

N° 4195

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 mai 2021

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020* (n° 4090),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 26

**GESTION DES FINANCES PUBLIQUES
ET DES RESSOURCES HUMAINES :**

FONCTION PUBLIQUE

CRÉDITS NON RÉPARTIS

Rapporteur spécial : M. ÉRIC ALAUZET

Député

SOMMAIRE

SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS	7
RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	9
INTRODUCTION	11
PREMIÈRE PARTIE : REVUE DES DÉPENSES	13
I. LE PROGRAMME 148 <i>FONCTION PUBLIQUE</i>	13
A. LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES	15
1. L'École nationale d'administration (ENA).....	15
2. Les Instituts régionaux d'administration (IRA).....	15
3. La préparation aux concours de la fonction publique.....	16
4. La formation interministérielle	16
5. Le financement des organisations syndicales	17
6. Les indicateurs de performance	17
7. La prise en compte des enjeux environnementaux	17
B. L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE	19
1. Les prestations d'action sociale individuelles.....	19
2. Les prestations d'action sociale collectives	20
3. Les sections régionales interministérielles d'action sociale	20
4. La rénovation des restaurants inter-administratifs.....	20
5. Les indicateurs de performance	21
6. La prise en compte des enjeux environnementaux	21
C. L'APPUI ET L'INNOVATION EN MATIÈRE DE RESSOURCES HUMAINES	21
1. Les fonds de soutien en matière de ressources humaines.....	22
2. Une augmentation significative des crédits d'études et de communication	22
3. Les indicateurs de performance	23
D. DES AVANCÉES CONCERNANT LA COMPLÉMENTAIRE SANTÉ ET LA PRÉVOYANCE DES AGENTS PUBLICS	23

II. LA MISSION CRÉDITS NON RÉPARTIS	25
A. LE PROGRAMME 551 <i>PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES</i>	26
B. LE PROGRAMME 552 <i>DOTATION POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES</i>	27
DEUXIÈME PARTIE : LES MOYENS AFFECTÉS À L’ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE	31
I. L’ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE, PILOTÉE PAR LA DGAFP, VIENT COMPLÉTER L’ACTION SOCIALE MINISTÉRIELLE	32
II. LES PRESTATIONS FINANCÉES PAR LE PROGRAMME 148 AU TITRE DE L’ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE	34
A. LES PRESTATIONS D’ACTION SOCIALE INDIVIDUELLES.....	34
1. Le chèque-vacances	34
2. Le chèque emploi service universel.....	35
3. L’aide à l’installation des personnels de l’État.....	36
4. L’aide au maintien à domicile	37
B. LES DISPOSITIFS D’ACTION SOCIALE COLLECTIFS.....	38
1. Les réservations de logements sociaux.....	38
2. L’aide au logement temporaire.....	39
3. La réservation de places en crèche.....	40
4. La rénovation des restaurants inter-administratifs.....	40
5. L’action des sections régionales interministérielles d’action sociale	41
III. DÉVELOPPER UNE ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE QUI RÉPONDE MIEUX AUX BESOINS ACTUELS DES FONCTIONNAIRES	43
A. LA HAUSSE DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE L’ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE.....	43
1. Une tendance récente à l’augmentation du nombre de bénéficiaires, soutenue par la DGAFP	43
a. Les bénéficiaires du chèque-vacances	43
b. Les bénéficiaires du chèque emploi service universel.....	44
c. Les bénéficiaires de l’aide à l’installation des personnels de l’État	45
d. Les bénéficiaires de l’aide au maintien à domicile.....	46
2. Renforcer la visibilité de l’action sociale interministérielle pour en accroître l’efficacité	47
a. Un nombre important d’agents éligibles ne bénéficient pas de l’action sociale interministérielle.....	47
b. La nécessité de renforcer la visibilité de l’action sociale interministérielle	47

B. MIEUX ÉVALUER LES DISPOSITIFS DE L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE POUR LES MODERNISER	48
1. Renforcer l'évaluation des prestations de l'action sociale interministérielle	48
a. Des outils d'évaluation encore limités	48
b. L'évaluation doit dépasser la simple mesure du coût des prestations	49
2. Moderniser l'action sociale interministérielle pour mieux prendre en compte les besoins des agents	50
a. Réaffirmer l'importance de l'action sociale interministérielle pour l'attractivité de la fonction publique.....	50
b. Moderniser l'offre d'action sociale pour mieux l'adapter aux demandes des agents publics	51
EXAMEN EN COMMISSION	53
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	55
SOURCES UTILISÉES	57

SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

1. L'exécution 2020 du programme 148 *Fonction publique* est inférieure à la prévision, avec un taux d'exécution de 95,4 % en AE et de 94,5 % en CP. La sous-exécution se concentre principalement sur l'action sociale interministérielle (– 6 %), la mise en œuvre de certaines prestations ayant été particulièrement perturbée par la crise sanitaire, notamment celle du chèque emploi service universel (– 9,6 millions d'euros). La crise a aussi touché la formation des fonctionnaires, dont les crédits diminuent de 5,5 % en AE et de 6 % en CP par rapport à 2019.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 148 *FONCTION PUBLIQUE* EN 2020

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2020	Exécution 2020	Écart LFI / exécution	LFI 2020	Exécution 2020	Écart LFI / exécution
Action 01 – Formation des fonctionnaires	79,27	77,78	– 2 %	79,27	77,39	– 2,4 %
Action 02 – Action sociale interministérielle	125,00	117,21	– 6 %	125,00	117,43	– 6 %
Action 03 – Appui et innovation RH	5,67	5,27	– 7 %	5,67	3,56	– 37 %
Total	209,94	200,26	– 4,6 %	209,94	198,38	– 5,5 %

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performance 2020 du programme 148.

Toutefois, malgré l'impact de la crise, l'exécution est similaire à son niveau de 2019, à la fois pour les AE (– 1,8 %) et pour les CP (– 0,2 %).

2. En 2020, la mission *Crédits non répartis* a été mise à contribution dans le cadre de la crise sanitaire. La deuxième loi de finances rectificative pour 2020 a augmenté le montant des crédits de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles de 1,62 milliard d'euros.

EXÉCUTION DE LA MISSION *CRÉDITS NON RÉPARTIS* EN 2020

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI + LFR	Exécution	Taux d'exécution	LFI + LFR	Exécution	Taux d'exécution
Programme 551 – Provision relative aux rémunérations publiques	16,0	6,0	37,5 %	16,0	6,0	37,5 %
Programme 552 – Dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles	2 044,0	1 648,0	80,6 %	1 744,0	1 648,0	94,5 %
Total	2 060,0	1 654,0	80,3 %	1 760,0	1 654,0	94,0 %

Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performance 2020 de la mission *Crédits non répartis*.

Ces crédits ont permis de financer le fonds de solidarité pour les entreprises, des achats de masques, la compensation des pertes d'exploitation des salles de spectacle et de cinéma et les aides aux citoyens les plus précaires. La dotation a donc pleinement joué son rôle, en finançant des dépenses manifestement urgentes ou imprévisibles dans un contexte de crise sanitaire et économique.

En outre, pour la première fois depuis 2008, le programme 552 n'a pas été utilisé pour financer les fonds spéciaux, signe d'une plus grande sincérité budgétaire. Cette avancée résulte de la hausse des crédits dédiés aux fonds spéciaux dans la loi de finances pour 2020.

3. Le rapporteur spécial a choisi pour thème d'évaluation les moyens affectés à l'action sociale interministérielle.

Il note une volonté de mettre fin à une lente mais constante diminution des moyens consacrés aux aides et salue les **efforts consentis ces dernières années** pour augmenter les dépenses du chèque-vacances et du chèque emploi service universel. En parallèle, les aides collectives ont été abondées afin d'augmenter le nombre de places en crèche, tandis que la réservation de logements sociaux a été relancée en 2020.

L'action sociale interministérielle manque encore de visibilité ; c'est pourquoi il est nécessaire de la faire connaître davantage auprès des agents publics pour que tous ceux qui y ont droit puissent en bénéficier.

Les outils d'évaluation de l'action sociale interministérielle sont encore très limités. Il conviendrait de les développer pour mieux cerner les besoins des agents qui en bénéficient. À cet égard, les enquêtes de satisfaction menées par la DGAFP présentent encore des biais. Leur externalisation prochaine devrait permettre de mieux analyser la performance des dépenses.

L'action sociale interministérielle est un levier non négligeable pour renforcer l'attractivité de la fonction publique et mener une politique de ressources humaines proactive, notamment pour faciliter les affectations dans des zones géographiques moins attractives ou sur des postes impliquant des conditions de travail plus difficiles.

Enfin, le rapporteur spécial estime nécessaire de **renforcer la prise en compte du développement durable dans le domaine de l'action sociale interministérielle.** Il s'agira notamment d'améliorer le cahier des charges ambitieux de prestataires, afin de mieux évaluer la qualité environnementale des bâtiments qui hébergent les crèches, les logements mis à la disposition des agents publics et les restaurants inter-administratifs.

RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Recommandation n° 1 : Renforcer la formation des agents de la fonction publique de l'État aux enjeux environnementaux, en mettant notamment l'accent sur les compétences nécessaires au verdissement de la commande publique et à la mise en œuvre du « budget vert ».

Recommandation n° 2 : Renforcer la visibilité de l'action sociale interministérielle pour permettre à l'ensemble des agents publics qui y ont droit d'en bénéficier.

Recommandation n° 3 : Renforcer les outils d'évaluation de l'action sociale interministérielle pour mieux adapter les prestations servies aux besoins des agents publics.

Recommandation n° 4 : Renforcer la prise en compte des enjeux environnementaux et écologiques dans le domaine de l'action sociale interministérielle, notamment pour les dispositifs collectifs.

INTRODUCTION

Le présent rapport analyse l'exécution, pour l'année 2020, des crédits du programme 148 *Fonction publique*, alors rattaché à la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* ⁽¹⁾. Le rapport analyse également l'exécution de la mission *Crédits non répartis* pour 2020.

Le programme 148, placé sous la responsabilité de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), porte des crédits alloués à la formation des fonctionnaires de l'État, à l'action sociale interministérielle ainsi qu'à la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Toutefois, le programme 148 ne résume pas à lui seul l'action de la DGAFP, qui s'est vue confier la mission de direction des ressources humaines de l'État, en application du décret n° 2016-1804 du 22 décembre 2016 ⁽²⁾.

La mission *Crédits non répartis* a pour objectif de soutenir rapidement des dépenses imprévues qui se révéleraient en cours de gestion. Elle repose, d'une part, sur une provision relative aux rémunérations publiques qui ne peuvent être réparties entre les missions et programmes du budget général au moment du vote de la loi de finances initiale et, d'autre part, sur une dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles.

Outre l'exécution 2020, le présent rapport propose également une analyse sur le thème d'évaluation choisi par le rapporteur spécial, l'action sociale interministérielle, qui représente près de 60 % des crédits du programme 148.

(1) En 2021, le programme 148 *Fonction publique* a été rattaché à la mission *Transformation et fonction publiques*.

(2) Décret n° 2016-1804 du 22 décembre 2016 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique et à la politique de ressources humaines dans la fonction publique.

PREMIÈRE PARTIE : REVUE DES DÉPENSES

L'exécution des crédits du programme 148 *Fonction publique* en 2020 est inférieure à la prévision en raison des conséquences de la crise sanitaire sur certaines prestations de l'action sociale interministérielle, notamment le chèque emploi service universel.

La mission *Crédits non répartis* fait l'objet d'une forte sur-exécution en raison d'importantes ouvertures de crédits en loi de finances rectificative pour 2020 destinées à financer les dépenses imprévisibles générées par la crise sanitaire.

Le présent rapport s'attache également à analyser la mise en œuvre du nouveau régime de complémentaire santé des agents publics qui implique une plus grande participation de l'État et donne un éclairage sur le sujet de la prévoyance.

Par ailleurs, dans la perspective du projet de loi de finances pour 2022, le rapporteur tient à formuler des propositions afin d'améliorer l'efficacité environnementale du programme 148.

I. LE PROGRAMME 148 FONCTION PUBLIQUE

Le programme 148 *Fonction publique* finance des actions de gestion des ressources humaines menées sous la responsabilité de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), qui s'est vue confier la mission de direction des ressources humaines de l'État, en application du décret n° 2016-1804 du 22 décembre 2016 ⁽¹⁾. S'il a été rattaché à la mission *Transformation et fonction publiques* en 2021, il faisait encore partie de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* en 2020.

La **loi de finances pour 2020** ⁽²⁾ a doté le programme 148 *Fonction publique* de 209,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP). S'y ajoutait en outre une prévision de 3 millions d'euros de fonds de concours dans le cadre de l'action sociale interministérielle.

L'exécution 2020 s'élève à 200,3 millions d'euros en AE et 198,4 millions d'euros en CP. Elle est donc **inférieure à la prévision**, avec un taux d'exécution de 95,4 % en AE et de 94,5 % en CP. La sous-exécution se concentre principalement sur l'action sociale interministérielle (– 6 %), la mise en œuvre de certaines prestations ayant été particulièrement perturbée par la crise sanitaire liée à l'épidémie de la covid-19, notamment celle du chèque emploi service universel (– 9,6 millions d'euros).

(1) Décret n° 2016-1804 du 22 décembre 2016 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique et à la politique de ressources humaines dans la fonction publique.

