



# Le regroupement de l'ANACT et du réseau des ARACT

Rapport

**Delphine CHAUMEL**

**Thierry LECONTE**

**Hayet ZEGGAR**

**Membres de l'inspection générale des affaires sociales**

2020-107R  
Juin 2021



# SYNTHÈSE

Par lettre de mission du 2 décembre 2020, la ministre de de l'emploi, du travail et de l'insertion et le secrétaire d'Etat chargé des retraites et de la santé au travail ont confié à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) une mission relative à la réforme du réseau Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail – Associations régionales pour l'amélioration des conditions de travail (Anact-Aract), qui a été réalisée par Delphine Chaumel, Thierry Leconte et Hayet Zeggar.

Cette mission s'inscrit dans le prolongement de réformes engagées par le ministère pour pallier les fragilités juridiques quant aux règles de la commande publique et les fragilités financières liées au modèle économique du réseau, soulevées par la Cour des comptes en 2011 et en 2019.

La mission a constaté dès les premiers entretiens que ses interlocuteurs avaient des visions variées, souvent partielles, de l'Anact et du réseau des Aract, de leurs missions, de leurs activités, de leur dimension et de leur modèle économique. Elle a par conséquent estimé nécessaire de procéder à un état des lieux approfondi, afin de construire une vision commune de l'ensemble. Cet état des lieux réalisé (1), elle a tâché de définir une organisation cible, celle de l'Anact unifiée à l'horizon 2023(2). Afin de répondre aux attentes des commanditaires, elle propose des modalités de transition en 2022 (3).

## 1. L'état des lieux

Afin de répondre à la commande, la mission a procédé à un large état des lieux de l'activité, des missions et des ressources de l'Anact-Aract d'abord, des positions des parties prenantes largement entendues sur les perspectives de regroupement ensuite, des enjeux importants liés à la gestion des ressources humaines de ce nouvel ensemble enfin.

L'Anact est un établissement public administratif placé sous la tutelle de la direction générale du travail (DGT), créée en 1973, tandis que les Aract sont des associations loi 1901 créées progressivement à partir de 1984. La formalisation du réseau est relativement récente, la première charte du réseau date de 1999 et sa reconnaissance réglementaire date de 2015.

**L'ensemble Anact-Aract exerce une mission de service public d'accompagnement des entreprises** sur l'amélioration des conditions de travail mais aussi sur les mutations économiques et de l'emploi. Cette mission est financée presque intégralement par des crédits publics, provenant pour l'essentiel de deux programmes budgétaires du ministère du travail et de l'emploi (programmes 103 et 111), et de manière plus résiduelle des conseils régionaux et de fonds européens.

La mission de service public de l'Anact et des Aract est principalement orientée vers les très petites entreprises et les petites et moyennes entreprises (TPE-PME), conformément à son contrat d'objectifs et de performance (COP) 2018-2020, qui confirme le positionnement de l'agence et des Aract sur une approche large et ouverte des conditions de travail, à l'intersection des problématiques de travail et d'emploi. Les exceptions aux activités de service public des Aract, sous forme de prestations facturées aux entreprises, sont marginales, en diminution et ne justifient pas d'envisager la qualification d'établissement public industriel et commercial (EPIC) pour ce nouvel ensemble. On observe en revanche une augmentation des produits de partenariats établis et conduits à l'échelle nationale.

Majoritairement financé par des crédits versés par l'Etat, soit sous la forme d'une subvention pour charge de service public de la DGT à l'Anact, sur le programme 111, soit sous la forme de

financements directs des services déconcentrés de l'Etat aux Aract, sur le programme 103 essentiellement, de manière résiduelle sur le programme 111, l'ensemble Anact-Aract est soumis à l'aléa des financements des conseils régionaux, ainsi qu'à la complexité et aux risques de trésorerie des fonds européens.

Si la gouvernance tripartite de l'Anact et les gouvernances paritaires des Aract semblent déconnectées, des éléments de consensus se dégagent cependant : on observe en effet **parmi les parties prenantes entendues** au sens large (organisations syndicales et patronales, nationales et régionales, directeurs d'Aract, représentants des salariés, services de l'Etat en région, conseils régionaux) **un attachement très fort à plusieurs qualités du réseau et de sa gouvernance** : la place donnée aux partenaires sociaux dans la gouvernance qui garantit une neutralité d'intervention, l'ancrage régional qui garantit l'implication des conseils régionaux, la réactivité et la souplesse d'intervention qui correspond à l'identité professionnelle des salariés du réseau.

Lors de ses très nombreux entretiens, la mission a pu constater la relative unanimité des acteurs sur ces éléments essentiels, qu'ils souhaitent voir préservés, dans une réforme à laquelle ils ont fini par se résigner.

La mission estime par conséquent que le regroupement de l'Anact et des Aract, globalement accepté par les acteurs, devra les rassurer sur plusieurs points afin d'emporter le consensus nécessaire à sa bonne mise en œuvre : il devra veiller à maintenir l'implication des partenaires sociaux, aussi bien au niveau national, qu'au niveau régional ; il devra préserver voire renforcer l'ancrage régional des Aract et apporter des garanties en ce sens ; enfin, notamment pour les salariés, il devra résister à la tentation de la centralisation des procédures, et laisser aux acteurs locaux un véritable espace d'innovation. A ce titre, l'une des dimensions importantes de l'état des lieux réalisé par la mission réside dans l'analyse des **enjeux de ressources humaines** de l'Anact et des Aract.

Il en ressort notamment que malgré des différences statutaires et de fortes disparités régionales, des travaux substantiels ont été menés pour consolider le fonctionnement en réseau de l'Anact et des Aract. Certaines fonctions ont été mutualisées, des mobilités internes ou des actions de formation communes facilitées, et même un dialogue social organisé à l'échelle du réseau, mais ces actions atteignent leurs limites et rendent aujourd'hui le regroupement logique tout en le préparant.

Ces opérations devront porter une attention particulière aux questions sociales et de ressources humaines. On observe en effet dans le réseau des différences sensibles d'effectifs d'une région à l'autre, mais aussi des inégalités de rémunération en particulier entre les femmes et les hommes qui sont répandues et élevées. De manière générale, les 270 agents et salariés de l'ensemble du réseau Anact-Aract, effectif en diminution régulière, connaissent un turn-over faible et une ancienneté élevée.

## **2. L'organisation cible proposée à l'horizon 2023**

Sur la base de cet état des lieux, des objectifs des commanditaires et de la compréhension de ce qui pourrait être accepté par les parties prenantes, la mission a tâché d'identifier une organisation cible de ce nouvel ensemble à l'horizon 2023.

**L'analyse des missions et du financement du réseau des Aract conduit à proposer l'intégration des Aract au sein de l'établissement public administratif (EPA) Anact.** Les activités du réseau correspondent en effet dans leur très grande majorité à des missions de service public, à l'intersection des enjeux de santé au travail, de promotion du dialogue social et de l'accompagnement des mutations économiques et de l'emploi. Ni le poids actuel des activités concurrentielles des Aract, ni leur pertinence au regard des missions de ces structures ne justifient d'envisager la création d'un EPIC.

Afin de préserver la participation des conseils régionaux et de garantir l'ancrage régional des Aract, la mission recommande de consolider les financements de l'Etat en maintenant une marge d'initiative locale importante et en permettant le financement fléché de projets conduits par les directions régionales de l'Anact. La mission recommande également de professionnaliser à l'échelle nationale la recherche de financements européens.

### **Sur le plan de la gouvernance, des évolutions devront être envisagées.**

Au niveau national, le conseil d'administration devra s'adapter à l'identité de ce nouvel ensemble :

- en laissant une place plus grande aux acteurs régionaux, aussi bien parmi les administrateurs syndicaux et patronaux, que parmi les représentants de l'Etat, et ceux des conseils régionaux ;
- en tirant également les conséquences de l'ampleur du champ d'intervention de l'ensemble Anact-Aract, au-delà de la seule amélioration des conditions de travail, recouvrant aussi les politiques d'emploi et d'accompagnement des mutations économiques ; la tutelle devra d'ailleurs être rééquilibrée entre DGT et délégation générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle (DGEFP) – en laissant cependant le leadership à la première.

Au niveau régional, la suppression des conseils d'administration des Aract pourra être équilibrée par une rénovation des comités d'orientation actuels, réunissant partenaires sociaux et financeurs régionaux (directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets) et conseils régionaux notamment), qui pourraient se réunir plus régulièrement et être notamment en charge de la **validation de toutes les actions d'initiative régionale pour lesquelles la mission recommande de flécher les financements régionaux.**

Ce fléchage de financements du programme 103 (notamment dans le cadre de contrats de plan Etat -Région (CPER)) vers des actions d'initiative régionale et donc délégués aux directions régionales – dont les directeurs seront ordonnateurs secondaires – permettra de garantir aux conseils régionaux que leur soutien financier à des projets de la direction régionale de l'Aract y sera également bien consacré.

A l'horizon 2023, ce nouvel établissement public administratif rassemblera l'ensemble des agents actuels de l'Anact et des salariés actuels des 16 Aract. **La mission estime que tous devront se voir proposer un contrat de droit public par l'Anact**, dans le cadre d'une mesure de périmètre qui recueille d'ores et déjà l'accord de principe de la direction du budget. Cette unité de statut contribuera à faciliter les nécessaires réflexions sur l'organisation interne de l'établissement, aussi bien au niveau du siège qu'entre le siège et les directions régionales.

### **3. L'année 2022 sera consacrée à la transition vers l'organisation cible**

**Le processus juridique de regroupement de l'Anact et des Aract pourra être conduit en deux temps au cours de l'année 2022.** Comme l'avait indiqué le cabinet Fidal, consulté par la DGT et l'Anact dans le cadre de travaux préparatoires à la réforme, il existe un scénario permettant de réduire le nombre d'opérations de dissolutions d'associations et de conduire en parallèle un certain nombre de négociations avec les salariés des Aract.

**La mission recommande en effet que, dans un premier temps, au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2022, 15 Aract fusionnent dans une Aract**, idéalement l'Aract Auvergne Rhône Alpes (ARA), qui accueille des équipes mutualisées, possède un immeuble et présente l'avantage d'être située dans la même ville que l'Anact. Dans un second temps, au cours du 2<sup>nd</sup> semestre, pourront être engagées les opérations de dissolution de cette Aract dans l'Anact, après convocation d'une assemblée générale extraordinaire.

Ce schéma permettra de conduire en parallèle deux importantes négociations avec les salariés, dans un contexte de droit privé, plus souple qu'après l'entrée en statut d'établissement public : au sein de chaque Aract d'abord sur la protection sociale complémentaire, au sein de l'Aract absorbante ou de chaque Aract ensuite sur les indemnités de départ à la retraite.

Sur les plans budgétaires, financiers et comptables, le transfert à titre gratuit des droits, biens et obligations devra être anticipé et prévu par la loi. La fusion préalable des Aract au sein de l'une d'entre elles permettra de réaliser la bascule budgétaire et comptable vers l'Anact, en une seule opération au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

**Durant le second semestre 2022, une fois les Aract réunies en une seule, l'Anact pourra proposer aux salariés des contrats de droit public reprenant les clauses substantielles de leur contrat de travail**, parmi lesquelles la rémunération devra faire l'objet d'une attention particulière. On observe en effet des disparités significatives, notamment parmi les directeurs régionaux dont les deux-tiers sont d'ores et déjà en dehors de la grille de rémunération de l'Anact. Sur les questions de protection sociale complémentaire et d'indemnité de départ à la retraite, la mission recommande de conduire des négociations au cours de l'année 2022, avant intégration dans l'établissement public. Les éléments relatifs au temps de travail ne paraissent pas poser de difficulté particulière, l'Anact proposant déjà plusieurs dispositifs susceptibles d'intégrer la diversité des situations dans les Aract.

Ces opérations importantes de regroupement au cours de l'année 2022 conduiront de facto à une refonte des instances représentatives du personnel (IRP).

Une fois les 15 Aract fusionnées au sein de l'Aract absorbante, au cours du deuxième semestre 2022, la question des représentants du personnel investis du pouvoir de négociation, notamment sur la question des indemnités de départ à la retraite, se posera.

Par ailleurs, les établissements publics devront mettre en place les comités sociaux avant fin 2022. Or, l'intégration des personnels de l'Aract absorbante à l'Anact est envisagée au 1<sup>er</sup> janvier 2023. Dès lors, deux options peuvent être envisagées :

- une dérogation législative à la loi du 6 septembre 2019 permettant à l'Anact de reporter l'élection des élus du comité social au premier trimestre 2023 sous réserve de l'accord des organisations syndicales ;
- le maintien des échéances prévues.

Enfin, la mission estime que la conduite de ces opérations importantes supposera d'y consacrer des ressources complémentaires (quelques emplois en RH, le recours à des avocats) et qu'un accompagnement à la conduite du changement soit organisé, afin de soutenir la direction générale de l'Anact qui devra en assumer le pilotage.

## RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

N°	Recommandation	Autorité responsable	Echéance
<b>Organisation cible</b>			
1	Intégrer les Aract au sein de l'EPA Anact	Ministre de l'emploi, du travail et de l'insertion Secrétaire d'Etat chargé des retraites et de la santé au travail	Fin 2021 (ordonnance)
2	Transformer les Aract en directions régionales de l'Anact	Anact	1 <sup>er</sup> janvier 2023
15	Engager une réflexion sur l'organisation cible de l'Anact (siège, directions régionales et articulation entre les deux)	Anact	2 <sup>ème</sup> semestre 2022
17	Intégrer dans le prochain COP (2022-2025) un volet sur le regroupement de l'Anact et des Aract précisant les objectifs, les moyens et les éléments de calendrier et inscrire une analyse de l'adéquation des moyens aux missions en 2023 parmi ces objectifs.	DGT, Anact	Fin 2021
<b>Modèle économique</b>			
3	Verser la subvention pour charges de service public à l'Anact à partir du programme 111, pour contribuer au fonctionnement de l'ensemble du réseau.	DGT	2023
4	Compte tenu des enjeux et de la complexité des procédures de financement via le FSE, développer l'expertise de la direction générale de l'Anact pour solliciter le financement de projets régionaux par les fonds européens, en lieu et place des directions régionales .	Anact	2023
<b>Gouvernance</b>			
5	Sensibiliser les organisations syndicales et patronales à l'ampleur du champ couvert par le nouvel ensemble et à sa forte implication territoriale en les invitant à désigner des représentants issus des Aract et suivant aussi les questions d'emploi, au-delà de la seule santé au travail	DGT, DGEFP, organisations syndicales	2023
6	Faire évoluer la représentation de l'Etat au sein du CA de l'Anact afin de tenir compte de l'ampleur du champ couvert par le nouvel ensemble et de sa forte implication territoriale, en prévoyant des présences au même niveau de la DGT et de la DGEFP et en associant des représentants des services déconcentrés de l'Etat	DGT, DGEFP	2023
7	Renforcer la présence des conseils régionaux au sein du CA et proposer aux Régions de désigner deux d'entre elles pour y participer	DGT, DGEFP, régions	2023

RAPPORT IGAS N°2020-107R

8	Organiser la représentation des salariés au conseil d'administration	DGT, DGEFP	2023
9	Maintenir le pilotage de la tutelle de l'Anact par la DGT	DGT	2023
10	Faire reposer l'expression des besoins régionaux et du paritarisme local sur un comité d'orientation renforcé, qui se réunirait 3 à 4 fois par an, afin notamment de se prononcer sur les actions financées par les Dreets et les conseils régionaux (CPER et hors CPER). Il serait composé du directeur, des financeurs (Dreets, Conseil régional et autres le cas échéant) et des partenaires sociaux régionaux	DGT, DGEFP	2023
<b>Organisation budgétaire</b>			
11	Verser les crédits du programme 103 relatifs aux CPER directement à l'Anact, en les fléchant pour chaque direction régionale concernée, le cas échéant dès 2022.	DGEFP	2023
12	Flécher les crédits versés à l'Anact par les Dreets hors CPER (P103 ou P111 selon la nature des projets à financer), pour le financement d'opérations identifiées dont la réalisation est confiée à une direction régionale de l'Anact.	Dreets, Anact	2023
13	Flécher les crédits attribués aux directions régionales de l'Anact par les conseils régionaux, notamment dans le cadre de CPER, pour la réalisation d'opérations programmées.	Conseils régionaux, Anact	2023
14	Le directeur général de l'Anact, ordonnateur principal de l'EPA, pourra désigner les directeurs régionaux comme ordonnateurs secondaires.	Anact	2023
<b>Ressources humaines</b>			
16	Réaliser une cartographie des emplois des directeurs régionaux de l'EPA rénové afin d'évaluer la nécessité de revoir la grille de rémunération fixée par arrêté.	Anact, DGAFP, DB	2023
21	Permettre un renfort de 5 à 6 ETP sur 6 mois pour 2022 et prévoir le recours à une prestation d'avocat spécialisé en droit du travail, de façon à doter l'Anact de moyens suffisants pour mener à bien les travaux de transfert des contrats de travail des salariés de l'Aract absorbante.	DB, DGT, DGEFP	Fin 2021 (PLF)
22	Après intégration de l'Aract absorbante au sein de l'Anact, mener une étude sur les disparités de rémunérations au sein de l'EPA, plus particulièrement entre hommes et femmes, et budgéter en tant que de besoin des rattrapages.	Anact	2023
23	En 2022, à l'échelle de chaque Aract, négocier des dispositions transitoires facilitant le maintien de la couverture de protection sociale complémentaire avant les opérations de fusion	Aract	1 <sup>er</sup> semestre 2022
24	Dès 2023, à l'échelle de l'Anact, engager une négociation collective, sur la mise en place d'un contrat collectif de protection sociale complémentaire à adhésion obligatoire	Anact	2023
25	Confier à l'Aract absorbante ou à chaque Aract la responsabilité de négocier et de verser aux salariés, en 2022 ; soit avant l'intégration à l'Anact, une indemnité correspondant aux indemnités de départ à la retraite, selon des modalités à définir	Aract absorbante ou chaque Aract	2 <sup>ème</sup> semestre 2022

RAPPORT IGAS N°2020-107R

26	Confier à l'Aract absorbante ou à chaque Aract la responsabilité de négocier et verser les indemnités liées aux congés payés acquis et jours déposés dans les CET	Aract absorbante ou chaque Aract	2 <sup>ème</sup> semestre 2022
<b>Patrimoine</b>			
18	Prévoir, par des dispositions de portée législative, le transfert des biens mobiliers et immobiliers des Aract à l'Anact à titre gratuit.	DGT	Fin 2021 (ordonnance)
19	Demander à la mission régionale de la politique immobilière de l'Etat d'évaluer la valeur du bien immobilier de l'Aract ARA avant de procéder à son transfert de propriété.	Anact, Aract ARA, mission régionale de la politique immobilière de l'Etat	1 <sup>er</sup> semestre 2022
20	Proroger le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) de l'Anact jusqu'au 31 décembre 2022.	Anact	Fin 2021



## SOMMAIRE

<b>SYNTHESE .....</b>	<b>3</b>
<b>RECOMMANDATIONS DE LA MISSION .....</b>	<b>7</b>
<b>RAPPORT .....</b>	<b>13</b>
<b>1 ETAT DES LIEUX .....</b>	<b>14</b>
1.1 CONFORMEMENT AUX OBJECTIFS QUI LUI SONT FIXES, LE RESEAU EXERCE PRINCIPALEMENT UNE MISSION DE SERVICE PUBLIC TOURNEE EN PRIORITE VERS LES TPE-PME .....	14
1.1.1 <i>Le réseau Anact-Aract s'est constitué progressivement jusqu'à sa formalisation par le décret de juillet 2015</i> .....	14
1.1.2 <i>L'élargissement des domaines d'intervention de l'Anact affiché par le COP 2018-2020 est cohérent avec l'origine des crédits des Aract</i> .....	16
1.1.3 <i>Les PME sont les principales bénéficiaires des actions menées par les Aract mais la portée de ces actions peut difficilement être évaluée</i> .....	18
1.1.4 <i>Le réseau exerce principalement une activité de service public qui ne connaît que des exceptions limitées</i> ...	19
1.2 LE RESEAU ANACT –ARACT EST MAJORITAIREMENT FINANCE PAR DES SUBVENTIONS VERSEES PAR L'ETAT .....	20
1.2.1 <i>La subvention pour charge de service public représente les trois quarts des ressources de l'Anact</i> .....	21
1.2.2 <i>Les Aract ont plusieurs financeurs, y compris au titre de l'Etat</i> .....	22
1.3 MARQUEE PAR LE PARITARISME ET L'ANCRAGE REGIONAL, LA GOUVERNANCE EST UNE QUESTION SENSIBLE POUR LES PARTIES PRENANTES.....	27
1.3.1 <i>Malgré des efforts importants d'intégration du réseau depuis 10 ans, il existe une déconnexion forte entre une gouvernance nationale tripartite et des gouvernances régionales strictement paritaires</i> .....	27
1.3.2 <i>Les efforts importants de structuration du réseau semblent avoir atteint leurs limites</i> .....	32
1.3.3 <i>Les nombreuses auditions des parties prenantes à la réforme, aussi bien parmi les partenaires sociaux, que parmi les directeurs d'Aract et les représentants de salariés, reflètent une assez grande unanimité</i> .....	34
1.4 MALGRE LES DIFFERENCES STATUTAIRES ET DE FORTES DISPARITES REGIONALES EN MATIERE DE RESSOURCES HUMAINES, DES TRAVAUX ONT ETE ENTREPRIS POUR CONFORTER LE FONCTIONNEMENT EN RESEAU DE L'ANACT ET DES ARACT.....	38
1.4.1 <i>Le réseau Anact-Aract rassemble des statuts de personnels différents appartenant aux mêmes familles de métiers</i> .....	38
1.4.2 <i>Le réseau Anact – Aract, composé de près de 270 agents, connaît une baisse régulière de ses effectifs avec des disparités notables entre régions</i> .....	40
1.4.3 <i>Les rémunérations ressortent à des niveaux disparates entre l'Anact et les Aract, et au sein même du réseau des Aract, mais également entre hommes et femmes</i> .....	46
1.4.4 <i>Le dialogue social s'appuie sur les institutions représentatives du personnel à l'Anact et dans certaines Aract, complété par un dialogue social de réseau</i> .....	49
<b>2 LA REFORME PROPOSEE.....</b>	<b>49</b>
2.1 L'ANALYSE DES MISSIONS ET DU FINANCEMENT DU RESEAU CONDUIT A PROPOSER L'INTEGRATION DES ARACT AU SEIN DE L'EPA « ANACT ».....	49
2.1.1 <i>Les activités du réseau correspondent dans leur très grande majorité à des missions de service public, à l'intersection des enjeux de santé au travail, de promotion du dialogue social, et d'accompagnement des mutations économiques et de l'emploi</i> .....	50
2.1.2 <i>Le modèle économique de l'EPA doit reposer sur des crédits destinés à financer ses missions de service public, avec un fort ancrage régional</i> .....	50
2.2 LA GOUVERNANCE DE CE NOUVEL ENSEMBLE ANACT-ARACT.....	53
2.2.1 <i>La composition du conseil d'administration de l'Anact devra s'adapter à la nouvelle identité de l'ensemble Anact-Aract</i> .....	53
2.2.2 <i>La reconnaissance de l'ampleur du champ couvert par l'Anact supposera de la positionner parmi l'ensemble des opérateurs de l'Etat intervenant dans le monde de l'emploi et des mutations économiques et aura des conséquences sur l'exercice de la tutelle</i> .....	54
2.2.3 <i>Quelle gouvernance régionale pour ce nouvel établissement ?</i> .....	54
2.3 L'ORGANISATION BUDGETAIRE ET FINANCIERE DE CE NOUVEL ENSEMBLE DEVRA IDENTIFIER LES FINANCEMENTS D'INITIATIVES REGIONALES DESTINES A CHAQUE DIRECTION REGIONALE DE L'ANACT .....	56

2.3.1	<i>Les actions d’initiative régionale devront disposer de financements fléchés.....</i>	56
2.3.2	<i>Les directeurs régionaux pourront être désignés ordonnateurs secondaires par le directeur général de l’Anact, ordonnateur principal de l’EPA.....</i>	57
2.4	LA REFORME PROPOSEE CONDUIT A UNIFIER LES STATUTS DES PERSONNELS ET A REPENSER L’ORGANISATION DU NOUVEL ETABLISSEMENT .....	58
2.4.1	<i>Après intégration des Aract, l’Anact serait quasi-exclusivement composée d’agents contractuels de droit public .....</i>	58
2.4.2	<i>L’intégration des Aract au sein de l’Anact nécessite de revoir l’organisation interne de l’établissement .....</i>	58
<b>3</b>	<b>LA TRANSITION .....</b>	<b>60</b>
3.1	LE PROCESSUS JURIDIQUE DE REGROUPEMENT DE L’ANACT ET DES ARACT EN UNE SEULE STRUCTURE POURRAIT ETRE CONDUIT AU COURS DE L’ANNEE 2022 .....	60
3.2	LE TRANSFERT DES DROITS, BIENS ET OBLIGATIONS DES ARACT VERS L’ANACT DOIT ETRE ANTICIPE, EN LIEN AVEC LA DGFIP .	61
3.2.1	<i>La fusion préalable des Aract au sein de l’une d’entre elles permettra de réaliser la bascule budgétaire et comptable vers l’Anact en une seule opération.....</i>	61
3.2.2	<i>Un transfert à titre gratuit des droits, biens et obligations devra être prévu par la loi.....</i>	61
3.2.3	<i>La mise à jour du SPSI de l’Anact pourra être repoussée après la fusion du réseau des Aract au sein de l’EPA .....</i>	61
3.3	LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME MOBILISE DES MOYENS POUR INTEGRER LES SALAIRES DES ARACT AU SEIN DE L’ANACT ET PROCEDER A LA REFONTE DES INSTITUTIONS REPRESENTATIVES DU PERSONNEL .....	62
3.3.1	<i>Durant la phase de transition, l’Anact devra proposer aux salariés des Aract des contrats de droit public reprenant les clauses substantielles de leur contrat de travail.....</i>	62
3.3.2	<i>L’intégration des Aract au sein de l’Anact entraîne de facto une refonte des instances représentatives du personnel.....</i>	67
3.4	LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME DOIT ETRE ACCOMPAGNEE A LA FOIS EN INTERNE ET EN EXTERNE.....	70
	<b>LETRE DE MISSION .....</b>	<b>71</b>
	<b>LISTE DES PERSONNES RENCONTREES .....</b>	<b>73</b>
	<b>SIGLES UTILISES .....</b>	<b>83</b>

# RAPPORT

Par lettre de mission du 2 décembre 2020, la ministre de de l'emploi, du travail et de l'insertion et le secrétaire d'Etat chargé des retraites et de la santé au travail ont confié à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) une mission relative à la réforme du réseau Anact-Aract, qui a été réalisée par Delphine Chaumel, Thierry Leconte et Hayet Zeggar.

