



**MINISTÈRE
DE L'ACTION PUBLIQUE,
DE LA FONCTION PUBLIQUE
ET DE LA SIMPLIFICATION**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Direction générale
de l'administration et
de la fonction publique**

ACTION SOCIALE DE L'ETAT

- Etat des lieux et perspectives -

Mars 2025

Sommaire

SYNTHESE	4
PISTES D'EVOLUTION DE L'ACTION SOCIALE	8
INTRODUCTION.....	12
1. UN EFFORT BUDGETAIRE ANNUEL DE L'ORDRE DE 580M€	14
1.1.1 Des données budgétaires parcellaires.....	15
1.1.2 Des écarts significatifs entre ministères en partie atténués par l'action sociale interministérielle	16
1.1.2.1 La part prépondérante des actions sociales ministérielles.....	16
1.1.2.2 Les MEF, le ministère de l'Intérieur et le MINARM concentrent les trois quarts des moyens de l'action sociale	17
1.1.2.3 La moitié des dépenses d'action sociale sont consacrées à la restauration et à l'enfance	17
2. RENFORCER LA DIMENSION STRATEGIQUE DE LA GOUVERNANCE ET DU PILOTAGE DE L'ACTION SOCIALE	19
2.1 Une organisation duale reposant sur la distinction entre action sociale interministérielle et actions sociales ministérielles	19
2.1.1 La gouvernance de l'action sociale interministérielle.....	19
2.1.1.1 Au niveau central, consolider la gouvernance stratégique.....	19
2.1.1.2 Au niveau régional, des relations entre PFRH et SRIAS à ajuster.....	20
2.1.2 La gouvernance des actions sociales ministérielles.....	20
2.1.2.1 Au niveau central, une organisation des ministères assez similaire	21
2.1.2.2 Au niveau déconcentré, un agencement de l'action sociale adossé l'organisation des ministères	21
2.1.2.3 Les opérateurs ministériels d'action sociale	22
2.2 Le pilotage opérationnel pourrait renforcer son approche « usager ».....	23
2.2.1 L'information des agents est une préoccupation des ministères.....	23
2.2.2 Le recensement des besoins des agents et les enquêtes de satisfaction est à renforcer.....	24
2.2.3 Quatre catégories de bénéficiaires sont à mieux appréhender.....	24
2.2.3.1 Les aidants et proches aidants	24
2.2.3.2 Les familles recomposées.....	25
2.2.3.3 Les agents retraités.....	25
2.2.3.4 Les agents des établissements publics.....	25
2.3 Garantir la cohérence de l'action sociale de l'Etat.....	27
3. ADAPTER LES PRESTATIONS D'ACTION SOCIALE ET EN RENFORCER LA CONVERGENCE.....	28
3.1 Des prestations qui couvrent un large spectre d'intervention	28
3.1.1 La restauration privilégie les solutions de nature collective.....	28

3.1.2	Le logement : un segment sur lequel les employeurs peinent à satisfaire toutes les demandes...	30
3.1.3	L'enfance : un effort soutenu des employeurs, une tension mais moindre que pour le logement	32
3.1.4	Les loisirs : un tiraillement croissant entre prestations traditionnelles de nature collective et aspirations nouvelles plus individuelles.....	34
3.1.5	Les aides aux agents en difficulté : des enjeux individuels importants relevant d'une gestion de proximité.....	36
3.2	La convergence des prestations passe essentiellement par une mutualisation accrue et l'extension du périmètre des prestations à réglementation commune.....	38
3.2.1	La mutualisation des prestations d'action sociale est un processus déjà entamé.....	38
3.2.2	L'extension du périmètre des prestations à réglementation commune.....	39
3.2.3	La rationalisation des procédures.....	40
3.2.3.1	Le partage des bonnes pratiques.....	40
3.2.3.2	Les pistes de simplification pour l'accès aux prestations.....	40
4.	ACTUALISER LES TEXTES ORGANISANT L'ACTION SOCIALE ET SECURISER LA MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIFS	42
4.1	L'actualisation des textes organisant la mise en œuvre de l'action sociale	42
4.1.1	Le décret n°2006-21 du 6 janvier 2006	42
4.1.2	La circulaire n°1931 du 15 juin 1998.....	43
4.2	Sécuriser la mise en œuvre de l'action sociale au regard des règles de la commande publique .	44
4.2.1	Prévenir le risque de requalification des prestations en quasi-régie.....	44
4.2.2	La technicité du droit de la commande publique : un défi pour les petites structures.....	45
ANNEXES.....		47

Synthèse

Aux termes de l'article L. 731-1 du Code général de la fonction publique (CGFP), 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, et à les aider à faire face à des situations difficiles.

Représentant un effort budgétaire annuel de l'Etat envers ses agents de l'ordre de 580 M€ en 2023, l'action sociale se compose de deux volets, interministériel et ministériel, qui doivent constituer un système cohérent de dispositifs, traduisant les priorités établies par le ministre chargé de la Fonction publique et celles de chacun des ministères.

Si l'action sociale a été reconnue tardivement dans le droit de la fonction publique¹, elle est ancienne et conserve la marque des cultures et histoires ministérielles. Elle se caractérise aussi par des écarts significatifs entre agents, ceux des ministères des Armées, économiques et financiers et de l'Intérieur bénéficiant d'une offre plus étoffée que ceux des autres ministères, en particulier l'éducation nationale.

Pour autant les objectifs assignés aux actions sociales ministérielles sont sensiblement les mêmes : améliorer la qualité de vie au travail et atténuer les contraintes professionnelles, faciliter le quotidien des agents et de leurs familles, favoriser la conciliation entre l'activité professionnelle et la vie personnelle, et, le cas échéant, accompagner les agents rencontrant des difficultés ponctuelles.

Face aux difficultés croissantes de recrutement et à l'augmentation des vacances de postes, les ministères font de plus en plus de leur action sociale un levier d'attractivité et de fidélisation. Par ailleurs, dans un contexte d'inflation marquée, l'action sociale a pu être davantage sollicitée par les agents en tant que soutien à leur pouvoir d'achat.

La mission de la DGAFP a été réalisée à un moment où l'action sociale est source de questionnement pour les ministères : ceux de la Culture et de l'Education nationale ont demandé des enquêtes à leurs inspections générales sur le tissu associatif intervenant au titre de leur action sociale. Quelques services ont lancé des réflexions sur l'avenir de certaines prestations². La direction du budget³ a indiqué avoir mené des réflexions en interne sur le devenir de l'action sociale. Enfin, l'IGF et l'IGESR réalisent actuellement une revue de dépenses sur les subventions accordées aux associations, comprenant un volet relatif aux associations et fondations œuvrant dans le domaine

¹ Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

² MTEL ou MEF sur les centres de vacances ou la restauration, par exemple. Par ailleurs, les MEF ont réformé la gouvernance de leurs principales associations d'action sociale en créant, au 1^{er} janvier 2025, une association faîtière, la Fédération action sociale finances, dont l'objectif est de renforcer les mutualisations.

³ Bureau 2BPSS.

de l'action sociale de l'Etat. Tout projet d'évolution de l'action sociale de l'Etat gagnera à faire masse de l'ensemble de ces travaux.

*

Le rapport propose 18 pistes d'évolution. Cet ensemble de propositions est conçu comme une boîte à idée dans laquelle les parties prenantes pourront puiser. Cependant 6 d'entre elles mentionnées ci-après sont jugées « prioritaires » car leur non-mise en œuvre serait dommageable.

1/ Elaborer une définition partagée de l'action sociale

Le périmètre de l'action sociale de l'Etat demeure flou. Alors que l'article L. 731-1 du CGFP dispose que l'action sociale recouvre « (...) notamment (...) les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi [que les aides pour] faire face à des situations difficiles », certains ministères considèrent que la médecine de prévention, la protection sociale complémentaire, la prévention du suicide ou l'insertion professionnelle des personnes handicapées font partie de leur action sociale. Cette appréhension large de l'action sociale se retrouve dans leur documentation budgétaire et leur organisation administrative.

Cette situation constitue un obstacle au pilotage de l'action sociale de l'Etat et à la connaissance des moyens budgétaires qu'il y consacre. S'appuyant sur l'article L. 731-3 du CGFP qui dispose que sauf cas particulier, « le bénéfice de l'action sociale implique une participation du bénéficiaire », la mission considère que l'énumération précitée de l'article L. 731-1 du CGFP constitue le périmètre de l'action sociale, les autres formes d'intervention relevant du champ de la QVCT⁴. Ce périmètre doit être normalisé au sein de la sphère étatique pour piloter plus efficacement son action sociale.

N°1: (prioritaire) Elaborer une définition partagée de l'action sociale issue des dispositions combinées des articles L. 731-1 et L. 731-3 du CGFP, permettant de distinguer clairement les prestations d'action sociale des dispositifs de QVCT et en tirer les conséquences pour la documentation budgétaire.

2/ Renforcer la dimension stratégique de la gouvernance de l'action sociale

Si l'ASI et les ASM sont complémentaires dans le sens où aucune prestation n'est en doublon l'action sociale de l'Etat reste peu pilotée, à l'aune des ambitions de cohérence, d'équité et d'efficacité de l'action sociale de l'Etat.

Au regard des textes en vigueur, la DGAFP et le CIAS ont compétence pour renforcer la cohérence, l'équité et l'efficacité de l'action sociale de l'Etat.

Si le fonctionnement du CIAS est globalement satisfaisant, il présente cependant deux faiblesses :

⁴ Qualité de vie et des conditions de travail.

- les représentants des ministères sont peu actifs ;
- le CIAS n'exerce pas sa fonction d'observatoire des politiques ministérielles d'action sociale, privant les différentes parties prenantes de la possibilité d'avoir une vision d'ensemble de l'action sociale de l'Etat.

N°2 : (prioritaire) Assurer la bonne articulation entre l'ASI et les ASM, la cohérence globale des dispositifs d'action sociale de l'Etat et établir les orientations stratégiques selon de nouvelles modalités de gouvernance, induisant le cas échéant la création d'une formation spécialisée du CSFPE.

N°7 : (prioritaire) Pour renforcer la cohérence de l'action sociale de l'Etat, définir par voie de circulaire un cadre d'orientation stratégique pluriannuel des priorités de l'action sociale, en définissant notamment les domaines à renforcer (ciblage des publics, nature des prestations...) et les modalités de gestion à privilégier (mutualisation, externalisation, contrôle qualité...) et inciter les ministères à le décliner à leur niveau.

3/ Renforcer le périmètre des prestations à réglementation commune et la simplification des procédures

Trois dispositifs (la restauration collective, l'offre de logements sociaux et la garde d'enfant) absorbent la plus large part des moyens budgétaires de l'Etat en matière d'action sociale. Ils sont aussi centraux pour attirer et fidéliser les agents⁵.

Les coûts de la restauration collective augmentent fortement, ce qui pèse sur les budgets des ministères, ces derniers ayant fait le choix de maintenir une tarification attractive pour toutes les catégories d'agents. L'offre de logements sociaux, inégalement répartie entre les ministères, est insuffisante au regard du nombre de demandes. Il en est de même pour l'offre de places en crèches, à un degré moindre.

Dans un contexte budgétaire tendu, la mobilisation de moyens supplémentaires n'est pas à l'ordre du jour. Par conséquent, la mutualisation des prestations d'action sociale doit être renforcée car il s'agit de la seule option permettant de consolider l'offre des ministères tout en renforçant la convergence des prestations. Du reste, ce processus est déjà engagé, il importe de le poursuivre.

Par ailleurs, l'extension du périmètre des prestations à réglementation commune serait un vecteur potentiellement efficace pour renforcer l'équité entre agents, sans engager de moyens budgétaires spécifiques.

A titre complémentaire, la centralisation de la diffusion des bonnes pratiques et la simplification des procédures, facteur d'accessibilité de l'action sociale, participeraient du renforcement de la convergence des prestations et de l'équité entre agents.

⁵ On pourrait y ajouter les séjours « familles » et « enfants », mais dans une moindre mesure.

N°13 : (prioritaire) Pour réaliser des économies d'échelle et renforcer la convergence des prestations, élaborer une stratégie de mutualisation des prestations d'action sociale, et cartographier les potentialités concrètes de mutualisation des structures.

4/ Mieux connaître et mieux traiter 4 catégories des bénéficiaires de l'action sociale

S'il n'a pas identifié de prestations à créer pour pallier un manque, des travaux pourraient être conduits en direction de quatre catégories de bénéficiaires de l'action sociale de l'Etat :

- les aidants et proches aidants, de plus en plus nombreux, qui rencontrent des difficultés de conciliation entre vies professionnelle et personnelle sans que l'action sociale y apporte des solutions ;
- les familles recomposées, les enfants d'un agent séparé ou divorcé n'étant pas éligibles aux prestations d'action sociale dès lors qu'ils ne lui sont pas rattachés fiscalement ;
- les retraités, bénéficiaires au même titre que les agents actifs de l'action sociale, mais écartés de fait pour une partie d'entre eux, l'administration ne parvenant pas à maintenir le lien ;
- les agents des établissements publics dont l'étendue de la couverture dont ils bénéficient au titre de l'action sociale est mal connue.

5/ Sécuriser la mise en œuvre de l'action sociale

La sécurisation de la mise en œuvre de l'action sociale constitue une priorité. Le décret n°2006-21 du 6 janvier 2006 relatif à l'action sociale au bénéfice des personnels de l'Etat doit être actualisé pour sécuriser la mise en œuvre des prestations. La mission relève en particulier que l'absence de délégation réglementaire expresse dans le texte du décret fragilise l'architecture actuelle de l'action sociale et pose un risque important de contentieux.

N°16 : (prioritaire) Réviser le décret de 2006 pour répondre aux attentes de clarification quant :

- au niveau de normes adéquat pour mettre en œuvre les dispositifs d'action sociale ;
- aux délégataires habilités à les piloter ;
- au dispositif de décharges applicables aux présidents, vice-présidents et co-animateurs du CIAS et des SRIAS.

N°17 : (prioritaire) Refondre la circulaire de 1998 pour améliorer la lisibilité du droit de l'action sociale et l'adapter aux dernières évolutions intervenues.

Pistes d'évolution de l'action sociale

PISTES PRIORITAIRES

N°1 : (DGAFP, DB, ministères) Elaborer une définition partagée de l'action sociale issue des dispositions combinées des articles L. 731-1 et L. 731-3 du CGFP, permettant de distinguer clairement les prestations d'action sociale des dispositifs de QVCT et en tirer les conséquences pour la documentation budgétaire.