(2) Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 148 *FONCTION PUBLIQUE* EN 2020

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2020	Exécution 2020	Écart LFI / exécution	LFI 2020	Exécution 2020	Écart LFI / exécution
Action 01 – Formation des fonctionnaires	79,27	77,78	– 2 %	79,27	77,39	– 2,4 %
Action 02 – Action sociale interministérielle	125,00	117,21	– 6 %	125,00	117,43	– 6 %
Action 03 – Appui et innovation des RH	5,67	5,27	– 7 %	5,67	3,56	– 37 %
Total	209,94	200,26	– 4,6 %	209,94	198,38	– 5,5 %

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performance.

Depuis la réforme du financement des dépenses d'apprentissage au sein des services de l'État, en 2018, **aucun emploi n'est inscrit sur le programme 148**. Celui-ci comprend néanmoins de faibles dépenses de personnel (91 929 euros consommés en 2020) constituées de rémunérations accessoires au titre de la formation interministérielle déconcentrée.

L'exécution 2020 est légèrement inférieure au niveau de 2019, à la fois pour les AE (– 1,8 %) et pour les CP (– 0,2 %). La crise sanitaire a beaucoup perturbé les activités de formation des fonctionnaires, dont les crédits diminuent de 5,5 % en AE et de 6 % en CP. Malgré une nette sous-exécution, les dépenses liées à l'action sociale interministérielle progressent par rapport à 2019, en AE (+ 0,2 %) et surtout en CP (+ 5,3 %).

ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 148 *FONCTION PUBLIQUE*

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	2018	2019	2020	Évolution 2018-2019	2018	2019	2020	Évolution 2018-2019
Action 01 – Formation des fonctionnaires	83,82	82,35	77,78	– 5,5 %	83,89	82,36	77,39	– 6 %
Action 02 – Action sociale interministérielle	114,19	117,01	117,21	+ 0,2 %	112,30	111,57	117,43	+ 5 %
Action 03 – Appui et innovation RH	5,02	4,54	5,27	+ 16 %	5,43	4,90	3,56	– 27 %
Total	203,03	203,90	200,26	– 1,8 %	201,62	198,82	198,38	– 0,2 %

Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performance.

Les **engagements non couverts par des paiements** au 31 décembre 2020 s'élèvent à 33,48 millions d'euros (contre 31,59 millions d'euros un an plus tôt). Leur niveau est maîtrisé puisqu'ils représentent environ 17 % des CP exécutés en 2020. Ils sont principalement concentrés sur la réservation de berceaux en crèche (23,4 millions d'euros), mais concernent aussi la rénovation des restaurants inter-administratifs (2,2 millions d'euros), la réservation de logements (1,9 million d'euros) et l'informatique (1,4 million d'euros).

A. LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES

Les crédits du programme 148 *Fonction publique* contribuent au financement de la formation des fonctionnaires de l'État. Ils financent la formation initiale dans les écoles interministérielles de formation dont la DGAFP assure la tutelle administrative : l'École nationale d'administration (ENA) et les Instituts régionaux d'administration (IRA). Ils financent aussi des opérations de formation continue au niveau interministériel.

En 2020, les crédits de l'action 01 *Formation des fonctionnaires* ont atteint 77,8 millions d'euros en AE et 77,4 millions d'euros en CP. La crise sanitaire a largement affecté les activités de formation, conduisant à une légère sous-exécution des crédits votés en loi de finances (- 2 %) ainsi qu'à une baisse non négligeable de la dépense par rapport à 2019 (- 6 %).

1. L'École nationale d'administration (ENA)

La **subvention pour charges de service public** versée par le programme 148 à l'École nationale d'administration (ENA) s'établit à **30,4 millions d'euros**. Son montant est proche du niveau prévu en loi de finances (30,6 millions d'euros) et stable par rapport à 2019 (30,6 millions d'euros).

Un **dégel partiel de la réserve de précaution** (0,13 million d'euros) a néanmoins été nécessaire pour le maintien de la rémunération des élèves de l'ENA et des stagiaires des cycles préparatoires ⁽¹⁾.

2. Les Instituts régionaux d'administration (IRA)

La **subvention pour charges de service public** versée par le programme 148 aux Instituts régionaux d'administration (IRA) s'élève à 39,7 millions en AE et en CP. Elle est très légèrement inférieure aux crédits votés en loi de finances initiale (40,1 millions d'euros), l'écart correspondant à la réserve de précaution de 1 % appliquée en début d'exercice.

Les dépenses sont inférieures de 9 % à leur niveau de 2019 (44,8 millions d'euros). Cette diminution résulte, d'une part, de la **crise sanitaire** qui a affecté l'organisation des formations et, d'autre part, de la **poursuite de la réforme de la scolarité** mise en œuvre à partir de 2020. Les élèves attachés demeurent formés sur un an mais sont placés dans leur future affectation au cours des quatre derniers mois, ce qui permet aux IRA de ne les rémunérer que huit mois sur douze.

Par ailleurs, **le ministère de l'intérieur a cessé, en 2020, de recruter directement ses attachés d'administration**. Les recrutements ont donc été effectués *via* les IRA pour tous les ministères, à l'exception du ministère de

(1) Décret n° 2020-1469 du 27 novembre 2020 relatif à la rémunération des élèves de l'École nationale d'administration et des stagiaires des cycles préparatoires de l'École nationale d'administration.

l'éducation nationale, les IRA ne formant pas suffisamment d'attachés au regard de ses besoins. D'autres recrutements directs ont aussi eu lieu, à titre exceptionnel, au profit de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

3. La préparation aux concours de la fonction publique

Le montant des **allocations pour la diversité dans la fonction publique** – qui constitue une aide sous condition de ressources aux étudiants et aux demandeurs d'emploi pour la préparation aux concours de catégorie A ou B – a atteint 3,04 millions d'euros en AE et 2,94 millions d'euros en CP. L'exécution est légèrement supérieure à la prévision (3 millions d'euros en AE comme en CP) en raison d'une augmentation du nombre de bénéficiaires.

Le rapporteur spécial se réjouit de la dynamique du dispositif, qui constitue une part importante des actions menées en faveur de la promotion de l'égalité des chances dans la fonction publique.

Les crédits destinés au financement des vingt-deux **instituts et centres de préparation à l'administration générale** (IPAG-CPAG) ont atteint 400 000 euros en 2021. L'exécution est conforme à la prévision et stable par rapport à 2019.

4. La formation interministérielle

L'exécution de la dotation consacrée à la formation interministérielle s'est élevée à 2,3 millions d'euros en AE et 1,8 million en CP. Elle se situe donc nettement en deçà des prévisions de la loi de finances initiale (2,7 millions d'euros en AE comme en CP). En effet, les activités de formation ont été largement réduites en raison de la crise sanitaire, notamment au moment du premier confinement.

Les **actions de formation mises en œuvre au niveau déconcentré** *via* les plateformes régionales d'appui à la gestion des ressources humaines ont représenté 1,2 million d'euros en AE et 1,1 million d'euros en CP. Les dépenses ont permis de poursuivre la mutualisation des actions de formation entre les différents services de l'État en région.

Les crédits exécutés ont également financé la **mise en place d'offres interministérielles de formation pour les filières métiers transverses** de l'administration centrale et des services déconcentrés (ressources humaines, achat public, immobilier, numérique, transformation de l'action publique) pour 800 000 euros en AE et 400 000 euros en CP.

Enfin, la dotation a participé au financement de l'**organisation des concours d'accès aux IRA** (400 000 euros en AE et 300 000 euros en CP).

5. Le financement des organisations syndicales

L'action 01 du programme 148 finance enfin des **subventions aux organisations syndicales** représentatives de fonctionnaires de l'État au niveau national afin de contribuer à la formation des membres du Conseil supérieur de la fonction publique (CSFPE). L'attribution de ces subventions est encadrée par le décret n° 2000-1215 du 11 décembre 2000 ⁽¹⁾. Le montant accordé à chaque organisation syndicale est déterminé compte tenu du nombre de ses sièges au CSFPE et fixé par un arrêté du ministre chargé de la fonction publique.

Le montant des crédits exécutés s'élève à 2,2 millions d'euros en 2020. Il est conforme à la prévision et stable par rapport à 2019.

6. Les indicateurs de performance

L'indicateur 2.1 du programme 148 relatif aux dépenses consacrées à la formation initiale dans les IRA et l'ENA montre que le **coût moyen annuel d'un élève IRA** a diminué de 62 921 euros en 2019 à 44 260 euros en 2020. La réforme de la scolarité impliquant la prise en charge des rémunérations des élèves durant seulement huit mois contre douze auparavant entraîne des économies.

Le **coût moyen annuel d'un élève ENA** est quant à lui stable (82 691 euros en 2020 contre 82 494 euros en 2019) et reste inférieur à la prévision en raison d'économies réalisées sur les coûts de recrutements et sur les enseignements dans le contexte de crise sanitaire.

Néanmoins, **l'indicateur est limité**, puisqu'il est très dépendant du nombre relativement réduit d'élèves dans les IRA et à l'ENA et peut donc facilement connaître des variations significatives. La DGAFP elle-même indique qu'il est « *à considérer avec précaution car le coût des charges fixes n'est pas diminué d'autant* » ⁽²⁾.

7. La prise en compte des enjeux environnementaux

Depuis 2018, le schéma directeur de la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de l'État, piloté par la DGAFP, constitue le nouvel outil de pilotage de la politique de formation des agents publics de l'État. Le schéma applicable à la période 2021-2023 poursuit plusieurs axes stratégiques parmi lesquels figurent les enjeux liés à la transition écologique, l'éco-responsabilité, le changement climatique et le rapport à la science. Ces travaux se traduiront par la construction d'un tronc commun de formation pour l'acquisition de réflexes partagés par les élèves des écoles de la haute fonction publique.

(1) Décret n° 2000-1215 du 11 décembre 2000 relatif à la subvention versée aux organisations syndicales représentatives de fonctionnaires de l'État.

(2) Rapport annuel de performance 2020 du programme 148 Fonction publique de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines, page 202.

En outre, la plateforme interministérielle Mentor, dont l'ouverture est prévue au printemps 2021, proposera deux modules de formation sur la thématique de la transition écologique et du développement durable en lien avec le quotidien professionnel des agents. À ce titre, deux formations en ligne seront accessibles aux agents en libre-service :

– un module de formation à l'éco-responsabilité dans son quotidien professionnel : comprendre les enjeux environnementaux ; savoir mobiliser les ressources humaines et matérielles ainsi que les outils nécessaires pour adopter des projets de service responsables ; mettre en œuvre des pratiques individuelles dans le cadre d'une démarche de développement durable et de responsabilité sociale ;

– un module de formation des futurs cadres supérieurs de l'État relatif à la transition écologique : être capable d'appréhender les causes des changements environnementaux en cours ; intégrer les enjeux de transition écologique dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques et la gestion des organisations publiques.

L'ensemble de ces actions fera l'objet d'un suivi précis par la DGAFP. L'enquête annuelle formation mise en œuvre chaque année par la DGAFP permettra le suivi de certains d'indicateurs (nombre de stagiaires et d'agents formés, nombre de jours stagiaires) sur les thèmes de formation prioritaire en lien avec les objectifs du schéma directeur, dont ceux relatifs aux enjeux liés à la transition écologique.

Le rapporteur spécial salue ces avancées en matière de formation au développement durable. Dans la perspective du projet de loi de finances pour 2022, il propose de renforcer la formation des agents de la fonction publique de l'État aux enjeux liés à la transition écologique, en mettant notamment l'accent sur les compétences nécessaires au verdissement de la commande publique et à la mise en œuvre du « budget vert », qui traverse l'ensemble des missions et actions des ministères, des opérateurs et des prestataires de l'État. En parallèle, il est nécessaire d'évaluer l'impact de ces formations sur l'efficacité de l'action des agents de la fonction publique dans ces domaines.

<p>Recommandation n° 1 : Renforcer la formation des agents de la fonction publique de l'État aux enjeux environnementaux, en mettant notamment l'accent sur les compétences nécessaires au verdissement de la commande publique et à la mise en œuvre du « budget vert ».</p>
--

B. L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE

Les CP consommés sur l'action 02 *Action sociale interministérielle* ont atteint 117,4 millions d'euros en 2020, soit près de 60 % des dépenses du programme 148. L'action sociale interministérielle fait partie intégrante de la politique de gestion des ressources humaines de l'État en ce qu'elle finance des prestations visant à améliorer les conditions de travail et de vie des agents publics et de leur famille. Elle constitue ainsi un socle de prestations commun à l'ensemble des ministères.

L'action 02 du programme 148 repose principalement sur des prestations interministérielles d'action sociale de nature individuelle, gérées directement par la DGAFP au niveau central, et sur des prestations collectives, dont la gestion est déléguée au niveau déconcentré. L'exécution 2020 laisse apparaître une nette sous-exécution (– 6 % en AE et en CP) qui résulte principalement des conséquences de la crise sanitaire sur certaines prestations, notamment le chèque emploi service universel (– 9,6 millions d'euros).

1. Les prestations d'action sociale individuelles

En 2020, le montant des CP consommés au titre des prestations d'action sociale individuelles s'élève à 81,4 millions d'euros.

S'agissant des aides aux familles, les dépenses consacrées au **chèque-vacances** représentent 39,8 millions d'euros en AE et 40,1 millions d'euros en CP. La consommation 2020 est supérieure aux prévisions de la loi de finances pour 2020 (+ 1,76 million d'euros en AE et + 2,06 millions d'euros en CP). Cette **sur-exécution** résulte de l'attribution exceptionnelle, décidée en cours d'année, d'une bonification complémentaire de 100 euros pour les bénéficiaires du dispositif âgés de moins de quarante-cinq ans (+ 4,87 millions d'euros).