Cette mission s'inscrit dans le prolongement de réformes engagées par le ministère pour pallier les fragilités juridiques quant aux règles de la commande publique et les fragilités financières liées au modèle économique du réseau, soulevées par la Cour des comptes en 2011 et en 2019.

La Cour des comptes a en effet réalisé un contrôle de la gestion de l'Anact et de ses relations avec le réseau des Aract au titre des exercices 1999-2009, donnant lieu en 2011 à un référé qui recommandait notamment « *un net recentrage du réseau de l'Anact sur la mission d'amélioration durable des conditions de travail et de la prévention* ». Des travaux ont donc été menés en 2012, permettant d'aboutir à l'élaboration du premier contrat d'objectifs et de performance (COP) de l'Anact, pour la période 2014-2017, et à une refonte du décret statutaire.

Le dernier référé de la Cour des comptes, du 24 mai 2019, met quant à lui l'accent sur la sécurité juridique du réseau des Aract, qui reste à assurer et soulève plusieurs questions de régularité. Ces fragilités portent d'une part sur la gestion des partenariats, par lesquels l'Anact confie des contrats de prestation de services sans mise en concurrence aux Aract (méconnaissant ainsi les règles de la commande publique), et d'autre part, sur le schéma institutionnel entre l'Anact et les Aract qui aboutit à financer par des deniers publics des personnes privées non dotées d'un comptable public afin qu'elles mettent en œuvre, sous le contrôle de l'Anact et des DIRECCTE, les missions de service public qui les financent. La Cour des comptes demande qu'il soit mis fin à ces pratiques. Dans cette perspective, elle considère que « *la relation entre l'Anact et les Aract doit être revue, soit dans le sens d'une intégration à une même personne morale, soit, à tout le moins, dans une configuration qui garantisse l'application des règles de la commande publique* ».

En réponse à ces recommandations, la ministre chargée du travail s'est engagée à corriger ces fragilités en engageant une réforme du réseau qui pourrait mener à l'intégration des associations régionales au sein de l'Anact. Au-delà de la sécurisation juridique du réseau, cette réforme vise également à poursuivre les actions de renforcement du pilotage des Aract.

Des travaux ont d'ores et déjà été engagés depuis 2020 pour explorer les différents scénarios de réforme dans le cadre d'un groupe de travail réunissant les membres du conseil d'administration de l'Anact : son président, la DGT, la DGEFP et les partenaires sociaux (les organisations patronales ayant toutefois suspendu leur participation aux travaux pendant la durée de la négociation de l'accord national interprofessionnel (ANI) pour une prévention renforcée et une offre renouvelée en matière de santé au travail de décembre 2020).

L'article 27 de la proposition de loi pour renforcer la prévention en santé au travail, enregistrée le 23 décembre 2020 – qui transpose dans la loi les principales dispositions issues de l'ANI, donne une habilitation au gouvernement pour légiférer par ordonnance sur ce sujet, dans un délai d'un an, de sorte à laisser le temps d'instruire les scénarios de réforme et de consulter les parties prenantes.

La mission confiée à l'IGAS vise donc à éclairer la décision du gouvernement concernant le scénario de réforme à privilégier en identifiant à la fois les atouts du réseau Anact – Aract à préserver, les

sujets nécessitant d'évoluer ainsi que les points d'attention. Pour ce faire, la mission a privilégié une approche consistant à partir de l'observation de la réalité de ce qu'est le réseau de l'Anact et des Aract, en particulier de son activité, pour imaginer le nouvel ensemble.

Une partie importante de la mission a été consacrée à l'écoute de l'ensemble des parties prenantes, qui s'est déroulée en visio-conférence compte tenu du contexte sanitaire lié à la crise de la Covid-19. Au niveau national, la mission a pu rencontrer les directions d'administration centrales (DGT, DGEFP, Direction du budget, Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique (DGAFP)), les organisations patronales et syndicales siégeant au conseil d'administration de l'Anact, l'équipe de direction de l'Anact ainsi que les représentants du personnel de l'établissement. Au niveau régional, la mission s'est attachée à rencontrer l'ensemble des 16 Aract (président, vice-président et directeur), ainsi que les DREETS et la plupart des conseils régionaux, les représentants du personnel des Aract et du dialogue social du réseau de l'Anact et des Aract.

**Au terme de ses investigations, la mission a pu examiner tous les points qui peuvent l'être en amont d'une prise de décision qui, seule, rendra possible l'analyse détaillée d'un certain nombre de questions. A cet égard, il a paru essentiel, dans le positionnement de la mission, de ne pas se substituer au management de l'Anact ou de la tutelle qui devront piloter la réforme du réseau, ni de les affaiblir en préemptant un certain nombre d'actions à mener.**

La mission a constaté que ses interlocuteurs avaient des visions variées, et souvent partielles, de l'Anact et du réseau des Aract, de leurs missions, de leurs activités, de leur dimension, de leur modèle économique. Elle a par conséquent estimé nécessaire de procéder à un état des lieux approfondi, afin de construire une vision commune de l'ensemble. Cet état des lieux réalisé (1), elle a tâché de définir une organisation cible, celle de l'Anact unifiée à l'horizon 2023(2). Afin de répondre aux attentes des commanditaires, elle propose des modalités de transition en 2022 (3).

## 1 Etat des lieux

### 1.1 Conformément aux objectifs qui lui sont fixés, le réseau exerce principalement une mission de service public tournée en priorité vers les TPE-PME

#### 1.1.1 Le réseau Anact-Aract s'est constitué progressivement jusqu'à sa formalisation par le décret de juillet 2015

##### 1.1.1.1 L'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail est un établissement public administratif placé sous la tutelle du directeur général du travail

L'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact), établissement public administratif (EPA) placé sous la tutelle de la seule direction générale du travail<sup>1</sup>, a pour mission<sup>2</sup> :

*« 1° De contribuer au développement et à l'encouragement de recherches, d'expériences ou réalisations en matière d'amélioration des conditions de travail ;*

---

<sup>1</sup> Article R4642-1 du code du travail modifié par le décret n°2015-968 du 31 juillet 2015 relatif aux missions et au fonctionnement de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail.

<sup>2</sup> Article L.4642-1 du code du travail.

*2° De rassembler et de diffuser les informations concernant, en France et à l'étranger, toute action tendant à améliorer les conditions de travail ;*

*3° D'appuyer les démarches d'entreprise en matière d'évaluation et de prévention des risques professionnels. »*

Dans le cadre des missions qui lui sont confiées, l'agence conduit des actions visant à agir sur les éléments déterminants des conditions de travail, notamment l'organisation du travail et les relations professionnelles, en vue de leur amélioration.

#### **1.1.1.2 Les Aract se sont créées progressivement depuis les années 1970 et leur nombre s'est stabilisé après la dernière réforme territoriale**

Créées progressivement dans différentes régions depuis les années 1970 jusque dans les années 2000 à partir d'initiatives des partenaires sociaux ou de l'Anact, seize associations régionales paritaires ayant pour objet l'amélioration des conditions de travail participent aujourd'hui aux missions de l'agence nationale. Elles constituent un réseau dont cette dernière assure le pilotage<sup>3</sup> dont le contenu est plus clairement formalisé depuis le décret de 2015 adopté après un premier rapport de la cour des comptes (cf. 1113 infra).

Dans le cadre de la réforme territoriale<sup>4</sup>, le réseau a réalisé sept fusions d'Aract entre 2016 et 2017, passant de 26 associations régionales à 17. Par ailleurs, l'Aract de Guyane a quitté le réseau en 2018<sup>5</sup>.

Les services déconcentrés de l'Etat en charge du travail et de l'emploi (DIRECCTE) peuvent également confier à ces associations la réalisation d'actions dans le champ de compétences de l'agence, en lien avec ses objectifs stratégiques. Les obligations réciproques qui en résultent font l'objet de conventions spécifiques.

#### **1.1.1.3 La constitution du réseau Anact-Aract est clairement formalisée depuis 2015**

Les modalités de construction historique des Aract ont conduit à une dispersion des actions du réseau, qui s'est traduite par un manque de capitalisation et de mutualisation des travaux produits par les différentes Aract.

Ainsi, un contrôle de la gestion de l'Anact et de ses relations avec le réseau des Aract réalisé par la Cour des comptes au titre des exercices 1999-2009 a-t-il donné lieu en 2011 à un référé qui recommandait, notamment, « un net recentrage du réseau de l'Anact sur la mission d'amélioration durable des conditions de travail et de la prévention ».

A la suite de ces recommandations, des travaux ont été menés en 2012, permettant d'aboutir à l'élaboration du premier contrat d'objectifs et de performance (COP) de l'Anact, pour la période 2014-2017, et à une refonte du décret statutaire de l'Anact<sup>6</sup>.

Le décret du 31 juillet 2015 relatif aux missions et au fonctionnement de l'Anact consacre ainsi l'existence du réseau des Aract et le rôle de pilotage de ce réseau par l'Anact. Dans ce cadre, chaque association conclut avec l'agence une convention annuelle fixant ses actions et les financements correspondants. L'objectif est ainsi de consolider une offre de services harmonisée sur l'ensemble du

---

<sup>3</sup> Article R4642-2 du code du travail

<sup>4</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

<sup>5</sup> Deux initiatives récentes, en Guyane et à Mayotte, n'ont pas encore conduit à y installer et reconnaître des Aract.

<sup>6</sup> Décret du 31 juillet 2015 précité.

territoire. Depuis 2015, le réseau mène en ce sens des travaux d'intégration dans le cadre d'un groupe de travail composé de représentants de l'Anact et des Aract : celui-ci a permis de consolider les compétences et les métiers afin de favoriser les mobilités internes au réseau, mais aussi d'améliorer le fonctionnement opérationnel du réseau (mutualisation des formations, mise en commun des services informatiques, mutualisation de services de paie au sein de l'Aract Auvergne Rhône-Alpes) (cf. 1.3).

Au travers de la structuration du réseau des Aract, l'Anact met en œuvre une démarche d'intervention fondée sur l'expérimentation, la conduite de projets-pilotes en entreprises, la capitalisation et la diffusion d'outils et de méthodes à destination des employeurs, salariés et de leurs représentants, en priorité dans les TPE et PME. A ce titre, l'Anact est en charge du pilotage du fonds pour l'amélioration des conditions de travail (FACT)<sup>7</sup> qui soutient financièrement des projets d'expérimentation d'entreprises (TPE-PME en particulier), d'associations et de branches professionnelles.

### 1.1.2 L'élargissement des domaines d'intervention de l'Anact affiché par le COP 2018-2020 est cohérent avec l'origine des crédits des Aract

#### 1.1.2.1 Le COP de l'Anact confirme le positionnement de l'agence sur une approche large et ouverte des conditions de travail, à l'intersection des problématiques du travail et de l'emploi

Si le premier contrat d'objectifs et de performance (COP) pour la période 2014-2017 a conforté la spécificité de l'Anact, recentrée sur le champ de l'amélioration des conditions de travail et de l'organisation du travail, et précisé le périmètre de sa mission de service public, le deuxième COP « *confirme le positionnement de l'agence sur une approche large et ouverte des conditions de travail, à l'intersection des problématiques du travail et de l'emploi* »<sup>8</sup>.

Le préambule du COP 2018-2021 rappelle que « *L'Anact et le réseau des Aract ont ainsi été refondés et légitimés, comme en témoigne leur place centrale dans la mise en œuvre du 3ème Plan santé au travail (PST3) 2016-2020, feuille de route de l'État et de l'ensemble des acteurs intervenant dans le champ de la santé et de la sécurité au travail.* »

Le COP précise que « *L'agence a pour mission de mettre à la disposition des entreprises, notamment les TPE-PME, des outils et des méthodes permettant de remettre au cœur de l'organisation du travail les enjeux de qualité de vie au travail, lesquels sont indissociables des enjeux de qualité du travail et de performance sociale et économique. Elle s'adresse ainsi à l'ensemble des acteurs de l'entreprise et leur fournit un appui dans la conduite d'un dialogue social de qualité, source essentielle d'amélioration des conditions de travail.* »

Il est articulé autour de trois axes :

- « *Il s'agit d'abord de concentrer ses travaux sur les champs majeurs des conditions de travail appelant des innovations sociales : la qualité de vie au travail, la qualité du dialogue social comme vecteur d'amélioration tant de la performance des entreprises que des conditions du travail, l'égalité professionnelle et les transformations numériques du travail (Axe programmatique)* » ;

---

<sup>7</sup> Régi par l'article R. 4642-10 du code du travail et arrêté du 22 octobre 2015.

<sup>8</sup> Contrat d'objectifs et de performance 2018-2021 entre l'Eta et l'ANACT.

- « Forte de son expertise en matière d'expérimentation, l'agence devient ainsi un véritable pôle d'innovation sociale sur le travail. L'enjeu pour l'Anact consiste désormais à renforcer sa capacité à atteindre les TPE-PME, à la fois grâce au réseau des Aract et aux réseaux d'acteurs-relais (Axe institutionnel) » ;
- « Enfin, l'Anact choisit de moderniser résolument son pilotage interne afin de se donner les moyens d'atteindre ses objectifs. Elle poursuit la démarche engagée de mutualisation du réseau des Aract (Axe pilotage) ».

Ce COP porte donc sur un champ plus large que le précédent et ne se limite pas à une conception stricte de l'amélioration des conditions de travail.

### 1.1.2.2 Le financement national provient de crédits dédiés à l'amélioration des conditions de travail alors que le financement du niveau régional provient davantage de crédits dont la finalité est orientée vers l'accompagnement des mutations économiques et de l'emploi

L'Anact est le principal opérateur inscrit au programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail », placé sous la responsabilité de la direction générale du travail. Ce programme a pour objectif « l'amélioration des conditions d'emploi et de travail des salariés du secteur concurrentiel (16 millions de personnes), au moyen de plusieurs leviers : la qualité du droit, sa diffusion et le contrôle de sa mise en œuvre, le conseil et l'appui au dialogue social ».

Les crédits alloués à l'ANACT en LFI 2019 se répartissent en 9,91 M€ au titre de la subvention pour charges de service public (qui représente 73 % de ses ressources), et 2 M€ au titre des transferts pour le Fonds pour l'amélioration des conditions de travail (FACT) dont l'ANACT assure le pilotage. L'Anact reverse une partie de la subvention pour charges de service public aux Aract sous forme de subvention, pour un montant de 3,2 M€.

Pour autant, au niveau régional, le réseau des Aract perçoit des crédits aussi importants de la part des Direccte au titre du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » (4,6 M€ en 2019, principalement dans le cadre de contrats de plan Etat-Région) qu'il n'en reçoit du programme 111 (4,5M€ en provenance de l'Anact et des Direccte).

Par ailleurs, les crédits versés aux Aract par les conseils régionaux (2,6 M€ en 2019) sont eux aussi orientés principalement vers les problématiques de l'accompagnement des mutations économiques et de l'emploi, notamment dans le cadre des CPER, en lien avec les Direccte (devenues les DREETS).

Il ressort également des entretiens menés par la mission avec les financeurs régionaux (Direccte et conseils régionaux) que les problématiques régionales sont principalement orientées vers ces questions. A ce titre, l'amélioration des conditions de travail et la qualité de vie au travail contribuent à l'accompagnement des mutations économiques et de l'emploi et à l'attractivité de certaines filières.

Plusieurs interlocuteurs locaux ont d'ailleurs souligné que la faiblesse des effectifs des Aract ne leur permet pas d'embrasser un périmètre trop large et qu'il est préférable de concentrer les actions sur les conditions de travail et le dialogue social, considéré comme le cœur de métier du réseau. Ils considèrent ainsi que le domaine de la santé au travail doit être réservé aux autres acteurs locaux (caisse d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT), service de santé au travail) qui sont mieux positionnés en raison d'un maillage territorial et de moyens plus adaptés et spécialisés.

### 1.1.3 Les PME sont les principales bénéficiaires des actions menées par les Aract mais la portée de ces actions peut difficilement être évaluée

#### 1.1.3.1 L'activité du réseau Anact Aract est majoritairement tournée vers les entreprises qui comptent entre 20 et 250 salariés.

Si l'activité des Aract est tournée en priorité vers les entreprises de moins de 250 salariés, celle de l'Anact est majoritairement tournée vers les grandes entreprises, 72 % de ses interventions s'adressent à des entreprises de plus de 250 salariés, contre 16,7 % vers les entreprises de moins de moins de 20 salariés.

Certaines actions portées par le réseau peuvent être réalisées par un groupement momentané d'entreprises (GME) constitué par l'Anact et certaines Aract. A titre d'exemple, une convention visant à appuyer la conduite d'expérimentations et à alimenter le dialogue social a été signée en 2020 entre le groupe Carrefour et un GME constitué de l'Anact et des Aract Nouvelle Aquitaine, Hauts de France et Ile de France.

Concernant le réseau des Aract, l'Anact rencontre deux difficultés pour suivre leur activité : l'une est liée aux caractéristiques de l'outil informatique (Saraweb actuellement) qui sert à la saisie de l'activité ; l'autre est liée à la diversité des pratiques de saisie entre les différentes Aract.

Un nouvel outil de gestion d'activité (GASPAR) devrait succéder à SaraWeb à partir du 1er juillet 2021 (chantiers inscrit dans le COP 2018-2021).

Les données communiquées à la mission font donc l'objet de réserves quant à leur exhaustivité car elles ne comptabilisent pas les projets pour lesquels les caractéristiques de l'entreprise n'ont pas été renseignées ni certains projets collectifs qui impliquent plusieurs entreprises.

L'exploitation des données issues de Saraweb fait apparaître que 20 % de l'activité des Aract est réalisée auprès d'entreprises de moins de 20 salariés (TTPE et TPE), près de 55 % vers les entreprises qui comptent entre 20 et 250 salariés (PE et PME), et 24,5 % vers les entreprises de plus de 250 salariés (ME et GE).

Tableau 1 : Chantiers ouverts en 2019 selon la taille des entreprises

		TTPE < 10	TPE 10 < 20	PE 20 < 50	PME 50 < 250	ME 250 < 500	GE 500 et +
Anact	Nbr entreprises	1	2	45	38	14	19
	% entreprises	5,6 %	11,1 %	30,8 %	26 %	9,6 %	13 %
Aract	Nbr entreprises	207	203	403	698	184	295
	% entreprises	14,4 %	10,2 %	20,3 %	35,1 %	9,2 %	14,8 %

Source : Anact

De grandes disparités existent entre les Aract. Seules six Aract consacrent plus de 25 % de leurs actions vers les TTPE et TPE alors que quatre d'entre elles y consacrent moins de 15 % de leur activité. Par ailleurs, trois Aract consacrent plus de 30 % de leurs interventions aux moyennes et grandes entreprises.

### 1.1.3.2 Certaines actions du réseau peuvent être tournées vers le secteur public

Certaines actions du réseau peuvent également être tournées vers le secteur public : ainsi, une convention de partenariat entre l'Anact et la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) pour l'amélioration des conditions de travail et la promotion de la qualité de vie au travail dans le secteur public a été signée en 2020.

### 1.1.3.3 La portée des actions menées au profit des entreprises peut difficilement être évaluée

Pour les Aract, qui disposent d'équipes de taille modeste, il est plus simple d'engager des actions vers de grandes entreprises, facilement identifiables et vis-à-vis desquelles les interventions concerneront un nombre significatif de salariés.

S'agissant des TPE et PME, nombreuses et plus difficiles à contacter individuellement, les modes d'action passent principalement par des structures relais, telles que les branches professionnelles. Des Aract se tournent aussi vers les réseaux professionnels pour diffuser leurs travaux vers les entreprises sans avoir à être sollicitées directement.

De par leur taille, les TPE, qui constituent une cible prioritaire des actions à mener par le réseau, ne disposent pas de correspondants internes en charge de l'amélioration des conditions de travail. Elles ont donc à la fois besoin d'être aidées mais n'ont pas beaucoup de temps à y consacrer. De surcroît, comment cela a été signalé à la mission, les Aract sont rarement connues des TPE.

En complément du recours aux organisations professionnelles (branches, CCI, chambres des métiers ...), des Aract ont été amenées à développer, dans le contexte de la crise sanitaire, des vidéos d'information et des formations en ligne destinées aux entreprises. Ce mode d'action permet également de réduire les difficultés liées à l'éloignement géographique au sein des régions et favorise une plus large diffusion des actions vers les entreprises.

Malgré la réalité, la diversité et l'adaptabilité de ces initiatives, il n'est pas possible actuellement, comme le relevait déjà la Cour des comptes en 2019, d'évaluer la portée des actions menées par les Aract auprès des TPE et PME.

### 1.1.4 Le réseau exerce principalement une activité de service public qui ne connaît que des exceptions limitées

L'activité du réseau Anact - Aract est très majoritairement orientée vers des missions de service public, financées sous forme de subvention (Etat, conseils régionaux, FSE), ou de prestations de service réseau (Convention passée avec le groupe Carrefour, dispositifs portés par le ministère en charge du travail : ARESO, Objectif reprise ...).

Pour l'Anact, les recettes propres ne représentent que 13 % des produits de l'agence et concernent :

- Des interventions réalisées dans les entreprises (majoritairement privées) et qui donnent lieu à facturation (par ex. intervention chez, EDF, MACIF, etc.) ;
- Des ventes de produits (livres et jeux ludo-pédagogiques), formation et autres prestations ;
- Autres recettes (principalement des reprises sur provisions ou sur dotations, et des recettes n'entrant dans aucune autre catégorie tels que les droits d'auteurs...)

- Des recettes sur partenariat, c'est-à-dire des financements de projets réseau (ou partenariats) embarquant au moins une Aract.

L'activité du réseau des Aract est elle aussi résolument orientée vers des missions de service public. Si 11 % des produits de l'exercice 2019 proviennent de prestations facturées, 4 % sont constituées de recettes liées à des prestations de service réalisées dans le cadre d'une offre de service réseau et seules 7 % des recettes proviennent de la vente de prestations hors réseau sur le secteur concurrentiel (principalement des prestations de formation à la demande d'entreprises).

Le recours aux prestations facturées (offre de service réseau et prestations hors réseau) est cependant très inégal selon les Aract et peut représenter de 2 à 24 % des ressources. En 2019, les prestations de services représentent moins de 10 % des ressources pour sept Aract et ne dépassent 15 % des ressources que pour deux d'entre elles.

Pour ce type de prestations sur le secteur concurrentiel, les Aract déclarent appliquer un tarif compatible avec celui du marché pour ne pas nuire aux prestataires privés qui interviennent sur le même secteur.

Il arrive que des Aract interviennent gratuitement lorsqu'elles sont sollicitées par des entreprises de moins de 250 salariés, lorsqu'elles disposent d'une subvention dédiée financée par la Direccte ou le conseil régional.