N°2 : (DGAFP) Assurer la bonne articulation entre l'ASI et les ASM, la cohérence globale des dispositifs d'action sociale de l'Etat et établir les orientations stratégiques selon de nouvelles modalités de gouvernance, induisant le cas échéant la création d'une formation spécialisée du CSFPE.

N°7 : (DGAFP, ministères) Pour renforcer la cohérence de l'action sociale de l'Etat, définir par voie de circulaire un cadre d'orientation stratégique pluriannuel des priorités de l'action sociale, en définissant notamment les domaines à renforcer (ciblage des publics, nature des prestations...) et les modalités de gestion à privilégier (mutualisation, externalisation, contrôle qualité...) et inciter les ministères à le décliner à leur niveau.

N°13 : (DGAFP, ministères) Pour réaliser des économies d'échelle et renforcer la convergence des prestations, élaborer une stratégie de mutualisation des prestations d'action sociale, et cartographier les potentialités concrètes de mutualisation des structures.

N°16 : (DGAFP, ministères) Réviser le décret de 2006 pour répondre aux attentes de clarification quant :

- au niveau de normes adéquat pour mettre en œuvre les dispositifs d'action sociale ;
- aux délégataires habilités à les piloter ;
- au dispositif de décharges applicables aux présidents, vice-présidents et co-animateurs du CIAS et des SRIAS.

N°17 : (DGAFP, ministères) Refondre la circulaire de 1998 pour améliorer la lisibilité du droit de l'action sociale et l'adapter aux dernières évolutions intervenues.

AUTRES PISTES

N°3 : (DGAFP, ministères) En matière de pilotage opérationnel :

- développer la démarche de performance/contrôle de l'efficacité de l'action sociale en proposant aux ministères, en lien avec la DB, des modèles de contrats d'objectifs et de performance, qui précisent les attentes, des exemples d'indicateurs de résultats/performance et un cadre de coût de gestion

recommandé (« guide pratique de la tutelle d'association dans le champ des œuvres sociales ») ;

- harmoniser et fluidifier les relations entre PRFH et SRIAS par l'élaboration d'une charte commune ;
- encourager et suivre le mouvement de rationalisation du tissu associatif.

N°4 : (DGAFP, ministères) Renforcer la visibilité et l'accessibilité de l'action sociale ministérielle et interministérielle par la création d'un portail Internet interministériel de l'action sociale sur le site DGAFP pour toute la FPE avec renvoi vers les sites employeurs. Intégrer sur ce portail des éléments d'information sur l'effort budgétaire de l'Etat en faveur des agents.

N°5 : (DGAFP, ministères) Inciter les ministères à mieux connaître les besoins et la satisfaction des agents par la réalisation d'enquêtes *ad hoc* régulières ou l'aménagement de leur baromètre social. Un modèle-type pourrait être mis en visibilité, afin de faciliter l'évaluation et l'évolution de l'action sociale dans son ensemble.

N°6 : (DGAFP, ministères, SRE⁶) Concernant les catégories de bénéficiaires de l'action sociale à mieux connaître et mieux traiter :

- entreprendre une étude recensant l'ensemble des dispositifs mis en place par les ministères et élaborer une doctrine d'intervention de l'Etat en faveur des agents aidants ou proches aidants ;
- lancer une concertation avec les ministères sur la pertinence de mieux prendre en compte la problématique des bénéficiaires dans le cadre des familles recomposées ;
- se rapprocher du service des retraites de l'Etat pour étudier les possibilités d'informer les retraités actuels sur leurs droits en matière d'action sociale et pour l'avenir, prévoir un dispositif d'information au moment du départ en retraite rappelant aux intéressés qu'ils peuvent bénéficier de l'action sociale de l'Etat, tout en les rendant destinataires, par la suite, des supports d'informations d'action sociale de leurs ministères de rattachement ;
- inciter les ministères à mieux connaître l'action sociale des EP de leur ressort aux fins d'assurer une plus grande équité entre agents des EP d'une part, entre agents des EP et agents des ministères, d'autre part. Etablir un bilan social de l'action sociale des EP.

N°8 : (DGAFP, ministères) Pour contenir les coûts de la restauration collective (pour les employeurs et les agents), étudier la possibilité d'une généralisation du paiement au plat, en complément ou en substitution du forfait-plateau. Dans le cadre de ces travaux, étudier la faisabilité d'une offre d'un plat dit social à coût inférieur aux autres plats pour garantir l'attractivité du paiement au plat auprès de tous les agents.

⁶ Pour ce qui concerne les retraités.

N°9 : (DGAFP, ministères) Dans la mesure où la problématique du logement des jeunes agents en zone immobilière tendue est cruciale pour les attirer et les fidéliser, encourager les ministères à accroître leur offre de logements meublés provisoires ou en colocation et à communiquer dès l'ouverture des concours, sur ces facilités proposées aux agents.

N°10 : (DGAFP, ministères) Concernant le segment enfance :

- les CESU garde d'enfant 6-12 ans présentant une utilité avérée mais ne bénéficiant qu'aux agents de certains ministères, la DGAFP pourrait expertiser l'intérêt d'étendre son offre de CESU garde d'enfants à cette tranche d'âge ;
- pour l'attribution de places en crèche, étudier la possibilité de mettre en place des procédures permettant aux agents résidant dans un département (en Ile-de-France) ou une région distincte de leur résidence administrative de se voir proposer des places dans leur département de résidence ;
- lancer une étude sur le devenir des crèches employeurs et notamment sur les conditions permettant de restaurer leur utilité dans le panel des solutions proposées par les employeurs.

N°11 : (DGAFP, ministères) Concernant le segment loisirs :

- encourager les possibilités de conventionnement entre ministères pour permettre une égalisation des possibilités de séjours « enfants » des ministères. Opérer au préalable, la cartographie de l'offre nationale « séjours » de l'Etat ;
- intégrer l'arbre de Noël dans le champ des prestations d'action sociale à réglementation commune pour normer la valeur du cadeau reçu ainsi que les conditions d'âge, première étape vers de possibles mutualisations, notamment au sein de l'ATE.

N°12 : Concernant les aides aux agents en difficulté :

- compte tenu du coût inhérent à la création d'hébergement d'urgence, entreprendre des travaux pour recenser les places existantes et concevoir un dispositif permettant à des agents d'un ministère d'utiliser les places vacantes d'un autre ministère ;
- dans un souci de convergence et d'équité entre les agents de l'Etat en situation de précarité, le segment des prestations de secours pourrait relever du champ des prestations à réglementation commune ;
- pour les aides d'urgence au bénéfice d'agents touchés par des événements climatiques extrêmes, élaborer un arrêté interministériel permettant d'harmoniser à la fois les conditions d'attribution et le montant des aides, évitant les distorsions constatées récemment.

N°14 : (DGAFP, ministères) Etudier la possibilité d'étendre le périmètre des prestations à réglementation commune en commençant par les prestations de secours et l'arbre de Noël.

N°15 : (DGAFP, ministères) Simplifier et harmoniser les modalités d'attribution des prestations, notamment pour les agents des services déconcentrés en :

- passant en revue les pièces justificatives demandées pour en diminuer le nombre ;
- diffusant les bonnes pratiques ;
- élaborant un formulaire unique au sein de l'ATE pour un même type de prestations ;
- élaborant un SI action sociale unique au sein de l'ATE.

N°18 : (DGAFP, ministères) Pour sécuriser la mise en œuvre de l'action sociale dans le cadre de la commande publique :

- inciter les ministères, dans le sens d'une plus grande sécurité juridique, à s'assurer de la conformité de leurs opérations avec les critères fondant les prestations en quasi-régie ;
- finaliser la mise à jour du guide de conclusion des marchés pour les crèches, et mettre en place un réseau d'échange sur les bonnes pratiques dans la conclusion des marchés (en particulier des marchés de restauration).

Introduction

La mission « action sociale de l'Etat » a fait l'objet d'un document de cadrage validé par la directrice générale de l'administration et de la fonction publique le 17 novembre 2024.

Ce document faisait état d'un triple constat :

- un manque d'articulation, notamment pour les prestations d'action sociale mises en œuvre dans les régions ;
- une forte variété de l'offre notamment dans les secrétariats généraux communs départementaux (SGCD) et selon les ministères d'affectation ;
- un défaut global de lisibilité et de visibilité de la politique d'action sociale de l'Etat en direction de ses agents.

Il relevait, par ailleurs, que la période récente avait pu conduire à s'interroger sur le cadre juridique de la mise en œuvre des prestations d'action sociale, mais aussi que les taux de (non-)consommation des crédits de l'action sociale interministérielle pouvaient interroger sur le panel des prestations proposées aux agents.

Compte tenu de ces constats, il était demandé à la mission « action sociale⁷ » de dresser un état des lieux des prestations d'action sociale interministérielle et ministérielle, de s'assurer de la pertinence de leur cadre juridique et de leur adéquation aux besoins des agents à l'aune des évolutions sociétales.

Les travaux demandés avaient également pour objectif la formulation de propositions de clarification des niveaux d'intervention entre les niveaux interministériel et ministériel, de convergence entre les différentes prestations ministérielles, d'évolution des modalités pratiques de mise en œuvre des prestations d'action sociale, le cas échéant.

Enfin, les travaux devaient également présenter des pistes permettant de renforcer la place de la DGAFP pour ce qui concerne la fixation d'orientations stratégiques en matière d'action sociale.

La réalisation de cette mission a été annoncée, par courriel, à la communauté des DRH ministériels par la directrice générale de l'administration et de la fonction publique, le 26 novembre 2024.

⁷ Composée de Jérôme Véronneau, Benoit Dufaug et Clémence Cantin.

Pour conduire les travaux, la mission « action sociale », qui a pu s'appuyer sur le bureau 5DAS de la DGAFP, a réalisé, de la mi-décembre 2024 à la mi-mars 2025, quatre cycles d'entretiens⁸ avec :

- l'ensemble de services centraux des ministères chargés de l'action sociale⁹ ;
- de grands opérateurs d'action sociale des ministères (Action sociale finances, Fondations Jean Moulin et d'Aguesseau, IGESA¹⁰) ;
- des services déconcentrés (PFRH, SGCD et la préfecture de police de Paris) ;
- des interlocuteurs permettant d'enrichir l'approche de la mission (CGOS, DRH de la Ville de Paris).

Des échanges ont également eu lieu avec SD5 et des contacts ont été pris avec la direction du budget (bureau 2BPSS) aux fins de recueillir les données budgétaires de l'action sociale.

La liste des personnes rencontrées figure en annexe du présent document.

La mission a produit, le 17 janvier 2025, une note d'étape permettant de partager ses premiers constats.

La mission tient à souligner la disponibilité et la qualité des échanges avec l'ensemble des interlocuteurs rencontrés. En revanche, la production de documents, en particulier des données budgétaires a été moins probante. De ce fait, certains constats demanderont à être consolidés.

Enfin, compte tenu des modalités pratiques de réalisation de la mission, les travaux restitués constituent un panorama global de l'action sociale de l'Etat, ne prétendant pas à l'exhaustivité¹¹.

⁸ Cf. annexe n°1.

⁹ Pour le cas particulier du MINARM, où la compétence est éclatée entre plusieurs services, a été rencontré le SCN de l'action sociale des armées. Il est précisé que ce dernier ne traite pas du sujet « restauration » qui est du ressort du commissariat aux armées et ni du « logement » qui relève de la direction des territoires, de l'immobilier et de l'environnement. Le SCN a estimé non souhaitable que la mission sollicite ces services.

¹⁰ Institution de gestion sociale des armées.

¹¹ Cf. annexe n°2.

1. Un effort budgétaire annuel de l'ordre de 580M€

L'article L. 731-1 du Code général de la fonction publique (CGFP) définit l'action sociale par ses finalités : elle « (...) 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'énumération des champs d'intervention de l'action sociale de l'article L. 731-1 n'est pas limitative, il s'ensuit que les services chargés de l'action sociale au sein des ministères n'ont pas tous le même périmètre d'intervention et peuvent avoir leur propre définition de l'action sociale¹². Ces différentes approches ministérielles engendrent une documentation budgétaire non harmonisée du champ « action sociale » (cf. *infra*).

S'appuyant sur l'article L. 731-3 du CGFP qui dispose que sauf cas particulier, « le bénéfice de l'action sociale implique une participation du bénéficiaire », la mission considère que l'énumération précitée de l'article L. 731-1 du CGFP constitue le périmètre de l'action sociale¹³, les autres formes d'intervention relevant du champ de la qualité de vie et des conditions de travail (QVCT).

Par conséquent, la mission a retenu une typologie qui décompose l'action sociale en cinq segments : la restauration, le logement, l'enfance, les loisirs (comprenant les vacances et les sportives, culturelles ou récréatives) et les aides aux agents en difficulté (englobant les prestations de secours et les aides d'urgence).

Sous l'angle des modalités de mises en œuvre, les prestations d'action sociale relèvent de trois catégories : les prestations interministérielles, gérées par la DGAFP, les prestations à réglementation communes dont le montant est arrêté par la DGAFP et la direction du budget (DB) mais dont le financement relève des ministères, et les prestations ministérielles. Ces dernières sont diverses, nombreuses et reflètent les différences culturelles et historiques des ministères.

Au regard de ces deux approches, on distingue 3 catégories de ministères :

- ceux qui conduisent une politique d'action sociale ambitieuse et diversifiée, s'appuyant sur une organisation robuste (Armées, Economie-Finances et Intérieur). Pour ces ministères, l'action sociale interministérielle (ASI) est un complément de leur action sociale ministérielle (ASM) ;

¹² Ils peuvent notamment inclure la médecine de prévention, la protection sociale complémentaire, la prévention du suicide ou encore l'insertion professionnelle des handicapés, cette liste n'étant pas exhaustive.

¹³ Si les prestations de secours et les aides d'urgence ne reposent pas sur un cofinancement de l'agent, leur nature d'action sociale ne fait pas débat.

- le ministère de l'Education nationale qui investit peu dans l'action sociale¹⁴. Dans son cas, l'ASM est un complément à l'ASI ;
- les autres ministères qui se situent entre le trio « Armées, Economie-Finances, Intérieur » et le MEN.

Piste d'évolution

N°1 : Elaborer une définition partagée de l'action sociale issue des dispositions combinées des articles L. 731-1 et L. 731-3 du CGFP, permettant de distinguer clairement les prestations d'action sociale des dispositifs de QVCT et en tirer les conséquences pour la documentation budgétaire.