Les crédits liés au **chèque emploi service universel** pour la garde des jeunes enfants de moins de six ans sont nettement inférieurs à la prévision. La consommation finale s'établit à 28,5 millions d'euros en CP, en retrait de 9,6 millions d'euros par rapport aux crédits votés dans la loi de finances pour 2020. Cette **sous-exécution** résulte d'un moindre recours à la garde d'enfants de moins de six ans dû à la crise sanitaire et aux mesures de confinement (64 885 ouvertures de droit en 2020 contre 57 569 en 2019). La création d'une nouvelle tranche et la revalorisation du barème n'ont donc pas pleinement produit leurs effets en 2020. Toutefois, une dynamique positive a été constatée au dernier trimestre 2020 avec une exécution supérieure de 70 % à celle constatée au dernier trimestre 2019.

Concernant les aides au logement, le montant des crédits exécutés pour l'**aide à l'installation des personnels** de l'État a atteint 6,8 millions d'euros en AE et en CP, en retrait de 1,2 million d'euros par rapport aux crédits votés en loi de finances. La baisse du nombre de bénéficiaires (8 799 en 2020 contre 9 582 en 2019) s'est poursuivie en 2020 en raison des restrictions aux déménagements imposées par la crise sanitaire.

Quant à l'**aide au logement d'urgence**, l'exécution 2020 s'établit à 1,4 million d'euros en CP. La consommation est supérieure aux crédits votés en loi de finances initiale (+ 500 000 euros). Le dispositif a été fortement mobilisé en 2020 pour couvrir les dépenses exceptionnelles liées à la crise sanitaire, notamment dans les régions à forte tension immobilière.

Les dépenses affectées à l'**aide au maintien à domicile** pour les pensionnés civils et ouvriers de l'État de plus de 55 ans n'entrant pas dans le champ des allocataires de l'aide à l'autonomie s'élèvent à 3 millions d'euros en AE et en CP, en retrait de 400 000 euros par rapport aux prévisions.

2. Les prestations d'action sociale collectives

Outre les prestations d'action sociale individuelles, le programme 148 a aussi financé des prestations collectives à hauteur de 29 millions d'euros en CP.

Les dépenses affectées à la **réservation de places en crèche** ont atteint 25,7 millions d'euros en CP (auxquels s'ajoutent 730 000 euros issus de fonds de concours). Elles sont inférieures de 1,35 million d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale. Malgré l'impact de la crise sanitaire sur l'activité des crèches, la réduction des dépenses demeure limitée dans la mesure où les réservations font l'objet d'un contrat avec les structures d'accueil dont le financement est assuré sur une base annuelle.

Les crédits affectés à la **réservation de logements sociaux** ont atteint 3 millions d'euros en AE et 2,6 millions d'euros en CP et sont largement supérieurs à la prévision (+ 2,4 millions d'euros en CP). Le dispositif a fait l'objet d'une relance des réservations de logements conventionnels auprès de bailleurs sociaux en Île-de-France, zone où l'immobilier est en forte tension, qui s'est traduit par la signature de six conventions avec des bailleurs sociaux pour la réservation de cent cinquante logements supplémentaires.

3. Les sections régionales interministérielles d'action sociale

Les dépenses des **sections régionales interministérielles d'action sociale** (SRIAS) ont atteint 4,7 millions d'euros en AE et 4,6 millions d'euros en CP. Elles sont légèrement supérieures aux crédits votés en loi de finances initiale (4,1 millions d'euros en AE et en CP). Malgré la crise sanitaire, l'activité des SRIAS, chargés de proposer des actions au bénéfice des agents de leur région, est restée particulièrement dynamique.

4. La rénovation des restaurants inter-administratifs

L'action 02 du programme 148 comprend aussi des dépenses d'investissement qui financent la **rénovation et la mise aux normes des restaurants inter-administratifs**, financés par la DGAFP mais dont les maîtres d'ouvrage sont soit les préfetures, soit la direction de l'immobilier de l'État. La consommation s'établit à 4 millions d'euros de CP en 2020, soit un montant inférieur à la prévision (– 900 000 euros). L'écart résulte de retards de travaux liés à la crise sanitaire.

Dans le cadre du programme de rénovation des cités administratives, le dispositif a fait l'objet d'un décret de virement de 1,6 million d'euros en AE et en CP à destination du programme 348 *Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants* pour la rénovation du restaurant inter-administratif de Mâcon.

5. Les indicateurs de performance

Les **indicateurs de performance** du programme 148 demeurent limités, puisqu'ils se contentent de mesurer le coût moyen annuel de réservation d'une place en crèche (indicateur 3.2) et le coût de gestion des prestataires extérieurs chargés de la gestion de certaines prestations d'action sociale (indicateur 3.1). Ils ne **donnent pas une vision claire de la performance obtenue pour chacune des prestations.**

L'indicateur 3.1 laisse apparaître un résultat supérieur à la prévision (5,6 % contre 5,18 %) qui englobe plusieurs évolutions contradictoires :

– le coût de gestion de l'aide à l'installation des personnels de l'État est en hausse en raison de la diminution du nombre de bénéficiaires en 2020 ;

– le coût de gestion du chèque-vacances est en baisse du fait de la baisse du nombre de bénéficiaires et du volume d'épargne ;

– le coût de gestion du chèque emploi service universel est en recul en raison de la hausse du nombre de bénéficiaires et du volume d'épargne.

6. La prise en compte des enjeux environnementaux

Le rapporteur spécial souligne, à ce stade, que la prise en compte des enjeux environnementaux dans le domaine de l'action sociale interministérielle apparaît balbutiante et insuffisamment évaluée. En conséquence, il recommande de renforcer la prise en compte du développement durable. Il s'agira notamment d'améliorer le cahier des charges des prestataires des dispositifs collectifs, afin de mieux évaluer la qualité environnementale des bâtiments qui hébergent les crèches, les logements mis à la disposition des agents publics et les restaurants inter-administratifs. À l'intérieur de ces établissements, des partages de bonnes pratiques pourront aussi être diffusés pour sensibiliser les usagers et les professionnels aux enjeux écologiques (choix des produits alimentaires, produits d'hygiène et d'entretien).

C. L'APPUI ET L'INNOVATION EN MATIÈRE DE RESSOURCES HUMAINES

En 2021, l'action 03 *Appui et innovation en matière de ressources humaines* a bénéficié de 5,3 millions d'euros en AE et 3,6 millions d'euros en CP. L'exécution est en recul par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale (– 7 % en AE et – 37 % en CP). Si les AE progressent par rapport à 2019 (+ 16 %), les CP sont en nette baisse (– 27 %).

1. Les fonds de soutien en matière de ressources humaines

Dans le cadre de sa mission stratégique et de prospective, la DGAFP assure la gestion de quatre fonds qui lui permettent de lancer des appels à projet en vue de soutenir l'appui et l'innovation en matière de ressources humaines dans la fonction publique d'État.

Le **fonds de soutien à l'innovation en matière de ressources humaines** (FIRH), a consommé 0,6 million d'euros, contre une prévision d'1 million d'euros (en AE comme en CP), qui ont permis de financer trente-trois projets innovants retenus par le comité de direction⁽¹⁾. En raison de la crise sanitaire, un nombre important de projets ont pris du retard et 380 000 euros n'ont pas pu être consommés.

Le **fonds interministériel pour l'amélioration des conditions de travail** (FIACT), a consommé 0,6 million d'euros en AE et 0,5 million d'euros en CP en 2020, contre une prévision de **1,1 million d'euros** (en AE comme en CP). En 2020, cinquante-quatre projets ont bénéficié d'un financement. Toutefois, la crise sanitaire a entraîné de nombreux retards qui ont reporté l'engagement et le paiement des crédits. Les actions initialement prévues en 2020 seront réalisées en 2021, ce qui constitue un report de charges sur le budget du FIACT 2021.

Le **fonds pour les systèmes d'information en matière de ressources humaines** (FSIRH) n'a consommé que 0,6 million d'euros en AE et 0,2 million d'euros en CP, contre une prévision initiale de 1,3 million d'euros (en AE comme en CP). Le fonds a financé la mise en œuvre du volet numérique du compte personnel de formation dans la fonction publique pour 917 700 euros et des charges évaluatives de 2019 pour 336 041 euros. Toutefois, il faut retrancher du montant total un avoir de 1,08 million d'euros pour 2019, d'où un taux d'exécution très faible.

Le **fonds pour l'égalité professionnelle** (FEP) a consommé 400 000 euros, contre une prévision de 1 million d'euros (en AE et en CP). Cinquante-neuf projets ont été retenus en 2020, mais la crise sanitaire a contraint à différer la mise en œuvre de certaines actions qui seront financées sur le budget 2021.

2. Une augmentation significative des crédits d'études et de communication

Les moyens consacrés à la communication et aux études s'élèvent à 3,1 millions d'euros en AE et 1,9 million d'euros en CP. Ils excèdent de loin la prévision de la loi de finances (1,2 million d'euros).

La hausse des dépenses est notamment due au **débloqué de 1,2 million d'euros supplémentaires en fin de gestion pour financer des dépenses informatiques**, notamment la Place de l'emploi public, le site des offres d'emploi de la fonction publique, et Mentor, la future plateforme de formation en ligne sur le périmètre de l'État qui devrait couvrir les premiers ministères d'ici à fin 2021.

(1) Le comité de direction du FIRH est composé de représentants de la DGAFP, de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et de la direction de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT) ainsi que de personnalités qualifiées.

3. Les indicateurs de performance

L'indicateur 1.1 montre que la **part des agents ayant basculé dans le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)** reste stable à 90 % (comme en 2019). L'ensemble des corps et emplois de la fonction publique étant, depuis 2020, susceptible de basculer dans le RIFSEEP, l'indicateur est supprimé en 2021.

L'indicateur 1.2 montre que le **nombre de corps de fonctionnaires relevant de l'État ou des établissements publics administratifs**, après des mesures de fusion ou de mise en extinction, reste fixé à 288, comme en 2019, et devrait rester sensiblement le même au cours des prochaines années.

En définitive, **les indicateurs du programme 148 rendent peu compte du rôle et de la performance de la DGAFP** dans sa mission de direction de la politique de ressources humaines de l'État.

D. DES AVANCÉES CONCERNANT LA COMPLÉMENTAIRE SANTÉ ET LA PRÉVOYANCE DES AGENTS PUBLICS

Comme il l'avait fait dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2021, **le rapporteur tient à souligner les avancées récentes réalisées en matière de complémentaire santé pour les agents publics.**

L'ordonnance du 18 février 2021 relative à la protection sociale complémentaire ⁽¹⁾ a été publiée et fera prochainement l'objet d'un projet de loi de ratification. Sur le modèle du dispositif existant dans le secteur privé, elle **impose aux employeurs publics de financer au moins 50 % de la complémentaire santé de leurs agents**. Cette obligation de prise en charge doit s'appliquer à l'État à compter de 2024. Elle sera mise en œuvre progressivement, à mesure que les contrats en cours conclus avec les organismes complémentaires référencés arriveront à échéance.

L'ordonnance ouvre également la possibilité aux employeurs publics de participer à des contrats de prévoyance couvrant les risques d'incapacité de travail, d'invalidité, d'inaptitude ou de décès. En outre, elle prévoit que lorsqu'un accord valide au sens du I de l'article 8 *quater* de la loi du 13 juillet 1983 ⁽²⁾ prévoit la conclusion par l'employeur public d'un contrat collectif, cet accord peut contenir une obligation de participation obligatoire de l'employeur au financement de la protection sociale complémentaire prévoyance, ainsi qu'une obligation de souscription des agents publics à ce contrat collectif.

(1) Ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021 relative à la protection sociale complémentaire dans la fonction publique.

(2) Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (dite « loi Le Pors »).

Enfin, l'ordonnance précise que ces contrats doivent être conformes aux règles des contrats solidaires et responsables prévus par le code de la sécurité sociale. De plus, ils doivent préserver la mise en œuvre de dispositifs de solidarité entre les bénéficiaires et respecter le principe général de mutualisation des risques entre les actifs, les retraités et les ayants droit.

S'agissant de la fonction publique territoriale, l'ordonnance donne un cadre aux employeurs territoriaux en créant une obligation de participation financière à la protection sociale complémentaire « prévoyance » qui ne peut être inférieure à 20 % d'un montant de référence fixé par décret ainsi qu'en prévoyant l'instauration, par décret, de garanties minimales en matière de protection sociale complémentaire « prévoyance ».

Il convient de saluer ces premières avancées, qui sont indispensables pour renforcer la protection des agents publics, notamment chez les jeunes générations.

Sur ce sujet, le rapporteur spécial tient par ailleurs à dissiper une crainte exprimée par certaines organisations syndicales : non, **le financement par l'État de la complémentaire santé des agents publics ne conduira pas à une réduction du budget de l'action sociale interministérielle**. Il n'y a aucune corrélation et, *a fortiori*, aucun transfert budgétaire entre les deux sujets. En tout état de cause, le coût de la complémentaire santé sera *in fine* beaucoup plus élevé que le budget total de l'action sociale interministérielle.

Les prochaines discussions porteront sur l'élaboration d'un accord de méthode qui devra déterminer les modalités d'organisation du dialogue social en matière de protection sociale complémentaire. Le calendrier de mise en œuvre devrait s'articuler autour de quatre principales étapes : la mise en place d'un régime transitoire de remboursement partiel des cotisations pour les risques « santé » qui devrait être effectif à compter du 1^{er} janvier 2022 ; la définition du cadre dans lequel sera construit le régime « cible » de participation des employeurs de l'État ; **la mise en place d'une discussion relative au volet prévoyance** et l'organisation des négociations collectives ainsi que la conclusion des futurs contrats collectifs à adhésion obligatoire.