Des Aract reconnaissent s'être tournées vers la réalisation de prestations privées pour compenser la baisse des subventions publiques. Si certaines d'entre elles se contentent d'accepter les demandes de quelques entreprises, d'autres peuvent aller jusqu'à recruter des chargés de mission pour effectuer du démarchage commercial auprès des entreprises ou pour réaliser ce type de prestations, entraînant ainsi une augmentation des charges de personnel de l'association. Il peut arriver également qu'une Aract fasse appel à un sous-traitant pour réaliser la prestation lorsque la ressource interne est insuffisante.

Certaines Aract vont jusqu'à considérer que les interventions directes en entreprises, sous forme de prestations facturées, comme le ferait un cabinet de conseil, constituent un élément important de leur crédibilité et de leur légitimité plus générale à intervenir ensuite dans le cadre de leurs missions de service public. La mission reconnaît ne pas être parvenue à saisir le raisonnement ainsi suivi, et, après plusieurs mois d'investigations et plusieurs centaines d'entretiens, ne partage pas cette analyse.

La volonté de limiter ce type de prestation en fixant un seuil à ne pas dépasser (en général 10 % de l'activité de l'Aract) est parfois évoquée mais sans toujours donner lieu à une décision formelle des instances dirigeantes.

## 1.2 Le réseau Anact –Aract est majoritairement financé par des subventions versées par l'Etat

Le réseau Anact –Aract est majoritairement financé par des subventions versées par l'Etat (62,2 %), et dans une moindre mesure par les conseils régionaux (10,5 %), les fonds européens (4,3 %) ainsi que par des partenariats et prestations payantes (23 %).

Les crédits versés par l'Etat proviennent principalement du programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » (44,2 %), placé sous la responsabilité du directeur général du travail, et du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et

développement de l'emploi » (18 %), placé sous la responsabilité du délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle.

Tableau 2 : Principales sources de financement du réseau Anact - Aract en 2019

Sources de financement 2019	M€	%
<b>Programme 111</b>	11,35 M€	44,2 %
<b>Programme 103</b>	4,62 M€	18 %
<b>Conseils régionaux</b>	2,7 M€	10,5 %
<b>Crédits européens</b>	1,1 M€	4,3 %
<b>Autres sources (prestations, partenariats)</b>	5,9 M€	23 %
<b>Total</b>	25,67 M€	100 %

Source : Anact – mission IGAS

Le patrimoine immobilier du réseau des Aract est limité. Seule l'Aract Auvergne Rhône Alpes est propriétaire de ses locaux. Il s'agit d'un bâtiment de 730 m<sup>2</sup>, situé à Lyon, et en partie loué à six associations (baux professionnels de six ans). L'Aract estime à 2,5 M€ la valeur de ce bien sur le marché.

### 1.2.1 La subvention pour charge de service public représente les trois quarts des ressources de l'Anact

En 2019, les ressources de l'Anact s'élèvent à 13,65 M€, en diminution de 15 % par rapport à l'exercice 2015. Son fonds de roulement, d'un montant de 2,8 M€ (hors Fact, car celui-ci est constitué de ressources affectées), correspond à 3 mois de fonctionnement, sachant que le premier versement au titre de la subvention pour charges de service public intervient au cours du mois de mars.

La subvention pour charges de service public versée par la DGT à partir du programme 111 représente, en 2019, près des trois quarts des ressources de l'Anact. Les autres sources de financement sont constituées de recettes propres (interventions, vente de produits, formation et autres prestations, personnel mis à disposition, autres recettes, recettes sur partenariats) et du fonds pour l'amélioration des conditions de travail<sup>9</sup> (Fact). Entre 2015 et 2019, la subvention pour charges de service public a baissé de plus de 9 %. Sur la même période, les autres sources de financement de l'Anact ont également diminué, qu'il s'agisse des recettes propres (-36 %) ou du Fact (-15 %).

<sup>9</sup> Le Fonds pour l'amélioration des conditions de travail (Fact) a pour objet de promouvoir et soutenir, au moyen d'une aide financière, versée sous forme de subvention dans le cadre d'une procédure d'appel d'offre, des projets d'expérimentation sur le champ de l'amélioration des conditions de travail.

Tableau 3 : Evolution des ressources de l'Anact entre 2015 et 2019

	2015		2019		Evolution
	€	%	€	%	%
<b>Anact</b>					
<b>Total charges</b>	<b>15 563 490 €</b>	<b>100 %</b>	<b>13 576 539 €</b>	<b>100 %</b>	<b>- 13 %</b>
Subvention pour charges de service public	10 959 400 €	68 %	9 950 000 €	73 %	- 9,2 %
Recettes propres	2 868 637€	18 %	1 822 636 €	13 %	- 36 %
FACT	2 220 696 €	14 %	1 881 299 €	14 %	- 15 %
<b>Total produits</b>	<b>16 048 733 €</b>	<b>100 %</b>	<b>13 653 935</b>	<b>100 %</b>	<b>- 15 %</b>
<b>Résultat</b>	<b>258 714</b>		<b>77 396</b>		<b>- 70 %</b>

Source : Anact – Mission IGAS

Sur les 9,9 M€ de subvention pour charges de service public, 3,2 M€ sont reversés aux Aract sous forme de subvention.

En 2019, les charges de l'Anact se répartissent en charges de personnel (38 %), crédits d'intervention (37 %, dont près des deux tiers sont constitués des subventions versées aux Aract) et charges de fonctionnement (25 %).

### 1.2.2 Les Aract ont plusieurs financeurs, y compris au titre de l'Etat

En 2019, le budget des Aract s'élève à 18,9 M€, en baisse de près de 10 % par rapport à 2015. Sur les 16 Aract, 13 ont obtenu un résultat comptable excédentaire.

Leurs fonds propres correspondent à 4,5 mois de fonctionnement en moyenne réseau (de 7,1 à 0,3 mois)<sup>10</sup>.

#### 1.2.2.1 L'Etat est le principal financeur des Aract

Associations de droit privé, les Aract ont plusieurs financeurs, dont l'Etat par l'intermédiaire des Direccte (32 %), de l'Anact (17 %) et de partenariats passés avec différents ministères (Santé affaires sociales, Education nationale, Fonction publique ...), les conseils régionaux et les fonds européens. L'Anact n'est donc qu'un financeur (minoritaire) parmi d'autres. Par ailleurs, les Aract disposent de ressources propres liées à des prestations de service.

<sup>10</sup> A l'exception de la Martinique (- 8,3 mois) qui était en redressement judiciaire en raison de difficultés de contractualisation avec la collectivité territoriale et de difficultés liées au FSE.

Tableau 4 : Evolution des ressources des Aract entre 2015 et 2019

Aract	2015		2019 <sup>11</sup>		Evolution
	€	%	€	%	%
<b>Total charges</b>	<b>20 901 390 €</b>	<b>100 %</b>	<b>18 510 435 €</b>	<b>100 %</b>	<b>- 11 %</b>
Subvention Anact	4 000 041€	19 %	3 200 408 €	17 %	- 20 %
Subvention Directe	6 529 770 €	31 %	6 005 498 €	32 %	- 8 %
Partenariats réseau	1 222 897 €	6 %	1 986 183 €	10 %	+ 62
Offre de service réseau	192 862 €	1 %	740 376 €	4 %	+ 283%
<b>Sous total réseau</b>	<b>11 945 570 €</b>	<b>57 %</b>	<b>11 932 465 €</b>	<b>63 %</b>	<b>+ 0%</b>
Conseils régionaux	3 829 071 €	18 %	2 676 226 €	14 %	- 30%
Fonds européens	1 587 443 €	8 %	1 135 612 €	6 %	- 28%
Autres subventions	683 386 €	3 %	809 534 €	4 %	+ 18%
Prestations hors réseau	1 492 393 €	7 %	1 341 828 €	7 %	- 10%
<b>Sous total hors réseau</b>	<b>7 592 293 €</b>	<b>36 %</b>	<b>5 963 200 €</b>	<b>31 %</b>	<b>- 21%</b>
<b>Autres</b>	<b>1 494 364 €</b>	<b>7 %</b>	<b>1 075 273 €</b>	<b>6 %</b>	<b>- 28%</b>
<b>Total produits</b>	<b>21 032 227 €</b>	<b>100 %</b>	<b>18 970 938 €</b>	<b>100 %</b>	<b>- 10%</b>
<b>Résultat</b>	<b>130 837 €</b>		<b>460 503 €</b>		<b>+ 251 %</b>

Source : Anact – Mission IGAS

Sur la période 2015 – 2019, on constate une baisse globale des subventions publiques (Etat et conseils régionaux) et une forte augmentation des subventions liées à des partenariats (intervention dans l'animation du réseau des agences régionales de santé sur les questions de QVT depuis 2018) ou à des offres de service réseau (notamment dans le cadre des dispositifs Areso et Objectif reprise ...). Pour autant, l'ensemble des ressources liées à l'appartenance des Aract au réseau représentent 63 % de leurs ressources en 2019.

Quels que soient les financeurs, en 2019, la part des subventions représente 15,8 M€ (83 % des ressources) alors que la part des ressources tirées de prestations (réseau 4 % et hors réseau 7 %) ne représente que 2 M€ (11 %). Les 6 % restant étant constitués de produits exceptionnels, autres produits et report de ressources des exercices antérieurs.

<sup>11</sup> Depuis 2018 l'Aract de Guyane ne fait plus partie du réseau. Elle représentait en 2017 0,29 M€ et 1,5 % des produits du réseau.

### 1.2.2.2 L'Etat intervient par plusieurs circuits dans le financement des Aract

Toutes les Aract bénéficient de financements versés par l'Anact (3,2 M€) à partir du programme 111 et par les Direccte (6 M€) essentiellement à partir des programmes 111 et 103 et selon des modalités différentes.

Le programme 103, piloté par la DGEFP, est le principal financeur des Aract (4,6 M€ en 2019). Il intervient uniquement par l'intermédiaire des Direccte. L'essentiel des crédits du programme 103 sont versés aux Aract dans le cadre de contrats de plan Etat Région (CPER), à hauteur de 4,36 M€. En 2019, cinq Aract ont bénéficié de subventions complémentaires accordées par les Direccte sur le programme 103, pour financer des projets ponctuels d'initiative locale et pour un montant global de 223 619 €.

Le programme 111, piloté par la DGT, intervient dans le financement des Aract principalement à travers la subvention versée par l'Anact (3,2 M€). Des crédits complémentaires peuvent être accordés aux Aract par les Direccte sur le programme 111 pour financer des projets ponctuels. En 2019, treize Aract ont perçu un peu plus de 1 345 890 € de crédits versés par les Direccte sur le programme 111.

Par ailleurs, 70 000 € ont été versés par la Direccte Nouvelle Aquitaine au titre du P 102 (Accès et retour à l'emploi).

Tableau 5 : Origine et modalités de versement aux Aract des crédits Etats en 2019

2019	€	%
Anact (P111)	3 200 408 €	34,8 %
Direccte (P111)	1 345 890 €	14,6 %
Direccte CPER (P103)	4 365 990 €	47,4 %
Direccte (P103)	223 619 €	2,4 %
Direccte (P102)	70 000 €	0,8
<b>Total</b>	<b>9 205 907€</b>	<b>100 %</b>

Source : Anact – Mission IGAS

### 1.2.2.3 La participation des conseils régionaux au financement d'actions réalisées par les Aract est susceptible de changer à chaque élection régionale

Les conseils régionaux contribuent également, dans leur grande majorité, au financement des Aract, à hauteur de 14 % de leurs ressources. Entre 2015 et 2019, le financement des Aract par les conseils régionaux a diminué de 30 %. En 2019, deux Aract n'ont reçu aucun financement de la part de leur conseil régional (Ile de France et PACA). Cette situation évolue au fil des années en fonction de la stratégie adoptée par chaque exécutif régional. Elle est susceptible d'être remise en question après chaque élection régionale.

Des disparités importantes existent entre les Aract. Alors que l'Aract de la Réunion ne perçoit que 4 % de ses ressources de la collectivité territoriale, 26 % des ressources de l'Aract Centre Val de Loire viennent du conseil régional<sup>12</sup>.

Le financement par les conseils régionaux intervient presque exclusivement dans le cadre des CPER. Seules trois Aract ont reçu des financements des conseils régionaux en complément de ceux accordés dans le cadre des CPER.

Dans plusieurs régions, près de 50 % du budget des Aract est financé par le CPER (Directe et conseil régional).

Tableau 6 : Modes de financement des Aract par les conseils régionaux en 2019

Aract 2019	€	% / ressources des Aract
Régions CPER	2 536 071 €	13,3 %
Régions hors CPER	140 155 €	0,7 %
Total régions	2 676 226 €	14 %

Source : Anact

La principale préoccupation exprimée par les représentants des conseils régionaux rencontrés par la mission porte sur la finalité des actions menées par les Aract. Leur intérêt porte sur les actions réalisées en faveur de l'amélioration des conditions de travail pour favoriser le maintien dans l'emploi et l'attractivité des entreprises de la région. L'ancrage régional des actions est primordial.

Par ailleurs, plusieurs conseils régionaux ont indiqué avoir eux aussi conscience de la fragilité juridique du financement de prestations au regard des règles de la commande publique et préfèrent avoir recours à des subventions ou à des appels à projets.

#### 1.2.2.4 Les Aract se détournent des fonds européens en raison de leur complexité administrative et des avances de trésorerie inhérentes à ce mode de financement

Six Aract sur seize ont bénéficié de financements européens en 2019, pour un montant total de 1,13 M€, soit 6 % des ressources du réseau, en diminution de 28 % par rapport à 2015 et une nouvelle baisse de 22 % est prévue au titre de l'exercice 2020.

Pour quatre de ces six Aract, les fonds européens représentent entre 13 % et 19 % des ressources.

Les Aract se heurtent à deux difficultés particulièrement dissuasives actuellement, compte tenu de leur autonomie juridique et financière : la complexité des dossiers à constituer et les délais de versement des fonds européens qui impliquent une avance de trésorerie sur plusieurs années.

Il s'agit d'un mode de financement pertinent mais risqué et complexe à appréhender par les Aract. Le besoin de simplification des fonds européen a déjà été souligné par une mission d'évaluation conduite conjointement par l'IGAS et l'IGF en 2016<sup>13</sup>

<sup>12</sup> 51 % du budget de l'Aract Centre Val de Loire est financé par le CPER, à part égale entre la région et la Direccte en 2019.

<sup>13</sup> Rapport IGAS (n°2015-120R) – IGF n°2015-M-082 « Evaluation de politique publique : la simplification du Fonds social européen », Juillet 2016.

### 1.2.2.5 Les produits de partenariats et de prestations de service réseau ont fortement augmenté alors que les prestations privées dans le secteur concurrentiel diminuent

Outre les subventions versées par l'Anact, les Direccte, les conseils régionaux et parfois les fonds européens, les Aract bénéficient de plusieurs modes de financement complémentaires qui représentent 25 % des ressources du réseau et peuvent être regroupés en quatre grandes catégories :

- Les partenariats réseau, tels que la convention passée en 2018 avec la direction générale de la cohésion sociale et l'agence régionale de santé Auvergne – Rhône alpes qui prévoit l'intervention des Aract pour promouvoir et généraliser sur l'ensemble du territoire des démarches de qualité de vie au travail (QVT) pour les professionnels des établissements médico-sociaux. ;
- Les offres de service réseau, qui sont des prestations de service portant sur des outils développés par le réseau tels que le dispositif Areso<sup>14</sup> et Objectif reprise<sup>15</sup> ou la convention passée par l'Anact avec le groupe Carrefour pour l'appui à la conduite d'expérimentations et alimentation du dialogue social<sup>16</sup> ;
- Les autres subventions provenant notamment d'opérateurs de compétences (OPCO) ;
- Les prestations de service hors réseau, qui portent principalement sur des offres de formation « sur étagère » réalisée par les Aract sur le secteur concurrentiel, comme n'importe quel prestataire privé, auprès des entreprises de leur région.

---

<sup>14</sup> Porté par le réseau Anact-Aract et le Ministère du travail, Areso est un dispositif d'accompagnement des entreprises dans la perspective d'améliorer la qualité et l'efficacité de leurs relations sociales.

<sup>15</sup> Objectif reprise est un dispositif gratuit du ministère du Travail destiné aux TPE-PME. Il leur permet de bénéficier de l'aide d'un expert sur les questions d'organisation du travail (organisation du télétravail et du travail sur site, accompagnement des variations de l'activité...), de prévention du risque Covid-19 (évolution du protocole sanitaire, association des salariés...) et de relations sociales (management, relations de travail, dialogue social).

<sup>16</sup> Cette intervention participe à l'objectif de mise en œuvre de démarches d'intervention fondées sur l'expérimentation et la conduite de projets-pilotes en entreprises, confiés à l'Anact.

Tableau 7 : Evolution des autres ressources (partenariats, autres subventions et prestations de service) des Aract

	2015		2019		Evolution
	€	%	€	%	%
<b>Aract</b>					
Partenariats réseau	1 222 897 €	6 %	1 986 183 €	10 %	+ 62 %
Prestation de service réseau	192 862 €	1 %	740 376 €	4 %	+ 283 %
<b>Sous total réseau</b>	<b>1 415 759 €</b>	<b>7 %</b>	<b>2 726 559 €</b>	<b>14 %</b>	<b>+ 182 %</b>
Autres subventions	683 386 €	3 %	809 534 €	4 %	+ 18 %
Prestations hors réseau	1 492 393 €	7 %	1 341 828 €	7 %	- 10 %
<b>Sous total hors réseau</b>	<b>2 175 779 €</b>	<b>10 %</b>	<b>2 151 362 €</b>	<b>11 %</b>	<b>- 1 %</b>
<b>Total</b>	<b>3 591 538</b>	<b>17 %</b>	<b>4 877 921</b>	<b>25 %</b>	<b>+ 36 %</b>

Source : Anact – Mission IGAS

On constate le poids grandissant de ces autres sources de financement qui ont augmenté de 36 % entre 2015 et 2019. Les principales augmentations concernent les partenariats et prestations de service réseau, alors que le montant des produits de prestations hors réseau, dans le champ concurrentiel, diminue de 10 % sur la même période et ne représente que 7 % des ressources du réseau des Aract.

### 1.3 Marquée par le paritarisme et l’ancrage régional, la gouvernance est une question sensible pour les parties prenantes

L’organisation actuelle des gouvernances nationale et locale se caractérise par la déconnexion entre le tripartisme sous forte empreinte de l’Etat au niveau national et le paritarisme strict sans contrôle ni présence des financeurs au niveau régional.

Si l’état des lieux des positions des gouvernances nationales et régionales révèle une relative acceptation du projet d’intégration, un certain nombre de craintes sont exprimées, de risques identifiés et de conditions posées, que la mission propose de bien intégrer afin de garantir une adhésion aussi large que possible.

#### 1.3.1 Malgré des efforts importants d’intégration du réseau depuis 10 ans, il existe une déconnexion forte entre une gouvernance nationale tripartite et des gouvernances régionales strictement paritaires

##### 1.3.1.1 La gouvernance nationale et les gouvernances régionales sont déconnectées

La mission a pu constater le regard critique des partenaires sociaux sur le conseil d’administration de l’Anact et la place qui leur est faite : la seule validation d’orientations stratégiques décidées dans

d'autres enceintes. Le contraste est grand avec le regard largement positif porté sur le paritarisme des conseils d'administration des Aract.

Au niveau national, la gouvernance de l'Anact, établissement public administratif, est assurée par un conseil d'administration, tripartite depuis sa création en 1973. La représentation, aussi bien de l'Etat que des partenaires sociaux est très centrée sur les enjeux de santé au travail. Ni les Aract, ni les agents de l'Anact n'y sont représentés.

Les organisations syndicales et patronales rencontrées par la mission ont dit regretter « le poids croissant de l'Etat » ainsi que le fait qu'on leur « demande le plus souvent de valider des orientations débattues ailleurs, sur lesquelles peu de retours sont faits », que le conseil s'apparente davantage à un « conseil de gestion, les orientations politiques étant discutées ailleurs », au risque d'un désengagement militant.

Au niveau régional, la gouvernance des Aract, associations loi 1901, relève classiquement d'un conseil d'administration composée de représentants des organisations syndicales de salariés et d'employeurs. Les statuts des Aract prévoient des présidences tournantes entre les collègues employeurs et salariés tous les deux ans. Ce sont souvent les mêmes organisations, voire les mêmes personnes, qui alternent ainsi les fonctions de vice-président et de président, pendant de nombreuses années.

Les comités d'orientation, instances complémentaires qui associent aux partenaires sociaux administrateurs les financeurs (Anact, Direccte, Conseil régional, parfois les agences régionales de santé (ARS)) et des personnalités qualifiées, sont davantage axés sur la programmation de l'activité et participent à la définition de la stratégie de l'Aract.

Ces instances réunissent parfois plusieurs dizaines de personnes, les partenaires sociaux désignant en général des titulaires et des suppléants. Au vu de la taille des Aract, on peut s'interroger sur la disproportion manifeste entre une gouvernance très large et des moyens d'intervention (budgets, effectifs) qui restent relativement modestes, d'autant que les administrateurs, soumis à de nombreuses sollicitations, sont parfois difficiles à mobiliser ou à remplacer.

Juridiquement, il n'y a pas d'articulation organisée entre ces gouvernances, nationale et régionales, en revanche la création de différents espaces de discussion au niveau national (les journées de la gouvernance) a permis de renforcer la culture partagée du réseau.

### 1.3.1.2 Le réseau des Aract s'est constitué progressivement et de manière très diverse sur le territoire

Les modalités de constitution du réseau des Aract et les histoires sociales et économiques variées des régions conduisent à une grande diversité entre elles. Parfois issues de l'initiative de partenaires sociaux reconnues ensuite par le niveau national, parfois issues de la transformation d'antennes régionales de l'Anact, elles se sont déployées très progressivement

En 1984, soit 10 ans après la création de l'Anact, s'est posée la question de la création d'un réseau en région qui associerait les partenaires sociaux, en tenant compte des dynamiques sociales régionales très diverses. Il ne s'agit donc pas d'une simple déconcentration mais bien d'un processus progressif d'extension du réseau lié à l'appropriation progressive par les partenaires sociaux en région de la démarche, processus qui s'étale de 1983 (création de l'Aract d'Alsace) à la première charte du réseau en 1999. Après cette première phase d'implantation territoriale, de 1984 à 1999, le réseau s'est consolidé et développé jusqu'à être reconnu dans le décret de 2015. Les premiers efforts de

structuration du réseau et de mutualisation, commencés après le premier référé de la cour des comptes en 2011, se sont déployés ensuite jusqu'à aujourd'hui.

En définitive, et de manière très schématique on peut distinguer 4 grandes phases dans l'histoire de l'ANACT et du réseau des ARACT qui conduisent à l'ambition actuelle d'intégration de l'ensemble :

- 1973-1984 : création de l'Anact et développement de son positionnement particulier dans le monde de la santé et des conditions de travail
- 1984-1999 : première étape de constitution et de développement du réseau, soit d'antennes régionales de l'Anact, soit d'associations lois 1901 gouvernées par les partenaires sociaux et intégrées dans le réseau
- 1999-2011 : généralisation du réseau des Aract
- 2011-2021 : efforts de structuration et de mutualisation

Il paraît essentiel, à l'heure de cette intégration de bien prendre en compte cette histoire particulière qui laisse une grande place au paritarisme dans les Aract et à la diversité des histoires sociales de chaque région.

Cette diversité, ainsi que cette forte empreinte du paritarisme et de la régionalisation dans l'écosystème global de l'Anact et des Aract, sont des éléments sans cesse soulignés par les interlocuteurs de la mission comme des éléments de richesse et d'identité de l'ensemble qu'il faut absolument veiller à préserver.

### 1.3.1.3 L'empreinte du paritarisme dans l'écosystème de l'Anact est particulièrement marquée

Dans certaines régions, notamment la Corse et certaines régions d'outre-mer (Martinique et Guadeloupe), les Aract ont été des lieux importants de pacification sociale, parfois d'ailleurs le seul lieu où les partenaires sociaux se réunissent régulièrement.

Les représentants des salariés des Aract insistent également sur cet élément, estimant qu'ils sont légitimés par cet « ADN paritaire », et qu'ils ne veulent pas être réduits au rôle de « simple opérateur de l'Etat ».

Selon plusieurs représentants des services de l'Etat en région, il est très confortable de pouvoir faire appel à un acteur reconnu par les partenaires sociaux, aussi bien sur les enjeux d'accompagnement des mutations économiques que sur les politiques du travail, pour lesquelles les Directe sont de surcroît très assimilées à la fonction de contrôle.

Plusieurs directeurs d'Aract estiment que leur gouvernance paritaire permet de mieux saisir la demande sociale et de mieux y répondre.