1.1.1 Des données budgétaires parcellaires

Pour établir les ordres de grandeurs de l'action sociale, la mission a utilisé quatre sources distinctes :

- les PAP¹⁵ et les RAP¹⁶ des programmes budgétaires portant les moyens budgétaires de l'action sociale ;
- les données déclarées par les ministères, adressées annuellement à la DGAFP ;
- les ministères eux-mêmes, à qui il a été demandé de renseigner deux tableaux de données conçus par la mission ;
- la DB à laquelle a été demandée une extraction Chorus des dépenses d'action sociale.

La collecte des données budgétaires de l'ASM a produit des résultats décevants¹⁷.

En effet, les données collectées se sont révélées partiellement exploitables. La documentation budgétaire ne suit pas le périmètre induit par les dispositions combinées des articles L. 731-1 et L. 731-3 du CGFP, agréant des dépenses relevant du champ de la QVCT. En outre, la doctrine de comptabilisation des dépenses budgétaires n'est pas normalisée (ex. : l'ASI comptabilise les dépenses d'investissement de la restauration collective, ce qui n'est pas la règle pour les ASM). Par ailleurs, les données transmises annuellement à la DGAFP sont incomplètes sans pouvoir les fiabiliser. Les ministères ne sont pas tous parvenus à retourner des données selon la ventilation demandée par la mission¹⁸ tandis que la DB n'a pu fournir que des données budgétaires issues des PAP et RAP des programmes concernés. Enfin, les

¹⁴ Il convient de compléter le faible investissement apparent du MEN en matière d'action sociale par les éléments suivants : il est le plus gros bénéficiaire de l'ASI, les enseignants disposent de facilités de restauration dans les établissements scolaires et une partie du personnel profite de logements concédés à raison de leurs fonctions.

¹⁵ Programme annuel de performance.

¹⁶ Rapport annuel de performance.

¹⁷ Ce qui n'est pas le cas pour l'ASI dont les PAP et RAP du programme 148 donnent une vision d'ensemble des moyens budgétaires mobilisés et consommés, le bureau 5DAS étant par ailleurs en capacité d'exploiter les données de gestion pour raffiner la connaissance de l'utilisation de l'ASI par dispositifs et ministères.

¹⁸ Ventilation en cinq segments : restauration, logement, famille, loisirs et secours.

données issues des quatre sources utilisées n'étaient pas toujours cohérentes. En conséquence, les données mentionnées ci-après sont à interpréter avec prudence.

Au total, il apparaît que ni la DGAFP ni les ministères ne disposent d'une vision globale ou précise de l'action sociale de l'Etat. Cette situation constitue un frein à une bonne connaissance globale ou sectorielle de l'action sociale de l'Etat et par conséquent limite la capacité à mener des réflexions stratégiques.

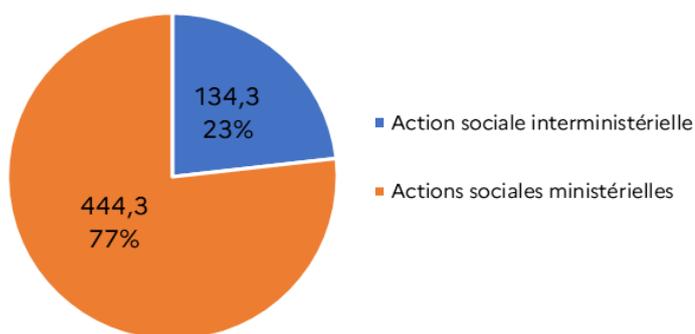
1.1.2 Des écarts significatifs entre ministères en partie atténués par l'action sociale interministérielle¹⁹

Jusqu'en 2025, les ministères parvenaient sanctuariser leur budget d'action sociale d'une année sur l'autre tant pour de raisons de dialogue social que d'attractivité. Certains ministères (MEN, Culture, MTE), malgré les tensions budgétaires, arrivaient même à augmenter ce budget au-delà des hausses imposées par le coût croissant de la restauration collective, démontrant l'importance pour eux de celle-ci.

1.1.2.1 *La part prépondérante des actions sociales ministérielles*

En 2023, l'action sociale de l'Etat a représenté près de 580 millions d'euros (M€), dont 134,3 M€ au titre de l'ASI, soit un peu moins du quart du total. Bien que d'importance budgétaire moindre que celui des ASM, l'ASI joue un rôle péréquateur important notamment en faveur des agents du MEN²⁰.

L'action sociale de l'Etat
(en millions d'euros et en pourcentage)

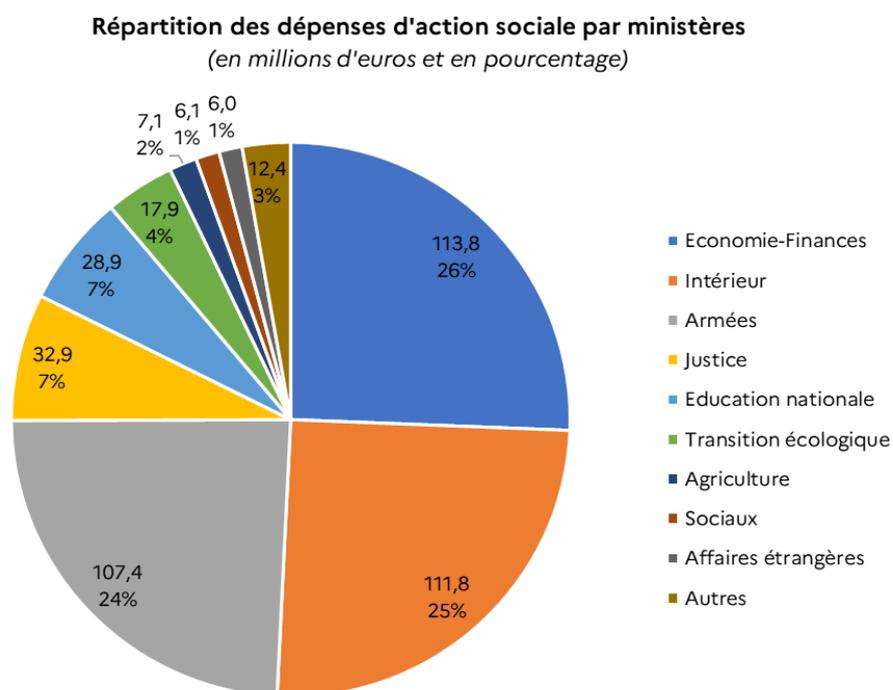


¹⁹ Les données budgétaires mentionnées sont des ordres de grandeurs, cf. les difficultés évoquées au 1.1.1. Les sources sont les suivantes : pour les Armées, l'Education nationale, l'Europe et Affaires étrangères et la Transition écologique, le RAP 2023 ; pour l'Agriculture, la Culture, l'Economie-Finances, la Justice et les services du PM, les tableaux de données envoyés par la mission et renseignés par les ministères pour les années 2023 ou 2024 ; pour le Conseil d'Etat, la Cour des comptes et la DGAC, les données transmises annuellement à la DGAFP, pour l'année 2022 ; pour le ministère de l'Intérieur, le PAP 2024 ; pour les ministères sociaux, le bilan annuel de l'action sociale 2023.

²⁰ Cf. annexe n°3.

1.1.2.2 Les MEF, le ministère de l'Intérieur et le MINARM concentrent les trois quarts des moyens de l'action sociale

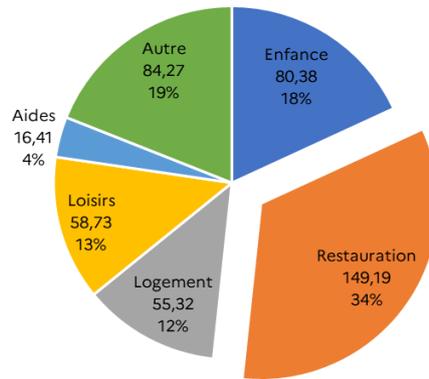
Avec respectivement 26 %, 25 % et 24 % du total, les MEF, le MININT et le MINARM concentrent les trois quarts des moyens budgétaires des ASM. Si ces données sont pour partie en lien avec la taille des effectifs concernés, elles soulignent également l'importance accordée par ces trois ministères à leur action sociale. A l'inverse, les dépenses d'action sociale du ministère de l'Education nationale ne sont pas proportionnelles au poids de ses effectifs dans la FPE. Par conséquent, alors que les MEF allouent 877€ par agent, le MEN alloue pour sa part 27€ par agent. Ce constat est néanmoins à nuancer : on mentionnera, par exemple que les enseignants disposent de facilités pour déjeuner dans les établissements scolaires gérés par les collectivités locales, ce qui minore d'autant l'effort budgétaire du ministère en matière de restauration.



1.1.2.3 La moitié des dépenses d'action sociale sont consacrées à la restauration et à l'enfance

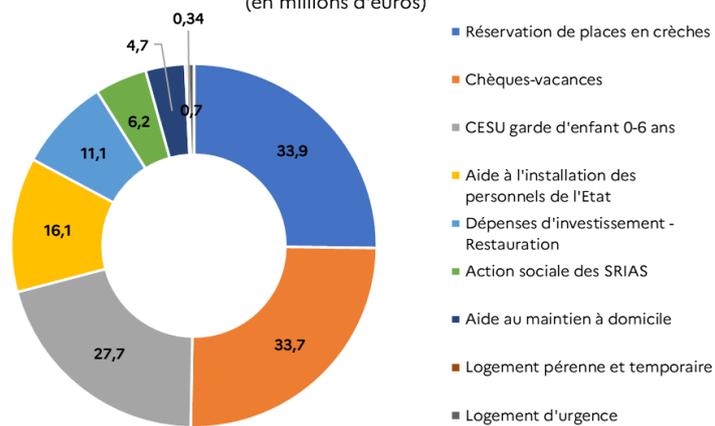
L'action sociale de l'Etat se caractérise enfin par la part élevée par la restauration (34 %) et l'enfance (19 %). Cette part importante tient assez largement au nombre élevé de bénéficiaires de ces deux segments de prestations. Une analyse précise de la répartition des prestations par grands segments et au sein de chaque segment est cependant impossible à effectuer pour les motifs évoqués *supra*.

Répartition des dépenses des actions sociales ministérielles par segments
(en millions d'euros et en pourcentage)



L'ASI, qui ne couvre pas tous les segments d'intervention de l'action sociale, consacre une part prépondérante de ses moyens à la garde d'enfant et aux chèques vacances.

Dépenses de l'action sociale interministérielle en 2023
(en millions d'euros)



2. Renforcer la dimension stratégique de la gouvernance et du pilotage de l'action sociale

Le paysage institutionnel de l'action sociale se caractérise par une dualité entre d'une part, une comitologie spécifique à l'ASI et d'autre part, des comitologies ministérielles adossées à leurs organisations administratives respectives. Conformément aux dispositions de l'article 2 du décret du 22 décembre 2016, la DGAFP est fondée à davantage coordonner et organiser ces deux pans de l'action sociale.

2.1 Une organisation duale reposant sur la distinction entre action sociale interministérielle et actions sociales ministérielles

2.1.1 La gouvernance de l'action sociale interministérielle

La participation des agents à la définition de l'action sociale constitue un principe cardinal de l'action sociale. Pour l'ASI, ce principe est mis en œuvre avec le comité interministériel consultatif d'action sociale (CIAS) des administrations de l'Etat au niveau central et par les sections régionales interministérielles d'action sociale (SRIAS) au niveau déconcentré.

2.1.1.1 Au niveau central, consolider la gouvernance stratégique

Le CIAS, dont le rôle est consultatif, exerce quatre missions principales²¹ :

- proposer les grandes orientations de l'ASI aux niveaux central et déconcentré ;
- proposer la répartition des crédits de l'ASI aux niveaux central et déconcentré ;
- exercer le suivi de la gestion de l'ASI ;
- exercer la fonction d'observatoire des réalisations et des projets ministériels dans le domaine de l'action sociale.

La DGAFP assure le secrétariat du CIAS. Par ailleurs, elle a la charge de la gestion des prestations individuelles interministérielles qu'elle confie à des prestataires extérieurs dans le cadre de marchés publics.

Selon les interlocuteurs rencontrés par la mission, si le fonctionnement du CIAS est globalement satisfaisant, il présente cependant deux faiblesses :

- les représentants des ministères sont peu actifs ;
- le CIAS n'exerce pas sa fonction d'observatoire des politiques ministérielles d'action sociale, privant les différentes parties prenantes de la possibilité d'avoir une vision d'ensemble de l'action sociale de l'Etat.

²¹ Article 6 du décret n°2006-21 du 6 janvier 2006 relatif à l'action sociale au bénéfice des personnels de l'Etat.

Piste d'évolution

N°2 : Assurer la bonne articulation entre l'ASI et les ASM, la cohérence globale des dispositifs d'action sociale de l'Etat et établir les orientations stratégiques selon de nouvelles modalités de gouvernance, induisant le cas échéant la création d'une formation spécialisée du CSFPE.

2.1.1.2 Au niveau régional, des relations entre PFRH et SRIAS à ajuster

Les SRIAS sont instituées auprès des préfets de région. La présidence d'une SRIAS est assurée par un membre d'une OS représentée en son sein. Outre le président, chaque SRIAS comprend 12 représentants de l'administration et 13 représentants du personnel. Cette composition assure la prééminence des représentants du personnel.

La SRIAS exerce quatre missions principales²² :

- se prononcer sur le programme d'ASI déconcentré ;
- proposer, dans le respect des orientations du CIAS, des actions innovantes ou mener des expérimentations ;
- formuler des propositions visant à promouvoir la création, la coordination et l'utilisation communes des équipements sociaux et des offres de services collectifs de la région ;
- adopter un rapport d'activité et rendre compte de son activité au CIAS.

Les plateformes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH) sont les interlocutrices des SRIAS et les coproductrices de la mise en œuvre l'ASI déconcentrée.

Les éléments recueillis auprès des trois PFRH rencontrées dessinent des relations parfois difficiles. En effet, les présidents des SRIAS, souvent de fortes personnalités très investies, ont tendance à minorer le rôle et la place des PFRH. Cette configuration est facilitée par le fait que les représentants de l'administration seraient peu actifs, voire peu présents, au sein des SRIAS.

2.1.2 La gouvernance des actions sociales ministérielles

Les actions sociales ministérielles font intervenir :

- des organes ministériels de concertation, lieux de débats de la politique d'action sociale ministérielle ;
- des services administratifs (dont les services sociaux) chargés de la réglementation et d'une partie de la gestion de l'action sociale ;
- des associations, des fondations et deux établissements (l'IGESA et la Masse des douanes) gérant une partie des services et prestations proposés aux agents.

²² Article 7 du décret n°2006-21 du 6 janvier 2006 relatif à l'action sociale au bénéfice des personnels de l'Etat.