II. LA MISSION *CRÉDITS NON RÉPARTIS*

La mission *Crédits non répartis* est composée de deux provisions prévues à l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ⁽¹⁾ :

– le **programme 551** a pour objet de financer les mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition ne peut être déterminée avec précision au moment du vote de la loi de finances initiale ;

– le **programme 552** constitue une dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles. Il vise à couvrir les surcoûts exceptionnels pour lesquels il n'apparaît pas possible de faire fonctionner le principe d'auto-assurance budgétaire au sein de la mission concernée.

Lorsque les provisions initiales sur un programme d'une autre mission s'avèrent insuffisantes et que l'ensemble des marges de manœuvre en gestion ont été mises en œuvre – fongibilité interne au programme, virements de crédits, dégel de la réserve de précaution –, les crédits non répartis sont annulés et redéployés vers ce programme afin de faire face à la dépense imprévue.

En application de l'article 11 de la LOLF, les redéploiements de crédits sont effectués par voie réglementaire, soit par arrêté du ministre chargé des finances dans le cas du programme 551, qui ne peut majorer que des crédits ouverts sur le titre II, soit par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances en ce qui concerne le programme 552.

La mission *Crédits non répartis* regroupe donc des crédits qui n'ont pas vocation à être entièrement consommés et ne s'inscrit donc pas dans une stratégie de performance.

EXÉCUTION DE LA MISSION *CRÉDITS NON RÉPARTIS* EN 2020

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI + LFR	Exécution	Taux d'exécution	LFI + LFR	Exécution	Taux d'exécution
Programme 551 – Provision relative aux rémunérations publiques	16,0	6,0	37,5 %	16,0	6,0	37,5 %
Programme 552 – Dépenses accidentelles et imprévisibles	2 044,0	1 648,0	80,6 %	1 744,0	1 648,0	94,5 %
Total	2 060,0	1 654,0	80,3 %	1 760,0	1 654,0	94,0 %

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances.

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

En 2020, la mission *Crédits non répartis* a été mise à contribution dans le cadre de la crise sanitaire liée à l'épidémie de la covid-19. La deuxième loi de finances rectificative pour 2020⁽¹⁾ a augmenté le montant des crédits de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles de 1,62 milliard d'euros supplémentaires afin de pallier une éventuelle insuffisance des crédits prévus pour financer les mesures d'urgence prises pour lutter contre la crise sanitaire.

En définitive, les crédits de la mission ont été utilisés à hauteur de 80 % en AE et 94 % en CP. L'exécution de la provision relative aux rémunérations publiques s'élève à 5,99 millions d'euros (37,5 % des crédits prévus). La dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles a quant à elle été utilisée à hauteur de 1,65 milliard d'euros (80 % des AE disponibles et 94 % des CP disponibles).

ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DE LA MISSION CRÉDITS NON RÉPARTIS

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement = Crédits de paiement			
	2018	2019	2020	Évolution 2019-2020
Programme 551 – Provision relative aux rémunérations publiques	0,0	26,0	6,0	- 77,0 %
Programme 552 – Dépenses accidentelles et imprévisibles	113,3	83,6	1 648,0	+ 1 870,3 %
Total	113,3	109,7	1 654,0	+ 1 408,2 %

Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performance.

La consommation des crédits est très largement supérieure à celle des années précédentes, en raison d'une utilisation massive de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles, qui atteint 1,65 milliard d'euros en 2020 contre 109,7 millions en 2019 et 113,3 millions d'euros en 2018. La dotation a pleinement joué son rôle tout au long de la crise sanitaire pour prendre en charge des dépenses qu'il était difficile de chiffrer précisément.

A. LE PROGRAMME 551 PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES

La loi de finances pour 2020 avait ouvert 16 millions d'euros (en AE = CP) sur la provision relative aux rémunérations publiques⁽²⁾, destinés à financer les mesures annoncées lors du rendez-vous salarial entre le ministre de l'action et des comptes publics et les organisations syndicales du 2 juillet 2019, à savoir la revalorisation du régime indemnitaire de certains corps de la filière sociale et le déploiement du forfait « mobilités durables » créé dans la loi d'orientation des mobilités⁽³⁾ pour contribuer au développement des mobilités moins polluantes.

(1) Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

(2) Le projet de loi de finances pour 2020 prévoyait une dotation de 26 millions d'euros (en AE = CP) sur le programme 551, mais 10 millions d'euros correspondant à la revalorisation du barème de remboursement des frais de repas des agents en formation ou en mission ont été répartis sur quinze autres missions du budget général, par amendement, au cours des débats parlementaires.

(3) Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

La provision a été utilisée à hauteur de 5,99 millions d’euros, qui ont fait l’objet de transferts en gestion, par arrêté du ministre de l’économie, des finances et de la relance ⁽¹⁾, au profit de sept programmes de quatre missions du budget général, afin de financer la convergence indemnitaire de la filière sociale interministérielle.

UTILISATION DE LA PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES EN 2020

(en euros)

Date	Mission bénéficiaire	Programme bénéficiaire	Montant (AE = CP)
Arrêté du 25/09/2020	Défense	P212 Soutien de la politique de défense	290 000
	Enseignement scolaire	P230 Vie de l’élève	4 779 611
	Enseignement scolaire	P214 Soutien de la politique de l’éducation nationale	356 943
	Justice	P107 Administration pénitentiaire	114 318
	Justice	P182 Protection judiciaire de la jeunesse	309 960
	Justice	P310 Conduite et pilotage de la politique de la justice	100 076
	Solidarité, insertion et égalité des chances	P124 Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	42 000
Total			5 992 908

Source : commission des finances d’après le rapport annuel de performance 2020.

En fin de gestion, **la quatrième loi de finances rectificative pour 2020** ⁽²⁾ a annulé le solde restant, à hauteur de 10 millions d’euros, correspondant au financement du forfait « mobilités durables ». Entré en vigueur le 11 mai 2020 ⁽³⁾, le forfait « mobilités durables » n’est versé que l’année suivant celle du dépôt de la déclaration. Le coût du forfait pour l’exercice 2020 est donc reporté sur 2021. En outre, il sera réduit de moitié, dans la mesure où le forfait n’est applicable que depuis mai 2020 et non pour l’année pleine.

B. LE PROGRAMME 552 DOTATION POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES

La loi de finances pour 2020 avait inscrit 424 millions d’euros en AE et 124 millions d’euros en CP sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles, un niveau identique à celui de 2019.

La crise sanitaire a entraîné une forte incertitude sur les prévisions de dépense fixées dans la loi de finances initiale mais aussi celles fixées dans les lois de finances rectificatives adoptées en début d’année. En conséquence, **la deuxième loi de finances rectificative pour 2020** ⁽⁴⁾ a augmenté le montant des crédits du programme 552 de 1,62 milliard d’euros supplémentaires, multipliant le montant initial des AE par 5 et le montant des CP par 14.

(1) Arrêté du 25 septembre 2020 portant répartition de crédits.

(2) Loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020.

(3) Décret n° 2020-543 du 9 mai 2020 relatif au versement du « forfait mobilités durables » dans la fonction publique de l’État.

(4) Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

Cette provision avait pour objet principal d’abonder les programmes de la nouvelle mission *Plan d’urgence face à la crise sanitaire* dans l’éventualité où ceux-ci épuisaient les crédits qui leur étaient affectés.

Le projet de loi de finances rectificative prévoyait initialement d’augmenter les moyens du programme 552 de 2,5 milliards d’euros. Un amendement adopté à l’Assemblée nationale, en première lecture, a finalement partagé cette hausse entre 1,62 milliard d’euros pour le programme 552 et les 880 millions d’euros restants pour le programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, au titre de l’aide exceptionnelle pour les ménages les plus modestes, dont le chiffrage était déjà disponible. **Le rapporteur se félicite de cet ajustement, plus conforme à l’esprit de la LOLF et qui conforte le caractère d’imprévisibilité des dépenses du programme 552.**

La dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles a été utilisée à hauteur de 1,65 milliard d’euros sur l’ensemble de l’année 2020, un niveau jamais atteint auparavant, qui représente 80 % des AE et 94 % des CP ouverts dans les lois de finances initiales et rectificatives.

La dotation a été utilisée en avril 2020 ⁽¹⁾ pour ouvrir **100 millions d’euros** supplémentaires sur le programme 357 *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire* de la mission *Plan d’urgence face à la crise sanitaire*. Face à la hausse des demandes adressées au fonds de solidarité – de 80 000 à 800 000 entre le 31 mars et le 15 avril –, il s’agissait d’éviter toute rupture de paiement en anticipant la deuxième loi de finances rectificative alors en cours d’examen.

UTILISATION DE LA DOTATION POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES EN 2020

(en millions d’euros)

Date	Mission bénéficiaire	Programme bénéficiaire	Montant (AE = CP)
17/04/2020	Plan d’urgence face à la crise sanitaire	P357 Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire	100,0
18/05/2020	Économie	P134 Développement des entreprises et régulations	284,2
14/10/2020	Médias, livre et industries culturelles	P334 Livre et industries culturelles	92,0
	Culture	P131 Création	13,0
27/11/2020	Sport, jeunesse et vie associative	P219 Sport	107,0
23/12/2020	Médias, livre et industries culturelles	P334 Livre et industries culturelles	27,0
	Culture	P131 Création	8,0
LFR 4	Solidarité, insertion et égalité des chances	Inclusion sociale et protection des personnes	1 016,8
Total			1 648,0

Source : commission des finances d’après le rapport annuel de performance 2020.

(1) Décret n° 2020-443 du 17 avril 2020 portant ouverture et annulation de crédits.

En mai 2020 ⁽¹⁾, le programme 134 *Développement des entreprises et régulations* de la mission *Économie* a bénéficié d'une ouverture de **284,2 millions d'euros** pour financer la notification de marchés d'acquisition afin de permettre la **conclusion en urgence de nouveaux contrats d'achat de masques** textiles par le secrétariat général du ministère de l'économie.

En octobre 2020 ⁽²⁾, la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles a été utilisée pour ouvrir 92 millions d'euros sur le programme 334 *Livre et industries culturelles* de la mission *Médias, livre et industries culturelles* et 13 millions d'euros sur le programme 131 *Création* de la mission *Culture*. Les **105 millions d'euros** ainsi ouverts visaient à **compenser les pertes d'exploitation des salles de spectacle et de cinéma** soumises à des règles de distanciation sociale et des fermetures sanitaires.

En novembre ⁽³⁾, la dotation a permis d'ouvrir **107 millions d'euros** sur le programme 219 *Sport* de la mission *Sport, jeunesse et vie associative* pour financer des mesures visant à **alléger l'impact économique de la crise pour le secteur professionnel sportif** et accompagner la mise en place de protocoles sanitaires renforcés.

La dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles a enfin été utilisée, en décembre 2020 ⁽⁴⁾, pour ouvrir 27 millions d'euros sur le programme 334 *Livre et industries culturelles* de la mission *Médias, livre et industries culturelles* et 8 millions d'euros sur le programme 131 *Création* de la mission *Culture*. Ces **35 millions d'euros** visaient à abonder le soutien d'urgence aux **exploitants de salles** de spectacle et de cinéma, le fonds d'urgence aux **théâtres privés** et le soutien aux **distributeurs** et aux **producteurs de films**.

En fin de gestion, la quatrième loi de finances rectificative pour 2020 a procédé à l'annulation du solde restant, soit **1,02 milliard d'euros**. L'exposé des motifs du projet de loi précisait que les crédits étaient redéployés sur le programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* afin de financer des **aides de solidarité aux citoyens les plus précaires** (revenu de solidarité active et aides personnalisées au logement). Les crédits restants n'ont pas été annulés afin de permettre de financer d'éventuels besoins urgents en fin de gestion en lien avec les besoins de la crise sanitaire.

Le rapporteur spécial constate que la crise est venue rappeler la pertinence de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles. En 2020, elle a pleinement joué son rôle, en finançant des sur-exécutions résultant de dépenses manifestement imprévisibles dans un contexte de crise sanitaire et économique ainsi que des mesures d'urgence dans le cas de l'achat de masques.

(1) Décret n° 2020-584 du 18 mai 2020 portant ouverture et annulation de crédits.

(2) Décret n° 2020-1258 du 14 octobre 2020 portant ouverture et annulation de crédits.

(3) Décret n° 2020-1472 du 27 novembre 2020 portant ouverture et annulation de crédits.

(4) Décret n° 2020-1699 du 23 décembre 2020 portant ouverture et annulation de crédits.

Le rapporteur souligne aussi que, pour la première fois depuis 2008, **la dotation n'a pas été utilisée pour financer les fonds spéciaux, signe d'une plus grande sincérité budgétaire**. Cette avancée résulte de l'augmentation des crédits dédiés aux fonds spéciaux sur le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* rattaché à la mission *Direction de l'action du Gouvernement* votée dans la loi de finances pour 2020, conformément aux recommandations de la Cour des comptes.

Par ailleurs, **le rapporteur note les propositions formulées par la Cour des comptes**, dans un récent rapport sur la gouvernance des finances publiques ⁽¹⁾. La Cour recommande de préciser les règles d'utilisation de la dotation, afin de garantir qu'elle ne puisse être employée que pour couvrir des aléas imprévus et massifs, et non par effet d'aubaine. Elle propose aussi de majorer la dotation en loi de finances, tout en réduisant à due concurrence le gel transversal des crédits, afin d'en faire une réserve générale de crédits destinée à couvrir les aléas dépassant ceux d'une gestion normale. Selon elle, ces propositions sont de nature à améliorer la sincérité et la lisibilité des lois de finances.