#### **a) Les vertus de l'équidistance et dans certaines régions, l'Aract comme seul lieu de dialogue social**

La gouvernance paritaire des Aract est souvent présentée comme la garantie d'une neutralité des interventions en entreprise. Cette équidistance entre les employeurs et les salariés est revendiquée, aussi bien par les administrateurs que les salariés des Aract, comme un élément de leur identité, un atout majeur et une singularité dans le paysage des opérateurs publics ou privés des conditions de travail.

Selon les interlocuteurs de la mission (partenaires sociaux, directeurs d'Aract et représentants des services de l'Etat en l'occurrence), dans certaines régions, les Aract sont un lieu (parfois le seul) de temporisation sociale essentiel. C'est notamment le cas en Guadeloupe, en Martinique et en Corse. Dans d'autres régions, c'est cet objectif de pacification sociale qui a présidé à leur création (Paca et Midi Pyrénées). En Corse, l'Aract est, selon les personnes auditionnées par la mission, souvent la seule à pouvoir réunir un certain nombre d'acteurs sur une base volontaire.

Ainsi en Guadeloupe, après les grandes tensions sociales après les événements de 2009, la création de l'Aract a permis aux acteurs sociaux de dépasser leur méfiance. En 2017, l'adoption de la Charte du dialogue social signée par plusieurs organisations syndicales et patronales est une première depuis 2009. La mise en place de médiateurs du travail (partenaires sociaux formés à la médiation par l'Aract pour désamorcer des tensions sociales) est très reconnue. Des actions similaires ont d'ailleurs été conduites en Martinique et en Corse. En Corse, des travaux importants sur le dialogue social ont été conduits, notamment la formation à l'encadrement de la médiation, et la constitution d'un vivier de médiateurs en prévention. C'est précisément dans ces régions marquées par une forte conflictualité sociale que la singularité du paritarisme des Aract pourrait, dans la perspective du regroupement, rencontrer des difficultés. En effet, siègent dans les conseils d'administration des organisations syndicales<sup>17</sup> qui ne sont pas représentatives au niveau national et de ce fait ne participent pas au conseil d'administration de l'Anact. Majoritaires dans les territoires concernés, elles ne siègent pas dans les instances officielles de concertation telles que le CROCT, ce qui peut d'ailleurs en empêcher la réunion (Corse). Dans certaines de ces régions, cette singularité dans la composition de ces instances a pu conduire à une approche aussi différente dans le collège employeurs ou pour d'autres organisations de salariés<sup>18</sup>.

#### **b) Un équilibre délicat entre un paritarisme de gestion et un paritarisme de projet, et parfois une redondance entre conseils d'administration et comités d'orientation**

Les organisations syndicales et patronales, aussi bien au niveau national qu'à celui des Aract, ont dit regretter que les conseils d'administration des Aract soient davantage consacrés aux enjeux de gestion, notamment dans un contexte de recherche de financements, qu'aux activités et projets. Certains soulignent d'ailleurs que les programmes d'activités parviennent déjà bouclés au conseil d'administration sans marge pour les amender ou les critiquer. Réalisés à l'initiative des directeurs d'Aract et discutés avec les principaux financeurs (Directe/Dreets, Anact, Conseils régionaux), ces programmes ne sont pas non plus l'objet d'évaluations rétrospectives en conseil d'administration.

Ainsi dans une Aract, le directeur indique à la mission qu'à sa connaissance, le CA n'a jamais modifié une orientation du programme d'activités, les grands axes nationaux sont discutés dans leur dimension opérationnelle et en définitive, un équilibre satisfaisant entre lignes nationales et déclinaisons régionales parvient à se dégager.

Dans une autre Aract, alors même que les administrateurs se sont très fortement mobilisés face à d'importantes difficultés financières, comme d'ailleurs il a été mentionné dans d'autres Aract, il n'y a jamais eu de discussion en CA du plafond de 20% de prestations privées, alors même que c'est une question stratégique essentielle.

De nombreux interlocuteurs de la mission ont souligné la qualité et l'intérêt des discussions sur les programmes d'activités au sein des comités d'orientation. Réunissant les administrateurs

---

<sup>17</sup> UGTG en Guadeloupe, CGTM en Martinique, STC en Corse, CGTR à La Réunion

<sup>18</sup> Ainsi 14 organisations sont représentées au CA de l'Aract de Guadeloupe, le même nombre dans celui de Corse qui accueille aussi l'UNSA et l'UDES, à La Réunion la FRBTP est représentée au sein du collège employeurs alors que l'U2P en est absente faute de siège disponible

employeurs et salariés des ARACT, ainsi que les principaux financeurs, soit la Direccte, l'Anact, le Conseil régional, parfois l'ARS, et des personnalités qualifiées, cette instance qui se réunit une à deux fois par an peut dans certaines régions être l'espace de discussion stratégique, où s'articulent notamment les orientations nationales et régionales.

Pour les partenaires sociaux qui assistent au conseil d'administration, il y a une certaine redondance entre ces deux instances et d'ailleurs, on peut s'interroger sur la pertinence de gouvernances parfois plus nombreuses que les effectifs de la structure. Cette disproportion manifeste entre le poids des gouvernances et celui des structures est d'ailleurs l'un des éléments qui milite en faveur d'un regroupement de l'Anact et des Aract, d'autant qu'on a signalé de régulières difficultés à pourvoir les mandats.

### **c) Des visions malgré tout variées du rôle du réseau, et de la légitimité de son intervention sur un champ entendu plus ou moins largement, entre les administrateurs nationaux et régionaux**

Les organisations nationales considèrent que les conseils régionaux<sup>19</sup> ont tendance à amener les Aract « hors champ », sur les questions emploi et compétences. Cette position n'est pas du tout partagée par les représentants des employeurs dans les Aract. En revanche, aussi bien au niveau national qu'à l'échelon régional, on observe chez elles de fortes réticences, voire une opposition, à ce que les Aract développent des activités dans le champ concurrentiel. En région, c'est la pression de la recherche de financements face à des difficultés parfois importantes qui semble conduire les organisations patronales à une approche plus souple.

#### **1.3.1.4 L'ancrage régional des Aract est constitutif de leur identité**

##### **a) Les liens avec les conseils régionaux**

Les Aract sont très ancrées dans l'écosystème régional, les liens avec les conseils régionaux sont essentiels non seulement pour le financement mais surtout parce qu'elles sont un partenaire stratégique pour pénétrer le tissu économique.

Lors de la mise en place de la loi Nôtre, le réseau a été réorganisé pour suivre le cadre des nouvelles régions, non sans difficultés parfois, en particulier auprès des gouvernances. Parfois des Aract de culture très différente ont été réunies.

Si certains conseils régionaux ont retiré leur soutien aux Aract (Ile de France, Paca<sup>20</sup>, ARA) ou semblent s'interroger sur le maintien de leur participation (Hauts de France), la majorité continuent non seulement de les financer mais souhaitent poursuivre leur collaboration, quels que soient les choix faits dans le regroupement des Aract et de l'Anact, pour peu qu'un espace de discussion, d'action et d'autonomie régionales soit maintenu.

Ainsi le Conseil régional de Bourgogne Franche Comté (BFC) souhaite pouvoir continuer à travailler avec l'Aract, avec laquelle les relations sont présentées comme excellentes, et souligne la qualité des échanges en comité d'orientation.

Pareille satisfaction est manifestée par le conseil régional de Bretagne qui estime que l'Aract est très bien positionnée sur les problématiques nouvelles, avec une bonne prise en compte des spécificités

---

<sup>19</sup> En fait c'est surtout l'Etat avec le BOP 103

<sup>20</sup> Depuis 2020, PACA

régionales<sup>21</sup>. Pour l'avenir, il faudra selon lui maintenir une latitude régionale, un temps et un espace d'échanges pour définir les priorités stratégiques adaptées à la région. Le regroupement est perçu aussi comme une perspective intéressante, permettant de connaître les initiatives et expérimentations menées ailleurs.

A La Réunion, le conseil régional intervient pour l'essentiel en cofinancement de projets proposés par l'Etat mais il le fait en association très étroite, et souligne la qualité des échanges en comité d'orientation.

En Corse, l'agence de développement économique qui est en relation avec l'Aract au nom de la collectivité considère qu'elle n'est pas un prestataire, plutôt un outil avancé sur des sujets pionniers, particulièrement précieux.

b) Leur inscription dans les instances régionales de la santé au travail

L'accord national interprofessionnel (ANI) du 9 décembre 2020, souligne la nécessité de renforcer l'accompagnement des entreprises sur le sujet de la qualité de vie au travail et conditions de travail. A ce titre, il mentionne « l'échelon régional du réseau Anact-Aract » parmi les acteurs de prévention du territoire que les entreprises doivent pouvoir mobiliser (à côté des services de prévention, de santé au travail interentreprises (SPSTI), du service de prévention de la caisse d'assurance retraite et de la santé a travail (CARSAT), et de l'organisme professionnel de prévention du bâtiment et des travaux publics (OPPBT)). Cet accord prévoit également que le comité régional de prévention de santé au travail aura pour mission « *de promouvoir l'action en réseau de l'ensemble de ces acteurs régionaux et locaux* » et de permettre « *la coordination des outils mis à disposition des entreprises par ces différents acteurs dans leur champ d'action respectif* ».

Les Aract sont déjà présentes dans la plupart des CROCT, ou associées, et contribuent parfois très activement à mise en œuvre des PRST.

### 1.3.2 Les efforts importants de structuration du réseau semblent avoir atteint leurs limites.

Depuis sa première version en 1999, la Charte du réseau a fait l'objet de plusieurs actualisations. Des espaces inter-régionaux, ont été créés afin d'encourager les échanges inter-aract, et parfois les mutualisations à cette échelle. C'est aussi à cette qu'une structure extra-légale de dialogue social a été instituée, le dialogue social réseau (DSR).

Certaines fonctions ont d'ores et déjà été l'objet d'une mutualisation progressive, toujours sur la base du volontariat des Aract. Ainsi, l'Aract Auvergne Rhône Alpes (ARA) a-t-elle proposé à partir de 2016 un service de prise en charge de la comptabilité et / ou de la paie. Lancée après la fusion des deux régions Auvergne et Rhône Alpes en 2016, cette mutualisation a concerné les Hauts de France en 2017, la Guadeloupe et la Bourgogne Franche Comté en 2018, La Réunion en 2019 et la Nouvelle Aquitaine en 2020, soit 6 Aract, qui représentent 60 % des bulletins de salaire.

L'Anact elle-même propose un certain nombre d'outils mutualisés, et souhaiterait aller plus loin. Certains partenariats sont lancés au niveau national puis déployés dans les Aract comme le partenariat avec la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), décliné avec les ARS sur les conditions de travail dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS), ou encore le partenariat avec l'industrie agro-alimentaire. Certaines fonctions liées à la communication ont pu aussi être harmonisées voire mutualisées (sites internet), dans le champ des systèmes

---

<sup>21</sup> Exemple d'une action récemment menée sur les criées

d'information également. Certaines actions sont d'abord nationales puis déployées, ainsi des actions dites ARESO sur le dialogue social, qui semblent bien appropriées par les Aract et les pôles T des Direccte, et des actions Objectif reprise, dont les modalités de conception et de mise en œuvre font en revanche l'objet de nombreuses critiques.

Ces efforts de coordination, d'harmonisation et de mutualisation ont donné lieu à des travaux considérables depuis le début des années 2010, avec une accélération après la reconnaissance du réseau dans le décret de 2015. Ils ont permis de mettre fin aux situations les plus aberrantes telles que la conception des mêmes opérations dans 4 régions différentes dans les mêmes secteurs (en l'occurrence la boulangerie) et à d'importantes déperditions d'énergie.

Ces efforts semblent cependant, aux dires de la plupart des interlocuteurs de la mission, avoir atteint leurs limites et parfois susciter de tels investissements d'ingénierie, de coordination et de négociation que l'on peut légitimement s'interroger sur leur sens.

Si, pour les Aract, les avantages d'appartenir à un réseau national sont reconnues, les difficultés de son pilotage par une Anact, qui ne représente qu'une part avoisinant les 20 % du budget des Aract, sont réelles.

Si les relations semblent donc bonnes entre les Aract (les directeurs) et l'Anact, elles restent, en termes de véritable capacité de pilotage du réseau, à la mesure du financement apporté par la seconde aux premières, or, ce financement est souvent de l'ordre de 15 à 20 % du budget global. Les directeurs d'Aract ont mentionné ce point à plusieurs reprises lors des entretiens conduits par la mission.

Il est d'ailleurs intéressant de constater que pour les financeurs régionaux des Aract (les Direccte et les conseils régionaux), la « tête de réseau », si on peut d'ailleurs la qualifier ainsi, n'est pas véritablement identifiée<sup>22</sup> dans la mesure où elle ne cofinance pas d'actions et qu'elle est diversement présente dans les réunions des comités d'orientation.

Pour plusieurs directeurs, l'appartenance à un réseau national offre un cadre, une sécurité et même un espace où poser des questions de déontologie. La richesse des discussions de différentes instances (comité technique et scientifique, journées de la gouvernance) est rappelée ainsi que l'atmosphère bienveillante qui permet d'échanger sur les difficultés rencontrées par chacun.

Aujourd'hui, le directeur oscille entre la fonction de délégué de l'Anact et de directeur de l'association recruté par les partenaires sociaux ; cette ambivalence peut lui permettre de se protéger de pressions trop fortes venant soit de l'Anact, en invoquant sa gouvernance, soit du Conseil d'administration en invoquant des règles du réseau. Elle peut donc être protectrice, mais cela reste à l'appréciation de chaque directeur.

La fonction de directeur va être très profondément affectée par la perspective de regroupement : la limitera-t-on à celle de futur délégué régional, comme dans un groupe, de représentant de l'Anact - qui passera de la situation de financeur minoritaire à celle d'employeur - ou s'agira-t-il toujours d'une fonction de directeur régional, le cas échéant assortie de fonctions transverses dans le réseau ?

---

<sup>22</sup> A l'inverse de la tête de réseau des CARIF OREF selon le chef du pôle 3<sup>E</sup> de la Direccte BFC

### 1.3.3 Les nombreuses auditions des parties prenantes à la réforme, aussi bien parmi les partenaires sociaux, que parmi les directeurs d'Aract et les représentants de salariés, reflètent une assez grande unanimité

Si l'évolution de l'Anact et du réseau des Aract semble aller dans le sens de l'histoire et en quelque sorte clore ou parachever un processus assez unique de constitution du réseau d'un établissement public, processus progressif qui a tenu compte des réalités locales, en particulier les dynamiques d'acteurs, on ne peut ignorer les craintes qu'elle suscite, les risques identifiés par les parties prenantes et les conditions qu'elles identifient ou qu'elles posent pour en garantir le succès.

De manière très schématique sur les risques, on craint que cette réforme ne conduise à une déconnexion des réalités locales, à un désinvestissement des partenaires sociaux, à une trop grande centralisation ou bureaucratisation des pratiques, en définitive à une perte de souplesse et de réactivité et une dégradation de la mission et du service rendu.

Si les principaux atouts des Aract sont liés à leur forme associative et leur gouvernance paritaire (l'appropriation par les acteurs sociaux, la proximité, la réactivité), comment les conserver dans une structure nationale quelle que soit sa forme juridique ?

#### 1.3.3.1 Si la réforme semble globalement acceptée par les acteurs, elle devra les rassurer sur des points importants pour emporter le consensus nécessaire à sa bonne mise en œuvre

L'appropriation de la réforme par les partenaires sociaux et un relatif consensus doivent être recherchés, c'est d'autant plus important que l'on touche à la liberté d'association et que la réforme supposera des dissolutions volontaires (voir partie 3).

Au niveau national, on observe une majorité d'adhésions au principe de la réforme parmi les organisations syndicales de salariés (exception d'une organisation syndicale qui a exprimé son opposition en CA en mars 2020), tandis que les organisations patronales souhaitent réserver leur position en l'attente de la proposition d'un projet précis et de l'adoption définitive de la proposition de loi (PPL). Au niveau régional, on observe une adhésion ou une résignation des partenaires sociaux selon qu'ils sont plus ou moins attachés au maintien de compétences de gestion, quelles que soient les organisations, qu'elles représentent les salariés et les employeurs.

S'il n'y a pas d'opposition de principe bloquante, il faudra cependant veiller à la gestion du calendrier. Les acteurs ont été marqués ces dernières années par un contexte très insécurisant sur la santé au travail (rapport Lecoq, négociation de l'ANI de décembre 2020). Le contexte désormais apaisé semble propice à l'annonce et au lancement de la réforme. Le risque serait peut-être de trop tarder, certains acteurs de terrain plus réservés saisissant cette période pour relancer des débats déjà menés.

Selon une organisation syndicale, la contrainte juridique peut permettre de clore positivement et enfin ces mouvements de renforcement du réseau et de son intégration depuis 10 ans. La formulation retenue dans la PPL (« regroupement au sein de l'Anact des Aract ») convient, il s'agit de bien identifier les enjeux identifiés et d'y apporter des réponses.

Une autre organisation syndicale déclare à la mission approuver le principe de dissolution des conseils d'administration et toutes les conséquences (dévolution des biens), mais recommande vivement un statut unique pour les agents et salariés du futur ensemble et insiste enfin sur le fait que la fusion doit améliorer le service rendu.

Enfin, selon une troisième organisation, l'expérience récente de fusion entre les régions a permis de prendre conscience des cultures très différentes d'une Aract à l'autre, notamment sur les enjeux de recherche de financements et d'équidistance.

Pour les organisations patronales, l'Ani de décembre 2020 constitue le cadre de référence. Elles se sont retirées des divers groupes de travail sur l'Anact et son réseau pendant la négociation. Elles n'ont pas encore de position officielle, tant que la PPL ne sera pas adoptée à l'exception d'un point de principe présenté comme une ligne rouge : l'exclusion de toute forme de financement par cotisation.

### 1.3.3.2 Comment maintenir l'implication des partenaires sociaux ?

De nombreux interlocuteurs de la mission lui ont indiqué que les partenaires sociaux n'auront plus aucun intérêt à s'impliquer dans des structures régionales privées de toute autonomie. Or il y a un risque réel de perdre un lieu important du dialogue social local, notamment dans les régions où il est difficile. Selon le représentant d'une Direccte d'une région qui ne se caractérise pas par une forte conflictualité sociale, l'Aract est un espace très précieux de relais et de discussion paritaire ; il recommande, pour l'Etat, de maintenir la présence des OS et des OP dans la gouvernance pour continuer de disposer d'un tel espace et d'un opérateur dont l'équidistance est reconnue.

Les organisations patronales, sans se prononcer plus précisément, souhaitent que la gouvernance reste paritaire ou la plus proche possible du paritarisme. Elles estiment que l'on pourrait d'ores et déjà mieux associer les partenaires sociaux à la conception des COP, d'autant que les Aract ont ensuite très peu de marge dans la déclinaison régionale.

Les organisations syndicales qui ont déclaré à la mission ne pas s'opposer en principe au regroupement (soit 4 sur les 5 rencontrées) insistent toutes cependant sur l'importance d'un paritarisme renouvelé.

L'une d'entre elles accepte le principe de la disparition des conseils d'administration mais recommande de regarder d'autres modèles, comme celui des conseils de surveillance des ARS, et de pérenniser juridiquement l'ensemble. Quelle que soit l'organisation générale retenue, il faudra une gestion de projets paritaire au niveau régional, qui pourrait aller jusqu'à permettre à cette instance de ne pas s'associer à une orientation nationale.

Une autre organisation insiste sur l'importance de préserver au niveau national un conseil d'administration tripartite, et s'interroge sur les manières de mieux y intégrer le paritarisme territorial. Dans le cadre des groupes de travail, elle a proposé qu'un binôme paritaire issu de chaque ICIR puisse participer au conseil d'administration national, avec voix consultative cependant, pour ne pas compromettre les règles générales de représentativité des organisations.

Selon une troisième organisation, il faudrait davantage associer les partenaires sociaux sur les projets plutôt que sur les questions budgétaires et financières sur lesquelles leur plus-value est limitée. Elle insiste également sur un élément que la mission a pu constater par elle-même : la nécessité de mener la « grande réforme du langage » selon les termes d'un de ses représentants. La qualité du dialogue social suppose en effet qu'aussi bien au niveau national qu'en région, les projets puissent être présentés de façon intelligible, simple, claire et que l'on résiste à la tentation, présente dans tous les univers professionnels, du jargon excessif.

Selon un vice-président d'Aract engagé dans le réseau depuis de nombreuses années, représentant les employeurs, il faut veiller à ne pas détruire ce qui s'est construit dans le temps et avec difficulté, même si on admet le principe de l'intégration. C'est précisément parce qu'il y a des désaccords entre acteurs sociaux qu'il faudra maintenir un paritarisme en région. A ce titre, selon lui, quelle que soit

l'organisation finale retenue, il faudra y prévoir un espace dans lequel les partenaires sociaux peuvent échanger entre eux, sans témoin, sans enjeu institutionnel ou de représentation, une « antichambre » en quelque sorte.

Les partenaires sociaux d'une Aract d'outre-mer, se disent rassurés de ne pas voir l'Aract disparaître mais intégrée dans l'Anact mais soulignent immédiatement le caractère impératif à leurs yeux d'instaurer une forme de représentation dans la gouvernance nationale. Selon eux, la perte de l'autonomie locale, pour être acceptée, doit au moins être accompagnée d'une réflexion sur les formes de représentation ou d'échanges au niveau national.

Cette question est posée avec la même force lorsque les conseils des Aract concernées accueillent des organisations qui ne sont pas présentes dans d'autres lieux malgré parfois leur poids (STC en Corse, UGTG en Guadeloupe, CGTR à la Réunion, UGTM à la Martinique<sup>23</sup>).

Elle n'est pas absente des préoccupations des partenaires sociaux d'autres régions, ainsi le vice-président salariés d'une Aract de l'Ouest recommandait d'envisager, si une présence en tant que telle au conseil d'administration n'était pas possible, une instance intermédiaire, ad hoc, au niveau national plutôt qu'inter-régional. Selon lui, le maintien de journées de la gouvernance ne suffirait pas à satisfaire cette attente largement partagée. Le représentant d'une Direccte mentionnait le modèle de OPPBTP, dans lequel un comité des partenaires sociaux rend un avis sur les orientations nationales.

Selon un directeur d'Aract ayant une certaine ancienneté dans le réseau, la mobilisation actuelle des partenaires sociaux est liée à leur responsabilité, juridique, économique, pénale en tant qu'administrateurs. Il faudra selon lui envisager un espace régional qui reste strictement paritaire, mais il s'interroge sur le risque de démobilitation des acteurs si leur intervention relève de la seule consultation. Selon lui le contre-modèle est celui de la réforme des OPCO, cet exemple est d'ailleurs mentionné par de très nombreux interlocuteurs de la mission, aussi bien parmi les partenaires sociaux, que les directeurs d'Aract ou les représentants des services de l'Etat. D'autres interlocuteurs ont cité le contre-modèle des CRAL (comités régionaux d'action logement) qui ne sont que des « chambres d'enregistrement ». Il est reproché à ces réformes de ne pas avoir assez tenu compte du fait régional et privé les acteurs locaux de marges dont ils bénéficiaient auparavant.

La plupart des interlocuteurs de la mission semblent donc avoir admis la disparition des conseils d'administration. Interrogés sur l'intérêt et le fonctionnement actuel des comités d'orientation, ils estiment pour la plupart d'entre eux que si on les fait évoluer pour les rendre plus opérationnels, plus réguliers, plus concrets, ils pourraient devenir cet espace de concertation et de dialogue social en région que tous appellent de leurs vœux, quitte à le faire précéder d'une instance paritaire pure en amont.

### 1.3.3.3 Comment maintenir la proximité régionale et éviter le risque de centralisation excessive ?

Dans la plupart des entretiens conduits par la mission, apparaît rapidement soit la mention du risque de perte de proximité des actions, de prise en compte des spécificités régionales, d'efficacité opérationnelle etc. Ce risque se réaliserait si on concevait les Aract, au sein du futur ensemble, comme un simple espace de déclinaison opérationnelle d'orientations nationales ou même d'outils nationaux. Aussi bien pour les partenaires sociaux, les directeurs d'Aract, les salariés de ces entités

---

<sup>23</sup> Si l'on est tenu par les règles de la représentativité nationale, le même problème se posera pour le STC que pour la CGTM, la CGTG, la CGTR, mais aussi l'UDES, l'Unsa, ou même la FNBTP représentée à la Réunion

que les partenaires extérieurs (Direccte et conseils régionaux), il sera essentiel de résister à la tentation de la normalisation du réseau.

Les organisations syndicales se sont toutes déclarées très attachées à l'ancrage régional des Aract.