2.1.2.1 Au niveau central, une organisation des ministères assez similaire

Au niveau central, toutes les administrations disposent d'un service chargé de l'action sociale (une sous-direction ou un bureau selon les cas²³).

Pour assurer la participation des agents à la définition de l'ASM, les ministères ont créé des comités nationaux d'action sociale, les CNAS²⁴. Il s'agit d'instances paritaires dont la présidence échoit à l'administration, sauf au ministère de la Transition écologique. Les CNAS ont généralement pour mission de se prononcer sur les grandes orientations de l'ASM, d'examiner le bilan de l'année écoulée. Ils peuvent aussi se prononcer sur le projet de budget de l'ASM voire les subventions versées aux opérateurs d'action sociale du ministère.

Même si plusieurs ministères ont fait état du caractère chronophage de la participation à ces instances, dont l'existence est consubstantielle de la participation des agents de l'Etat à la définition et à la gestion de l'action sociale, ils n'ont pas signalé de difficultés ou de dysfonctionnements particuliers.

2.1.2.2 Au niveau déconcentré, un agencement de l'action sociale adossé l'organisation des ministères

A l'inverse de la similitude qui prévaut à l'échelon central, l'organisation de l'action sociale déconcentrée offre une plus grande variété en lien avec les particularités organisationnelles des ministères qui peuvent ainsi privilégier l'échelon interrégional (cas du ministère de la Justice ou du MINARM), l'échelon régional (cas du ministère de la Culture) ou départemental (cas du ministère de l'Intérieur et de l'ATE).

Les instances de dialogue social déconcentrées suivent les organisations administratives propres à chacun des ministères. Elles ont des compétences variables : s'ils assurent tous un rôle d'information auprès de leurs ressortissants, d'expression des besoins locaux auprès des CNAS, de suivi de l'ASM locale et de « reporting » auprès de leurs CNAS, certains ont des compétences de répartition des crédits de l'ASM locale ou encore en matière de prestations de secours.

Les modalités de réalisation de la mission n'ont pas permis d'approfondir le fonctionnement pratique des instances de dialogue social et des services en charge de l'action sociale, cependant il ne ressort pas des échanges intervenus de difficultés telles qu'elles demanderaient une attention particulière.

²³ Au MINARM, il s'agit d'un service à compétence nationale ; au MEAE, il s'agit d'une délégation.

²⁴ Au MINARM, l'action sociale est traitée en comité social d'administration.

2.1.2.3 Les opérateurs ministériels d'action sociale

Le recours à des opérateurs ministériels d'action sociale (association, fondation ou EP) caractérise l'ASM tout en la distinguant de l'ASI, aux niveaux central et local.

L'association est la structure juridique la plus fréquente. Certaines ont un périmètre d'intervention très étendu et une organisation très développée (ainsi l'ATSCAF aux MEF ou l'ASMA au ministère de l'Agriculture), d'autres sont quasi-confidentielles (l'association Varenne sports loisirs des SPM, par exemple).

Si les fondations œuvrant dans l'action sociale (d'Aguesseau, Jean Moulin et Lépine) disposent d'une forte visibilité, il s'agit cependant d'un modèle né dans les années 1950 qui n'a pas essaimé depuis lors. Le recours à un établissement public caractérise l'action sociale du MINARM avec l'IGESA (créé par une loi de 1966 sous l'impulsion du général de Gaulle). L'EPA de la Masse des douanes, qui a succédé à un service en régie en 1997, a en charge le logement des douaniers.

Il convient de relever que la présence de fondations aux ministères de l'Intérieur et de la Justice ou d'un EP aux Armées n'empêche pas l'existence d'associations intervenant dans le domaine de l'action sociale.

Ce modèle donne satisfaction *modulo* les problématiques inhérentes au suivi et au contrôle de l'emploi des subventions versées. Se pose cependant la question des conditions de conventionnement entre les ministères et ces structures, en l'absence de mise en concurrence (cf. partie 3).

Un mouvement de rationalisation des structures est enclenché : les MEF viennent de rassembler dans le cadre d'une structure faîtière leurs trois plus grosses associations (l'EPAF, l'ALPAF et l'AGRAF). Le ministère de la Culture et le MEN ont chacun diligenté des missions d'inspection en vue de rationaliser leur tissu associatif.

On signalera que dans le versant hospitalier, le CGOS est l'opérateur d'action sociale quasi unique des hôpitaux (hors AP-HP), offrant un modèle d'organisation très différent de celui de l'Etat.

Pistes d'évolution

N°3 : En matière de pilotage opérationnel :

- développer la démarche de performance/contrôle de l'efficacité de l'action sociale en proposant aux ministères, en lien avec la DB, des modèles de contrats d'objectifs et de performance, qui précisent les attentes, des exemples d'indicateurs de résultats/performance et un cadre de coût de gestion recommandé (« guide pratique de la tutelle d'association dans le champ des œuvres sociales ») ;

- harmoniser et fluidifier les relations entre PRFH et SRIAS par l'élaboration d'une charte commune²⁵ ;
- encourager et suivre le mouvement de rationalisation du tissu associatif.

2.2 Le pilotage opérationnel pourrait renforcer son approche « usager »

L'action sociale est d'autant plus pertinente qu'elle atteint son public cible, les agents. Si cette dimension est prise en compte par les ministères, des marges de progression existent.

2.2.1 L'information des agents est une préoccupation des ministères

L'information des agents est une priorité pour de nombreux employeurs. Il s'agit tout à la fois de pouvoir toucher les agents qui n'ont pas facilement accès aux informations et ceux qui pensent ne pas être éligibles (ex. : les enseignants). Enfin, au-delà de la lutte contre les non-recours (par méconnaissance de l'existence de certaines aides, comme l'APEH²⁶), certains employeurs veulent plus généralement élargir leur audience, les prestations étant parfois préemptées par un nombre restreint d'agents, en particulier celles proposées par les petites associations.

Les canaux d'information sont classiques avec un recours aux moyens de diffusion numériques (principalement Intranet et l'Internet des opérateurs, l'utilisation d'une application étant encore rare), à l'affichage et à l'information directe lors des journées « nouveaux arrivants ». L'édition en version papier de guides des prestations a pu faire son retour dans certaines administrations.

La médiation par les correspondants action sociale locaux et les organisations syndicales demeure un dispositif de communication important.

Si les ministères déploient des efforts, humains et matériels pour faire connaître les prestations offertes aux agents, la communication autour de leur effort budgétaire en faveur des agents peut être jugée insuffisante, à tout le moins peu lisible, limitant les gains qu'ils retirent de l'action sociale auprès des agents.

Piste d'évolution

N°4 : Renforcer la visibilité et l'accessibilité de l'action sociale ministérielle et interministérielle par la création d'un portail Internet interministériel de l'action sociale sur le site DGAFP pour toute la FPE avec renvoi vers les sites employeurs. Intégrer sur ce portail des éléments d'information sur l'effort budgétaire de l'Etat en faveur des agents.

²⁵ Un projet de note de 5DAS sur ce sujet est en cours de validation.

²⁶ Allocation aux parents d'enfants handicapés.

2.2.2 Le recensement des besoins des agents et les enquêtes de satisfaction est à renforcer

En dehors des enquêtes de satisfaction pour la qualité de la restauration collective (conduites par les prestataires), les ministères évaluent peu la qualité des prestations et encore moins les attentes de leurs agents. La démarche de l'amélioration continue et de la « satisfaction client » est peu ancrée, les raisons avancées étant d'ordre technique (comment réalise-t-on ces enquêtes ?) et humain (les équipes en administration centrale comme en services déconcentrés sont trop réduites pour mener ces enquêtes).

Cette situation ne garantit pas l'adéquation entre l'offre de prestations et les besoins des agents, dans un contexte où l'expression syndicale en la matière tend à s'écarter de celle des agents, lorsque ces derniers sont interrogés.

Piste d'évolution

N°5 : Inciter les ministères à mieux connaître les besoins et la satisfaction des agents par la réalisation d'enquêtes *ad hoc* régulières ou l'aménagement de leur baromètre social. Un modèle-type pourrait être mis en visibilité, afin de faciliter l'évaluation et l'évolution de l'action sociale dans son ensemble.

2.2.3 Quatre catégories de bénéficiaires sont à mieux appréhender

Si l'offre des prestations d'action sociale est très large, il n'en demeure pas moins que certaines catégories d'agents sont moins bien appréhendées par les dispositifs interministériels et ministériels.

2.2.3.1 Les aidants et proches aidants

La prise en compte par l'action sociale des agents aidants ou proches aidants de personnes âgées dépendantes est un sujet émergent. S'il existe une aide financière, du ressort de l'ASI, pour les agents retraités en situation de dépendance, peu de dispositifs interviennent en faveur des aidants et proches aidants. Or, compte tenu à la fois du vieillissement de la population, de la hausse de l'âge moyen des agents et du taux de féminisation de la FPE (les femmes étant surreprésentées parmi les aidants et proches aidants), une part croissante et significative d'agents est appelée à être concernée par cette problématique.

Pour accompagner les aidants, certains ministères ont mis en place :

- des dispositifs d'information sur les aides auxquelles ont droit les agents ;
- des actions de soutien ponctuel (de type séjours de répit pour couper avec le quotidien).

2.2.3.2 Les familles recomposées

Selon les ministères, les familles monoparentales sont correctement appréhendées par l'action sociale :

- la nature de leurs besoins est sensiblement de même nature que celles des autres familles (logement, garde d'enfants, colonies de vacances), seule l'intensité du besoin diffère ;
- les prestations en cause étant attribuées sur critères sociaux, elles sont *de facto* prioritaires.

En revanche, des ministères relèvent que certains de leurs dispositifs ne sont pas adaptés à certaines configurations de familles recomposées. A titre d'exemple, un agent séparé ou divorcé dont les enfants ne lui sont pas rattachés fiscalement ne peut pas leur faire bénéficier de l'action sociale « enfant », contrairement aux enfants de son nouveau conjoint si ces derniers lui sont rattachés fiscalement.

2.2.3.3 Les agents retraités

Au regard du droit en vigueur, les agents retraités sont bénéficiaires de l'action sociale de l'Etat au même titre que les agents en activité. Un dispositif d'aide au maintien à domicile, relevant de l'ASI, est d'ailleurs à leur attention²⁷.

Certes, les agents retraités ne sont pas des cibles prioritaires de l'action sociale (notamment en matière de restauration, logements ou encore de garde d'enfants). Cependant, ils ne sauraient en être exclus de fait, notamment s'ils connaissent une situation de précarité.

Or, les interlocuteurs de la mission, notamment dans les services déconcentrés, ont indiqué ne pas être en mesure de connaître les agents retraités de leur ressort, faute de coordonnées à jour. En pratique, seuls les agents retraités proactifs, pas nécessairement les plus précaires, bénéficient de l'action sociale, essentiellement sur le segment « loisirs ».

Pour ce segment, une plus grande participation des agents retraités, y compris au fonctionnement des structures, pourraient contribuer à consolider l'équilibre économique des opérateurs d'action sociale.

2.2.3.4 Les agents des établissements publics

Les établissements publics (ou groupes d'établissements) disposent de leur propre politique d'action sociale, laquelle est plus ou moins développée en fonction de l'importance de l'établissement et de ses ressources, posant de fait la question de

²⁷ Financé sur le programme 148 à hauteur de 9,6M€ dans le PLF 2025.

l'équité entre agents relevant d'un même ministère (le musée du Louvre vs l'école nationale supérieure d'architecture Villa Arson, par exemple).

Les établissements peuvent, sur la base du volontariat, émarger à tout ou partie des prestations de l'ASI²⁸. On note d'ailleurs depuis une dizaine d'années une augmentation des EP adhérents à l'ASI : 29 en 2015, 111 en 2018, 270 en 2024 et 299 dans le dernier arrêté pour l'année 2025²⁹. Les établissements sont principalement rattachés au ministère de la Culture, de l'Education nationale-Enseignement supérieur et de l'Agriculture. Cette forte augmentation du nombre des adhérents s'explique par la multiplication des EP, notamment ceux liés à l'enseignement agricole³⁰.

Pour autant l'action sociale des EP, qui couvre environ 400 000 agents, est une « boîte noire » tant pour les ministères que la DGAFP.

Pistes d'évolution

N°6 : Concernant les catégories de bénéficiaires de l'action sociale à mieux connaître et mieux traiter :

- entreprendre une étude recensant l'ensemble des dispositifs mis en place par les ministères et élaborer une doctrine d'intervention de l'Etat en faveur des agents aidants ou proches aidants ;
- lancer une concertation avec les ministères sur la pertinence de mieux prendre en compte la problématique des bénéficiaires dans le cadre des familles recomposées ;
- se rapprocher du service des retraites de l'Etat pour étudier les possibilités d'informer les retraités actuels sur leurs droits en matière d'action sociale et pour l'avenir, prévoir un dispositif d'information au moment du départ en retraite rappelant aux intéressés qu'ils peuvent bénéficier de l'action sociale de l'Etat, tout en les rendant destinataires, par la suite, des supports d'informations d'action sociale de leurs ministères de rattachement ;
- inciter les ministères à mieux connaître l'action sociale des EP de leur ressort aux fins d'assurer une plus grande équité entre agents des EP d'une part, entre agents des EP et agents des ministères, d'autre part. Etablir un bilan social de l'action sociale des EP.

²⁸ Aide à l'installation des personnels de l'Etat ; CESU - garde d'enfant 0/6 ans ; Chèque-vacances ; Actions mises en œuvre par les SRIAS ; Dispositifs de réservation interministérielle de logements sociaux et de places en crèches ; Dispositifs de logements temporaires.

²⁹ Arrêté du 4 décembre 2024 pris pour l'application de l'article 4-1 du décret n°2006-21 du 6 janvier 2006 relatif à l'action sociale au bénéfice des personnels de l'Etat.

³⁰ Les Etablissement Public Local d'Enseignement et de Formation Professionnelle Agricoles (EPLEFPA) représentent, en 2025, 34 % des EP émargant à l'ASI.

2.3 Garantir la cohérence de l'action sociale de l'Etat

Plusieurs constats ressortent des échanges de la mission avec les ministères.

Tout d'abord, si l'ASM s'inscrit dans son principe dans une logique de complémentarité avec l'ASI³¹, une confusion persiste entre ces deux actions, au détriment de leurs visibilitées respectives. Ensuite, alors que l'ASI est supposée constituer le socle minimal d'action sociale auquel ont droit les agents, en pratique ce socle présente un périmètre limité, y compris en incluant les prestations à réglementation commune. Enfin, l'offre proposée par l'ASI et les ASM constitue un ensemble relativement stable autour de dispositifs reconduits annuellement (la création de nouveaux dispositifs est rare, la suppression de dispositifs encore plus, le contenu de l'offre peut cependant varier³²). En pratique, les offres ministérielles conservent leur divergence et les ministères les plus contraints budgétairement n'ont pas nécessairement la capacité de concentrer leurs moyens sur les dispositifs à forte valeur ajoutée pour les agents (ex. : le logement).