Le rapporteur spécial reste mesuré par rapport à ces propositions. D'une part, il s'interroge sur les effets potentiellement inflationnistes sur les dépenses de l'État que pourrait entraîner une hausse de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles si elle ne s'accompagne pas d'une baisse des budgets ministériels. D'autre part, il tient à souligner le caractère exceptionnel des montants exécutés sur le programme 552 en 2020, année qui ne saurait devenir une référence pour l'avenir.

(1) Cour des comptes, rapport public thématique « Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance », novembre 2020.

DEUXIÈME PARTIE – THÈME D'ÉVALUATION : LES MOYENS AFFECTÉS À L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE

Dans le cadre du Printemps de l'évaluation 2021, le rapporteur spécial a choisi d'évaluer les moyens affectés à l'action sociale interministérielle (ASI), qui représentent 60 % des crédits du programme 148 *Fonction publique*, en vue d'améliorer les conditions de travail et de vie des agents publics et de leur famille.

Le rapporteur spécial note une volonté du Gouvernement de mettre fin à une lente mais constante diminution des montants financiers globaux consacrés aux aides individuelles, et tout particulièrement au chèque emploi service universel. En effet, tandis que des efforts ont été consentis ces dernières années pour répondre à certaines catégories sociales de fonctionnaires, notamment les familles monoparentales ou celles effectuant leur mission dans les départements, les régions et les collectivités d'outre-mer, le nombre global de bénéficiaires a diminué progressivement en même temps que les seuils d'éligibilité s'érodaient.

Il convient donc de souligner l'augmentation des dépenses de l'action sociale interministérielle sur la période récente. En 2020, le chèque-vacances a bénéficié de l'attribution exceptionnelle d'une bonification complémentaire de 100 euros pour les bénéficiaires du dispositif âgés de moins de quarante-cinq ans qui a entraîné une hausse de 4,87 millions d'euros. En outre, les conditions d'attribution du chèque emploi service universel ont entraîné une hausse du nombre de bénéficiaires et une augmentation des crédits à hauteur de 28,5 millions d'euros.

En parallèle, les aides collectives ont été abondées afin de permettre la réservation d'un nombre supplémentaire de places en crèche. Cette évolution s'inscrit dans une politique générale d'aide aux familles avec la volonté du Gouvernement d'atteindre cinq mille places nettes en crèche d'ici 2022 pour toutes les catégories de Français.

En ce qui concerne la réservation de logements conventionnés, le dispositif a été relancé en Île-de-France en 2020 avec la réservation de cent cinquante logements supplémentaires. La mise en œuvre de dispositifs de logement temporaire témoigne d'une bonne dynamique, avec une consommation de 1,4 million d'euros en 2020 pour couvrir les dépenses exceptionnelles liées à la crise sanitaire, notamment dans les régions à forte tension immobilière.

I. L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE, PILOTÉE PAR LA DGAFP, VIENT COMPLÉTER L'ACTION SOCIALE MINISTÉRIELLE

Absente du statut général des fonctionnaires en 1946 et 1959, **l'action sociale a été reconnue pour la première fois dans la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires**⁽¹⁾. Sa définition n'est pas évidente mais ses objectifs ont été progressivement précisés, notamment par la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique⁽²⁾. Elle est destinée à améliorer directement ou indirectement les conditions d'emploi, de travail et de vie des agents publics et de leur famille. Les prestations d'action sociale sont attribuées en tenant compte de la situation de l'agent, en termes de revenus et de situation familiale.

Article 9 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dans sa rédaction résultant de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique⁽³⁾ :

« Les fonctionnaires participent par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans des organismes consultatifs à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'élaboration des règles statutaires, à la définition des orientations en matière de politique de ressources humaines et à l'examen de décisions individuelles dont la liste est établie par décret en Conseil d'État.

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

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

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

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

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

(1) Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (dite « loi Le Pors »).

(2) Loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique.

(3) Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Pour l'État, le champ d'application et l'organisation de l'action sociale sont fixés par un décret du 6 janvier 2006 ⁽¹⁾, qui précise en son article 3 que « *l'action sociale est organisée aux niveaux tant interministériel que ministériel* ».

L'action sociale dans la fonction publique de l'État se décompose donc en un ensemble de prestations gérées, selon les cas, au niveau ministériel ou interministériel. Elle comprend notamment :

– l'**action sociale ministérielle**, menée au sein de chaque ministère, en fonction de ses spécificités, au profit exclusif de ses agents et de leur famille ;

– l'**action sociale interministérielle**, financées par la DGAFP sur le programme 148 (chèque-vacances, chèque emploi service universel, aides au logement, réservations de place en crèche), qui font l'objet du présent rapport.

Entre les deux, il existe des **prestations d'action sociale à réglementation commune** fixée au niveau interministériel mais financées par les ministères.

Le rapporteur n'a pu obtenir de chiffres récents concernant l'action sociale ministérielle. Toutefois, un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) indiquait en 2011 que « les dépenses de l'État pour l'action sociale à destination de ses agents s'élèvent pour 2010 à 566 millions d'euros, dont 114 millions d'euros gérés en interministériel » ⁽²⁾. On peut estimer que **l'action sociale ministérielle représente environ 20 % des dépenses de l'État en la matière**.

L'action sociale interministérielle vient donc compléter l'action sociale ministérielle. Tous les agents de la fonction publique ne bénéficiant pas des mêmes prestations sociales selon leur ministère de tutelle, l'action sociale interministérielle constitue un socle de prestations commun à l'ensemble des ministères pour améliorer les conditions de travail et de vie des agents publics et de leur famille.

Responsable du programme 148 *Fonction publique*, **la DGAFP assure l'organisation et la gestion des prestations de l'action sociale interministérielle** gérées au niveau central ainsi que le pilotage des prestations gérées au niveau déconcentré. Elle joue aussi un rôle de coordination et de synthèse de l'ensemble des prestations d'action sociale tant ministérielles qu'interministérielles.

La DGAFP assure le secrétariat du **comité interministériel consultatif d'action sociale des administrations de l'État** (CIAS). Composé de neuf représentants de l'administration et de treize représentants des organisations syndicales, le CIAS est l'instance de concertation et de pilotage chargée de proposer les orientations de l'action sociale interministérielle et la répartition des crédits ainsi que de participer au suivi et au pilotage des prestations. Il se réunit au moins quatre fois par an.

Les opérations déconcentrées de l'action sociale interministérielle sont mises en œuvre par les préfets de région sur proposition des **sections régionales interministérielles d'actions sociales** (SRIAS). Les SRIAS constituent l'échelon régional de coordination de l'action sociale et sont composées de représentants du personnel et de représentants de l'administration.

(1) Décret n° 2006-21 du 6 janvier 2006 relatif à l'action sociale au bénéfice des personnels de l'État.

(2) Inspection générale des affaires sociales (IGAS), « L'action sociale dans la fonction publique de l'État », tome 1, octobre 2011, page 2.

II. LES PRESTATIONS FINANÇÉES PAR LE PROGRAMME 148 AU TITRE DE L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE

Le présent rapport se concentre sur l'évaluation des moyens affectés à l'action sociale interministérielle *stricto sensu*, qui constitue le socle minimal de l'action sociale offerte à l'ensemble des agents de la fonction publique de l'État et un élément d'harmonisation de leur situation.

Les dépenses destinées à l'action sociale ministérielle ont atteint 111 millions d'euros en 2019, 125 millions d'euros en 2020 (auxquels il convient d'ajouter 3 millions d'euros issus de fonds de concours et d'attributions de produit) et sont attendues à hauteur de 130 millions d'euros en 2021. Elles représentent environ 60 % des crédits du programme 148 *Fonction publique*.

A. LES PRESTATIONS D'ACTION SOCIALE INDIVIDUELLES

Les crédits consacrés aux prestations d'action sociale individuelles s'élèvent à 81,4 millions d'euros en 2020 et représentent 64 % des dépenses de l'action sociale interministérielle.

1. Le chèque-vacances

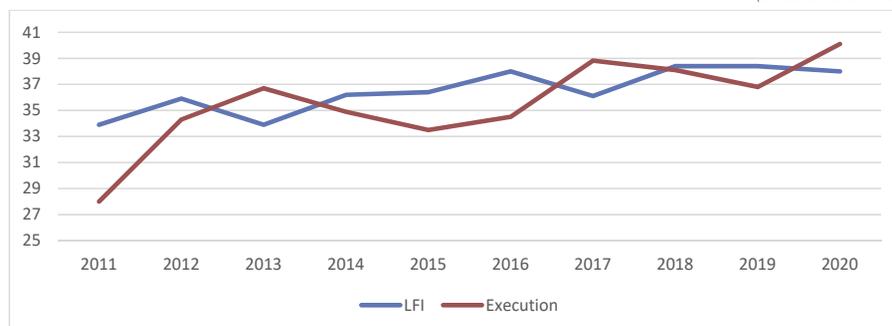
Le chèque-vacances est une prestation permettant de **financer le départ en vacances** (hébergement, transport, péage) **ainsi que des activités culturelles et de loisirs** (activités sportives, accès aux musées, restauration). La prestation est versée à l'ensemble des agents éligibles sous forme de titres de paiements spécialisés. L'éligibilité des agents est appréciée en fonction de leurs ressources et de leur situation familiale.

Le dispositif repose sur **une épargne de l'agent abondée d'une participation de l'État** comprise entre 10 % et 30 % selon le revenu fiscal de référence de l'agent. Les agents de moins de trente ans bénéficient d'une bonification de leur épargne de 35 %. Les agents handicapés en activité peuvent bénéficier d'une majoration accordée par le Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) à hauteur de 30 % de la bonification versée par l'État. Les agents affectés dans les collectivités d'outre-mer bénéficient d'un abattement de 20 % sur leur revenu fiscal de référence lors de l'examen de leur demande.

Le chèque-vacances constitue le premier poste de dépenses de l'action sociale interministérielle. Les CP augmentent de manière quasi-continue depuis dix ans, passant de 28 millions d'euros en 2011 à 40,1 millions d'euros en 2020. La prestation représente 34 % des crédits en 2020, soit onze points de plus qu'en 2011. Cette évolution résulte de différentes mesures ayant permis d'étendre la population bénéficiaire. En 2020, dans le cadre de la crise sanitaire, l'attribution exceptionnelle d'une bonification complémentaire de 100 euros pour les bénéficiaires du dispositif âgés de moins de quarante-cinq ans a entraîné une hausse de 4,87 millions d'euros.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU CHÈQUE-VACANCES

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performance du programme 148.

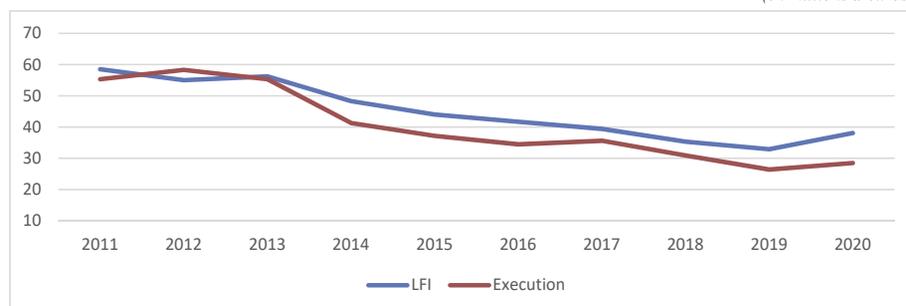
2. Le chèque emploi service universel

Le chèque emploi service universel ou « CESU garde d'enfants 0/6 ans » est une aide à la garde de jeunes enfants née de la fusion du « CESU garde d'enfant 0/3 ans » et du « CESU garde d'enfant 3/6 ans » en application d'une circulaire du 2 juillet 2020 ⁽¹⁾. **Cette prestation est destinée à prendre en charge une partie des frais engagés par les agents pour la garde de leurs enfants de moins de six ans durant leurs heures de travail.**

Le CESU est un titre de paiement spécial qui permet de rémunérer les salariés ou les organismes à qui un agent public fait appel pour la garde de son enfant : structure de garde d'enfant hors du domicile (crèche, halte-garderie ou jardin d'enfants pour les enfants non scolarisés, garderie périscolaire pour les enfants scolarisés), salarié en emploi direct (assistant maternel, garde à domicile, garde occasionnelle, baby-sitting), entreprise ou association, prestataire de services ou mandataire agréé.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU CHÈQUE EMPLOI SERVICE UNIVERSEL

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performance du programme 148.

(1) Voir la circulaire du 2 juillet 2020 relative à la prestation d'action sociale interministérielle « CESU – garde d'enfant 0/6 ans ».

Le montant de l'aide est déterminé fonction du revenu fiscal de référence et du nombre de parts du foyer fiscal des personnes ayant la charge de l'enfant. Pour les parents vivant en couple, l'aide est soumise à un plafond de ressources et son montant est de 400 euros ou 700 euros en année pleine. Pour les parents isolés, l'aide est octroyée sans conditions de ressources et son montant est de 265 euros, 480 euros ou 840 euros en année pleine.

Premier poste de dépense de l'action sociale interministérielle en 2011, le poids de la prestation est passé de 45 % du total des dépenses en 2011 à 24 % en 2020. Entre 2012 (58,3 millions d'euros) et 2019 (26,4 millions d'euros), la consommation a chuté de 10 % en moyenne par an, essentiellement en raison de modifications des conditions d'attribution. On constate néanmoins les premiers effets de la circulaire du 5 novembre 2019 ⁽¹⁾ sur le nombre de bénéficiaires, avec une légère augmentation des crédits en 2020 qui atteignent 28,5 millions d'euros.