Pour l'une d'entre elles, le maintien d'une identité et d'une capacité d'innovation au niveau régional constitueront un facteur de succès de la réforme et un véritable enjeu de notoriété de ce futur ensemble. Cela pourra aller jusqu'à conserver une partie de financement dédiée aux actions propres des Aract, une capacité d'action juridique, notamment celle de pouvoir contractualiser avec des partenaires régionaux (conseils régionaux notamment). Ces marges de manœuvre locale devraient être prévues d'emblée et sanctuarisées dans le statut du futur regroupement.

Une autre estime que les Aract pourraient davantage s'inscrire dans le pilotage des PRST, dans les débats menés au sein des comités régionaux d'orientation des conditions de travail (CROCT).

Pour une troisième organisation, l'ancrage territorial est aussi primordial. L'évolution de la gouvernance du futur ensemble devra veiller à conserver des marges de manœuvre aux Aract, leur permettant d'adapter leurs actions aux réalités de terrain. Plusieurs pistes pourront être envisagées : le maintien d'un budget propre aux actions régionales, d'une capacité à nouer des partenariats régionaux et à contractualiser. En définitive, on ne pourra pas dire qu'il y a une gouvernance régionale sans capacité de pilotage régional et une implication maintenue des partenaires sociaux. En termes d'organisation, on pourrait actualiser la charte du réseau et maintenir la possibilité de se mobiliser en inter-régions notamment pour faire remonter les besoins et les sujets émergents. Pour cette organisation, comme pour d'autres d'ailleurs, il faudra veiller à l'insertion dans l'écosystème institutionnel régional, notamment les liens avec les CROCT et les CRPST.

Une autre organisation estime que la définition de grandes lignes nationales ne devra pas compromettre la capacité des Aract à rester proches des réalités locales, qu'elles devront donc conserver un espace d'autonomie. Elle souligne aussi les vertus de cette autonomie pour leur permettre de s'insérer dans les réseaux et les institutions locales (CRPST).

Les organisations patronales estiment aussi indispensable de maintenir une présence régionale forte, comme une condition pour rester en lien avec la réalité. Il faudra tenir compte des nouveaux CRPST (comités régionaux de prévention et de santé au travail) prévus dans l'Ani. Ces comités ont vocation à coordonner l'ensemble des structures du champ santé au travail.

La vice-présidente employeur d'une Aract insiste sur le risque, dans les régions dans lesquelles une antenne de l'Anact a précédé la constitution en association paritaire, de redevenir des antennes sans empreinte territoriale. Selon elle, il faudra maintenir une part d'indépendance financière, une capacité à signer des contrats, à conclure des partenariats, à trouver des financements. Cette position est partagée par le président salarié d'une autre région pour lequel l'intégration sous conditions devra préserver des marges de manœuvres locales pour permettre l'émergence de partenariats ou d'actions innovantes (ex du label social des transports en Bretagne devenu ensuite un partenariat national avec la FNTR).

La question de l'équilibre entre les orientations nationales et les priorités régionales sera donc primordiale pour de nombreux interlocuteurs de la mission, cette question allant jusqu'à celle de la maîtrise du budget, qui pourrait être partagée, selon des proportions qui ne doivent pas être symboliques. Interrogés sur ce point, plusieurs personnes rencontrées ont évoqué assez spontanément un ordre de grandeur de 25 à 30 % de crédits laissés à l'appréciation des acteurs locaux.

D'ailleurs, cette appréciation est partagée par les représentants des Direccte qui estiment qu'ils devraient pouvoir continuer de disposer de crédits équivalents à ceux engagés par les conseils régionaux dans le cofinancement d'actions afin de rester crédibles. Les interlocuteurs des Direccte ont également signalé à plusieurs reprises le contre-exemple des OPCO comme les partenaires sociaux en région, selon eux leur réforme, n'ayant pas prévu d'emblée d'animation régionale, ne permet plus aux acteurs locaux d'avoir de visibilité sur leurs actions. A l'inverse, plusieurs d'entre eux ont signalé le modèle positif de la réforme de l'agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA).

#### 1.3.3.4 Ces préoccupations semblent aussi partagées par les salariés et les directeurs des Aract

Les salariés des Aract, notamment les chargés de mission, redoutent le risque de perte de sens de leur métier que l'on recentrerait sur le seul déploiement d'outils conçus ailleurs, dans un positionnement de prestataires plus que de partenaires du niveau central. Selon les organisations syndicales de salariés, cette principale crainte d'appauvrissement du métier est liée aux questions de gouvernance. Selon que l'on parviendra ou non à maintenir la co-construction entre le niveau national et le niveau régional, leur métier évoluera plus ou moins. Ils souhaitent continuer à contribuer à la conception de nouveaux outils, et espèrent que le nouvel ensemble parviendra à bien mobiliser l'ensemble des compétences du réseau.

Le positionnement des directeurs sera lui aussi très impacté par le regroupement. Parmi les craintes entendues par la mission, on note qu'à l'instar des chargés de mission, les directeurs redoutent qu'il ne conduise à l'envoi de programmes ou d'outils « tout ficelés », objectif reprise étant cité presque systématiquement comme le contre-exemple. Le risque d'appauvrissement de la fonction est identifié, de perte d'autonomie en particulier sur les ressources humaines. Des avantages sont cependant mentionnés : la sécurisation du réseau et des structures permettra de libérer du temps pour lancer de nouveaux projets, la possibilité de se voir confier des fonctions transverses au sein du réseau est aussi une perspective recherchée. Enfin, la reconnaissance de la fonction de directeur régional pourrait passer par la participation au comité de direction du futur établissement.

### 1.4 Malgré les différences statutaires et de fortes disparités régionales en matière de ressources humaines, des travaux ont été entrepris pour conforter le fonctionnement en réseau de l'Anact et des Aract

#### 1.4.1 Le réseau Anact-Aract rassemble des statuts de personnels différents appartenant aux mêmes familles de métiers

Le statut des personnels du réseau Anact – Aract découle directement de la nature juridique de chaque entité.

L'Anact, établissement public administratif, emploie des agents contractuels de droit public, et de manière très marginale, des fonctionnaires (représentant 4 % de l'effectif en 2020<sup>24</sup>). Un cadre d'emplois, fixé par décret<sup>25</sup>, définit les types d'emplois occupés par ces agents contractuels. Ceux-ci font référence à des emplois des catégories A, B et C :

---

<sup>24</sup> Correspondant à 3 agents sur 81 en 2020.

<sup>25</sup> Décret n°2014-21 du 9 janvier 2014 fixant les conditions contractuelles applicables aux agents de l'ANACT.

- Les emplois de catégorie C correspondant à des postes d'agent administratif effectuant des tâches de gestion et d'exécution courante ;
- Les emplois de catégorie B correspondant à des fonctions de gestion comptable, de documentation, d'assistance nécessitant initiative et technicité ;
- Les emplois de catégorie A, correspondant à des fonctions nécessitant une expertise, une autonomie et des compétences d'animation voire de pilotage ou d'encadrement, sont répartis en trois cadres d'emplois selon le niveau d'exigence requis : emplois de cadres techniques, emplois de chargés de mission et emplois de responsable de département. En outre, les emplois et types d'emplois sont précisés également par décret<sup>26</sup> et renvoient à des emplois :
  - « *d'ergonome, d'ingénieur d'études et de recherches appliquées en psychologie du travail, sciences de gestion, ressources humaines, économie de la santé et statistiques* » ;
  - « *requérant des qualifications particulières en matière de techniques d'élaboration et de formalisation d'outils et de méthodes dans le domaine des conditions de travail, et des compétences et qualifications professionnelles dans le domaine du marketing, de l'outillage numérique, des métiers du numérique et de la communication* » ;
  - « *de direction et de responsable requérant des qualifications particulières en matière d'encadrement d'équipes pluridisciplinaires et de pilotage d'un réseau hybride et nécessitant une expérience professionnelle préalable dans le secteur privé permettant d'appréhender, de définir et d'anticiper les besoins et enjeux des entreprises dans les domaines de l'organisation du travail, la mise en œuvre du dialogue social et la prévention des risques professionnels* ».

Les Aract, structures associatives, recrutent des salariés de droit privé soumis à la convention collective de la fédération Syntec, applicable aux salariés des bureaux d'études techniques, des cabinets d'ingénieurs-conseils et des sociétés de conseil. Celle-ci précise les catégories d'emploi :

- Les ETAM, correspondant aux salariés occupant des fonctions d'employés, de techniciens ou d'agents de maîtrise ;
- Les IC, correspondant aux ingénieurs et cadres diplômés ou praticiens « *dont les fonctions nécessitent la mise en œuvre de connaissances acquises par une formation supérieure sanctionnée par un diplôme reconnu par la loi, par une formation professionnelle ou par une pratique professionnelle reconnue équivalente dans notre branche d'activité* ».

Malgré les différences de statuts de personnels entre l'Anact et le réseau des Aract, les emplois appartiennent à des familles similaires. Dans le cadre de la structuration du réseau Anact-Aract, des travaux ont été engagés par l'Anact, conformément aux objectifs fixés par le COP 2018-2021, pour « *consolider une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences commune à l'Anact et au réseau des Aract* »<sup>27</sup>. Une cartographie a ainsi été réalisée, identifiant cinq grandes familles de métiers au sein du réseau Anact-Aract - devant permettre ensuite de les décliner en emplois : les professionnels de l'administration et de la gestion, les professionnels de l'assistance, les professionnels de l'information et de la communication, les professionnels de l'expérimentation, de la capitalisation et du transfert et les professionnels du management.

---

<sup>26</sup> Décret n°2017-436 du 29 mars 2017 relatif aux emplois et types d'emplois des établissements publics administratifs de l'Etat figurant sur la liste prévue au 2° de l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984.

<sup>27</sup> Objectif 16 du COP 2018-2021

Ces travaux s'inscrivent dans une démarche plus globale, inscrite dans le COP 2018-2021, visant à « permettre un travail prospectif sur les métiers et compétences, les mobilités et les parcours de carrière des agents » et initiée dans la charte du réseau Anact-Aract en 2016. Cela se traduit par différentes actions en matière de ressources humaines menées à l'échelle du réseau ; notamment : la mise en place en place d'une offre de formation mutualisée, des démarches de co-développement et d'échanges de pratiques professionnelles, l'organisation de sessions d'intégration pour les nouveaux agents et salariés recrutés dans le réseau, la mise en place d'une bourse d'emploi interne, etc.

#### 1.4.2 Le réseau Anact – Aract, composé de près de 270 agents, connaît une baisse régulière de ses effectifs avec des disparités notables entre régions

En 2020, le réseau de l'Anact et des Aract compte, dans son ensemble, 267 agents et salariés correspondant à 250 ETP. Leur répartition sur le territoire reflète le fort ancrage régional du réseau. En effet, les effectifs se décomposent en :

- **81 agents pour l'Anact, correspondant à 73,8 ETP** dont 5,9 ETP réalisés en dehors du plafond fixé par la LFI (en deçà du plafond d'emploi fixé par la LFI à 70 ETPT et d'une autorisation de recrutement hors plafond d'emploi fixé dans le même cadre à 9 ETPT). Sur la période 2015 – 2020, le nombre d'ETP a ainsi diminué de 5 % (et l'effectif de 2 % seulement), se décomposant en une baisse de 10 % des ETPT réalisés dans le cadre du plafond d'emploi et des ETPT hors plafond d'emploi multipliés par 2,5 sur la même période. Ces évolutions, retracées dans le tableau ci-dessous, traduisent à la fois l'effort de maîtrise des ETPT sous plafond d'emploi (le plafond d'emploi fixé en LFI ayant diminué de 9 % sur la période considérée) mais aussi la politique de développement de partenariats plus ponctuels qui nécessite le recours à des emplois non pérennes en dehors du plafond d'emploi<sup>28</sup>.

Tableau 8 : Evolution des effectifs et ETPT de l'Anact entre 2015 et 2020

	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	Evolution 2015-2020
Plafond d'emploi (LFI)	68	70	72	74	75	76	77	-9 %
Hors plafond (LFI)	9	9	9	9	9	9	9	0 %
<b>Total (P + HP)</b>	<b>77</b>	<b>79</b>	<b>81</b>	<b>83</b>	<b>84</b>	<b>85</b>	<b>86</b>	<b>-8 %</b>
<b>Effectifs</b>		<b>81</b>	<b>80</b>	<b>84</b>	<b>87</b>	<b>89</b>	<b>83</b>	<b>-2 %</b>
ETPT réalisés	nc	67,8	68,5	71,1	73,5	74,8	75,5	-10 %
ETPT hors plafond réalisés	nc	5,9	6	5,6	6,1	2,9	2,3	157 %
<b>Total réalisé</b>	<b>nc</b>	<b>73,8</b>	<b>74,5</b>	<b>76,7</b>	<b>79,6</b>	<b>77,7</b>	<b>77,8</b>	<b>-5 %</b>

Source : Mission d'après données Anact et LFI

<sup>28</sup> Ces ETPT hors plafond d'emploi correspondent à des personnes recrutées sur convention de financement ou sur des contrats d'apprentissage ainsi que des personnes mises à disposition de l'Anact avec ou sans compensation financière.

● **186 salariés, correspondant à 176,5 ETP, pour l'ensemble des Aract :**

- La répartition des effectifs et des ETP présente de fortes disparités entre régions (cf. tableau ci-dessous) : certaines agences comptent moins de 8 salariés (Réunion, Martinique, Provence Alpes Côte d'Azur, Guadeloupe, Corse, Bretagne, Centre Val de Loire), alors que d'autres en comptent plus de 20 (Auvergne Rhône-Alpes, Hauts de France, Nouvelle Aquitaine), la taille moyenne d'une Aract étant de 11 ETP. Ces disparités régionales sont cependant sans lien avec le nombre d'emplois salariés par région (cf. tableau ci-dessous) : d'après les données sociales de 2019<sup>29</sup>, le ratio des ETP rapporté au nombre d'emplois salariés s'établit en moyenne à 1/139 avec des écarts importants allant de 1/22 pour la Martinique à 1/458 en Ile de France ;
- A périmètre constant<sup>30</sup>, le nombre d'ETP a diminué de 7 % et le nombre de salariés de 8 % sur la période 2015 – 2020 avec des évolutions très contrastées selon les régions : 7 régions connaissent ainsi une baisse de leurs effectifs physiques, 7 autres régions une hausse et 3 régions se stabilisent. Ces évolutions sont directement liées au modèle économique des Aract cf. 1.2) : à titre d'exemple, l'Aract Martinique a dû faire l'objet d'un redressement judiciaire en 2018, entraînant des licenciements économiques (4 salariés sur 8 présents initialement) à la suite du changement de gouvernance intervenu en 2016 au sein de la collectivité territoriale de Martinique qui a acté un arrêt du versement de ses subventions.

---

<sup>29</sup> Les dernières données sociales disponibles concernant les Aract correspondent à l'exercice 2019.

<sup>30</sup> Ces calculs ne prennent pas en compte les effectifs et ETP de l'Aract Guyane qui est sortie du réseau en 2018.

Tableau 9 : Evolution des effectifs physiques et ETP des Aract entre 2015 et 2020

	2020		2019		2018		2017		2016		2015		Evol. ETP 2015/2020	Evol. Eff. 2015/2020
	ETP	Eff.												
AUVERGNE RHONE-ALPES	23,7	25	24,8	26	26,2	29	26,6	28	27	28	29,2	28	-19 %	-11 %
BOURGOGNE FRANCHE COMTE	12,3	13	11,9	12	10,8	13	10	10	11,7	12	11,2	12	10 %	8 %
BRETAGNE	7,5	8	7,9	8	7,8	8	7,4	8	6,8	7	6,4	7	17 %	14 %
CENTRE VAL DE LOIRE	7,6	8	7,1	8	7,8	7	8,2	9	6,8	8	6,3	7	21 %	14 %
CORSE	3,8	5	3,9	4	4	4	3,7	4	3,5	4	3	3	27 %	67 %
GRAND EST	14,4	14	14,7	15	14,4	16	16,3	17	18,9	20	16,2	19	-11 %	-26 %
GUADELOUPE	3,3	3	4	4	4,9	5	4,3	3	4,5	5	3,8	5	-13 %	-40 %
GUYANE							4,2	1	5	3	4,8	5		
HAUTS DE France	18,6	17	20,3	21	21	20	21,2	21	22,2	22	21,4	22	-13 %	-23 %
ILE DE France	11	11	13,1	13	14,7	13	15,7	15	11,5	14	12,1	14	-9 %	-21 %
MARTINIQUE	4,5	4	5,5	4	8	8	8	8	8	8	8	8	-44 %	-50 %
NORMANDIE	11,1	11	11,3	11	11,6	12	12,2	12	14,2	14	16	17	-31 %	-35 %
NOUVELLE AQUITAINE	21	25	23	23	24,4	25	23,5	24	24,2	24	23,7	25	-11 %	0 %
OCCITANIE	14,9	16	15,1	15	14,1	15	14,8	15	14,2	15	14,7	15	1 %	7 %
PACA	6,9	8	6,1	7	5,1	7	5,8	7	6,3	7	7,1	8	-3 %	0 %
PAYS DE LOIRE	9,7	10	9	10	9	9	8,9	9	8,7	9	9,1	10	7 %	0 %
REUNION	6,2	8	6,2	7	6,7	6	5,9	7	6	7	6,2	7	0 %	14 %
<b>Total général (hors Guyane)</b>	<b>176,5</b>	<b>186</b>	<b>183,9</b>	<b>188</b>	<b>190,5</b>	<b>197</b>	<b>192,5</b>	<b>197</b>	<b>194,5</b>	<b>204</b>	<b>194,4</b>	<b>207</b>	<b>-9 %</b>	<b>-10 %</b>

Source : Mission, d'après données sociales des Aract

Tableau 10 : Relation entre l'effectif des Aract et la taille des régions couvertes

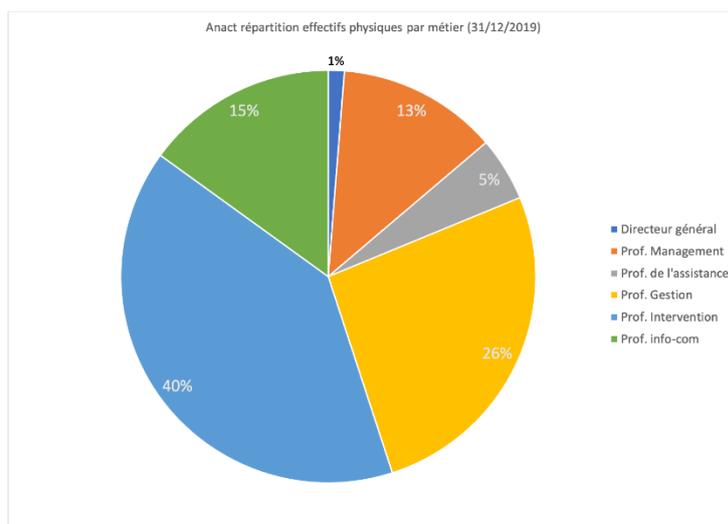
REGIONS	Effectif en ETP 2019 (1)	Estimation d'emplois salariés* (en milliers)	Ratio Effectif/ emplois salariés
Auvergne-Rhône-Alpes	24,8	3059,0	1/124
Bourgogne-Franche-Comté	11,9	969,9	1/81
Bretagne	7,9	1236,8	1/157
Centre	7,1	910,9	1/129
Corse	4,0	117,6	1/29
Grand Est	14,7	1943,9	1/133
Guadeloupe	4,0	120,4	1/30
Hauts de France	20,3	2043,1	1/101
Ile de France	13,1	5981,6	1/458
Martinique	5,5	123,2	1/22
Normandie	11,3	1170,7	1/104
Nouvelle Aquitaine	23,0	2142,8	1/190
Occitanie	15,1	2050,6	1/136
PACA	6,1	1881,2	1/307
Pays de la Loire	9,0	1469,2	1/164
Réunion	6,2	265,0	1/43
<b>TOTAL</b>	<b>183,9</b>	<b>25 486</b>	<b>1/139</b>
Anact	74,5		

Source : *Données sociales des Aract, 2019*

La répartition des agents et salariés du réseau Anact – Aract par famille d'emplois diffère sensiblement entre l'Anact et le réseau des Aract comme le montrent les graphiques ci-dessous :

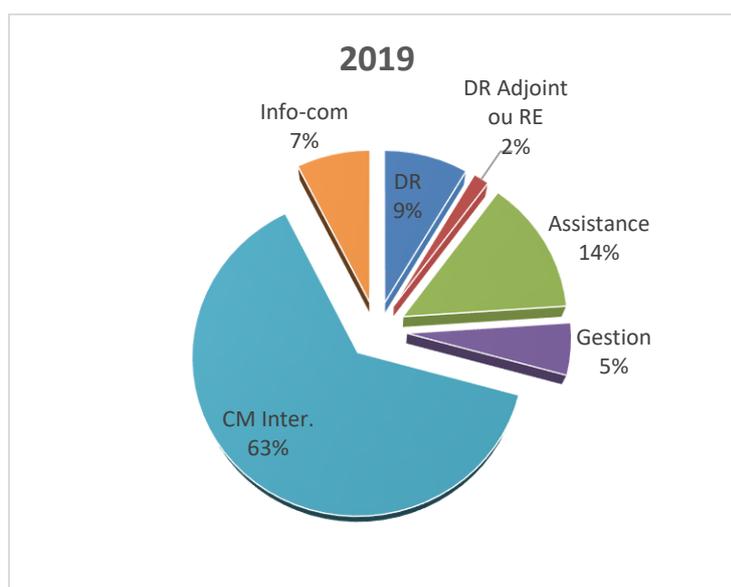
- Les professionnels de l'expérimentation, de la capitalisation et du transfert sont globalement majoritaires mais ne représentent que 35 % de l'effectif à l'Anact, là où ils représentent 63 % de l'effectif de l'ensemble des Aract ;
- S'agissant des professionnels de l'administration et de la gestion, ils représentent 24 % des effectifs à l'Anact contre 5 % dans le réseau des Aract ;
- Quant aux professionnels de l'assistance, ils représentent 4 % des effectifs de l'Anact et 14 % des effectifs des Aract.

Graphique 1 : Répartition des ETPT par famille d'emploi à l'Anact au 31/12/2019



Source : Anact

Graphique 2 : Répartition de l'effectif physique par catégorie professionnelle au sein du réseau des Aract au 31/12/2019



Source : Données sociales Aract 2019

Il est à noter que le COP 2018-2021 a fixé à l'Anact l'objectif de « parvenir à une gestion mutualisée des moyens au sein du réseau »<sup>31</sup> : il s'agit ainsi « d'optimiser les ressources consacrées aux fonctions dites « support » pour augmenter la part des ressources dédiées aux fonctions « opérationnelles » », le COP justifiant cette démarche notamment par le déséquilibre existant entre Aract de tailles différentes. Dans ce cadre, l'Aract Auvergne Rhône Alpes assure aujourd'hui la mutualisation de la comptabilité et de la paye de six Aract, donnant lieu à une refacturation pour un coût inférieur aux prestations que délivraient les cabinets d'experts-comptables aux Aract bénéficiaires. Cette activité

<sup>31</sup> Objectif 15 du COP 2018-2021

mobilise aujourd'hui 3 salariés au sein de l'Aract Auvergne Rhône Alpes et un salarié au sein de l'Aract Hauts de France.

Si le taux de féminisation des agents de l'Anact est de 61 % en 2019 (proche de 62,7 % au sein de la fonction publique<sup>32</sup>), il ressort à 71 % sur l'ensemble des Aract, soit à un niveau sensiblement supérieur. Néanmoins, il est à noter que le taux de féminisation des postes d'encadrement est relativement faible, malgré une progression observée ces dernières années : il s'établit ainsi à 40 % en 2019<sup>33</sup> à l'Anact (contre 30 % en 2017) et à 37 % en 2019<sup>34</sup> sur l'ensemble des Aract (contre 30 % en 2017).

Par ailleurs, les agents et salariés du réseau Anact – Aract bénéficient majoritairement de CDI :

- 74 % des agents de l'Anact étaient en CDI en 2020 ; le restant étant composé de 16 % d'agents en CDD, 5 % de fonctionnaires en détachement et 5 % d'apprentis ;
- 98 % des salariés d'Aract étaient en CDI en 2019 ; parmi les 8 salariés en CDD concernés, 2 correspondaient à des remplacements pour maladie.

La moyenne d'âge observée au sein du réseau Anact – Aract est sensiblement supérieure à celle observée dans la fonction publique : alors qu'elle est de 43 et 7 mois dans la fonction publique<sup>35</sup>, elle ressort à 49 ans et 8 mois à l'Anact et à 45 ans au sein du réseau des Aract en 2019<sup>36</sup>.