Cette configuration plaide pour l'élaboration d'un cadre stratégique global ou d'une réflexion d'ensemble partagée entre les ministères. Tant la DGAFP³³ en qualité de DRH de l'Etat que le CIAS dans sa fonction d'observatoire de l'action sociale sont fondés à porter ce chantier.

Pistes d'évolution

N°7 : Pour renforcer la cohérence de l'action sociale de l'Etat, définir par voie de circulaire un cadre d'orientation stratégique pluriannuel des priorités de l'action sociale, en définissant notamment les domaines à renforcer (ciblage des publics, nature des prestations...) et les modalités de gestion à privilégier (mutualisation, externalisation, contrôle qualité...) et inciter les ministères à le décliner à leur niveau.

³¹ Le MEN, compte tenu de moyens contraints, considère que son action sociale est complémentaire de l'ASI.

³² En matière de séjours ou de logement, par exemple.

³³ Cf. article 2 du décret de 2016 : la DGAFP « *élabore et met en œuvre la politique d'action sociale interministérielle et veille à la cohérence des politiques d'action sociale conduites par les ministères* ».

3. Adapter les prestations d'action sociale et en renforcer la convergence

3.1 Des prestations qui couvrent un large spectre d'intervention

3.1.1 La restauration privilégie les solutions de nature collective

Etat des lieux

La restauration des agents de l'Etat constitue, tant pour ce qui concerne les dépenses budgétaires engagées³⁴ que le nombre d'agents bénéficiaires³⁵, le principal dispositif d'action sociale.

En pratique, les ministères proposent autant que possible à leurs agents des solutions de restauration collective. Lorsque les effectifs concernés sont importants, celle-ci s'organise dans le cadre de RIA ou de RA. Lorsque les effectifs sont insuffisants pour assurer la viabilité d'un RIA ou d'un RA ou que les agents sont éloignés de telles structures, les ministères conventionnent avec d'autres structures publiques de restauration collective (RA d'autres ministères, de collectivités, d'établissements hospitaliers) ou privées (restaurants d'entreprises ou interentreprises), ou du secteur commercial (cafétérias, restaurants traditionnels). Ces alternatives sont adaptées pour les services à petits effectifs mais peuvent être onéreuses dès lors qu'il s'agit de maintenir un reste à charge acceptable pour les agents³⁶.

Pour le cas d'agents travaillant dans de petites structures isolées (au ministère de la Transition écologique ou à la DGAC, par exemple) ou avec des horaires atypiques (cas des policiers notamment), les ministères mettent en place des espaces sociaux de restauration (ESR), des frigos connectés ou encore la possibilité de se faire livrer des plateaux repas. Enfin, certains employeurs publics ont pu développer une prestation de titre restaurant pour les agents dépourvus de toute solution de restauration collective à proximité de leurs lieux de travail.

En matière de restauration la DGAFP intervient sous deux angles :

- elle finance sur le programme 148, les dépenses d'investissement des RIA ;
- elle fixe, en lien avec la DB, le montant de la PIM restauration.

³⁴ Etant rappelé que les dépenses d'investissement (sauf pour les RIA), d'entretien ou encore de fluides des RA et RIA ne sont pas comptabilisées.

³⁵ Etant rappelé que les personnels exerçant dans les établissements d'enseignement (soit près d'un million d'agents) ne bénéficient pas de dispositif de ce type. Ils ont cependant accès aux cantines scolaires ou universitaires.

³⁶ Cas cité le cas d'une subvention de 19€ par agent pour l'accès à un restaurant traditionnel.

Problématiques

La restauration collective présente une dynamique de hausse des dépenses soutenue³⁷. Cette augmentation est en lien direct avec la hausse du coût des matières premières, des salaires, des normes issues de la loi EGalim ou encore des coûts d'entretien et de rénovation des restaurants. Elle se combine avec une stagnation voire une baisse de fréquentation des restaurants que le recours croissant au télétravail peut en partie expliquer.

Pour le cas de l'ATE, l'objectif de convergence du reste à charge des agents (sur la base de la clause de l'agent le plus favorisé) combiné à la hausse des coûts de la restauration collective grève significativement le budget d'action sociale du ministère de l'Intérieur (ses dépenses de restauration sont passées de 12 M€ en 2021 à 53 M€ en 2024).

Cette configuration fragilise l'équilibre économique de la restauration collective. Pour y faire face, les employeurs ont parfois dû augmenter le reste à charge de l'agent (dans des proportions modestes jusqu'à présent, les employeurs supportant l'essentiel de la hausse). Ce levier est en tout état de cause difficile à utiliser si les employeurs veulent éviter le phénomène des agents déjeunant « à la gamelle » à leurs bureaux.

Au-delà des aspects budgétaires, on observe une tension émergente entre d'une part les employeurs et les organisations syndicales (OS) attachés au modèle traditionnel de la restauration collective³⁸, et d'autre part, un nombre croissant d'agents attirés par les alternatives à la restauration collective (frigos connectés et surtout titres restaurants), alors même qu'elles sont dépourvues de tarification sociale.

La question du titre restaurant

Près de la moitié des employeurs attribue des titres restaurant (TR), mode de restauration considéré comme un palliatif à l'absence de propositions de restauration collective aux agents, compte tenu de leur éloignement géographique de restaurants administratifs ou conventionnés ou de leurs contraintes horaires. Certains ministères ont pu mettre à disposition des TR à titre temporaire (en raison des travaux de rénovation des restaurants collectifs).

Le TR est le dispositif d'action sociale/restauration qui suscite le plus de débats entre :

- les agents qui louent sa souplesse d'emploi et peuvent le considérer comme un complément de rémunération, quand bien même leur reste à charge (la moitié de la valeur du TR) est supérieur à celui du repas en restaurant administratif ;
- les OS qui le considèrent comme une atteinte au modèle de la cantine collective et préjudiciable au collectif de travail ;
- les employeurs qui mettent en avant des difficultés de gestion et son coût³⁹.

³⁷ Cf. annexe n°4 pour le cas des MEF.

³⁸ Garantie d'un « bon repas » pour les agents mais aussi levier de renforcement du collectif de travail.

³⁹ Qui est pourtant moindre que celui d'un restaurant collectif.

Piste d'évolution

N°8 : Pour contenir les coûts de la restauration collective (pour les employeurs et les agents), étudier, la possibilité d'une généralisation du paiement au plat, en complément ou en substitution du forfait-plateau. Dans le cadre de ces travaux, étudier la faisabilité d'une offre d'un plat dit social à coût inférieur aux autres plats⁴⁰ pour garantir l'attractivité du paiement au plat auprès de tous les agents.

3.1.2 Le logement : un segment sur lequel les employeurs peinent à satisfaire toutes les demandes

Etat des lieux

L'action sociale en faveur du logement pérenne des agents s'appuie, pour l'essentiel, sur trois grands types de dispositifs :

- des conventions de réservation de logements dans le parc social⁴¹ qui permettent l'attribution de logements sociaux aux agents à due concurrence du nombre de logements réservés ;
- des aides non remboursables à l'installation au bénéfice des agents nouvellement nommés ;
- des prêts facilitant l'accèsion à la propriété ou l'amélioration de l'habitat.

Si les aides et les prêts présentent une utilité, le dispositif des conventions de réservation de logements occupe une place prépondérante.

Compte tenu d'une offre de logements contingentée, y compris pour les ministères les mieux-disants, une part significative des demandes des agents n'est pas satisfaite.

Il est à noter que les ministères tendent à développer, dans le cadre des conventions de réservation de logements, une offre spécifique à l'attention de jeunes agents sous la forme de logements meublés dont la durée d'occupation est limitée dans le temps et d'appartements en colocation dont l'occupation est par nature elle aussi limitée dans le temps.

Des ministères ont également pu mettre en place des bourses de logements qui mettent en relation leurs agents désireux de louer leur logement à d'autres collègues du ministère ou des particuliers privilégiant la location de leurs biens à des fonctionnaires. La garantie locative est également proposée par certains ministères à leurs agents.

⁴⁰ Pratique des restaurants administratifs de la Ville de Paris par exemple.

⁴¹ Des agents de certaines administrations peuvent aussi être logés dans le parc domanial de l'Etat. C'est le cas, par exemple, des douaniers qui peuvent accéder aux logements de la « Masse des douanes ». Ce parc est en tout état de cause réduit.

En matière de logement la DGAFP intervient selon deux modalités :

- elle finance sur le programme 148 l'aide interministérielle à l'installation ;
- elle pilote une plateforme logement⁴².

Problématiques

La question du logement pérenne est un sujet de préoccupation majeure des ministères car il s'agit d'un levier fort d'attractivité pour recruter et fidéliser leurs agents dans les zones en tension immobilière⁴³. Or, le segment du logement présente une dualité de situation particulièrement marquée entre :

- les ministères de l'Intérieur, économiques et financiers, ainsi que des Armées qui ont une offre ministérielle de logements conséquente et diversifiée ;
- les autres ministères qui dépendent du contingent préfectoral de 5 % et des sections régionales interministérielles d'action sociale (SRIAS) pour compléter leur offre de logements ministériels.

Cette disparité est d'autant plus problématique que le dispositif des conventions de réservation de logements sociaux nécessite des moyens budgétaires importants et ne peut donner lieu à un rattrapage rapide dans un contexte marqué par le ralentissement de la construction de logements sociaux.

En outre, cet outil présente trois limites :

- il induit un faible taux de rotation des agents logés ;
- un nombre mal connu de locataires logés *via* ce mécanisme n'a plus de liens avec le ministère ayant financé la réservation du logement⁴⁴ ;
- depuis la loi ELAN du 23 novembre 2018, les conventions de réservation de logements sont gérées en flux et non plus en stock⁴⁵.

Piste d'évolution

N°9 : Dans la mesure où la problématique du logement des jeunes agents en zone immobilière tendue est cruciale pour les attirer et les fidéliser, encourager les

⁴² Lancée en 2024, elle centralise toutes les informations utiles pour faciliter les démarches des agents dans leur recherche de logement. Elle regroupe des contenus (droits, ressources, simulateurs d'éligibilité) et des liens vers plus de vingt partenaires institutionnels permettant de couvrir un large spectre de solutions : logement social, logement intermédiaire, logement libre, accession à la propriété, prêts aidés, cautionnement locatif, cohabitation intergénérationnelle...

⁴³ En particulier les plus jeunes ou les plus modestes affectés en Ile-de-France mais aussi en Haute-Savoie, dans les Alpes-Maritimes, ou encore en Haute-Garonne.

⁴⁴ Des ministères évoquent la possibilité de faire signer à l'agent entrant dans un logement une déclaration sur l'honneur où il s'engage à quitter son logement en cas de changement de ministère.

⁴⁵ La gestion des droits en flux annuel, en remplacement de la gestion des droits en stock, limite l'efficacité des réservations de logements sociaux car les employeurs ont plus de mal à assurer l'adéquation qualitative et géographique des logements aux besoins des agents. Les ministères des Armées et de l'Intérieur bénéficient d'une dérogation et continuent de pratiquer la gestion en stock.

ministères à accroître leur offre de logements meublés provisoires ou en colocation et à communiquer dès l'ouverture des concours, sur ces facilités proposées aux agents.

3.1.3 L'enfance : un effort soutenu des employeurs, une tension mais moindre que pour le logement

Etat des lieux

Les prestations « enfance » distinguent deux types de prestations :

- la garde d'enfant ;
- les aides à la scolarité, à titre marginal.

Les prestations « enfance » sont le seul segment de l'action sociale où les moyens budgétaires de l'ASI sont du même ordre que le montant cumulé des moyens budgétaires ministériels.

Les aides à la garde d'enfant se décomposent en trois types d'aides :

- le CESU - garde d'enfant⁴⁶ ;
- la réservation de places en crèche collective ;
- l'offre de places en crèches collectives ministérielles.

Les aides financières à la scolarité, qui sont proposées par certains ministères, mettent en jeu des moyens budgétaires limités.

Si le CESU garde d'enfant relève d'une logique de guichet, l'offre de places en crèche, à l'instar de l'offre de logements sociaux, est contingentée. En conséquence, de nombreuses demandes d'agents ne sont pas satisfaites.

La DGAFP est particulièrement présente sur ce segment de l'action sociale et finance :

- le CESU garde d'enfant 0-6 ans à hauteur de 35,7 M€ dans le PLF 2025 ;
- les réservations de places en crèches à hauteur de 30,2 M€ dans le PLF 2025 ;
- elle fixe, en lien avec la DB, le montant de la PIM aide aux enfants handicapés.

Problématiques

Ces prestations constituent un levier d'attractivité auprès des agents jeunes parents, ainsi qu'un levier d'égalité professionnelle, appréciées des agents.

Il convient cependant de relever que les crèches des ministères⁴⁷ peinent à faire le plein⁴⁸, ce qui interroge sur leur devenir. En effet, le développement du télétravail rend moins attractives les crèches situées dans les locaux des employeurs

⁴⁶ La DGAFP délivre des CESU 0-6 ans. Certains ministères délivrent à titre complémentaires des CESU 6-12 ans.

⁴⁷ Le MINARM dispose d'un réseau de crèches ministérielles qui font le plein, ce réseau étant adossé à l'organisation de ce ministère et adapté aux contraintes spécifiques des militaires.

⁴⁸ Malgré l'ouverture des places à des publics extérieurs aux ministères.

comparativement à celles situées à proximité du domicile de l'agent ou sur l'itinéraire domicile-travail, alors même que les responsabilités liées à la réglementation des crèches peuvent être lourdes à supporter pour les ministères. A cette aune, les projets d'installation de crèches au sein des cités administratives doivent, dans le même esprit, être questionnés.

Si le système des réservations de places en crèche fonctionne de manière efficace (les places en crèches ministérielles étant attribuées après les places en crèches interministérielles permettant de maximiser les chances des agents d'obtenir une place), il est à noter que les agents travaillant dans un département mais résidant dans un autre département (pour ce qui concerne l'Ile-de-France) ou une autre région (pour ce qui concerne la province) ne peuvent bénéficier de place en crèches dans leur département de résidence.

Une demande (certes diffuse) émerge pour la mise en place de CESU garde d'enfant 12-18 ans. De l'avis des interlocuteurs rencontrés, il ne semble cependant pas pertinent de les mettre en place, tant du point de vue budgétaire que pour des raisons de fond.