3. L'aide à l'installation des personnels de l'État

L'aide à l'installation des personnels de l'État (AIP) est destinée à **accompagner l'accès au logement locatif des agents qui intègrent la fonction publique de l'État**. L'aide prend en charge une partie des dépenses rencontrées lors de la conclusion du bail (premier mois de loyer, frais d'agence, dépôt de garantie et frais de déménagement).

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'AIDE À L'INSTALLATION DES PERSONNELS

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performance du programme 148.

Les plafonds de l'aide accordée varient en fonction du lieu d'affectation ou de résidence du demandeur. Jusqu'en 2018, le montant de la prestation était majoré à 900 euros pour les agents affectés en Île-de-France, en région Provence Alpes Côte d'azur ou au sein des quartiers prioritaires de la politique de la ville, le montant de droit commun s'élevant à 500 euros pour une affectation dans une autre région. Depuis 2018 ⁽²⁾, la majoration à 900 euros concerne les agents résidant dans

(1) Circulaire du 5 novembre 2019 relative à la prestation d'action sociale interministérielle « CESU – garde d'enfant 0/6 ans ».

(2) Circulaire du 21 juin 2018 relative à l'aide à l'installation des personnels de l'État (AIP).

les zones tendues définies dans la loi ALUR de 2014⁽¹⁾ et ceux qui exercent la majeure partie de leurs fonctions dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, tous les autres agents étant soumis au plafond de 500 euros.

Le montant de l'AIP s'élève à 6,8 millions d'euros en 2020 et représente 6 % des dépenses de l'action sociale interministérielle (proportion stable depuis 2015). La hausse du nombre de demandeurs a entraîné une évolution à la hausse de l'exécution des crédits sur la première moitié de la décennie. Cependant, les crédits ont diminué depuis le pic observé en 2016 à 10,4 millions d'euros. La chute du montant des dépenses en 2017 résulte d'un changement dans le mode de facturation et l'arrêt de l'engagement des AE d'une année sur l'autre. En 2020, le montant des crédits est en retrait en 2020 en raison de la baisse du nombre de déménagements liée à la crise sanitaire (8 799 bénéficiaires en 2020 contre 9 582 en 2019).

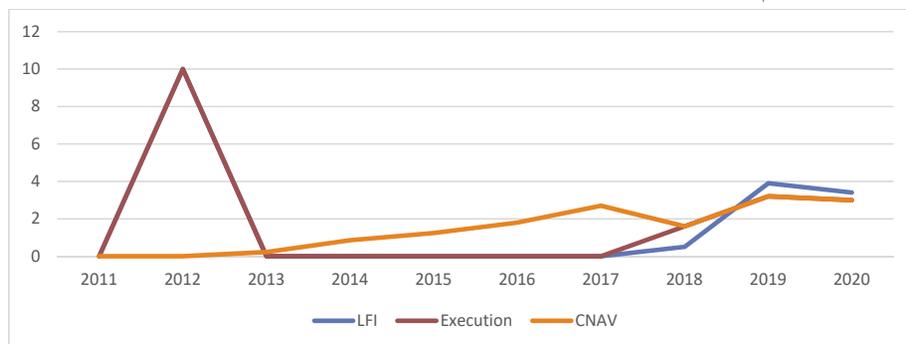
4. L'aide au maintien à domicile

Dans le cadre de la politique de prévention et d'accompagnement du risque de dépendance des personnes socialement fragilisées, l'État participe aux frais engagés par les agents publics retraités pour leur maintien à domicile. Cette aide est destinée aux pensionnés civils et ouvriers retraités de l'État de plus de 55 ans qui n'entrent pas dans le champ des allocataires de l'aide à l'autonomie (APA) et dont l'état de dépendance physique et psychique peut être assimilé aux groupes iso-ressources (GIR) 5 ou 6 déterminés par la grille nationale AGGIR⁽²⁾.

L'aide au maintien à domicile (AMD) est gérée par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) pour le compte de la DGAFP. L'aide est versée sous conditions de ressources, après élaboration pour chaque bénéficiaire d'un plan d'action personnalisé avec sa caisse d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT).

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'AIDE AU MAINTIEN À DOMICILE

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performance du programme 148.

(1) Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

(2) La grille nationale AGGIR (Autonomie Gérontologie Groupe Iso Ressources) permet de mesurer le degré de perte d'autonomie du demandeur de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

L'AMD a été créée *via* une convention signée entre la DGAFP et la CNAV et sa mise en œuvre a débuté au second semestre 2012. La loi de finances pour 2012 ⁽¹⁾ a prévu une enveloppe initiale de 10 millions d'euros, ouverte sur le programme 148 et transférée de l'État à la CNAV, qui a permis de couvrir les dépenses sur la période 2012-2017.

Le dispositif a connu une montée en puissance progressive, avec des dépenses (hors frais de gestion) passant de 229 704 euros en 2013 à 2,68 millions d'euros en 2017. L'enveloppe de 10 millions d'euros s'étant épuisée en 2018, des acomptes supplémentaires ont été versés à la CNAV à hauteur de 1,55 million d'euros en 2018 et 3 millions d'euros en 2019 et 2020. Les dépenses ont atteint 3,2 millions d'euros en 2019 et représentaient alors 3 % des dépenses de l'ASI.

Malgré une légère diminution en 2020, le niveau des dépenses de l'AMD est appelé à augmenter (4,6 millions d'euros prévus dans la loi de finances pour 2021).

B. LES DISPOSITIFS D'ACTION SOCIALE COLLECTIFS

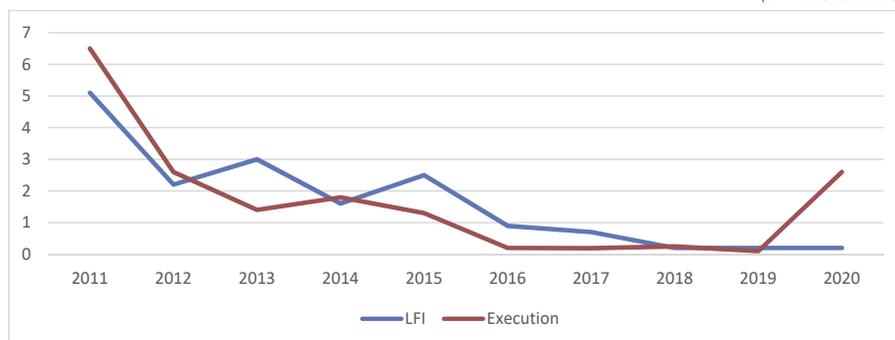
L'action sociale interministérielle repose aussi sur des prestations collectives, pour un montant de 46 millions d'euros en 2020, soit 36 % du total.

1. Les réservations de logements sociaux

En tant qu'employeur, **l'État met des logements réservés au niveau interministériel dans toute la France à la disposition des agents publics dont les ressources n'excèdent pas les seuils fixés par la réglementation** en matière de logement social. Ces réservations de logements sociaux ont vocation à répondre aux besoins de logement de tous les agents publics rémunérés sur le budget de l'État.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES LIÉES À LA RÉSERVATION DE LOGEMENTS SOCIAUX

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performance du programme 148.

(1) Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Le parc de logements sociaux réservés par l'État pour les agents publics n'a pas augmenté entre 2012 et 2019. Les dépenses constatées correspondent pour l'essentiel à la couverture des engagements liés aux conventions pluriannuelles conclues avant 2012 et donnant lieu à la livraison de nouveaux logements, ce qui explique leur diminution régulière jusqu'en 2019.

En 2020, le dispositif a fait l'objet d'une relance des réservations de logements conventionnels auprès de bailleurs sociaux en Île-de-France, zone géographique immobilière à forte tension. Cette relance s'est concrétisée par la signature de six conventions pour la réservation de 150 logements pour un montant de 3 millions d'euros en AE et 2,6 millions d'euros en CP, soit 2 % des dépenses liées à l'action sociale interministérielle en 2020.

2. L'aide au logement temporaire

Depuis 2016, des dispositifs de logement temporaire sont mis en place au niveau déconcentré afin de **permettre l'accès à un logement temporaire aux agents soudainement placés dans des circonstances d'urgence sociale** (violences conjugales, difficultés financières, difficultés rencontrées dans l'exercice des fonctions) **ainsi qu'aux agents nouvellement affectés** (mobilité, première affectation).

Les dispositifs mis en place varient en fonction des régions. L'aide peut être octroyée sous deux formes : chèques-nuitées utilisables dans certains hôtels ou mises à disposition d'un hébergement temporaire (accès à des foyers, résidences).

Les dépenses liées au logement d'urgence s'élèvent à 1,4 million d'euros en 2020, soit environ 1 % des dépenses de l'ASI. L'exécution est en hausse par rapport aux années 2016, 2017 et 2018, où elle était comprise entre 300 000 et 400 000 euros. L'exécution importante de l'année 2019 est due à la reconduction d'une convention de logement temporaire en Île-de-France (69 logements pour une vingtaine d'années). En outre, les besoins en logement d'urgence, pour partie liés à la survenance d'événements imprévisibles (par exemple, des inondations), restent difficiles à anticiper avec précision.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES AFFECTÉES AU LOGEMENT D'URGENCE

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performance du programme 148.

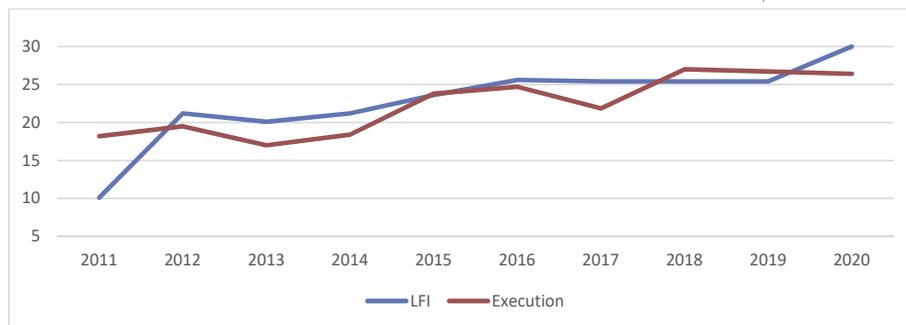
3. La réservation de places en crèche

Mise en place avec l'appui de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), la réservation de places en crèche permet aux agents de bénéficier prioritairement de places en crèche implantées dans des aires géographiques adaptées à leurs besoins et proche de leur domicile (mais non exclusivement dans leur commune de résidence). Les réservations, dont la gestion est confiée aux préfets, font l'objet d'un contrat avec les structures d'accueil (publiques, privées ou associatives) dont le financement est assuré sur une base annuelle.

Les bénéficiaires sont les enfants à charge d'agents rémunérés sur le budget de l'État et les enfants à charge d'agents publics rémunérés sur le budget des établissements publics nationaux à caractère administratif. Constitué de plus de deux mille places en 2012, le parc atteint environ quatre mille places en 2020. En outre, l'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes de 2018 prévoit la réservation de mille places supplémentaires à l'horizon 2021.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DESTINÉES À LA RÉSERVATION DE PLACES EN CRÈCHE

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performance du programme 148.

Lancé en 2008, le dispositif connaît une croissance continue qui se traduit par une évolution des dépenses à la hausse. Les dépenses progressent ainsi de 85 % sur la décennie, de 14,3 millions d'euros en 2011 à 26,4 millions d'euros en 2020. Leur part dans l'ensemble des dépenses de l'ASI est ainsi passée de 15 % en 2011 à 21 % en 2015, avant d'atteindre 23 % en 2020.

4. La rénovation des restaurants inter-administratifs

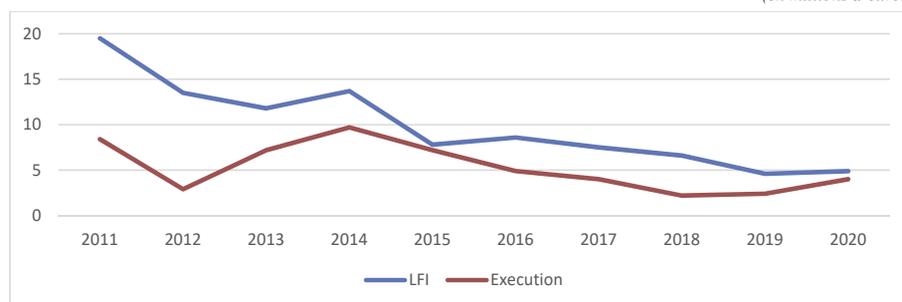
L'État participe au développement de l'offre de restauration inter-administrative sur l'ensemble du territoire afin d'en permettre l'accès au plus grand nombre d'agents. Les restaurants inter-administratifs sont ouverts à l'ensemble des agents publics (fonctionnaires stagiaires, titulaires et contractuels) des administrations parties prenantes, aux conjoints et aux enfants de ces agents ainsi qu'aux retraités de ces administrations.

Le programme de remise aux normes et de rénovation des restaurants inter-administratifs repose sur des opérations d'investissement pluriannuelles engagées dans une partie du parc des quatre-vingt-huit restaurants inter-administratifs. La DGAFP pilote le programme pluriannuel de mise en conformité des restaurants inter-administratifs, et la gestion est assurée au niveau local, les crédits étant délégués au responsable de budget opérationnel de programme local.

Le programme de remise aux normes et de rénovation des restaurants inter-administratifs entraîne des dépenses d'investissement qui varient au gré du calendrier d'achèvement des travaux des opérations déjà engagées et des nouvelles opérations. Les dépenses sont dans l'ensemble en baisse depuis le début de la décennie, passant de 8,4 millions d'euros en 2011 (7 % des dépenses de l'ASI) à 4,9 millions d'euros en 2020 (3 %).