Par ailleurs, l'ancienneté moyenne des agents de l'Anact s'établit à 15,6 ans, à un niveau supérieur à l'ancienneté moyenne observée dans le réseau des Aract qui ressort à 10 ans. Quant au taux de rotation<sup>37</sup>, il est en moyenne de 8,44 % à l'Anact et de 9,86 % sur l'ensemble des Aract sur la période 2015-2020, soit à un niveau relativement faible en comparaison à la la moyenne de 14,8 % calculée pour les établissements publics administratifs<sup>38</sup>. Ce taux de rotation connaît cependant une tendance à la hausse sur la période considérée (cf. graphique ci-dessous). En 2019, les taux de rotation observés pour l'Anact (10,40 %) et pour l'ensemble des Aract (12,70 %) demeurent néanmoins à un niveau inférieur à la moyenne des EPA.

<sup>32</sup> Insee Première, n° 1842, Mars 2021 (données 2019)

<sup>33</sup> Concerne les postes de responsables de département et de secrétaire général

<sup>34</sup> Concerne les directeurs régionaux, directeurs régionaux adjoints ou responsables d'équipes.

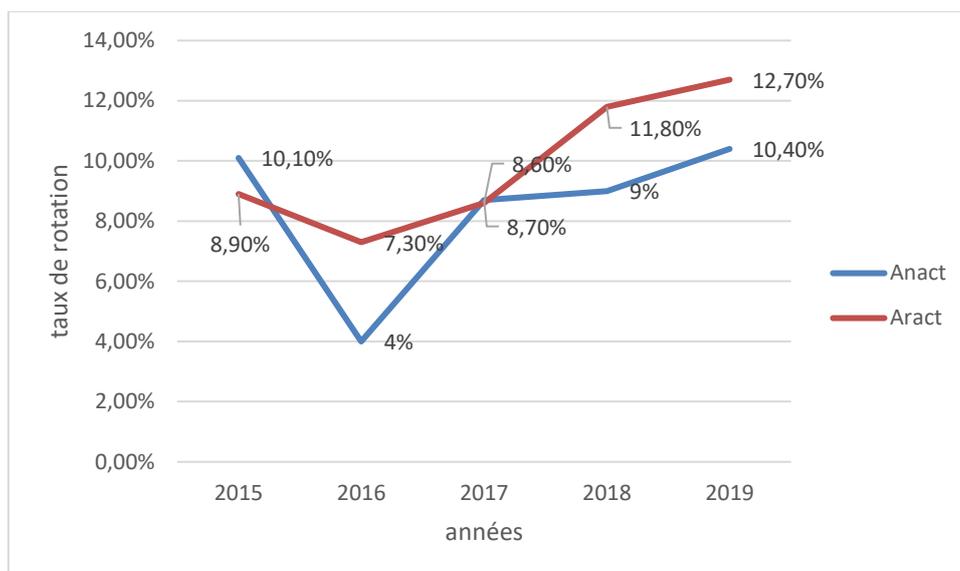
<sup>35</sup> Insee Première • n° 1842 • Mars 2021 (données 2019)

<sup>36</sup> Données sociales Aract 2019 et bilan social Anact 2019

<sup>37</sup> Le taux de rotation des CDI correspond au ratio suivant : 
$$\frac{(\text{total des entrées} + \text{total des sorties})}{(\text{effectif début de période} + \text{effectif fin de période})}$$

<sup>38</sup> Ce taux a été calculé sur la base des données de l'étude Insee Première - n°1842 - mars 2021 : 
$$\frac{(85,5 + 71,4)}{(523,6 + 533,6)} = 14,8 \%$$

Graphique 3 : Taux de rotation au sein du réseau Anact – Aract entre 2015 et 2019



Source : Mission, d'après les bilans sociaux de l'Anact et les données sociales des Aract

Malgré les travaux visant à accroître la mobilité au sein du réseau Anact – Aract (mise en place d'une bourse d'emploi interne notamment), très peu de changements de postes se font en interne : seulement 1 personne par an a effectué une mobilité au sein du réseau entre 2015 et 2018, et 3 personnes en 2019. En tout état de cause, le fait que le réseau soit composé d'associations indépendantes les unes des autres, ne fluidifie pas les mobilités professionnelles au sein du réseau.

#### 1.4.3 Les rémunérations ressortent à des niveaux disparates entre l'Anact et les Aract, et au sein même du réseau des Aract, mais également entre hommes et femmes

La fixation de la rémunération des agents et salariés du réseau Anact – Aract découle directement de leur statut :

- Le régime indemnitaire des agents de l'Anact est fixé par décret<sup>39</sup> et arrêté<sup>40</sup> : ceux-ci bénéficient ainsi d'une indemnité de fonctions et de résultats comprenant une part tenant compte des responsabilités, du niveau d'expertise et des sujétions spéciales, et une autre part tenant compte des résultats et de la manière de servir de l'agent ;
- La rémunération minimale des salariés des Aract est encadrée par l'article 32 de la convention Syntec, ainsi que par les classifications des ETAM et des IC figurant en annexe de la convention. De manière générale, la rémunération minimale est calculée par l'application d'un coefficient de référence aux valeurs du point de rémunération, examinés deux fois par an par une commission paritaire. L'article 32 de la convention distingue la situation des ETAM et des IC, à savoir :

<sup>39</sup> Décret n°2014-22 du 9 janvier 2014 relatif au régime indemnitaire applicable aux agents de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail

<sup>40</sup> Arrêté du 9 janvier 2014 relatif au régime indemnitaire applicable aux agents de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail

- Pour les ETAM, « la rémunération normale est basée sur des appointements mensuels calculés sur l'horaire légal, majorés ou minorés suivant que l'horaire normal de l'entreprise est supérieur ou inférieur à l'horaire légal » ;
- Pour les IC, les appointements ont un caractère forfaitaire : « ce forfait, dans le cadre de l'horaire normal de l'entreprise, correspond aux conditions réelles de travail de l'IC et englobe notamment les heures supplémentaires occasionnelles de l'IC et, le cas échéant, l'adaptation aux horaires habituels des clients avec lesquels ils travaillent ».

Cette rémunération est complétée par une prime de vacances « d'un montant au moins égal à 10 % de la masse globale des indemnités de congés payés prévus par la convention collective de l'ensemble des salariés »<sup>41</sup>. En outre, les salariés bénéficient d'une indemnité de départ à la retraite dont le montant dépend de l'ancienneté, dès lors qu'ils ont été présents au moins 5 ans dans l'Aract au moment de leur départ à la retraite<sup>42</sup>.

En 2019, la rémunération brute moyenne (hors cotisations patronales) s'établit à 47 665 €<sup>43</sup> à l'Anact avec une différence marquée entre la rémunération moyenne des femmes (43 790 €) et celle des hommes (53 555 €). Le bilan social 2019 de l'Anact n'explique pas ces différences de rémunérations entre hommes et femmes. A cet égard, il convient de souligner que l'âge moyen des hommes (50,2 ans) est assez proche de celui des femmes (49,4 ans), avec des écarts différents selon les emplois dont il serait intéressant d'analyser l'impact sur les rémunérations. En outre, il est à noter qu'une seule femme fait actuellement partie de l'équipe de direction de l'Anact.

Quant aux Aract, la rémunération brute moyenne (hors cotisations patronales) ressort à 45 198 €<sup>44</sup> en 2019, avec également une différence entre la rémunération moyenne des femmes (40 386 €) et celle des hommes (50 118 €). D'après la présentation des données sociales 2019, cela s'explique par des écarts de rémunération importants au niveau du management justifiés en partie par une ancienneté et un âge plus avancé pour les hommes, des écarts de rémunération au niveau des professionnels de gestion dont le niveau de qualification - en sus d'une ancienneté et d'une moyenne d'âge plus élevée - apparaît plus important chez les hommes mais aussi par de fortes disparités entre hommes et femmes chez les professionnels de l'information et de la communication, qui diminuent toutefois dans le temps. Par ailleurs, il est à noter qu'en 2019, il n'y avait que 5 femmes directrices d'Aract, contre 11 hommes directeurs d'Aract.

L'analyse des rémunérations, en fonction des tranches d'âges, fait apparaître des différences marquées entre l'Anact et les Aract, mais aussi entre Aract :

- La rémunération des directeurs d'Aract et de leurs adjoints se situe à un niveau sensiblement plus élevé que celle des responsables de département de l'Anact, et ce indépendamment de leur âge, et présente également de fortes disparités régionales (*Occulté en application de l'article L311-6 du Code des relations entre le public et l'administration*) ;

---

<sup>41</sup> Article 31 de la convention Syntec

<sup>42</sup> Article 22 de la convention Syntec

<sup>43</sup> Bilan social Anact 2019 : pour ce calcul, l'effectif pris en compte correspond aux emplois permanents à l'Anact, hors directeur général, agents comptable et secrétaire général. En outre, ce calcul s'entend toutes primes confondues, hors supplément familial de traitement, hors GIPA, hors paiement du CET.

<sup>44</sup> Données sociales des Aract 2019. Ce calcul s'entend toutes primes confondues et hors avantages en nature.

Graphique 4 : (Occulté en application de l'article L311-6 du Code des relations entre le public et l'administration)

- S'agissant des chargés de mission intervenant en Aract et à l'Anact, la rémunération moyenne apparaît plus élevée en moyenne à l'Anact, quelle que soit la tranche d'âge considérée.

Graphique 5 : (Occulté en application de l'article L311-6 du Code des relations entre le public et l'administration)

- La rémunération des professionnels de l'information, de la documentation et de la communication est relativement plus élevée au sein de l'Anact par rapport aux Aract.

Graphique 6 : (Occulté en application de l'article L311-6 du Code des relations entre le public et l'administration)

- Quant aux professionnels de l'assistance et de la gestion, il apparaît délicat de comparer les niveaux de rémunération compte tenu de la diversité des emplois au regard du niveau d'expertise nécessaire, mais aussi du positionnement (qui peut consister en un rôle d'appui ou en l'exercice de responsabilités) et de la taille de la structure qui requiert plus ou moins d'autonomie des salariés.

Graphique 7 : (Occulté en application de l'article L311-6 du Code des relations entre le public et l'administration)

#### 1.4.4 Le dialogue social s'appuie sur les institutions représentatives du personnel à l'Anact et dans certaines Aract, complété par un dialogue social de réseau

L'Anact et certaines Aract disposent d'institutions représentatives du personnel légales :

- L'Anact dispose d'un comité technique et d'un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), ainsi que de représentants mandatés par deux organisations syndicales (CGT et CFDT) avec une capacité de négocier et de signer un accord ;
- Certaines Aract disposent d'un comité social et économique (CSE)<sup>45</sup> : l'Aract Auvergne Rhone-Alpes, l'Aract Occitanie, l'Aract Ile de France, l'Aract Normandie et l'Aract Nouvelle Aquitaine. Au total, cela représente 12 élus dans les différents CSE (dont 5 titulaires).

Par ailleurs, la charte du réseau Anact-Aract de janvier 2016 a instauré un espace de discussion extra-légal, entre des représentants des directions et du personnel de chaque structure, créé à l'échelle du réseau Anact – Aract. L'objectif est de « *débattre de sujets communs, d'échanges des informations, de formuler des préconisations, sans s'ingérer dans les questions de gestion propres à chacune des structures du réseau, ni se substituer au dialogue social qui doit avoir lieu à leur niveau* ». En pratique, les échanges portent sur quatre types de sujets : « *les sujets qui excèdent les limites du pouvoir du directeur d'une structure du réseau ; les sujets mutualisés dans le réseau ; les sujets d'ordre structurel ; les sujets relatifs à l'identité du réseau* »<sup>46</sup>.

Il est à noter que les représentants du personnel participant au dialogue social réseau sont des membres désignés et non pas élus : de l'avis des représentants du personnel de l'Anact et des Aract<sup>47</sup>, cela pose des problématiques de représentativité dans le cadre du processus de consultation et de concertation de l'ensemble des salariés du réseau lié au projet d'intégration du réseau.

## 2 La réforme proposée

### 2.1 L'analyse des missions et du financement du réseau conduit à proposer l'intégration des Aract au sein de l'EPA « Anact »

Les contraintes liées aux règles de la commande publique soulevées par la Cour des comptes, la mission de service public exercée par l'Anact et les Aract, la nécessité d'un fonctionnement en réseau, le mode de financement de ce réseau ainsi que les difficultés engendrées par le morcellement de structures autonomes sur le territoire conduisent à proposer l'intégration des Aract au sein de l'EPA Anact. Dans ce nouvel EPA, les Aract pourront devenir des directions régionales de l'Anact, ce qui permet de conserver l'ancrage régional.

Au regard des critères identifiés par la jurisprudence du Conseil d'Etat<sup>48</sup>, le caractère industriel et commercial ne pourrait être retenu que si l'objet de l'établissement public était assimilable à celui d'une entreprise privée, si le financement était principalement tiré de l'activité en cause et si ses

<sup>45</sup> Bien qu'ayant plus de 11 salariés, les Aract Hauts de France et Grand-Est n'ont pas mis en place de CSE suite à des procès-verbaux de carence, et l'Aract Bourgogne Franche-Comté doit organiser des élections dans les prochains mois.

<sup>46</sup> Données sociales Aract 2019

<sup>47</sup> Courrier des représentants du personnel Aract Anact du 7 septembre 2020

<sup>48</sup> Ass. 16 novembre 1956, *Union syndicale des industries aéronautiques*, n°26549, au rec. P. 434 : le caractère industriel et commercial ne peut être retenu que si l'objet

modalités d'organisation et de fonctionnement se distinguaient de celles de l'administration. Ces critères ne sont manifestement pas remplis.

La notion de groupement d'intérêt public (GIP) doit, elle aussi, être écartée, car elle supposerait, en plus des structures existantes, la création d'une personne morale de droit public composée de l'Anact, de chaque Aract et de chaque financeur, afin d'exercer ensemble des activités d'intérêt général en mettant en commun les moyens nécessaires à leur activité. Cette solution présenterait une complexité excessive de mise en œuvre et de la gouvernance future.

**Recommandation n°1** Intégrer les Aract au sein de l'EPA Anact.

**Recommandation n°2** Transformer les Aract en directions régionales de l'Anact.

### 2.1.1 Les activités du réseau correspondent dans leur très grande majorité à des missions de service public, à l'intersection des enjeux de santé au travail, de promotion du dialogue social, et d'accompagnement des mutations économiques et de l'emploi

Les missions exercées par l'Anact et les Aract sont complémentaires. Le décret de juillet 2015, qui consacre l'existence du réseau des Aract et le pilotage de ce réseau par l'Anact, constitue une étape décisive avant la formalisation d'un réseau intégré au sein d'un établissement unique, dont les missions et les objectifs sont déjà formalisés par un COP.

L'analyse des missions et des activités exercées par le réseau Anact – Aract conduit à proposer l'intégration des Aract au sein de l'Anact, en tant qu'établissement public administratif (EPA).

Comme indiqué en première partie du rapport, le réseau exerce principalement une activité de service public, à l'intersection des enjeux de santé au travail, de promotion du dialogue social et d'accompagnement des mutations économiques et de l'emploi. Il n'est pas tourné vers la production et la commercialisation de biens et services.

Par ailleurs, 83 % de ses ressources des Aract proviennent de subventions et seules 7 % sont le fruit d'une activité commerciale qui n'a pas vocation à se développer (cf. 1.2.2.1.).

### 2.1.2 Le modèle économique de l'EPA doit reposer sur des crédits destinés à financer ses missions de service public, avec un fort ancrage régional

La réforme doit être l'occasion de consolider les financements versés par l'Etat tout en conservant une marge d'initiative locale, de préserver les conditions nécessaires à la participation des conseils régionaux dans le financement d'actions d'intérêt régional, de développer le financement par les fonds européens et de limiter les prestations commerciales.

Par ailleurs, face aux craintes exprimées par les organisations professionnelles, la mission estime nécessaire de préciser qu'il convient d'exclure toute forme de recours à des cotisations employeurs.

#### 2.1.2.1 Consolider les financements de l'Etat en maintenant une marge d'initiative locale

Après l'intégration du réseau des Aract au sein du nouvel EPA Anact, l'ensemble des ressources du réseau seront juridiquement regroupées au sein d'un budget unique, celui du nouvel EPA. Pour autant, il sera utile, au sein du budget de l'Anact, de tracer pour chaque direction régionale l'origine et l'affectation des fonds dédiés à des actions d'initiative locale, financées par le conseil régional et la Dreets.

Les crédits du programme 111 seront toujours versés par la DGT à l'Anact sous forme de subvention pour charge de service public et devront contribuer au fonctionnement de l'ensemble du réseau.

Les crédits du programme 103 relatifs aux CPER négociés par les Directions régionales économie, emploi, travail, solidarités (Dreets) seront dorénavant versés directement à l'Anact par la DGEFP, mais seront suivis en recettes fléchées. La simplification des circuits financiers, et notamment le versement des crédits du programme 103 directement à l'Anact permet de sanctuariser ces crédits au profit du réseau et plus particulièrement de la direction régionale concernée (évitant ainsi le risque de fongibilité au sein des Dreets), sans remettre en cause le rôle des Dreets dans la définition des actions régionales.

Par ailleurs, si les Dreets souhaitent continuer à financer sur leur enveloppe régionale, hors CPER, des actions ponctuelles confiées aux directions régionales de l'Anact, elles verseront les crédits correspondant à l'Anact (P103 ou P111 selon la nature des projets à financer) qui en assurera le suivi en recettes fléchées.

Cette réforme devrait permettre une meilleure visibilité de l'utilisation des crédits de l'Etat, en distinguant notamment ce qui relève du fonctionnement du réseau et ce qui relève du financement de projets. L'actuel réseau Anact Aract exerçant des activités dans le champ des programmes 103 et 111, la mission s'est interrogée sur l'opportunité de faire supporter une partie de la subvention pour charges de service public également au programme 103, en complément du programme 111. Pour éviter un morcellement des responsabilités, favoriser la stabilité des moyens de fonctionnement et permette une meilleure visibilité des financements, elle n'a pas retenu cette option.

**Recommandation n°3** Verser la subvention pour charges de service public à l'Anact à partir du programme 111, pour contribuer au fonctionnement de l'ensemble du réseau.

#### 2.1.2.2 Préserver les conditions nécessaires à la participation des conseils régionaux

Aujourd'hui, l'engagement ou le désengagement des conseils régionaux est indépendant de la réforme du réseau. Il s'agit d'une décision qui appartient à chaque exécutif régional et susceptible d'être remise en question après chaque élection.

Pour autant, si l'engagement des régions n'est pas lié au statut de l'établissement, il est subordonné à la finalité des actions menées par les Aract, et demain par les futures directions régionales. L'ancrage régional des actions est donc primordial. Ces actions doivent continuer à être menées en faveur de l'amélioration des conditions de travail pour favoriser l'emploi et l'attractivité des entreprises de la région. La participation des régions doit être préservé par la réforme du réseau, tant parce que leur contribution financière au modèle économique est importante que parce qu'elles sont des acteurs relais essentiels pour toucher les acteurs économique locaux.

Dans cette perspective, les fonds versés par les conseils régionaux pour financer des opérations précises, notamment dans le cadre de CPER, seront suivis en recettes fléchées (cf. recommandations n°13).

Par ailleurs, le statut juridique des futures directions régionales de l'Anact permettra aux régions d'intervenir directement pour le financement de projets précis, sans avoir à recourir au versement de subventions.

### 2.1.2.3 L'Anact devra développer son expertise pour solliciter le financement de projets par les fonds européens et sera plus facilement en mesure de supporter une avance de trésorerie que les Aract

Le financement d'actions par les fonds européen, risqué et complexe pour les Aract, doit pouvoir être optimisé après la réforme du réseau.

Le siège de l'Anact devra développer une expertise afin de solliciter, chaque fois que les conditions d'obtention sont réunies au sein du réseau, l'attribution de fonds européens. Les dossiers pourront être traités dans leur globalité par une équipe dédiée au sein de l'établissement public.

Par ailleurs, l'avance initiale de trésorerie inhérente aux demandes de financements par des fonds européens étant supportée par le nouvel EPA, son impact sera moindre que dans la configuration actuelle, à l'échelle de chaque association régionale.

**Recommandation n°4** Compte tenu des enjeux et de la complexité des procédures de financement via le FSE, développer l'expertise de la direction générale de l'Anact pour solliciter le financement de projets régionaux par les fonds européens, en lieu et place des directions régionales.

### 2.1.2.4 Ni le poids actuel des activités concurrentielles des Aract, ni leur faible pertinence dans un nouvel établissement public ne justifient d'envisager la création d'un EPIC

La part des prestations hors réseau réalisées par les Aract représente 1,34 M€, soit 7 % des ressources des Aract en 2019, en diminution de 10 % par rapport à l'exercice 2015 (1,49 M€).

Le réseau ne doit pas perdre de vue sa mission de service public en cherchant à se positionner sur le secteur concurrentiel, à la place des entreprises privées, sous prétexte de chercher des financements. Les salariés du réseau ne doivent pas être mobilisés sur des activités commerciales.

Comme le demandent de nombreux interlocuteurs de la mission (présidents et vice-présidents d'Aract notamment), il faut préserver et renforcer le rôle de laboratoire d'innovation sociale du réseau, sa capacité d'expérimentation et d'intervention sur le terrain, puis de capitalisation et de diffusion auprès des entreprises, et notamment des TPE et PME.

La recherche de financements privés sur le secteur concurrentiel remet en cause l'équidistance dont a besoin le réseau pour intervenir sur son cœur de métier.

A côté des subventions versées par l'Etat et les conseils régionaux, le réseau doit privilégier le développement de financements par les fonds européens et les ressources tirées de partenariats publics ou privés dans le cadre d'expérimentations qui concourent aux objectifs de l'établissement.

Il peut s'agir de coproduction ou de cofinancement d'actions avec des intermédiaires tels que les branches professionnelles, les OPCO, les SSTI, au niveau national ou régional, ou de partenariats. C'est déjà le cas dans certaines branches (exemple agroalimentaire) ou secteurs (exemple du partenariat avec la DGCS, décliné en région avec les ARS).

## 2.2 La gouvernance de ce nouvel ensemble Anact-Aract

### 2.2.1 La composition du conseil d'administration de l'Anact devra s'adapter à la nouvelle identité de l'ensemble Anact-Aract

Si des interlocuteurs de la mission ont pu formuler des critiques du conseil d'administration de l'Anact, dont le rôle est parfois trop limité à un rôle de validation d'orientations stratégiques débattues ailleurs, aucun n'a remis en cause le principe de sa composition tripartite.

La mission suggère cependant de tirer les conséquences de l'explicitation de l'ampleur du champ d'intervention de cet établissement bien au-delà de la seule santé au travail (voir partie 2.1) et de l'importance du fait régional dans la désignation de ses membres.

Ainsi, en tenant compte du fait que les organisations syndicales et patronales sont évidemment souveraines dans la désignation de leurs mandants, la mission estime cependant qu'il pourrait être intéressant de les sensibiliser à l'ampleur du champ couvert par le nouvel ensemble Anact - Aract en leur suggérant de désigner des représentants qui suivent aussi les questions liées aux mutations économiques et leurs répercussions sur le travail et non plus seulement les questions de santé au travail.

De même, on pourrait leur suggérer de désigner parmi leurs mandants des personnalités issues précisément des Aract, en région, afin de veiller à maintenir cette proximité régionale à laquelle ils ont tous affirmé leur attachement.

S'agissant des organisations syndicales ou patronales non représentatives à l'échelle nationale, la mission n'estime pas possible ou utile de faire une dérogation les concernant pour le conseil d'administration de l'Anact-Aract.

De la même manière, les représentants de l'Etat dans le conseil d'administration pourraient davantage correspondre à l'ampleur du champ couvert par ce nouvel ensemble. Cela signifie que DGT et DGEFP devraient être représentées au même niveau et s'impliquer au moins autant dans son animation.

La mission estime que pourraient également y participer, avec voix consultative, des représentants des services déconcentrés de l'Etat en région afin, là encore, de donner aux débats la portée opérationnelle et territoriale souhaitée par tous.

La mission s'interroge enfin sur plusieurs pistes d'élargissement du conseil d'administration ou des instances préparatoires.

S'agissant des conseils régionaux, leur représentation par Régions de France n'est pas satisfaisante, et pourrait être remplacée par la désignation d'une ou deux Régions, sur le modèle de la présence de quelques conseils départementaux au conseil de la CNSA ou du GIP Enfance en danger (GIPED).

S'agissant des salariés de ce nouvel ensemble, la mission recommande d'organiser leur représentation au sein du conseil d'administration. Au-delà de la préoccupation de dialogue social interne, cela permettrait aussi de lever l'ambiguïté parfois relevée dans les prises de position des organisations syndicales nationales, en accordant une place aux représentants des salariés de l'établissement.