En revanche, les CESU garde d'enfant 6-12 ans, présentent une utilité notamment pour les familles monoparentales. Or, seuls les agents de certains ministères en bénéficient, et une extension de ce dispositif à l'ensemble des agents publics pourrait répondre à un besoin.

Par ailleurs, les échanges avec le CGOS ont permis de constater que, contrairement à la pratique dans la FPE, les aides à la scolarité constituent un volet de l'action sociale de la FPH très sollicité par les agents (86,2 M€ dépensés en 2023).

Pistes d'évolution

N°10 : Concernant le segment enfance :

- les CESU garde d'enfant 6-12 ans présentant une utilité avérée mais ne bénéficiant qu'aux agents de certains ministères, la DGAFP pourrait expertiser l'intérêt d'étendre son offre de CESU garde d'enfants à cette tranche d'âge ;
- pour l'attribution de places en crèche, étudier la possibilité de mettre en place des procédures permettant aux agents résidant dans un département (en Ile-de-France) ou une région distincte de leur résidence administrative de se voir proposer des places dans leur département de résidence ;
- lancer une étude sur le devenir des crèches employeurs et notamment sur les conditions permettant de restaurer leur utilité dans le panel des solutions proposées par les employeurs.

3.1.4 Les loisirs : un tiraillement croissant entre prestations traditionnelles de nature collective et aspirations nouvelles plus individuelles

Etat des lieux

Ce segment de l'action sociale présente une hétérogénéité plus forte que les autres segments. Les différents types de prestations proposées aux agents peuvent être décomposés comme suit :

- les séjours familles ;
- les séjours enfants (*i.e.* les colonies de vacances) ;
- les activités culturelles et sportives ;
- l'arbre de Noël.

Les séjours « familles » et « enfants » sont proposés ou financés sous trois formes⁴⁹ :

- dans des structures appartenant aux ministères ou à leurs opérateurs d'action sociale ;
- *via* des prestations achetées auprès d'intervenants spécialisés dans les séjours « familles » ou « enfants » (ex. : Odalys ou Pierre et Vacances) ;
- les chèques vacances, dispositif du ressort exclusif de l'ASI.

Le modèle des séjours « familles » et « enfants » dans des résidences propriété de l'administration *lato sensu* est en perte de vitesse. En effet, la demande des agents pour ce type de prestations est en baisse et les moyens à mobiliser pour les mettre aux normes actuelles (y compris du point de vue des attentes des agents) sont élevés. Seules les « pépites » acquises de longue date dans des lieux prisés continuent à faire le plein⁵⁰. En conséquence, certains ministères se dessaisissent d'une partie de leur patrimoine (notamment les MEF)⁵¹. A l'instar des logements et des places en crèche, cette offre est, elle aussi, contingentée. Pour juguler les inconvénients de ce contingentement, certains ministères imposent un délai aux agents avant de pouvoir bénéficier à nouveau de ces facilités.

Les **séjours « familles »** proposées par les ministères⁵² dans des résidences appartenant aux grands opérateurs de tourisme du secteur commercial sont moins contingentées que les places offertes dans les structures leur appartenant (ou appartenant à leurs opérateurs) tout en permettant une tarification. Ce type de prestations permet une plus grande agilité pour faire évoluer l'offre des ministères, mais contrairement, aux séjours dans des résidences ministérielles, ils entretiennent moins le sentiment d'appartenance.

⁴⁹ Certains ministères développent des offres de séjours adaptées aux personnes souffrant d'un handicap.

⁵⁰ En basse saison, elles sont ouvertes au grand public pour assurer des recettes tout au long de l'année et ainsi contribuer à leur équilibre économique.

⁵¹ Parvenant aux mêmes constats, la Ville de Paris s'est délestée de la totalité de son patrimoine « séjours ».

⁵² *Via* leurs associations, fondations ou EP.

Même si la mission n'a pas été à même de le documenter, l'écart d'offres entre les ministères apparaît très important, sans qu'il ait été possible de déterminer si l'offre de chèques vacances apportait une contribution substantielle à la réduction de ces écarts.

Les **séjours « enfants »** dans des centres appartenant aux ministères ou *via* des prestations achetées profitent à tous car si les tarifs sociaux permettant la pleine participation des enfants des agents des catégories C et B, les enfants des agents de catégories A sont aussi présents en nombre. Selon les interlocuteurs de la mission, les séjours « enfants » sont plébiscités par les agents.

Les activités **sportives, culturelles ou récréatives** est assuré par des associations (ou fondations ainsi que l'IGESA pour les Armées) aux tailles et aux moyens variables⁵³. Il en résulte une très grande diversité des prestations proposées aux agents. Schématiquement, elles proposent des activités sportives (qui peuvent comprendre la participation à des compétitions), des sorties culturelles en groupe, ainsi que des prestations de billetterie sportive, culturelle ou récréative.

La prestation de **l'arbre de Noël** est, elle, hautement symbolique. Aux dires des interlocuteurs rencontrés par la mission, elle est porteuse d'une charge émotionnelle importante pour les agents et les services, notamment au sein de l'ATE. Si tous les services organisent un arbre de Noël⁵⁴, la valeur du cadeau reçu et les conditions d'âge des enfants (généralement de 0 à 12 ans) peuvent varier. De même, le moment de convivialité proposé (en semaine ou le week-end selon les services), souvent sous la forme d'un spectacle, peut être de nature très différente. Cette hétérogénéité constitue une source de tension au sein de l'ATE où les essais d'organisation commune n'ont pas forcément donné satisfaction (la massification du moment de convivialité représente un défi logistique sans pour autant donner satisfaction aux agents).

Sur ce segment, la DGAFP intervient sous deux angles :

- elle finance sur les chèques vacances à hauteur de 30,8 M€ dans le PLF 2025 ;
- elle fixe, en lien avec la DB, le montant de la PIM séjours « enfants ».

Problématiques

Contrairement aux trois segments précédents dont l'objet est de faciliter la vie des agents dans le champ professionnel, le segment « loisirs » porte sur le champ extra-professionnel. De ce fait, il pourrait, en première analyse, être considéré comme moins nécessaire ou utile que les autres. Dans un contexte de baisse de l'attractivité de la fonction publique, cette approche est à réfuter. Ces commodités proposées aux agents leur permettent en effet d'accéder à des loisirs qui pour certains leurs seraient

⁵³ Si certaines associations ont un « monopole » au sein des ministères (ex. : l'ASMA au sein du ministère de l'Agriculture), la configuration la plus fréquente fait cohabiter plusieurs structures.

⁵⁴ Contrairement à la plupart des prestations d'action sociale, les prestations servies ne sont pas conditionnées par des critères sociaux.

inaccessibles, c'est notamment le cas pour les séjours enfants et familles pour lesquels s'appliquent une tarification sociale particulièrement attractive pour les agents les plus modestes. C'est un peu moins vrai pour les activités culturelles et sportives, lesquelles, même si elles sont subventionnées, ne comportent pas, sauf exception de tarification sociale⁵⁵.

Par ailleurs, les ministères observent une opposition croissante entre les nouveaux agents plutôt demandeurs de prestations individuelles et les agents plus âgés (soutenus par les OS), davantage enclins à maintenir une dimension collective aux prestations proposées.

Pour autant, la problématique principale porte sur les écarts importants de prestations auxquelles ont accès les agents. La mission n'avait pas les moyens matériels de les mesurer de manière précise, mais au regard des éléments collectés, il existe un écart significatif entre, par exemple, les agents des MEF et ceux du MEN. Ces écarts ne pouvant être comblés par une hausse des moyens budgétaires de l'action sociale, certains ministères signent des conventions avec d'autres ministères pour que, par exemple, les enfants de leurs agents puissent accéder aux colonies de vacances proposées par l'autre ministère (ex. : les enfants des agents des SPM peuvent accéder aux colonies de vacances de l'IGESA).

Pistes d'évolution

N°11 : Concernant le segment loisirs :

- encourager les possibilités de conventionnement entre ministères pour permettre une égalisation des possibilités de séjours « enfants » des ministères. Opérer au préalable, la cartographie de l'offre nationale « séjours » de l'Etat ;
- intégrer l'arbre de Noël dans le champ des prestations d'action sociale à réglementation commune pour normer la valeur du cadeau reçu ainsi que les conditions d'âge, première étape vers de possibles mutualisations, notamment au sein de l'ATE.

3.1.5 Les aides aux agents en difficulté : des enjeux individuels importants relevant d'une gestion de proximité

Etat des lieux

Les prestations de secours recouvrent essentiellement des aides financières individuelles non remboursables ou des prêts accordés suivant des considérations d'aide sociale. A ces aides, s'ajoutent, dans des proportions encore limitées, des solutions d'hébergement d'urgence, soit pour des agents dans l'impossibilité

⁵⁵ Il serait en tout état de cause complexe de moduler le prix de places de théâtre ou pour une rencontre sportive en fonction du quotient fiscal des bénéficiaires.

temporaire de se loger⁵⁶, soit pour des agents victimes de violences intrafamiliales. Ces aides sont mises en œuvre dans le cadre des réseaux de service social des ministères (i.e. les correspondants sociaux). S'agissant d'un service de proximité, ce segment de l'action sociale est du ressort exclusif des ministères employeurs.

Les interlocuteurs rencontrés ont fait état d'une hausse de cette catégorie des prestations sans que cela emporte pour autant des commentaires particuliers.

Les aides d'urgence concernent de plus en plus souvent des aides financières versées à des agents touchés par des événements climatiques extrêmes, comme ce fut le cas à Mayotte en décembre 2024, mais il peut aussi s'agir, par exemple, d'aides financières versées dans de délais très courts aux ayants droits de policiers décédés.

Problématiques

Le dispositif des prestations de secours est rodé et s'appuie sur un réseau de correspondants sociaux investis. En outre, l'articulation entre aides non remboursables et prêts sociaux en fonction du degré de difficulté de l'agent est pertinente. En revanche, l'offre d'hébergement d'urgence, qui est jugée très utile, est très limitée, sans que l'on sache si elle est sous-calibrée par rapport aux besoins.

Concernant les aides d'urgence mise en place suite au passage du cyclone Chido à Mayotte, plusieurs des ministères rencontrés ont regretté l'absence de pilotage interministériel. Cette situation les a conduits à fixer eux-mêmes le montant des aides à leurs agents, ce qui s'est traduit par des écarts de soutien parfois significatifs entre des agents faisant face à la même situation.

Pistes d'évolution

N°12 : Concernant les aides aux agents en difficulté :

- compte tenu du coût inhérent à la création d'hébergement d'urgence, entreprendre des travaux pour recenser les places existantes et concevoir un dispositif permettant à des agents d'un ministère d'utiliser les places vacantes d'un autre ministère ;
- dans un souci de convergence et d'équité entre les agents de l'Etat en situation de précarité, le segment des prestations de secours pourrait relever du champ des prestations à réglementation commune ;
- pour les aides d'urgence au bénéfice d'agents touchés par des événements climatiques extrêmes, élaborer un arrêté interministériel permettant d'harmoniser à la fois les conditions d'attribution et le montant des aides, évitant les distorsions constatées récemment.

⁵⁶ Cas cités d'agents contraints de dormir dans leurs voitures suite à une séparation.

3.2 La convergence des prestations passe essentiellement par une mutualisation accrue et l'extension du périmètre des prestation à réglementation commune

La convergence des prestations est un sujet complexe. Tout d'abord, les ministères les mieux-disants en matière d'action sociale en font un levier d'attractivité et de fidélisation de leurs agents, ce qui encourage la différenciation des offres plutôt que leur convergence.

Compte tenu des écarts constatés entre ministères et de l'absence de marges de manœuvre budgétaires, la convergence des prestations ne peut passer que par une mutualisation des moyens, une interministérialisation de certains dispositifs d'action sociale, ou des actions de coordination interministérielle.

3.2.1 La mutualisation des prestations d'action sociale est un processus déjà entamé

La mission n'a pas pu procéder à un recensement exhaustif des dispositifs de mutualisation, mais peut cependant faire état des types de mutualisation suivants.

La **restauration** connaît deux types de mutualisation des structures :

- les RIA (un peu moins d'une centaine de structures) ;
- les conventions donnant accès aux agents d'un ministère au restaurant administratif d'un autre ministère. Le nombre de ces conventions n'est pas précisément connu.

Des projets de mutualisation des achats de denrées alimentaires ou d'un marché national de titres restaurant ont également été évoqués.

Pour le **logement**, la plateforme créée en 2024 par la DGAFP constitue un outil innovant de centralisation des données au bénéfice des agents.

Les ministères ont évoqué des dispositifs permettant de transmettre des offres de logements sociaux non acceptées par leurs agents pour éviter de perdre un tour de réservation, cependant les circuits mis en place sont trop longs au regard du temps des bailleurs sociaux. Ce dispositif pertinent dans son principe, manque d'efficacité en pratique. Il demanderait à être amélioré car la perte d'un tour de réservation est toujours un échec, potentiellement onéreux.

S'agissant de **l'enfance**, en matière de garde d'enfant, l'ASI est très présente ce qui garantit un niveau élevé d'équité entre agents (par comparaison avec les autres segments). Pour ce qui concerne les réservations de places en crèche, le calendrier des attributions (celles interministérielles intervenant avant celles ministérielles) permet d'optimiser l'offre. En outre, les crèches ministérielles, pour faire le plein, peuvent accueillir des enfants d'agents d'autres ministères.

Concernant les **loisirs**, pour les séjours « familles » et « enfants » dans des structures propriétés de l'administration *lato sensu*, des conventions permettent aux agents ou enfants d'agents d'un ministère de bénéficier des structures d'un autre ministère. A titre d'exemple, la fondation d'Aguesseau a signé de telles conventions avec le Conseil d'Etat, le Conseil constitutionnel, et l'AGRASC. Ces partenariats garantissent un haut niveau de fréquentation des structures concernées.

Les interlocuteurs ont mentionné le cas d'un centre de vacances copropriété de la fondation d'Aguesseau et d'ASF-logement (ex. ALPAF).

Certaines associations autorisent l'adhésion d'agents d'autres ministères ; c'est le cas l'ATSCAF⁵⁷ dans la limite de 20 % du total de ses adhérents⁵⁸.

Pour les **aides aux agents en difficulté**, des correspondants sociaux d'un ministère peuvent traiter les dossiers d'agents d'autres ministères. Cette configuration est normalement présente au sein de l'ATE.