ÉVOLUTION DES DÉPENSES RELATIVES AUX RESTAURANTS INTER-ADMINISTRATIFS

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performance du programme 148.

Toutefois, une hausse conséquente des dépenses est à prévoir en 2021. En effet, la rénovation des cités administratives et des sites multi-occupants dans le cadre du Grand plan d'investissement, portée par le programme 348 de la mission *Action et transformation publique* sous la responsabilité de la direction immobilière de l'État (DIE), affecte le programme 148 sur la période 2020-2023. Ainsi, en 2021, les crédits du programme 148 dédiés à la rénovation des restaurants inter-administratifs seront en forte augmentation par rapport à la loi de finances pour 2020 : 12,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 6,5 millions d'euros en crédits de paiement.

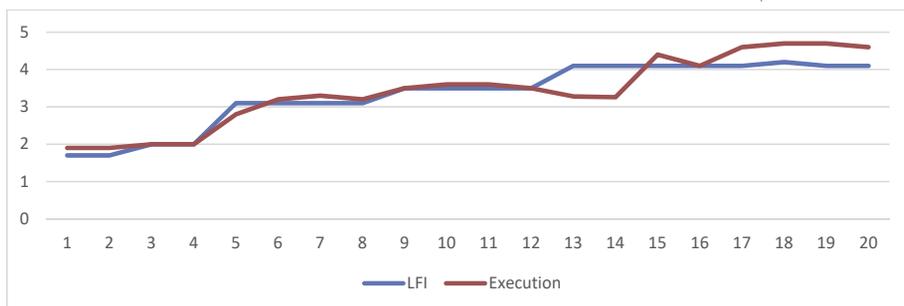
5. L'action des sections régionales interministérielles d'action sociale

Le budget de l'action sociale interministérielle finance aussi les opérations d'action sociale interministérielle déconcentrée mises en place par les préfets de région sur proposition des SRIAS. Composées de représentants du personnel désignés par les organisations syndicales et de représentants de l'administration, les SRIAS proposent, dans le respect des orientations arrêtées par le CIAS et dans la limite des crédits délégués au niveau régional, diverses actions aux bénéfices des agents de la région concernée. Ainsi, chaque année, plus de 330 actions sont mises en place sur l'ensemble du territoire (séjours en colonie de vacances, stages de préparation à la retraite, aides à la pratique sportive).

Les bénéficiaires des actions mises en œuvre par les SRIAS sont les agents publics rémunérés sur le budget de l'État, actifs ou retraités, les agents rémunérés sur le budget des établissements publics locaux d'enseignement ainsi que les agents publics rémunérés sur le budget des établissements publics nationaux à caractère administratif adhérent au dispositif.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DES SRIAS

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performance du programme 148.

Si les dépenses liées au financement des actions entreprises par les SRIAS sont relativement stables en 2019 et 2020, celles-ci ont plus que doublé entre le début et la fin de la décennie, passant de 1,9 million d'euros en 2011 à 4,6 millions d'euros en 2020. Leur part dans l'ensemble des dépenses de l'ASI demeure contenue malgré une progression de trois points entre 2011 (1 %) et 2020 (4 %).

III. DÉVELOPPER UNE ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE QUI RÉPONDE MIEUX AUX BESOINS ACTUELS DES FONCTIONNAIRES

L'évaluation des aides individuelles et collectives consacrées aux personnels de la fonction publique montre un renversement de tendance récent à travers un abondement financier supplémentaire et ceci après plusieurs années d'érosion. Cette évolution devra être confortée et évaluée.

A. LA HAUSSE DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE

Si le nombre de bénéficiaires de l'action sociale interministérielle est en augmentation sur les dernières années, porté par un renforcement des budgets, il est nécessaire de renforcer la visibilité des prestations pour permettre aux agents publics de se les approprier.

1. Une tendance récente à l'augmentation du nombre de bénéficiaires, soutenue par la DGAFP

Au cours de la dernière décennie, le nombre de bénéficiaires des prestations individuelles a varié, à la hausse pour la plupart des prestations individuelles, sous l'effet de l'évolution des barèmes de certaines prestations et, dans une moindre mesure, en raison d'une simplification des procédures d'accès aux prestations.

En revanche, du fait de leur nature collective et de leur gestion au niveau déconcentré, il est moins aisé d'obtenir des informations précises sur le nombre de bénéficiaires réel des prestations collectives, au-delà du nombre de bénéficiaires potentiellement permis par le nombre de places en crèche, en logement social ou dans les restaurants inter-administratifs. Le rapporteur invite à une mesure plus précise de ces données.

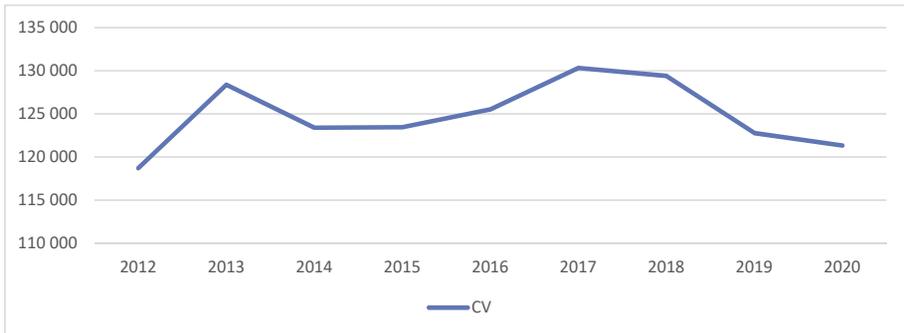
a. Les bénéficiaires du chèque-vacances

Malgré quelques variations, le nombre de bénéficiaires du chèque-vacances est relativement stable sur la période 2012-2020.

La hausse constatée de 118 701 bénéficiaires en 2012 à 130 322 en 2017 est liée aux effets de la revalorisation de 15 % des barèmes de ressources, décidée en 2011, ainsi qu'à la création d'une nouvelle tranche de bonification à 30 % en 2011 et à 35 % pour les agents de moins de trente ans en 2014. Toutefois, l'absence de revalorisation du barème de ressources depuis 2011 a limité l'accès à la prestation et entraîné une chute du nombre de bénéficiaires, qui est passée de 130 322 en 2017 à 121 327 en 2020.

Décidée à l’occasion du rendez-vous salarial avec les organisations syndicales de juillet 2020, une revalorisation de 5 % du barème des revenus est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2021. Celle-ci devrait avoir un impact modéré sur le nombre de bénéficiaires. En effet, la revalorisation de 15 % initiée en 2011 avait entraîné une hausse du nombre de bénéficiaires de seulement 5 %. La DGAFP estime la hausse à environ 2 000 bénéficiaires supplémentaires en 2021.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DU CHÈQUE-VACANCES



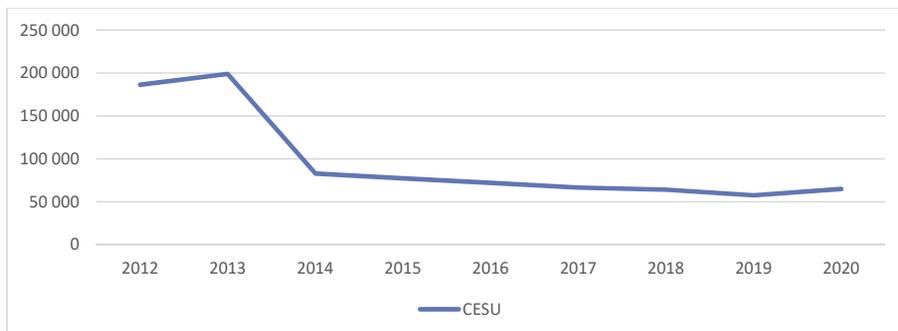
Source : commission des finances d’après les données communiquées par la DGAFP.

b. Les bénéficiaires du chèque emploi service universel

Le CESU a vu son volume de bénéficiaires chuter fortement de 198 923 en 2013 à 82 905 en 2014 (soit 116 000 bénéficiaires en moins), puis continuer à diminuer progressivement jusqu’en 2019.

Cette diminution résulte de la modification des conditions d’attribution de la prestation. Jusqu’en 2013, le barème d’attribution comprenait trois tranches d’aide : 220 euros, 385 euros et 655 euros (montants en année pleine). En 2014, la tranche d’aide à 220 euros, sans plafond de ressources, a été supprimée et les deux tranches d’aide restantes ont été revalorisées, respectivement, à 400 euros et 700 euros. Cette évolution a mécaniquement entraîné une hausse du coût du dispositif par personne, passant de 278 euros à 458 euros par an. Désormais, l’aide cible davantage les populations les plus précaires.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DU CESU



Source : commission des finances d'après les données communiquées par la DGAFP.

Récemment, le CESU a retrouvé une certaine dynamique, passant de 57 569 bénéficiaires en 2019 à près de 65 000 en 2020. L'augmentation du nombre de bénéficiaires résulte de la création d'une tranche d'aide supplémentaire à 200 euros, soumise à un plafond de ressources, ainsi qu'à la revalorisation du barème des ressources de + 5 %.

En outre, la procédure de demande et d'obtention de la prestation a été simplifiée, en application de la circulaire du 2 juillet 2020 précitée. Cela devrait permettre un élargissement du nombre de bénéficiaires, estimé à 96 000 pour 2021 par la DGAFP.

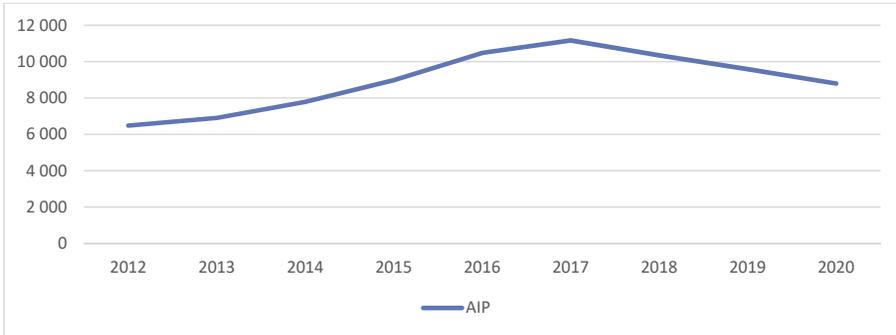
c. Les bénéficiaires de l'aide à l'installation des personnels de l'État

Le nombre de bénéficiaires de l'AIP a quasiment doublé entre 2012 (6 481 bénéficiaires) et 2017 (11 165). Cette progression a été en partie permise par l'assouplissement des conditions d'attribution de la prestation portant le délai durant lequel la demande de l'aide est possible de quatre à six mois à partir de la signature du contrat de location.

La dynamique s'est toutefois estompée au cours des dernières années, le nombre de bénéficiaires étant retombé à 8 799 en 2020, soit 23,5 % de moins par rapport à 2017. Si le faible nombre de bénéficiaires en 2020 s'inscrit dans la continuité de l'évolution sur les trois années précédentes, il s'explique aussi par les effets de la crise sanitaire, qui a entraîné une diminution du nombre de déménagements des personnels de l'État.

Une revalorisation de 5 % du barème de revenus est intervenue en avril 2021 et devrait permettre de limiter la baisse du nombre de bénéficiaires. En outre, des mesures de simplification du dispositif ont été mises en place. Désormais, les données fiscales des agents sont automatiquement transmises à l'employeur et la demande peut être déposée dans les 24 mois qui suivent l'affectation de l'agent et dans les 12 mois qui suivent la signature du bail. Selon la DGAFP, ces mesures devraient permettre à la prestation de toucher environ 11 000 agents en 2021.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE L'AIP



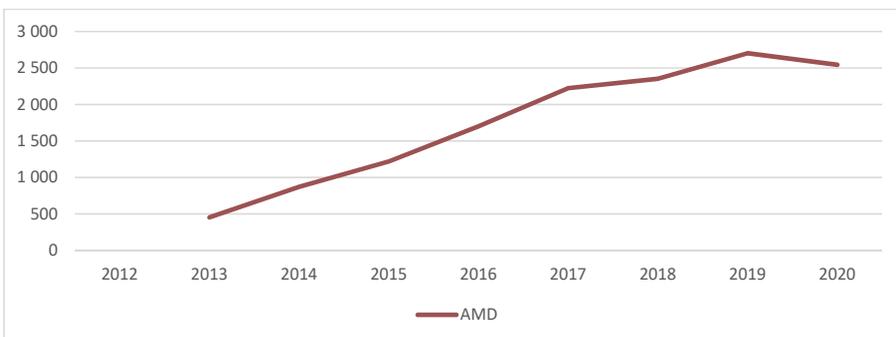
Source : commission des finances d'après les données communiquées par la DGAFP.

d. Les bénéficiaires de l'aide au maintien à domicile

L'AMD a été introduite en 2012 et mise en œuvre à compter de 2013. La prestation a connu une montée en puissance progressive, de 500 agents bénéficiaires en 2013 à environ 2 700 en 2019. En 2020, le nombre de bénéficiaires s'est réduit à 2 500 personnes en raison du contexte sanitaire.

À l'issue du rendez-vous salarial avec les organisations syndicales de juillet 2020, il a été décidé d'aligner les tranches du barème de l'AMD sur celles de la prestation servie aux retraités relevant du régime général, ce qui a entraîné la création de deux tranches d'aide supplémentaires en 2021. Cette évolution va permettre à environ 1 200 retraités de la fonction publique jusqu'alors exclus du dispositif de bénéficier des avantages de cette prestation, renforçant ainsi la politique de soutien et d'autonomie en faveur des retraités de la fonction publique.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE AU MAINTIEN À DOMICILE



Source : commission des finances d'après les données communiquées par la DGAFP.