**Recommandation n°5** Sensibiliser les organisations syndicales et patronales à l'ampleur du champ couvert par le nouvel ensemble et à sa forte implication territoriale en les invitant à désigner des représentants issus des Aract et suivant aussi les questions d'emploi, au-delà de la seule santé au travail

**Recommandation n°6** Faire évoluer la représentation de l'Etat au sein du CA de l'Anact afin de tenir compte de l'ampleur du champ couvert par le nouvel ensemble et de sa forte implication territoriale, en prévoyant des présences au même niveau de la DGT et de la DGEFP et en associant des représentants des services déconcentrés de l'Etat

**Recommandation n°7** Renforcer la présence des conseils régionaux au sein du CA et proposer aux Régions de désigner deux d'entre elles pour y participer

**Recommandation n°8** Organiser la représentation des salariés au conseil d'administration

### 2.2.2 La reconnaissance de l'ampleur du champ couvert par l'Anact supposera de la positionner parmi l'ensemble des opérateurs de l'Etat intervenant dans le monde de l'emploi et des mutations économiques et aura des conséquences sur l'exercice de la tutelle

Si l'on reconnaît déjà à l'Anact une approche singulière parce que très large de la santé et des conditions de travail, le nouvel ensemble constitué par l'Anact actuelle et les Aract verra son centre de gravité évoluer encore davantage vers les questions relatives à l'emploi, ses mutations, la gestion des compétences, l'attractivité des filières etc.

Ces questions, que l'on peut synthétiser sous le vocable « accompagnement des mutations économiques, de l'emploi et des compétences », correspondent aux enjeux majeurs du BOP 103 et relèvent aujourd'hui davantage des Aract que de l'Anact.

Ce nouvel établissement public sera positionné entre les opérateurs de la santé au travail (direction des risques professionnels de la CNAM, institut national de recherche et de sécurité (INRS), COCT etc.) et les opérateurs de l'emploi et des compétences (Pôle emploi, France Compétences et les OPCO etc.), entre les BOP 111 et 103, entre la DGT et la DGEFP, et cela contribuera à son intérêt stratégique pour les ministères de l'emploi, du travail, de la santé au travail, de la formation.

La dimension modeste de ce nouvel établissement sera en soi la garantie qu'il ne sera pas le doublon des autres, mais au contraire rendra d'autant plus nécessaire les relations avec eux. L'Anact-Aract devra aussi s'appuyer sur des partenaires disposant d'adhérents (les SSTI, les branches, les consulaires) pour démultiplier son intervention, d'abord centrée sur l'expérimentation et l'innovation sociales.

S'agissant de l'organisation de la tutelle, la mission estime indispensable que DGT et DGEFP approfondissent encore leur collaboration mais recommande de conserver le leadership à la DGT, qui semble tout à fait disposée en ce sens, alors que la DGEFP assume déjà en première ligne la tutelle d'autres opérateurs.

**Recommandation n°9** Maintenir le pilotage de la tutelle de l'Anact par la DGT

### 2.2.3 Quelle gouvernance régionale pour ce nouvel établissement ?

La suppression des associations régionales emporte celle des conseils d'administration des Aract. Cela semble aller de soi, la mission estime cependant utile de l'exprimer aussi clairement, notamment

vis-à-vis des partenaires sociaux pour lever toute forme d'ambiguïté. Elle suggère, en reprenant les termes mêmes de nombreuses parties prenantes, un schéma de gouvernance du nouvel ensemble Anact-Aract qui laisse une place réelle au « paritarisme de projet » et renonce définitivement au « paritarisme de gestion ».

Il semble toutefois essentiel, afin de conserver un fort ancrage régional à ce nouvel ensemble, de préserver un espace pour l'expression régionale du paritarisme. Cela permettrait de répondre aux attentes non seulement des partenaires sociaux, mais aussi des conseils régionaux, des services de l'Etat en région et des salariés pour lesquels cela constitue un élément identitaire important.

La mission recommande de proportionner l'investissement dans la gouvernance aux enjeux réels, d'éviter la comitologie excessive – à ce titre, elle est sceptique sur la proposition de binômes paritaires inter-régionaux discutée dans les groupes de travail -. C'est la raison pour laquelle elle suggère de s'appuyer sur une instance existante, les comités d'orientation, plutôt appréciés, en les allégeant peut-être (la présence de personnalités qualifiées ne semble pas indispensable et davantage relever du comité scientifique et technique) et en adaptant leur rythme (2 à 3 réunions par an plutôt qu'une).

La présence en leur sein des principaux financeurs régionaux (Dreets, conseil régional pour l'essentiel, l'Anact étant représentée par le directeur) et des partenaires sociaux régionaux est une garantie de connexion avec les réalités locales. On pourrait d'ailleurs imaginer une forme d'antichambre sociale à ce comité d'orientation, composée des seuls partenaires sociaux régionaux, afin de maintenir un espace de dialogue social non institutionnel sur le programme d'activités.

La mission estime important d'apporter d'emblée des garanties sur les latitudes de cette nouvelle instance locale, latitudes qui ne peuvent être cantonnées à la seule validation d'orientations nationales ou à leur déclinaison locale. Ces comités d'orientation réaménagés et renforcés devraient bénéficier de marges d'initiatives réelles notamment pour le développement de projets régionaux, émergents. La mission n'estime en revanche pas pertinent de leur laisser la possibilité de s'opposer à des orientations nationales<sup>49</sup>.

La mission suggère de lui confier une mission principale, celle de déterminer les grandes orientations d'une l'enveloppe d'initiative régionale qu'elle propose de créer. Cette dotation budgétaire, réservée à des projets locaux, pourrait être discutée dans un premier temps entre le directeur, la DREETS et le Conseil régional (c'est l'actuel comité des financeurs), dans un second temps, entre le directeur et les partenaires sociaux au sein de l'antichambre sociale à créer, dans des délais qui leur permettent de les enrichir ou de les amender, avant adoption en comité d'orientations régionales.

**Recommandation n°10** Faire reposer l'expression des besoins régionaux et du paritarisme local sur un comité d'orientation renforcé, qui se réunirait 3 à 4 fois par an, afin notamment de se prononcer sur les actions financées par les Dreets et les conseils régionaux (CPER et hors CPER). Il serait composé du directeur, des financeurs (Dreets, Conseil régional et autres le cas échéant) et des partenaires sociaux régionaux

La réorganisation des services de l'Etat, finalisée pendant la conduite de la mission, ne devrait pas avoir d'incidence sur la réforme Anact-Aract.

---

<sup>49</sup> Pour mémoire, aucun interlocuteur de la mission n'a pu citer un tel exemple dans le fonctionnement actuel des Aract, cela ne constituerait donc pas en réalité un changement important

## 2.3 L'organisation budgétaire et financière de ce nouvel ensemble devra identifier les financements d'initiatives régionales destinés à chaque direction régionale de l'Anact

L'organisation budgétaire et financière ne devrait pas être trop bouleversée par le regroupement des Aract et de l'Anact au sein d'un EPA unique et suppose le maintien du régime budgétaire et comptable actuel de l'Anact. La principale modification portera sur le fléchage des recettes qui pourront être utilisées dans le cadre d'opérations clairement définies selon la nomenclature des opérations. Deux possibilités proposées par la direction du budget<sup>50</sup> pour retracer l'origine et l'affectation des fonds régionaux :

- « Le traçage des financements pourrait faire l'objet d'une annexe aux documents budgétaires. L'ANACT présente annuellement au conseil d'administration de juin une synthèse financière des ARACT, région par région, identifiant l'ensemble des charges et des produits par poste pour chaque association. Cette synthèse permet déjà un suivi des recettes et des dépenses par région ;
- Un suivi des fonds régionaux est possible dans le cadre d'une comptabilité analytique que l'ANACT pourrait utilement mettre en place ».

Les crédits du programme 111 seront toujours versés par la DGT à l'Anact sous forme de subvention pour charge de service public, assortis d'objectifs annuels fixés en cohérence avec le COP de l'Anact. Ils couvriront les dépenses de fonctionnement de l'ensemble du réseau ainsi que le financement des missions confiées à l'établissement public dans le cadre du COP, tant à l'échelon central qu'à l'échelon régional. Ils pourront ainsi soutenir des expérimentations d'outils conçus par des directions régionales.

### 2.3.1 Les actions d'initiative régionale devront disposer de financements fléchés

Les crédits du programme 103 relatifs aux CPER seront dorénavant versés directement à l'Anact par la DGEFP, le cas échéant dès 2022, avec également des objectifs fixés en cohérence avec le COP. Ils seront fléchés par l'Anact.

Par ailleurs, comme indiqué supra, si les Dreets souhaitent continuer à financer sur leur enveloppe régionale, hors CPER, des actions ponctuelles confiées aux directions régionales de l'Anact, elles verseront les crédits à l'Anact (P103 ou P111 selon la nature des projets à financer) et feront également l'objet d'un fléchage.

De la même manière, pour garantir l'utilisation à des fins d'intérêt régional des crédits accordés par les conseils régionaux, notamment dans le cadre de CPER, ces crédits seront versés à l'Anact et fléchés par opération. Ce fléchage des crédits accordés pour la réalisation d'actions d'initiative régionale et la présentation d'une comptabilité analytique par l'établissement sont indispensables pour préserver la participation des conseils régionaux, sous réserve des choix politiques pris par les élus (cf. 1.2.2.3.).

Les crédits relatifs à des actions régionales financés par les fonds européens seraient également fléchés sur les opérations des directions régionales concernées.

---

<sup>50</sup> Note adressée à la mission le 28 mai 2021 par le bureau 6BEFP de la direction du budget

Le financement par les Dreets et les conseils régionaux de projets d'initiative régionale mis en œuvre par les directions régionales de l'Anact permettront de mettre fin au financement par subvention de fonctionnement qui suscitent à raison des réticences des directions juridiques et même de certains élus régionaux, les frais de fonctionnement des directions régionales relevant dorénavant de la subvention pour charges de service public versée à l'Anact.

La mission s'est interrogée sur l'opportunité de déterminer des budgets annexes par région, composés de ressources provenant de l'Anact, des Dreets, des conseils régionaux et des fonds européens) dont le montant représenterait un pourcentage (20 à 30 % ?) des crédits consommés par chaque direction régionale. Cette option n'a pas été retenue car :

- En figeant le montant de cette ligne de crédits dédiés aux actions d'intérêt régional, toute modification de la participation d'un ou plusieurs financeurs locaux nécessiterait une augmentation de la participation du ou des autres financeurs ;
- Les financements de projets complémentaires par les financeurs régionaux n'ont pas un caractère systématique et doivent correspondre à des actions d'initiative régionale clairement identifiées.

Par ailleurs, l'adoption de budgets annexes pour garantir une individualisation des enveloppes régionales ne paraît pas pertinente au regard de la complexité qui en résulterait (vote initial de chaque budget annexe en conseil d'administration et nouveau vote en cas de modification des enveloppes).

**Recommandation n°11** Verser les crédits du programme 103 relatifs aux CPER directement à l'Anact, en les fléchant pour chaque direction régionale concernée, le cas échéant dès 2022.

**Recommandation n°12** Flécher les crédits versés à l'Anact par les Dreets hors CPER (P103 ou P111 selon la nature des projets à financer), , pour le financement d'opérations identifiées dont la réalisation est confiée à une direction régionale de l'Anact.

**Recommandation n°13** Flécher les crédits attribués aux directions régionales de l'Anact par les conseils régionaux, notamment dans le cadre de CPER, pour la réalisation d'opérations programmées.

### 2.3.2 Les directeurs régionaux pourront être désignés ordonnateurs secondaires par le directeur général de l'Anact, ordonnateur principal de l'EPA

Compte tenu de l'éloignement géographique des directions régionales par rapport à la direction générale de l'établissement, les directeurs régionaux pourront être désignés ordonnateurs secondaires par le directeur général. Cette organisation sera de nature à répondre au besoin de proximité et de fluidifier la chaîne de la dépense et de la recette.

Au regard de la taille de l'établissement et des volumes financiers concernés et compte tenu de la dématérialisation des échanges entre l'ordonnateur et le comptable, il ressort des échanges entre l'agent comptable de l'Anact et la direction générale des finances publiques (DGFIP) qu'il ne serait pas opportun de créer d'agence comptable secondaire.

**Recommandation n°14** Le directeur général de l'Anact, ordonnateur principal de l'EPA, pourra désigner les directeurs régionaux comme ordonnateurs secondaires.

## 2.4 La réforme proposée conduit à unifier les statuts des personnels et à repenser l'organisation du nouvel établissement

### 2.4.1 Après intégration des Aract, l'Anact serait quasi-exclusivement composée d'agents contractuels de droit public

Dans le cadre de l'intégration des Aract, associations de droit privé employant des salariés bénéficiant d'un contrat de travail de droit privé, au sein de l'Anact, établissement public administratif, l'article L.1224-3 du code du travail s'applique: « *Lorsque l'activité d'une entité économique employant des salariés de droit privé est, par transfert de cette entité, reprise par une personne publique dans le cadre d'un service public administratif, il appartient à cette personne publique de proposer à ces salariés un contrat de droit public, à durée déterminée ou indéterminée selon la nature du contrat dont ils sont titulaires. [...]* ».

Par conséquent, la réforme proposée a pour effet d'unifier les statuts de personnels au sein de l'Anact ; l'établissement sera donc principalement composé d'agents contractuels de droit public, et de manière très marginale, de quelques fonctionnaires (cf. 1.4.2).

Interrogée par la mission, la direction du budget, informée de ce projet de regroupement a indiqué que l'on pouvait tout à fait envisager une mesure de périmètre encadrant la création de ces emplois publics

### 2.4.2 L'intégration des Aract au sein de l'Anact nécessite de revoir l'organisation interne de l'établissement

L'intégration des Aract au sein de l'Anact doit amener la direction de l'Anact à revoir son organisation interne, ne serait-ce du fait de la création de direction régionales (cf. recommandation n°2). Dans ce cadre, la direction de l'Anact sera amenée à étudier le positionnement des directeurs régionaux et délégués régionaux de l'Anact dans l'organisation cible, qui devra tenir compte de leur rôle et du nécessaire ancrage territorial de l'EPA (cf. 2.2.2).

Par ailleurs, elle sera sans doute amenée à s'interroger sur l'organisation actuelle du siège, qui suscite parfois des interrogations de la part des Aract.

**Recommandation n°15** Engager une réflexion sur l'organisation cible de l'Anact (siège, directions régionales et articulation entre les deux)

Cette réflexion sur la modification d'organisation de l'EPA rénové doit également s'accompagner d'une cartographie des emplois des directeurs régionaux et des directeurs de l'Anact, de sorte à s'assurer de l'adéquation du régime indemnitaire aux responsabilités confiées les directeurs régionaux, et prévoir, le cas échéant, de modifier la grille indemnitaire fixée par arrêté<sup>51</sup>.

**Recommandation n°16** Réaliser une cartographie des emplois des directeurs régionaux de l'EPA rénové afin d'évaluer la nécessité de revoir la grille de rémunération fixée par arrêté.

Par ailleurs, avec l'intégration des Aract, l'Anact comptera 267 agents et salariés correspondant à 250 ETP. Néanmoins, cette réforme doit s'accompagner d'une réflexion approfondie sur l'ajustement des

<sup>51</sup> Arrêté du 9 janvier 2014 relatif au régime indemnitaire applicable aux agents de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail.

moyens, et plus particulièrement des ressources humaines, aux missions de l'EPA ainsi rénové. En effet :

- La refonte du modèle économique de l'EPA recentré sur les missions de service public (cf. 2.1) doit amener une réduction des emplois liés à la recherche et à la réalisation de prestations privées, ainsi que ceux liés à la recherche de financement du FSE au niveau des Aract, et rendue plus aisée à l'échelle de l'Anact ;
- Dans la continuité des travaux de mutualisation engagés dans le cadre du COP 2018-2021 visant à optimiser les ressources consacrées aux fonctions support pour augmenter la part des ressources dédiées aux fonctions opérationnelles, le redéploiement de certaines activités de gestion pourrait être envisagé, notamment :
  - Les activités liées à l'assistance et à la gestion : en particulier, l'activité de comptabilité et de paye mutualisée au niveau de l'Aract Auvergne Rhône Alpes doit faire l'objet d'une réflexion particulière. En effet, l'Anact a adopté un modèle de la paye « à façon », dans lequel la DGFIP assure la gestion de la paye pour le compte de l'EPA ; aussi, il n'y aurait aucune difficulté à absorber cette activité à l'échelle du réseau ;
  - Les activités liées à l'information et à la communication doivent également faire l'objet d'une analyse approfondie pour déterminer les économies d'échelle possibles et une meilleure diffusion des outils produits par les Aract.

Une fois la réforme mise en œuvre, l'analyse de l'adéquation des moyens aux missions de l'EPA rénové constitue donc une priorité pour la gouvernance. La préparation du prochain contrat d'objectifs et de performance (COP) de l'Anact doit être l'occasion de réaliser cette analyse approfondie.

Les travaux de préparation du prochain COP (2022-2025) sont déjà bien avancés, la mission s'interroge sur la conciliation des différents calendriers. Deux options sont possibles :

- soit proroger de deux ans le COP actuel qui porte sur la période 2018-2021, de façon à permettre la mise en œuvre de la réforme en 2022 et à préparer le prochain COP en 2023,
- soit intégrer d'emblée, dans le COP 2022-2025, un volet conséquent portant sur les grands enjeux du regroupement de l'Anact et des Aract.

La première option, si elle présente l'avantage apparent de la simplicité, aurait l'inconvénient non seulement de ne pas tenir compte des réflexions en cours, mais surtout de démobiliser les équipes sur leur cœur de métier, en faisant de la réforme le seul horizon des trois années à venir.

La deuxième option présente en revanche de nombreux avantages ; elle donnerait un cadre de communication et de suivi sur la réforme qui constituera un chantier important des années à venir ; elle permettra d'indiquer aux salariés, et à l'ensemble des parties prenantes, un cap, un calendrier, des objectifs et des moyens sur ce regroupement ; enfin, elle permettrait de ne pas faire de cette réforme la seule priorité de l'établissement.

**Recommandation n°17** Intégrer dans le prochain COP (2022-2025) un volet sur le regroupement de l'Anact et des Aract précisant les objectifs, les moyens et les éléments de calendrier et inscrire une analyse de l'adéquation des moyens aux missions en 2023 parmi ces objectifs.

### 3 La transition

#### 3.1 Le processus juridique de regroupement de l'Anact et des Aract en une seule structure pourrait être conduit au cours de l'année 2022

Dans le cadre des différents groupes de travail réunis depuis deux ans, un cabinet d'avocats a été missionné pour expertiser les conditions de fusion des différentes entités.

Parmi les scénarios envisagés alors, deux correspondent à l'option retenue dans la proposition de loi de regroupement de l'Anact et des Aract :

- un premier scénario de dissolution de chacune des 16 Aract directement dans l'Anact,
- un deuxième scénario de fusion des 16 Aract dans un premier temps, suivie dans un second temps de la dissolution de cette Aract restante dans l'Anact.

La mission recommande de suivre le deuxième scénario car il limite le nombre de dissolutions (une seule au lieu de 16), ce qui permet de réduire l'incertitude juridique et de calendrier (convocation d'une seule assemblée générale extraordinaire anticipée au lieu de 16, ouverture d'une seule période de liquidation amiable, unique dévolution des biens, et réalisation de formalités déclaratives de radiation auprès de la préfecture et de l'Urssaf à une seule reprise).

Ce scénario permet aussi de conduire les négociations avec les salariés (voir infra) en parallèle, avec la possibilité dans le cadre du maintien pendant la transition d'un statut de droit privé, de négocier des indemnités (indemnité de départ à la retraite (IDR) ou autre).

La mission recommande donc d'organiser, après la publication de l'ordonnance, comme l'indiquait le cabinet juridique pour ce scénario :

- l'inventaire pour chacune des Aract des contrats existants, des biens, des engagements hors bilans, des créances et des dettes
- l'apport-fusion de 15 Aract, dans l'Aract ARA : ce choix présente plusieurs avantages, c'est la seule à détenir un patrimoine immobilier ; c'est en son sein que s'est constitué le service de mutualisation de la paie et de la comptabilité ; enfin sa localisation à Lyon, à proximité du siège de l'Anact, pourra faciliter la conduite du projet
- transfert des contrats de travail des salariés
- tenue de l'assemblée générale extraordinaire de dissolution anticipée de l'Aract ARA
- clôture de la période de liquidation de l'Aract Ara et dévolution des biens à l'Anact
- formalités déclaratives de radiation auprès de la préfecture et auprès de l'Urssaf

Ce scénario, présentant une étape supplémentaire par rapport au premier qui ne comporte pas l'étape d'apport-fusion, le temps nécessaire à sa réalisation est plus long de 3 mois. La mission estime cependant que ses avantages en termes de sécurité juridique et de contexte de négociation avec les salariés l'emportent.

En termes de calendrier, il paraît raisonnable, dans l'hypothèse d'une publication de l'ordonnance en fin d'année 2021, de considérer que les opérations d'apport-fusion des 15 Aract dans l'Aract-Ara pourront être menées pendant le premier semestre 2022.

Le second semestre de l'année 2022 pourrait être dédié à la dissolution volontaire de l'Aract Ara au sein de l'Anact, pour une entrée en vigueur en janvier 2023.

### 3.2 Le transfert des droits, biens et obligations des Aract vers l'Anact doit être anticipé, en lien avec la DGFIP

#### 3.2.1 La fusion préalable des Aract au sein de l'une d'entre elles permettra de réaliser la bascule budgétaire et comptable vers l'Anact en une seule opération

L'Anact est déjà en lien avec la DGFIP pour examiner les modalités de bascule budgétaire et comptable des Aract au sein de l'EPA. L'option d'une fusion des Aract au sein de l'une d'entre elles (idéalement l'Aract Auvergne Rhône Alpes) avant l'intégration au sein de l'Aract permettrait de réaliser une bascule budgétaire et comptable unique et de limiter l'impact d'une telle opération sur la gestion courante de l'Anact.

Les 15 fusions d'Aract au sein de l'Aract ARA devraient s'effectuer au cours de l'année 2022 afin de permettre la bascule budgétaire et comptable de l'Aract ARA au sein de l'Anact le 1<sup>er</sup> janvier 2023.

#### 3.2.2 Un transfert à titre gratuit des droits, biens et obligations devra être prévu par la loi

Les biens mobilier et immobiliers ainsi que la trésorerie des Aract ont été constitués avec des subventions publiques. La loi devrait prévoir leur transfert à titre gratuit.

**Recommandation n°18** Prévoir, par des dispositions de portée législative, le transfert des biens mobiliers et immobiliers des Aract à l'Anact à titre gratuit.

Les Aract devront informer leurs fournisseurs et clients et l'Anact leur notifiera le changement de Siret ainsi que le nouveau RIB.

L'Anact devra prévoir dans le budget initial de l'année de la fusion des AE et CP techniques pour couvrir les engagements des Aract non soldés à la date du transfert.

S'agissant du transfert du bien immobilier de l'Aract Auvergne Rhône Alpes, une évaluation devra être demandée à la mission régionale de la politique immobilière de l'Etat (MRPIE) avant de procéder au transfert de propriété. Des droits d'enregistrement devront être acquittés par l'Anact, en application de l'article 879 du code général des impôts, sauf dérogation prévue par la loi.

**Recommandation n°19** Demander à la mission régionale de la politique immobilière de l'Etat d'évaluer la valeur du bien immobilier de l'Aract ARA avant de procéder à son transfert de propriété.

#### 3.2.3 La mise à jour du SPSI de l'Anact pourra être repoussée après la fusion du réseau des Aract au sein de l'EPA

Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) de l'Anact couvre la période 2017-2021. Il serait pertinent de le proroger jusqu'au 31 décembre 2022. Le nouveau SPSI (probablement 2023-2026) intégrera l'ensemble des locaux de l'Anact après intégration des Aract. Il prendra en compte les données de diagnostic et de stratégie immobilière des bâtiments des 16 Aract.

L'Anact s'adressera à la MRPIE (pôle de gestion domanial du Rhône) pour connaître le sort du bien immobilier appartenant actuellement à l'Aract Auvergne Rhône Alpes : intégration au domaine public ou conservation comme bien propre de l'Anact.

S'agissant des baux locatifs des Aract, leur négociation devra être examinée en lien avec le pôle de gestion domanial du Rhône (siège de l'Anact).

**Recommandation n°20** Proroger le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) de l'Anact jusqu'au 31 décembre 2022.

### 3.3 La mise en œuvre de la réforme mobilise des moyens pour intégrer les salariés des Aract au sein de l'Anact et procéder à la refonte des institutions représentatives du personnel

#### 3.3.1 Durant la phase de transition, l'Anact devra proposer aux salariés des Aract des contrats de droit public reprenant les clauses substantielles de leur contrat de travail

##### a) Lors de la première phase de fusion des 15 Aract dans l'Aract absorbante :

Lors de la première phase de fusion des 15 Aract au sein d'une Aract absorbante, les contrats de travail devront être transférés à l'identique à l'Aract ARA conformément à l'article L. 1224-1 du code du travail qui dispose que : « *Lorsque survient une modification dans la situation juridique de l'employeur, notamment par succession, vente, fusion, transformation du fonds, mise en société de l'entreprise, tous les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise* ».