En revanche, les **mutualisations issues d'initiatives locales** apparaissent peu nombreuses. Ont pu être citées :

- trois SRIAS s'associant pour organiser des séjours de vacances pour enfants handicapés, dispositif non reconduit car difficile à organiser malgré son intérêt ;
- des arbres de Noël interservices mais non renouvelés car très lourds à organiser sans pour autant donner pleine satisfaction aux intéressés.

Pistes d'évolution

N°13 : Pour réaliser des économies d'échelle et renforcer la convergence des prestations, élaborer une stratégie de mutualisation des prestations d'action sociale, et cartographier les potentialités concrètes de mutualisation des structures.

3.2.2 L'extension du périmètre des prestations à réglementation commune

Les prestations à réglementation commune permettent de garantir un seuil minimal d'intervention financière de l'Etat en faveur des agents. C'est un vecteur d'équité entre agents, même si rien n'interdit à un ministère de compléter sur ses moyens propres le soutien qu'il accorde à ses agents.

Outre la restauration, cet outil est utilisé pour les séjours « enfants » et les aides aux enfants handicapés. Son extension à d'autres champs, outre qu'elle permettrait de mieux piloter et coordonner l'action sociale de l'Etat serait à impact budgétaire limité.

⁵⁷ Association Touristique Sportive et Culturelle des Administrations Financières.

⁵⁸ L'association, qui compte environ 50 000 adhérents, admet également l'adhésion de salariés du secteur privé.

Piste d'évolution

N°14 : Etudier la possibilité d'étendre le périmètre des prestations à réglementation commune en commençant par les prestations de secours et l'arbre de Noël.

3.2.3 La rationalisation des procédures

3.2.3.1 Le partage des bonnes pratiques

La convergence des prestations peut aussi passer par la diffusion des bonnes pratiques. Cependant, que ce soit au niveau central ou au niveau déconcentré, la mission a fait le constat, qui reste à confirmer, que les services se parlent assez peu.

Au niveau local, les PFRH et SGCD rencontrés, bien qu'intéressés, dans le principe, par les pratiques de leurs homologues en charge de l'action sociale, n'en ont pas connaissance. Les démarches d'échanges entre départements d'une même région sont rares. Au CIAS, les discussions sont limitées à l'ASI, alors même que ce comité a une « *fonction d'observatoire des réalisations et des projets ministériels dans le domaine de l'action sociale* »⁵⁹.

Le partage des bonnes pratiques est particulièrement utile en matière de commande publique, le modèle d'organisation dominant consistant pour les ministères à confier la gestion des prestations à une association qui fréquemment fait appel à des prestataires privés *via* des marchés publics ou à passer eux-mêmes les marchés. La négociation des marchés publics et le suivi des prestataires privés posent des difficultés dans de nombreux ministères, qui n'ont que peu de candidatures lors des renouvellements. Des besoins de partage interministériel des compétences en la matière et de retour d'expérience ont été évoqués.

3.2.3.2 Les pistes de simplification pour l'accès aux prestations

A titre complémentaire, le sujet de la convergence des prestations peut aussi porter sur les procédures, notamment par leur simplification. Cette approche viserait à alléger la tâche des services mais aussi à renforcer l'accessibilité des prestations d'action sociale auprès de certaines catégories d'agents enclins à renoncer à bénéficier de certaines prestations en raison de la lourdeur des démarches à entreprendre.

La mission ayant peu rencontré d'agents exerçant des fonctions opérationnelles, le sujet de la simplification des procédures n'a été abordé qu'à titre marginal. Cependant, ont été évoqués plusieurs pistes de nature à faire converger les processus de l'action sociale.

⁵⁹ Article 6 du décret n°2006-21 du 6 janvier 2006 relatif à l'action sociale au bénéfice des personnels de l'Etat.

Pistes d'évolution

N°15 : (DGAFP, ministères) Simplifier et harmoniser les modalités d'attribution des prestations, notamment pour les agents des services déconcentrés en :

- passant en revue les pièces justificatives demandées pour en diminuer le nombre ;
- diffusant les bonnes pratiques ;
- élaborant un formulaire unique au sein de l'ATE pour un même type de prestations ;
- élaborant un SI action sociale unique au sein de l'ATE.

4. Actualiser les textes organisant l'action sociale et sécuriser la mise en œuvre des dispositifs

Le corpus des règles de l'action sociale repose essentiellement sur :

- l'article 9 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1993, aujourd'hui codifié aux articles L. 731-1 à L. 733-2 du CGFP ;
- le décret n°2006-21 du 6 janvier 2006 relatif à l'actions sociale au bénéfice des personnels de l'Etat.

Ces dispositions constituent le socle commun de l'action sociale ministérielle et interministérielle et définissent les grands principes qui leur sont applicables, notamment le principe de la participation des agents à la définition et à la gestion de l'action sociale.

Conformément aux dispositions de l'article L. 731-1 précité, coexistent deux types de prestations :

- individuelles, le plus souvent régies par voie de circulaire (prestations de chèque-vacances, de l'aide à l'installation des personnels de l'Etat, et du CESU garde d'enfants 0-6ans)⁶⁰ ;
- collectives qui comprennent la restauration collective, la réservation de logements et de places en crèches et qui ne sont pas, à l'exception de la restauration, définies au niveau réglementaire⁶¹.

La mise en œuvre d'une part importante de ces prestations met en jeu le respect des règles de la commande publique.

4.1 L'actualisation des textes organisant la mise en œuvre de l'action sociale

4.1.1 Le décret n°2006-21 du 6 janvier 2006

Le caractère imprécis du décret de 2006 a été évoqué à plusieurs reprises au sujet du niveau de norme requis pour mettre en œuvre les dispositifs d'action sociale : chaque ministère est-il libre d'organiser comme il l'entend son action sociale ou doit-il organiser un cadre réglementaire détaillant les différentes prestations ?

Si, dans certains ministères, des normes réglementaires (le plus souvent des circulaires ou arrêtés, plus exceptionnellement des décrets) définissent et encadrent les prestations ministérielles d'action sociale, d'autres départements ministériels mettent en place des prestations sous forme de formulaires ou de notes d'information à destination des agents.

⁶⁰ L'aide médicale à domicile (AMD), qui fait partie des prestations individuelles, fait exception à ce principe, ses modalités étant prévues par un décret.

⁶¹ C'est-à-dire par voie de circulaire.

Par ailleurs, la mise en œuvre des dispositifs d'action sociale est fragilisée par l'absence de délégation réglementaire, récemment mise en lumière lors d'une requête dont a été saisi le Conseil d'Etat suite au retrait des agents retraités du champ des bénéficiaires de la prestation de chèque vacances⁶². En effet, ni les articles du CGFP, ni le décret n°2006-21 ne donnent expressément habilitation aux différents départements ministériels ou à la DGAFP pour adopter par voie réglementaire les dispositions relatives aux différentes prestations d'action sociale. Cette question a également fait l'objet d'une question parlementaire rappelant le principe d'une délégation expresse d'une loi ou d'un décret⁶³.

En l'absence d'une telle habilitation, c'est l'ensemble des dispositifs de l'ASI et des ASM qui est remis en question. Dans un souci de sécurité juridique et de clarté quant au niveau de norme adéquat, une telle délégation devrait être prévue dans le décret n°2006-21.

Enfin, une modification du décret n°2006-21 pourrait être l'occasion de clarifier le dispositif de décharges applicables aux présidents, vice-présidents et co-animateurs du CIAS et des SRIAS. En l'absence de dispositions spécifiques, les décharges d'activité partielle ou totale nécessaires au bon exercice de ces fonctions sont accordées sur la base du droit commun⁶⁴ ou prennent la forme d'une autorisation d'absence pour nécessités de service. La fragilité de ce dispositif et l'incertitude qu'il génère compte tenu des différences de traitement qu'il peut induire en fonction des ministères incitent à clarifier de manière pérenne le régime de ces décharges.

Piste d'évolution

N°16 : Réviser le décret de 2006 pour répondre aux attentes de clarification quant :

- au niveau de normes adéquat pour mettre en œuvre les dispositifs d'action sociale ;
- aux délégataires habilités à les piloter ;
- au dispositif de décharges applicables aux présidents, vice-présidents et co-animateurs du CIAS et des SRIAS.

4.1.2 La circulaire n°1931 du 15 juin 1998

Plusieurs ministères ont affirmé le besoin d'une révision de la circulaire n°1931 du 15 juin 1998, qui règlemente les prestations d'action sociale à réglementation commune (les prestations dites « PIM »).

⁶² Circulaire du 2 août 2023 relative au chèque-vacances au bénéfice des agents de l'Etat.

⁶³ Cette question a également fait l'objet d'une question parlementaire rappelant le principe d'une délégation expresse d'une loi ou d'un décret : Question écrite n°593 de Madame Else Joseph, sénateur (80 - Ardennes) JO du 03/10/2024, page 3463.

⁶⁴ Autorisations spéciales d'absence accordées au titre de l'article 15 du décret du 28 mai 1982.

La circulaire PIM a déjà fait l'objet de plusieurs projets de refonte au sein de la DGAFP. Datée, lourde et complexe, elle est difficile d'interprétation et devrait être actualisée compte tenu de l'évolution de certaines prestations. D'un point de vue formel, le texte de la circulaire est complété par trois circulaires qui en modifient le contenu, sans pour autant le remplacer. La structure du texte en deux parties « principes généraux » et « dispositions spécifiques à chaque prestation » est difficilement lisible.

Sur le fond, la circulaire doit être actualisée pour intégrer les évolutions du droit intervenues depuis 1998. A titre d'exemple, la revalorisation annuelle des prestations PIM pour compenser l'inflation, adoptée par voie de circulaire, n'est pas prévue dans les textes et relève d'un usage, d'une pratique consensuelle insatisfaisante du point de vue juridique. De même, la situation des agents de l'Etat exerçant dans les territoires ultra-marins vis-à-vis de ces prestations mérite d'être précisée.

Piste d'évolution

N°17 : Refondre la circulaire de 1998 pour améliorer la lisibilité du droit de l'action sociale et l'adapter aux dernières évolutions intervenues.

4.2 Sécuriser la mise en œuvre de l'action sociale au regard des règles de la commande publique

4.2.1 Prévenir le risque de requalification des prestations en quasi-régie

Plusieurs ministères confient à des organismes à but non lucratif, avec lesquels une convention pluriannuelle d'objectif et de moyens a été conclue, la gestion de prestations d'action sociale. Ces prestations sont appelées prestations en « quasi régie » (ou prestations « *in-house* »). Cette modalité de gestion d'une politique publique par un organisme privé déroge aux règles de la commande publique (absence de mise en concurrence des opérateurs sur le marché), et est conforme au droit européen de la concurrence à condition de respecter un certain nombre de critères listés par la jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour de justice de l'Union européenne.

A ce titre, le Conseil d'Etat dans son avis n°369315 du 23 octobre 2003, Fondation Jean-Moulin⁶⁵, liste les quatre éléments à prendre en compte pour déterminer qu'une prestation relève ou non d'une activité à caractère économique (et doit, dans l'affirmative, être soumise aux règles de la commande publique) :

- la nature des prestations : les prestations doivent être distinguées des activités à caractère « purement marchand ». Leur contenu doit permettre d'identifier une « vocation sociale » ;

⁶⁵ Reprise et complété par : Autorité de la concurrence – Avis n°12-A-10 du 12 avril 2012 relatif à un projet de décret relatif à l'introduction d'une aide au maintien à domicile pour les retraités de l'Etat.

- le contexte de l'attribution des prestations : elles doivent constituer un « élément de la politique de gestion des ressources humaines » du ministère ;
- le but poursuivi : la gestion des prestations par un organisme tiers doit « satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général autre qu'industriel et commercial »⁶⁶ ;
- les conditions dans lesquelles les prestations sont mises en œuvre (notamment l'existence ou non d'un contrôle de l'Etat sur la gestion des prestations, les caractéristiques de l'organisme et de son financement).

L'analyse de ces éléments doit permettre de déterminer si la délégation de gestion de prestations sociales à un organisme tiers s'adresse à des opérateurs concurrentiels ou constitue la continuité d'une politique d'action sociale.

L'appréciation de ces critères n'est pas sans difficultés, comme en témoigne le contentieux en cours devant le Conseil d'Etat, opposant le CGOS à l'association Plurelya. La pérennité des critères édictés par l'avis Jean Moulin y est remise en question, l'association Plurelya affirmant l'incompatibilité du quasi-monopole de gestion de l'action sociale par le CGOS avec le droit européen de la concurrence.

Ce contentieux fait écho à un référé de la Cour des comptes qui conclut, sur la base des critères établis dans l'avis Jean Moulin, que la gestion des prestations d'action sociale par le CGOS n'est pas suffisamment encadrée et « expose l'activité à des risques potentiels de requalification en activité économique échappant au caractère exclusif de l'action sociale et de distorsion de concurrence »⁶⁷.

4.2.2 La technicité du droit de la commande publique : un défi pour les petites structures

La gestion de certaines prestations d'action sociale, en particulier la réservation de places en crèches et la restauration, passe par la conclusion de marchés publics avec des opérateurs privés. Ce processus pose des difficultés pour les administrations.

Plusieurs ministères ont exprimé le besoin d'un accompagnement renforcé dans la négociation des marchés, notamment en matière de restauration (compte tenu de la technicité réglementaire de la matière).

Un guide de conclusion de marché portant sur la réservation de places en crèches est en cours de révision, et un guide pratique pour les acheteurs sur l'adaptation des marchés publics de la restauration collective face à des évolutions de prix imprévisibles a également été publié en 2023. De même, le guide pratique d'intégration des produits durables et de qualité dans les marchés publics de la restauration a été mis à jour en

⁶⁶ Voir sur ce point la jurisprudence européenne sur le but non lucratif : CJCE, Arrêt Sodemare du 17 juin 1997, affaire C-70/95, point 32.

⁶⁷ Cours des comptes, Référé n°S2018-0312, 14 février 2018.

janvier 2024 et peut permettre de mieux accompagner les ministères face aux nouvelles exigences issues de la loi EGalim.

Par ailleurs, la responsabilité des gestionnaires publics trouve particulièrement à s'appliquer à la commande publique *via* un série d'infractions pénales applicables en cas de non-respect des principes de la commande publique. Les obligations de transparence et de stricte égalité entre les candidats jouent tout au long de la procédure, y compris lors des phases de « *sourcing* » et de négociation. En cas de manquement grave à ces obligations, qui sont délimitées par une jurisprudence particulièrement fournie du Conseil d'Etat et de la Cour de justice de l'Union européenne, l'acheteur public peut être poursuivi pour favoritisme, corruption ou abus de pouvoir. Les risques de contentieux sont élevés, et un rappel des règles applicables et des risques encourus serait utile.