2. Renforcer la visibilité de l'action sociale interministérielle pour en accroître l'efficacité

Le rapporteur spécial a tenu à se pencher sur la problématique du non-recours au droit, ce qui le conduit à insister sur la nécessité de travailler à une plus grande visibilité de l'action sociale interministérielle.

a. Un nombre important d'agents éligibles ne bénéficient pas de l'action sociale interministérielle

Si l'évolution des barèmes entraîne mécaniquement un élargissement ou un rétrécissement du nombre d'agents éligibles aux prestations individuelles, et, en conséquence, du nombre de ceux qui en bénéficient effectivement, il demeure néanmoins nécessaire d'accroître la visibilité de l'ensemble de l'action sociale interministérielle pour toucher une plus grande partie des agents éligibles.

Le rapport annuel sur l'état de la fonction publique pour 2020 ⁽¹⁾ indique que le nombre de nouveaux entrants dans la fonction publique s'est élevé à 39 300 en 2018. Si l'on considère l'aide à l'installation du personnel de l'État, le traitement de la majorité des corps de fonctionnaires est inférieur aux plafonds actuels et les rend donc éligibles. En outre, la revalorisation du barème de 5 % depuis le 1^{er} avril 2021 devrait permettre à quelques corps supplémentaires d'accéder à cette prestation (professeurs agrégés, magistrats, chargés de recherche). Ainsi, environ 41 000 agents seraient susceptibles d'être éligible au dispositif. Or, la DGAFP constate que seuls 30 % des agents éligibles effectuent une demande d'AIP.

En ce qui concerne l'AMD, 2 700 agents ont bénéficié de cette prestation en 2019 pour un volume de retraités de la fonction publique d'État âgé de plus de 55 ans d'environ 1,5 million de personnes. Si l'on considère que 4 % des personnes de plus de 60 ans sont classées en GIR 5-6 ⁽²⁾, le volume potentiel d'agents éligibles à cette prestation s'élèverait à au moins 60 000 personnes. Cette comparaison demeure limitée compte tenu du manque de données actualisées. Néanmoins, il est fort probable que la prestation pourrait bénéficier à un nombre nettement plus élevé d'agents retraités.

b. La nécessité de renforcer la visibilité de l'action sociale interministérielle

Le non-recours aux prestations de l'action sociale interministérielle est au moins en partie lié au manque de visibilité des dispositifs interministériels.

(1) DGAFP, « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique pour 2020 », annexe au projet de loi de finances pour 2021.

(2) INSEE, *Enquête Handicap-Santé, volet ménages*, 2008.

En effet, l'action sociale interministérielle est moins connue des agents que les dispositifs de l'action sociale ministérielle. L'information disponible à son sujet est souvent limitée, comme le révèle le rapport annuel sur l'état de la fonction publique, qui ne contient que des données sur l'exécution des crédits de l'action sociale interministérielle, sans aucun détail sur les prestations.

En conséquence, il convient de renforcer la visibilité de l'action sociale interministérielle pour y attirer une part plus importante des agents éligibles. À cet égard, le rapporteur souligne que le rapport sur l'état de la fonction publique 2020 annonce le démarrage de travaux relatifs à la communication sur l'action sociale interministérielle dès cette année.

Recommandation n° 2 : Renforcer la visibilité de l'action sociale interministérielle pour permettre à l'ensemble des agents publics qui y ont droit d'en bénéficier.

B. MIEUX ÉVALUER LES DISPOSITIFS DE L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE POUR LES MODERNISER

Le rapporteur spécial appelle aussi à mieux évaluer les dispositifs de l'action sociale interministérielle afin de garantir une réponse efficace et attractive aux besoins exprimés par les agents publics.

1. Renforcer l'évaluation des prestations de l'action sociale interministérielle

L'évaluation des prestations de l'action sociale interministérielle est difficile en raison du caractère limité des indicateurs existants et gagnerait à être développée.

a. Des outils d'évaluation encore limités

Les indicateurs de performance du programme 148 relatifs à l'action sociale interministérielle sont très limités.

Le premier indicateur analyse le coût de gestion des prestataires extérieurs chargés de la gestion de certaines prestations d'action sociale (indicateur 3.1). Il est calculé en comparant les coûts de gestion au coût total de l'action sociale interministérielle pour l'État. Ses résultats sont relativement stables, entre 5,2 % et 5,7 % depuis 2017.

Le rapporteur tient à souligner que les coûts de gestion d'environ 5 % qui transparaissent de cet indicateur ne sont pas excessifs. Les prestataires sont mis en concurrence lors des nouvelles passations de marchés afin d'optimiser les prestations. Ainsi, la gestion de l'AIP a été attribuée à un nouveau prestataire pour la période 2020-2024. Toutefois, la DGAFP indique que les prestataires capables de gérer des milliers de demandes ne sont pas très nombreux et que les coûts d'entrée sur le marché pour les nouveaux prestataires sont importants, ce qui ne favorise pas le *turn over*.

Néanmoins, l'indicateur agrège les coûts de gestion de plusieurs prestations d'action sociale – AIP, chèque-vacances, CESU – sans en détailler les différentes composantes. Il peut donc masquer des évolutions contradictoires d'une prestation à l'autre et ne renseigne pas sur l'utilité d'adapter ou non les modalités de fonctionnement d'une des prestations concernées.

Le second indicateur est encore plus limité. Il se contente de mesurer le coût moyen annuel de réservation d'une place en crèche (indicateur 3.2). Plus ciblé, il permet de porter une attention particulière aux prix proposés par les potentiels prestataires lors de la passation des marchés. L'indicateur est justifié par le fait que la baisse du coût moyen annuel de réservation d'une place en crèche permet, à coût constant, d'envisager la réservation de nouvelles places.

Toutefois, l'indicateur, qui est passé de 8 720 euros en 2017 à 7 434 euros en 2020, présente un certain biais dans sa construction, dans la mesure où, jusqu'en 2018, l'essentiel des berceaux était présent en Île-de-France où le coût unitaire y est le plus cher. Le déploiement de plus de mille berceaux sur le reste du territoire a mécaniquement fait baisser le coût moyen, sans que cela n'informe réellement sur les prix au niveau national.

En outre, ces deux indicateurs, bien qu'utiles pour contenir les coûts lorsque la gestion d'une prestation est externalisée, ne fournissent pas d'information sur l'impact que peut avoir l'action sociale interministérielle auprès des bénéficiaires.

b. L'évaluation doit dépasser la simple mesure du coût des prestations

Selon le rapport annuel de performance du programme 148, l'objectif des indicateurs précédent est « d'optimiser la réponse aux besoins des agents en matière d'action sociale ». Pour atteindre pleinement cet objectif, il semble nécessaire de développer des indicateurs qui portent plus spécifiquement sur la réponse aux besoins des agents, en complément des indicateurs qui portent sur l'optimisation de celle-ci.

Ainsi, des indicateurs portant sur le taux d'utilisation des dispositifs permettraient d'évaluer l'action sociale par le biais du nombre d'agents qui y ont recours par rapport à l'ensemble de la population éligible, ce qui constituerait un indicateur de l'adéquation entre les besoins des agents et la réponse apportée. Un tel indicateur existait pour le CESU mais il a été abandonné en 2017, après que le dispositif ait atteint près de 99 % des personnes éligibles.

Il conviendrait de développer des indicateurs similaires pour d'autres prestations afin de pouvoir vérifier que l'action sociale interministérielle bénéficie au plus grand nombre d'agents de la fonction publique.

Recommandation n° 3 : Renforcer les outils d'évaluation de l'action sociale interministérielle pour mieux adapter les prestations services aux besoins des agents publics.

Par ailleurs, certaines prestations de l'action sociale interministérielle sont susceptibles d'avoir un impact environnemental non négligeable, notamment par le biais des logements réservés aux agents de l'État et des restaurants inter-administratifs. Dans un contexte où l'administration se doit d'être exemplaire sur les sujets liés à la transition énergétique et environnementale, le rapporteur invite au développement d'une action sociale qui réduise autant que possible son impact sur l'environnement.

Dans la perspective du projet de loi de finances pour 2022, le rapporteur recommande donc de renforcer la prise en compte du développement durable. Il s'agira notamment d'améliorer le cahier des charges des prestataires des dispositifs collectifs, afin de mieux évaluer la qualité environnementale des bâtiments qui hébergent les crèches, les logements mis à la disposition des agents publics et les restaurants inter-administratifs. À l'intérieur de ces établissements, des partages de bonnes pratiques pourront aussi être diffusés pour sensibiliser les usagers et les professionnels aux enjeux écologiques (choix des produits alimentaires, produits d'hygiène et d'entretien).

Recommandation n° 4 : Renforcer la prise en compte des enjeux environnementaux et écologiques dans le domaine de l'action sociale interministérielle, notamment pour les dispositifs collectifs.

2. Moderniser l'action sociale interministérielle pour mieux prendre en compte les besoins des agents

Compte tenu du rôle joué par l'action sociale interministérielle dans la gestion des ressources humaines de la fonction publique de l'État, les prestations doivent être modernisées pour répondre toujours plus efficacement aux demandes des agents publics.

a. Réaffirmer l'importance de l'action sociale interministérielle pour l'attractivité de la fonction publique

Dans son rapport de 2011 sur l'action sociale de l'État, l'IGAS identifiait différents objectifs poursuivis par l'action sociale interministérielle, tant du côté des bénéficiaires et des organisations syndicales que de la DGAFP et des administrations.

Les prestations de l'action sociale interministérielle constituent pour leurs bénéficiaires un complément de pouvoir d'achat parfois non négligeable. Le sujet demeure toutefois sensible pour les organisations syndicales, qui refusent de voir dans l'action sociale interministérielle une compensation en l'absence de mesures salariales significatives. En outre, l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983 précise bien que les prestations d'action sociale, individuelles ou collectives, sont distinctes de la rémunération et sont attribuées indépendamment du grade, de l'emploi ou de la manière de servir.

En outre, certaines prestations permettent de compenser des sujétions de service et sont, dès lors, un moyen d'accroître l'attractivité de l'administration pour assurer ses recrutements et pour faciliter les affectations dans des zones géographiques moins attractives ou sur des postes impliquant des conditions de travail plus difficiles.

L'IGAS note par ailleurs que l'action sociale interministérielle est un domaine dans lequel peut avoir lieu un dialogue social constructif et auquel les organisations syndicales sont attachées. Elle peut répondre à un besoin de reconnaissance individuelle ou collective d'ordre symbolique, mais aussi renforcer le sentiment d'appartenance à la fonction publique.

Ces éléments sont à prendre en considération au moment d'évaluer la pertinence de l'action sociale interministérielle. À cet égard, le rapporteur souligne l'importance de mener une politique de ressources humaines proactive, permettant d'accroître l'attractivité de la fonction publique et d'attirer les talents venus de toutes les catégories sociales.

b. Moderniser l'offre d'action sociale pour mieux l'adapter aux demandes des agents publics

Dans cette perspective, il convient d'interroger la pertinence des dispositifs existants en vérifiant qu'ils viennent répondre aux attentes des agents publics.

Pour cela, des **enquêtes de satisfaction** ont été mises en place par la DGAFP. Les résultats obtenus en 2020 indiquent que 87 % à 97 % des bénéficiaires du chèque-vacances, du CESU et de l'AIP sont satisfaits des prestations reçues. Néanmoins, **malgré ces résultats très satisfaisants, il convient de souligner que ces enquêtes de satisfaction sont réalisées par les prestataires eux-mêmes**, ce qui ne garantit pas une objectivité totale.

Aussi **le rapporteur ne peut qu'inviter la DGAFP à externaliser les enquêtes de satisfaction afin de s'assurer de la qualité des prestations** de l'action sociale interministérielle. Selon les informations transmises lors des auditions, une telle externalisation est en cours de développement et pourrait aboutir dès 2021. Le rapporteur sera attentif à ce point et suggère que les résultats obtenus puissent figurer dans les projets et les rapports annuels de performance.

Enfin, **la modernisation de l'action sociale interministérielle pourrait aussi passer par une meilleure articulation entre les dispositifs interministériels et l'action sociale ministérielle**. S'il n'est pas question de fusionner les deux cadres qui possèdent chacun leur utilité propre, il est fort probable que des mutualisations partielles puissent permettre de gagner en efficacité et en synergie.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion de 17 heures 15, le mardi 1^{er} juin 2021, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Eric Alauzet, rapporteur spécial sur les crédits de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines : Fonction publique ; Crédits non répartis.

La [vidéo](#) de cette réunion est disponible sur le portail dédié de l'Assemblée nationale. Le compte rendu sera prochainement lisible en ligne.

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) :

- Mme Nathalie Colin, directrice générale ;
- Alexandre Castet de Biaugue, chef du bureau de l'action sociale.

SOURCES UTILISÉES

– Rapport annuel de performance du programme 148 *Fonction publique* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, annexé au projet de loi de règlement du budget et d’approbation des comptes de l’année 2020.

– Cour des comptes, note d’analyse de l’exécution budgétaire 2020 de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*.

– Cour des comptes, rapport public thématique, « Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance », novembre 2020.

– Direction générale de l’administration et de la fonction publique, rapport annuel sur l’état de la fonction publique pour 2020, annexe au projet de loi de finances pour 2021.

– Inspection générale des affaires sociales, « L’action sociale dans la fonction publique de l’État », tome 1, octobre 2011.