Pistes d'évolution

N°18 : Pour sécuriser la mise en œuvre de l'action sociale dans le cadre de la commande publique :

- inciter les ministères, dans le sens d'une plus grande sécurité juridique, à s'assurer de la conformité de leurs opérations avec les critères fondant les prestations en quasi-régie ;
- finaliser la mise à jour du guide de conclusion des marchés pour les crèches, et mettre en place un réseau d'échange sur les bonnes pratiques dans la conclusion des marchés (en particulier des marchés de restauration).

ANNEXES

Annexe n°1 : Liste des personnes rencontrées

Jeudi 12 décembre 2024

Ministère de l'Intérieur

- Christophe Lanteri, sous-directeur de l'action sociale et de l'accompagnement du personnel – DRH
- Mélanie Samson, adjointe au sous-directeur de l'action sociale et de l'accompagnement du personnel
- Romaric Bolzan, chef du bureau du pilotage des publiques sociales

Ministère de la Transition écologique et du logement

- François Lepage, sous-directeur des politiques sociales, de la prévention et de la protection complémentaire
- Hélène Deplagne, adjointe au sous-directeur des politiques sociales, de la prévention et de la protection complémentaire
- Aurore Dromby, cheffe du bureau des prestations d'action sociale

Lundi 16 décembre 2024

Ministère des affaires sociales

- Benoît Germain, sous-directeur du dialogue social, des politiques sociales et des conditions sociales
- Houria Bensekhria, cheffe du bureau de l'innovation et action sociale

Mercredi 18 décembre 2024

Ministères de l'Education nationale, Jeunesse, Sports, Enseignement supérieur, Recherche

- Maryline Genieys, sous-directrice des politiques sociales
- Marie-Laure Martineau-Gisotti, cheffe du département de l'action sanitaire et sociale

Lundi 6 janvier 2025

Services du Premier ministre

- Frédéric Sollazzi, sous-directeur des ressources humaines
- Maryse Feuille, cheffe du bureau de la qualité de vie au travail
- Sarah Zlotagora, bureau de la qualité de vie au travail

Mercredi 8 janvier 2025

Ministères économiques et financiers

- Christophe Mauboussin, sous-directeur des politiques sociales et des conditions de travail
- Cécile Buchel, adjointe au sous-directeur
- Thierry Chassat, chef du bureau politiques sociales
- Sophie Bellard-Lucats, adjointe au chef du bureau politiques sociales

Vendredi 10 janvier 2025

DGAC-Météo France

- Yohann Thomas, chef du bureau ASIC
- Isabelle Laforgia, responsable AS Météo France

Lundi 13 janvier 2025

Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

- Muriel Soret, déléguée à la solidarité et à l'engagement
- Jean-François Laborie, délégué adjoint
- Jean-Pierre Pauly, chef du bureau solidarité, santé, sécurité au travail
- Morgane Paulin, cheffe de bureau (Nantes)

Mercredi 22 janvier 2025

Ministère de l'Intérieur (DGPN)

- Laurence Goutard-Chamoux, sous-directrice de la prévention, de l'accompagnement et du soutien des personnels
- Ismail Atari, chef du bureau des politiques ministérielles de l'enfance et du logement

Ministère de la Culture

- Stéphane Lagier, chef du service des ressources humaines
- Elsa Ciray, sous-directrice des politiques et relations sociales et de l'expertise statutaire
- Stéphanie Ricatti, cheffe du bureau de l'action sociale
- Anne-Claire Terrin, adjointe à la cheffe du bureau de l'action sociale

Vendredi 24 janvier 2025

Fédération Action sociale finances

- Florence Fraboulet, directrice générale de la FASF
- Vincent Verroye, directeur général ASF Logement
- Christophe Marmin, directeur général des services ASF Restauration
- Armelle Le Hire Ringenbach, directrice générale ASF Vacances

Ministère des Armées

- Serge Pinson, chef du service de l'action sociale des Armées
- Luc Chaperon, adjoint du chef du service de l'action sociale des Armées
- Pierre-Benjamin Gracia, chef du bureau du suivi de la réglementation et des actions sociales
- Valérie Meunier, Inspectrice technique de l'action sociale des administrations de l'Etat

Jeudi 30 janvier 2025

Ministère de la Justice

- Sophie Reynes, sous-directrice du dialogue social, de la négociation et de la qualité de vie au travail
- Catherine Deshors, sous-directrice de la stratégie, de l'attractivité et de l'accompagnement des évolutions professionnelles

Lundi 3 février 2025

CGOS

- Didier Jegu, directeur général CGOS

Mercredi 5 février 2025

IGAC

- Sylviane Tarsot-Gillery, inspectrice générale des affaires culturelles
- Emmanuel Hamelin, inspecteur général des affaires culturelles

Jeudi 6 février 2025

Fondation Jean Moulin

- Jean-Marie Wilhelm, directeur général
- Pascal Yeh, directeur général adjoint

Lundi 10 février 2025

IGESR

- Catherine Moreau, inspectrice générale de l'éducation, du sport et de la recherche
- Stéphane Aymard, inspecteur de l'éducation, du sport et de la recherche

Mardi 11 février

PFRH Nouvelle-Aquitaine

- Sonia Baillet, directrice de la PFRH

SGCD 94

- Laetitia Maupied, cheffe de bureau de l'action sociale
- Sophie Ghez, adjointe à la cheffe de bureau de l'action sociale
- Ilham Naji, gestionnaire crèches-logement-AEH-séjours
- Melissa Braz, gestionnaire crèches-logement-AEH-séjours
- Jessica Faustin, gestionnaire budgétaire
- Séverine Deurveilher, gestionnaire budgétaire

Mercredi 12 février

SGCD 35

- Anne Barbré, directrice du secrétariat général commun départemental
- Anne-Marie Bourdinière, cheffe du SRH
- Elisabeth Souris, pôle action sociale du SRH

Jeudi 13 février

SGCD 33

- Béatrice Chevalier, directrice du secrétariat général commun départemental
- Maylis Comets, cheffe du service des ressources humaines
- Martine Bon, cheffe du pôle action sociale, qualité de vie et des conditions de travail

Vendredi 14 février

PFRH Bretagne

- Isabelle Moreau, conseillère action sociale et environnement professionnel

Ministère de l'agriculture

- Armelle Falaschi, cheffe du bureau de l'action sanitaire et sociale

Mardi 18 février 2025

PFRH Ile-de-France

- Yann-Gaël Jaffré, directeur de la PFRH
- Prasanth Moganadas, CASEP, chargé de projets de la PFRH

Mercredi 18 février 2025

Fondation d'Aguesseau

- Christophe Guillemot, directeur général des services
- Sarah El Qaisi, cheffe du bureau des politiques sociales

Jeudi 9 février 2025

IGESA

- Hugues de La Giraudière, directeur général
- Geneviève Buttafoco, directrice des Prêts et des Actions Sociales

12 mars 2025

Ville de Paris

- Marie Le Gonidec de Kerhalic, directrice adjointe de la direction des ressources humaines
- Odile Hubert-Habart, cheffe du bureau de l'action sociale

14 mars 2025

Préfecture de police de Paris

- Guillaume Douheret, DRH de la préfecture de police
- Pascal Le Borgne, DRH adjoint de la préfecture de police
- Murièle Boireau, sous-directrice de la prévention et de la QVT

Annexe n°2 : Panorama de l'action sociale ministérielle⁶⁸

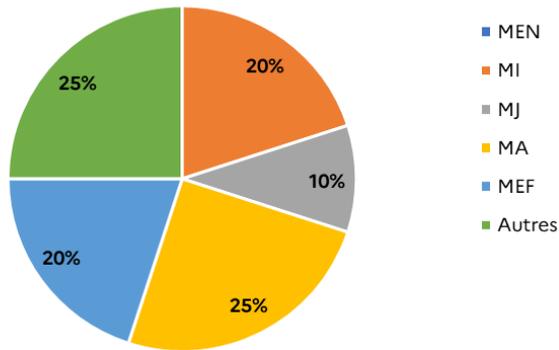
	Structure de gestion de l'ASM						Gouvernance				Opérateurs				Information										
	Mission en cours sur le sujet	Sous-direction	Service à compétence nationale	Délégation	Déconcentration régionale	Déconcentration départementale	CAS	CCAS ou CNAS	GT internes CCAS/CNAS	CAS interrégionale ou régionale	CAS départemental ou équiv.	Fondations	Associations	EPIC	EPA	Contrat d'objectifs ou équivalent	Internet ministériel	Intranet	Application ministérielle	Lettres d'information	Webinaires	Forum/présentation aux nouveaux arrivants	Guides papier des prestations disponibles	Via correspondants AS	Enquêtes de satisfaction régulières
MEF		X			X	X	X	X		X		X		X	X								X	X	
MA			X		X		X	X		X		X	X		X		X						X		
MI		X			X	X	X	X		X	X	X			X		X		X	X			X		
MJ		X		X		X	X	X	X		X	X			X		X						X		
MC	X	X		X		X	X	X	X		X										X	X			
MEAE				X		X	X	X										X		X					
MSS		X				X	X	X				X					X		X				X		X
MASA		X				X						X													
MENJS	X	X			X		X		X			X			X		X	X		X					
MTEL		X				X	X	X		X		X			X		X				X		X		
DGAC-Météo France						X	X	X				X				X	X		X	X			X		
SPM		X				X	X	X				X					X		X		X	X			

	Restauration								Logement						Enfance				Loisirs (vacances-culture-sport)				Aides		
	Restaurant gestion associative	Restaurant administratif avec marché public	RIA	Restaurants conventionnés	Titres restaurant	Espaces de restauration	Frigo connectés	Plateaux repas	Domanial	Réservation auprès de bailleurs	Exception gestion en stock Loi Elan	Colocation	Meublés/foyers	Logements d'urgence	Aides au logement	Crèches employeur	Crèches gérées par un opérateur	Réservation de berceaux avec marché	Facilités horaires atypiques (crèches, assistantes maternelles)	CESU + de 6 ans	Colonies/résidences gérées par un opérateur	Réservations auprès d'un prestataire autre		Association sportive	Arbre de Noël
MEF	X		X	X	X		X		X	X		X	X	X	X					X	X	X	X	X	X
MA									X	X	X				X	X	X	X			X	X	X	X	X
MI					X	X				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
MJ	X			X			X		X		X	X	X	X			X			X	X	X	X	X	X
MC		X		X	X		X		X					X			X					X	X	X	X
MEAE	X	X		X			X		X													X	X	X	X
MSS		X													X		X			X		X	X	X	X
MASA	X		X	X	X				X	X				X	X						X	X	X	X	X
MENJS		X	X						X						X						X	X	X	X	X
MTEL		X		X											X	X					X		X	X	X
DGAC-Météo France		X		X	X	X	X	X	X			X		X			X						X	X	X
SPM	X	X		X											X					X			X	X	X

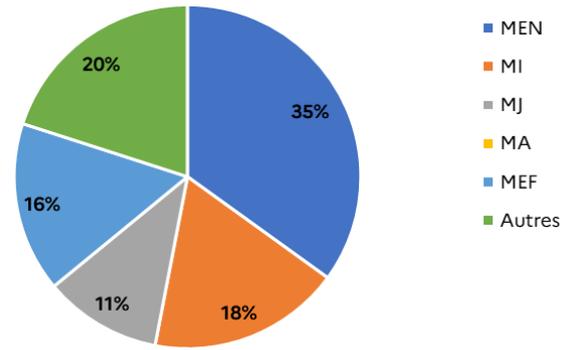
⁶⁸ Panorama non exhaustif, s'appuyant sur les données recueillies lors des entretiens et issues de la documentation transmise.

Annexe n°3 : Les données de l'action sociale interministérielle

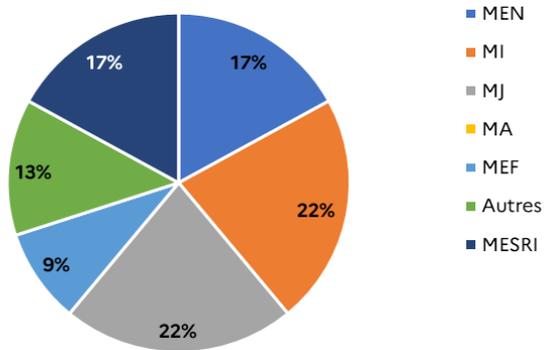
Bénéficiaires de la restauration (PIM repas)



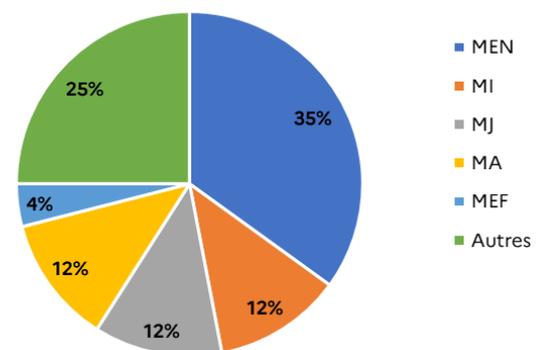
Bénéficiaires de l'action sociale locale



Bénéficiaires des logements pérennes et temporaires

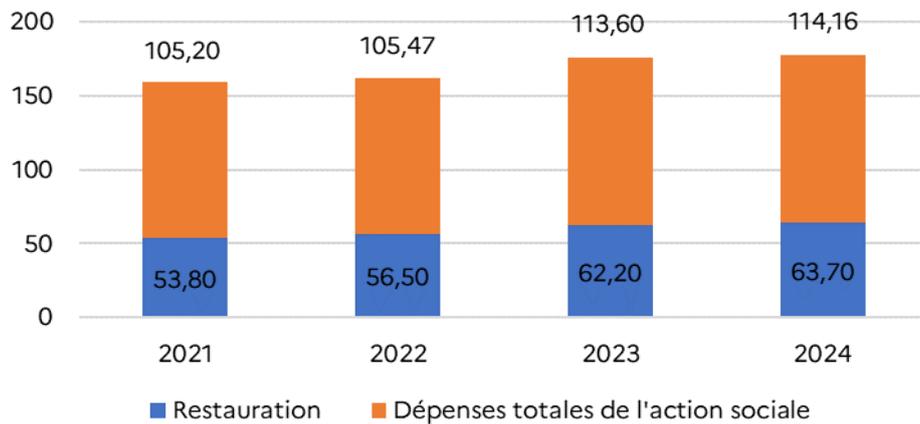


Réservation de places en crèches



Annexe n°4 : L'exemple de l'action sociale des ministères économique et financiers

Dépenses d'action sociale 2021-2024
(en millions d'euros)



Les dépenses d'action sociale des MEF en 2024
(en millions d'euros)