La situation des directeurs d'Aract devra cependant faire l'objet d'une attention particulière quant à leur positionnement durant cette phase transitoire. La mission suggère le rattachement des directeurs régionaux à l'Anact dès la fusion de leur Aract dans l'Aract absorbante ; si cette option était retenue, il faudrait alors relever le plafond d'emploi de l'Anact à due concurrence dès 2022.

##### b) Lors de la seconde phase de dissolution de l'Aract absorbante dans l'Anact

Lors de la seconde phase de dissolution de l'Aract absorbante au sein de l'Anact, l'article L.1224-3 du code du travail s'applique (comme indiqué au 2.4.1). :

*« Lorsque l'activité d'une entité économique employant des salariés de droit privé est, par transfert de cette entité, reprise par une personne publique dans le cadre d'un service public administratif, il appartient à cette personne publique de proposer à ces salariés un contrat de droit public, à durée déterminée ou indéterminée selon la nature du contrat dont ils sont titulaires.*

*Sauf disposition légale ou conditions générales de rémunération et d'emploi des agents non titulaires de la personne publique contraires, **le contrat qu'elle propose reprend les clauses substantielles du contrat dont les salariés sont titulaires, en particulier celles qui concernent la rémunération.***

*Les services accomplis au sein de l'entité économique d'origine sont assimilés à des services accomplis au sein de la personne publique d'accueil.*

*En cas de refus des salariés d'accepter le contrat proposé, leur contrat prend fin de plein droit. La personne publique applique les dispositions relatives aux agents licenciés prévues par le droit du travail et par leur contrat. »*

En pratique, ce n'est qu'une fois actées, par la loi, l'intégration des Aract au sein de l'Anact mais aussi, par décision du CA de l'Aract absorbante, sa dissolution au sein de l'Anact, que le département des ressources humaines de l'Anact pourra procéder à l'analyse de l'ensemble des contrats de travail des

salariés des Aract, puis proposer les nouveaux contrats de travail. La Cour de cassation<sup>52</sup> a eu l'occasion de juger que ces propositions peuvent avoir lieu avant la date effective de transfert d'activité : « *en cas de reprise par une personne publique dans le cadre d'un service public administratif de l'activité d'une entité économique employant des salariés de droit privé telle que prévu par l'article L. 1224-3 du code du travail, le repreneur peut, en vue d'assurer la continuité du service, faire, avant la date prévue pour le transfert, les offres de contrats auxquelles il est tenu et procéder aux licenciement des salariés les ayant refusées afin que leur contrat prenne fin à la date effective du transfert* ». Ces travaux pourront donc intervenir dans le courant de l'année 2022, pour un transfert effectif des contrats de travail à l'Anact au 1<sup>er</sup> janvier 2023. Des renforts temporaires, de l'ordre de 5 à 6 ETP sur 6 mois (selon une évaluation de l'Anact), seront également nécessaires, au sein du département des ressources humaines, dans cette phase de préparation des quelques 186 contrats de travail aux salariés des Aract, dont certains pourront être refusés par des salariés conduisant à leur licenciement de plein droit. Le recours à une prestation d'avocat spécialisé en droit du travail sera également nécessaire pour apporter un appui juridique à l'analyse des contrats de travail des salariés des Aract.

En dehors de la rémunération, les clauses substantielles du contrat de travail ne sont pas précisées légalement et renvoient l'appréciation des éléments du contrat de travail considérés comme déterminants dans le choix du salarié d'accepter ou non le contrat. Différents éléments doivent donc être pris en compte : la rémunération, la qualification (le salarié ne pouvant se voir confier des tâches ne relevant pas de celle-ci), la durée de travail, le lieu de travail, etc.

**Recommandation n°21** Permettre un renfort de 5 à 6 ETP sur 6 mois pour 2022 et prévoir le recours à une prestation d'avocat spécialisé en droit du travail, de façon à doter l'Anact de moyens suffisants pour mener à bien les travaux de transfert des contrats de travail des salariés de l'Aract absorbante.

### 3.3.1.1 La rémunération constitue une des principales clauses substantielles du contrat de travail

A la demande de la mission, l'Anact a réalisé des simulations dans l'hypothèse où l'ensemble des salariés des Aract accepteraient les propositions de contrats qui leur sont faites (après repositionnement sur les grilles de rémunération de l'Anact, après prise en compte de l'ancienneté et de la prime de vacances). Compte tenu des analyses nécessaires des contrats de travail, cela ne constitue cependant qu'une estimation globale de l'impact financier de la réforme qui devrait être affinée après étude des contrats de travail. Au total, la masse salariale des Aract s'établirait à 12,5 M€ contre 12,2 M€, soit un surcoût de l'ordre de 340 k€ lié au repositionnement des salariés des Aract dans les grilles de l'Anact.

<sup>52</sup> Cass. Soc. 26 juin 2013, n°12-19208, 12-19209, 12-19210, 12-19211

Tableau 11 : Estimation de l'impact du repositionnement des situations individuelles des agents des Aract dans les grilles de rémunération de l'Anact

	Montant brut chargé (€)
Total rémunération Aract (avec prime de vacances, hors prime individuelle)	12 161 785
Total rémunération après repositionnement sur les grilles Anact	12 504 662
Impact du repositionnement	342 877

Source : Mission, d'après estimations réalisées par l'Anact

*(Occulté en application de l'article L311-6 du Code des relations entre le public et l'administration).*

Il est à noter par ailleurs que ce chiffrage ne tient pas compte du supplément familial de traitement dont certains salariés des Aract pourront bénéficier en rejoignant l'Anact.

Il ne tient pas compte non plus des indemnités de licenciement qu'il conviendrait de verser dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme. En cas de refus du contrat de droit public, le montant des indemnités de licenciement, précisé par l'article 19 de la convention Syntec, serait ainsi dû. *(Occulté en application de l'article L311-6 du Code des relations entre le public et l'administration).*

Au-delà de ce repositionnement mécanique des situations individuelles sur la grille de l'Anact, une analyse fine des disparités de rémunérations entre agents ayant des profils similaires (en termes de fonctions occupées et d'ancienneté) devra être réalisée dans l'année suivant l'intégration des salariés des Aract, et ce, afin d'effectuer des rattrapages de rémunération dans un souci d'équité de traitement entre les agents de l'EPA ainsi rénové.

Dans ce cadre, les disparités de rémunérations entre hommes et femmes devront faire l'objet d'une attention particulière (cf. 1.3). La politique de recrutement de l'Anact devra également participer de ce rééquilibrage entre hommes et femmes, plus particulièrement sur les postes d'encadrement. Plus globalement, l'égalité femmes - hommes pourrait être un sujet porté à l'ordre du jour des négociations au sein de l'Anact.

**Recommandation n°22** Après intégration de l'Aract absorbante au sein de l'Anact, mener une étude sur les disparités de rémunérations au sein de l'EPA, plus particulièrement entre hommes et femmes, et budgéter en tant que de besoin des rattrapages.

### 3.3.1.2 Le traitement du financement de la protection sociale complémentaire et des indemnités de départ à la retraite doivent faire l'objet d'une attention particulière dans le cadre de l'intégration

Dans le cadre des entretiens menés par la mission, deux principaux sujets de préoccupation ont émergé, de la part des salariés d'Aract, concernant la réforme : la protection sociale complémentaire d'une part et la retraite d'autre part, ces deux sujets faisant l'objet de dispositions spécifiques dans la convention collective Syntec. A cet égard, il convient de souligner que la Cour de cassation a eu l'occasion de juger qu'en l'absence d'accord de substitution, le statut d'un salarié résultant d'une convention collective qui ne s'applique plus du fait du transfert de son contrat, ne peut être

maintenu<sup>53</sup>. Néanmoins, la mission considère que ces sujets doivent faire l'objet de négociations dans le cadre du transfert des salariés de droit privé à l'Anact, dans la mesure où ils constituent des avantages salariaux importants.

- a) **Les règles liées à la protection sociale complémentaire découlent aujourd'hui directement du statut de chaque entité juridique, mais seront alignées au plus tard en 2026 :**

Pour les salariés des Aract, l'accord du 7 octobre 2015 relatif à la complémentaire santé instaure une couverture minimum de branche : il s'agit d'une couverture à adhésion obligatoire<sup>54</sup> à laquelle l'employeur cotise au minimum à hauteur de 50 %<sup>55</sup> ;

L'Anact, quant à elle, s'inscrit dans le cadre des dispositions applicables à l'Etat et à ses établissements publics<sup>56</sup> : les salariés ont la possibilité de souscrire à un contrat référencé par les ministères sociaux, une participation financière étant versée par l'Anact directement à l'organisme complémentaire<sup>57</sup>. Lorsque l'Anact recrute des salariés de droit privé, il est d'usage de tenir compte de la part versée par l'ancien employeur au titre de l'assurance complémentaire santé dans la rémunération proposée.

Cependant, l'ordonnance du 17 février 2021 relative à la protection sociale complémentaire dans la fonction publique<sup>58</sup> oblige les employeurs publics à financer au moins 50 % de la complémentaire santé des agents publics, les soumettant désormais aux mêmes règles que le secteur privé. Cette obligation va s'appliquer progressivement : dès 2024 à l'État, et au plus tard en 2026 à tous les employeurs publics des trois versants de la fonction publique (État, territoriale et hospitalière) et concernera tous les agents publics, sans distinction de statut. La transition vers le régime cible doit commencer dès 2022 pour les agents de l'État, avec une prise en charge de la complémentaire santé à hauteur de 25 %. De plus, après une négociation collective avec accord majoritaire, il sera possible de mettre en place des contrats collectifs à adhésion obligatoire. Dans ce cas, les employeurs publics et leurs agents pourront bénéficier du même régime fiscal et social que celui applicable aux employeurs privés. Dès lors, il pourrait être envisagé d'engager, dès 2023, une négociation collective au sein de l'EPA rénové, de sorte à faire bénéficier de ce régime, l'ensemble des agents de l'Anact.

De manière transitoire, chaque Aract pourrait verser, en 2022, une indemnité aux salariés pour le financement de leur protection sociale complémentaire au titre de l'année 2023. Ce versement devrait intervenir avant chaque fusion avec l'Aract absorbante de sorte de tenir compte des différents contrats conclus par les Aract avec des organismes complémentaires d'assurance, induisant des niveaux de couverture et de prises en charge différentes. Cela permettrait de tenir compte de la période nécessaire à la négociation de l'accord, durant laquelle les salariés des Aract ne bénéficieront plus de la cotisation employeur pour le financement de leur couverture de protection sociale. **En 2020, la part employeur de ces cotisations a représenté un montant de 279 387 € pour l'ensemble des Aract.**

---

<sup>53</sup> Cour de cassation, chambre sociale, 20 avril 2017, n° 15-28.789

<sup>54</sup> Sauf dispenses listées à l'article 1.1.2 de l'accord du 7 octobre 2015

<sup>55</sup> Cf. article 1.1.5 de l'accord du 7 octobre 2015

<sup>56</sup> Décret n°2007-1373 du 19 septembre 2007 relatif à la participation de l'Etat et de ses établissements publics au financement de la protection sociale complémentaire de leurs personnels

<sup>57</sup> Il s'agit d'une participation financière calculée selon les règles précisées par l'arrêté n°2007-1373, visant uniquement à compenser, au sein du contrat collectif, les transferts de solidarité entre actifs et retraités et à prendre en compte la composition familiale.

<sup>58</sup> Ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021 relative à la protection sociale complémentaire dans la fonction publique

**Recommandation n°23** En 2022, à l'échelle de chaque Aract, négocier des dispositions transitoires facilitant le maintien de la couverture de protection sociale complémentaire avant les opérations de fusion

**Recommandation n°24** Dès 2023, à l'échelle de l'Anact, engager une négociation collective, sur la mise en place d'un contrat collectif de protection sociale complémentaire à adhésion obligatoire

## **b) Le régime de retraite constitue un deuxième sujet de préoccupation pour les salariés des Aract**

Dans le cadre des entretiens qu'elle a menés, la mission a noté une confusion fréquente entre les règles qui s'appliquent aux agents contractuels de droit public et celles qui s'appliquent aux fonctionnaires. De ce point de vue, le statut de contractuel de droit public méritera d'être expliqué.

Ainsi, deux sujets liés à la retraite doivent faire l'objet d'un traitement distinct :

- **Les régimes de retraite base et complémentaire** : les salariés des Aract et les agents de l'Anact bénéficient tous du régime général concernant la retraite de base. Cependant, le régime de retraite complémentaire obligatoire diffère, les premiers bénéficiant de l'AGIRC – ARCCO, et les seconds étant affiliés à l'IRCANTEC. Si les deux régimes sont des régimes par répartition et par points, les règles de calcul diffèrent concernant la valeur du point. Néanmoins, il convient de souligner que le passage d'un contrat de droit privé à un contrat de droit public ne vient pas modifier les droits acquis mais uniquement les règles de calcul s'appliquant pour l'avenir. Il s'agit donc d'un élément qui pourra faire l'objet d'une analyse par les agents au moment de faire leur choix concernant l'acceptation ou non du contrat de travail de droit public ;
- **L'indemnité de départ à la retraite** prévue par l'article 22 de la convention Syntec et qui ne trouve pas d'équivalent en droit public : elle est fixée en fonction de l'ancienneté acquise à la date du départ en retraite (et équivaut à 1/5 de salaire par année d'ancienneté à partir de 6 ans d'ancienneté) et elle n'est versée que si le salarié est encore présent à l'Aract au moment de son départ à la retraite.

Les règles générales de rémunération qui s'appliquent aux contrats de droit public (cf. 1.4.3) ne permettent pas l'intégration d'une indemnité de départ à la retraite. Néanmoins, la mission considère que ce sujet doit faire l'objet d'une négociation, en 2022, dans le cadre des opérations d'intégration des Aract au sein de l'Anact. En effet, la moyenne d'âge et l'ancienneté, qui se situent à des niveaux particulièrement élevés au sein des Aract (cf. 1.3.2), rendent ce sujet particulièrement sensible pour les agents. En 2020, les Aract avaient ainsi provisionné un montant global de 1,507 M€<sup>59</sup>, intégrant la probabilité d'être à l'Aract au moment du départ en retraite.

Ainsi, les salariés des Aract pourraient bénéficier d'une indemnité forfaitaire, versée au moment des travaux d'intégration des Aract au sein de l'Anact, selon des modalités à négocier. Trois options pourraient être envisagées pour cette négociation :

- Prévoir dans l'ordonnance, prévue par l'article 27 de la PPL, la possibilité pour l'Anact de verser cette indemnité, au moment de l'intégration des salariés de l'Aract absorbante ;
- Confier à l'Aract absorbante la responsabilité de négocier et de verser l'indemnité avant l'intégration à l'Anact ;

---

<sup>59</sup> Ce montant intègre les charges sociales et la taxe sur les salaires.

- Confier à chaque Aract la responsabilité de négocier et de verser l'indemnité avant fusion au sein de l'Aract absorbante.

La mission privilégie les deuxième ou troisième options qui offrent plus de souplesse et paraissent plus opérationnelles. En effet, la première option aurait pour effet de donner une grande visibilité à ce sujet au travers de l'ordonnance, mais aussi de donner une responsabilité de négociation à l'Anact sur un sujet qui ne concerne que les salariés des Aract.

**Recommandation n°25** Confier à l'Aract absorbante ou à chaque Aract la responsabilité de négocier et de verser aux salariés, en 2022 ; soit avant l'intégration à l'Anact, une indemnité correspondant aux indemnités de départ à la retraite, selon des modalités à définir

### 3.3.1.3 D'autres sujets, liés au temps de travail et aux congés, doivent être pris en considération

A l'occasion des entretiens, la mission a pu relever que les Aract appliquaient des conventions de forfait différentes concernant l'organisation du temps de travail. Dans, la mesure où l'accord sur l'organisation du temps de travail de l'Anact prévoit deux modalités de décompte (en jours et en heures), cela permet de laisser une certaine souplesse.

S'agissant des congés payés et des comptes épargne-temps (CET), les salariés des Aract auront la possibilité de transférer les jours acquis dans la limite des règles prévues pour la fonction publique<sup>60</sup>. Néanmoins, les règles d'indemnisation des CET étant moins avantageuses que dans le secteur privé, la mission considère que ce sujet doit également faire l'objet d'une négociation à mener par l'Aract absorbante avant l'intégration au sein de l'Anact ou par chaque Aract avant fusion dans l'Aract absorbante. Au 31 décembre 2020, les Aract comptabilisaient ainsi un engagement de 1,5M€ au titre des droits à congés payés acquis et les jours déposés dans les CET (charges sociales incluses).

**Recommandation n°26** Confier à l'Aract absorbante ou à chaque Aract la responsabilité de négocier et verser les indemnités liées aux congés payés acquis et jours déposés dans les CET

### 3.3.2 L'intégration des Aract au sein de l'Anact entraîne *de facto* une refonte des instances représentatives du personnel

#### a) La fusion des 16 Aract en une seule ferait, selon l'option privilégiée, reposer la responsabilité de la négociation sur la direction de l'Aract absorbante et de ses IRP

Les mandats des représentants du personnel cessent dans les Aract dès leur fusion dans l'Aract absorbante uniquement dans la situation où les Aract ne constitueraient pas des établissements distincts

---

<sup>60</sup> La gestion des congés annuels est régie par le décret 84-972 (auquel renvoie expressément, s'agissant des agents contractuels, l'article 10 du décret 86-83). L'organisation du temps de travail et, par voie de conséquence, le nombre de jours de RTT des agents des établissements publics sont régis par le décret 2014-21 relèvent, dans le cadre défini par l'article 3 du décret 2000-815 du 25 août 2000, d'une décision propre à chaque établissement.

Deux cas de figure peuvent se présenter selon que la fusion des Aract permet de préserver des établissements distincts ou non<sup>61</sup> :

- Dans le cas où les Aract ne constituent pas des établissements distincts après la fusion des 15 Aract au sein de l'Aract absorbante, les mandats des membres élus aux CSE des Aract cessent en même temps que le transfert des contrats de travail à l'Aract absorbante, conformément à l'article L. 2314-35 du code du travail qui dispose également que « *pour tenir compte de la date habituelle des élections dans l'entreprise d'accueil, la durée du mandat des membres élus peut être réduite ou prorogée par accord entre le nouvel employeur et les organisations syndicales représentatives existant dans le ou les établissements absorbés ou, à défaut, les membres de la délégation du personnel du comité social et économique intéressé* »<sup>62</sup>. Les représentants continuent cependant de bénéficier des mesures de protection après le transfert pendant 6 mois.
- Dans le cas où les 16 Aract fusionnent tout en conservant des établissements distincts, les mandats des mandats syndicaux élus du CSE demeurent après la fusion puisque l'article précité précise que « *lorsque survient une modification dans la situation juridique de l'employeur telle que mentionnée à l'article L. 1224-1, le mandat des membres élus de la délégation du personnel du comité social et économique et des représentants syndicaux de l'entreprise ayant fait l'objet de la modification subsiste lorsque cette entreprise conserve son autonomie juridique. Si cette entreprise devient un établissement [...], le mandat des représentants syndicaux subsiste et le mandat des membres élus de la délégation du personnel du comité social et économique se poursuit jusqu'à son terme* ». Le CSE est également maintenu lorsque l'entité transférée conserve son autonomie de fait<sup>63</sup> ; ainsi, l'entité transférée conserve son autonomie de fait dès lors qu'il y a persistance d'une autonomie d'organisation, d'une même activité, dans une même localisation et sous une même direction et avec une collectivité de salariés qui est sensiblement la même<sup>64</sup>.

#### **b) Les mandats des représentants du personnel de l'ARACT absorbante demeurent jusqu'à leur terme prévu**

L'Aract ARA sera amenée à mener des négociations avec les représentants du personnel s'agissant des indemnités de départ à la retraite, ainsi que celles relatives aux congés payés acquis et jours déposés sur les CET. Il sera donc essentiel, dans cette option, de savoir quels sont les représentants du personnel investis du pouvoir de négocier à ce moment-là, alors même que les salariés de 15 Aract auront rejoint les effectifs de l'Aract ARA.

Dans le cas où les Aract fusionnent au sein de l'Aract ARA sans conserver d'établissements distincts, il n'y pas de disposition prévoyant l'obligation d'organiser des élections en cas d'augmentation des effectifs puisque l'article L. 2314-26 du Code du travail selon lequel les délégués du personnel sont élus pour quatre ans, a un caractère d'ordre public. Néanmoins, d'après l'analyse de la DGT précitée, il est tout à fait possible de tenir compte de l'augmentation du nombre de salariés de l'entreprise en élisant des représentants complémentaires s'ajoutant à ceux déjà en place pour la durée des mandats restant à courir. La Cour de cassation exige dans ce cas qu'un accord collectif signé par tous les syndicats présents dans l'entreprise l'organise<sup>65</sup>.

<sup>61</sup> Note du bureau RT4, 16 juin 2021

<sup>62</sup> [CE, 8 janvier 1997, n° 154.728](#)

<sup>63</sup> Cass. soc., 15 mai 2002, no 00-42.989 ; Cass. soc., 3 mai 2007, no 06-40.119

<sup>64</sup> CJUE, 29 juill. 2010, aff. 151/09, Cour de cassation, civile, Chambre sociale, 15 novembre 2011, 10-23.609, Publié au bulletin

<sup>65</sup> Soc. 13 oct. 2010, n° 09-60.206

Si des délégués syndicaux ont été précédemment désignés au sein de l'ARACT ARA, ils restent, en droit, seuls compétents pour négocier, le cas échéant aux côtés d'autres délégués syndicaux désignés suite à l'augmentation des effectifs. En l'absence de délégués syndicaux désignés, les organisations syndicales pourront alors en désigner parmi les membres du CSE<sup>66</sup>. Elles peuvent sinon mandater des élus du CSE pour négocier ; l'accord devra ensuite être approuvé par les salariés à la majorité simple<sup>67</sup> selon un référendum d'entreprise. A défaut d'élu du CSE mandaté, les organisations syndicales pourront mandater des salariés ; l'accord devra également dans ce cas être approuvé par les salariés à la majorité simple<sup>68</sup>.

Dans le cas, où la fusion des 16 Aract se fait en conservant des établissements distincts, un CSE central devra être mis en place au niveau de l'ARACT absorbante. Conformément à l'article L. 2313-1 qui dispose que : « *Un comité social et économique est mis en place au niveau de l'entreprise. Des comités sociaux et économiques d'établissement et un comité social et économique central d'entreprise sont constitués dans les entreprises d'au moins cinquante salariés comportant au moins deux établissements distincts.* »

### 3.3.2.1 Les IRP de l'Anact, dont le renouvellement est prévu en décembre 2022, doivent être saisies en amont de cette réforme

Une fois acté dans l'ordonnance le principe d'intégration des Aract au sein de l'Anact, les instances représentatives du personnel doivent être saisies en amont de la phase de préparation des contrats de travail<sup>69</sup>. La saisine porte ainsi sur le projet de reprise de l'activité des Aract ainsi que sur la création des emplois permanents que les salariés des Aract ont vocation à occuper. L'article L.1224-1 du Code du travail qui prévoit la poursuite des contrats de travail en cours, en cas de modification dans la situation juridique de l'employeur (succession, vente, fusion, etc.), constitue en effet une disposition d'ordre public : ni l'employeur d'origine, ni le repreneur de l'activité transférée, ni les salariés concernés ne peuvent s'opposer au transfert des contrats en cours<sup>70</sup>.

Par ailleurs, il est à noter que la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique réorganise les comités techniques (CT) et les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) en les fusionnant en une instance unique : le comité social. Dans les administrations territoriales et les administrations l'État de plus de 200 agents, il est prévu la création, au sein des comités sociaux, d'une formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail (FSSCT). Les comités sociaux doivent être mis en place en 2022 à l'issue des prochaines élections professionnelles dans la fonction publique. Pour ce qui concerne l'Anact, les prochaines élections sont programmées à ce stade en décembre 2022.

Deux options peuvent être envisagées :

- Maintenir les élections professionnelles de l'Anact à la date prévue : la question du renouvellement anticipé des mandats des représentants du personnel pourrait alors se poser après l'intégration de l'Aract absorbante dans l'Anact. Les représentants du personnel de l'Anact nouvellement élus demeurent, en tout état de cause, les seuls décisionnaires sur le terme anticipé de leur mandat ;

<sup>66</sup> D'après une lecture combinée des articles L2143-3 et L2143-6 du code du travail

<sup>67</sup> Article L2232-24 du code du travail

<sup>68</sup> Article L. 2232-26 du code du travail

<sup>69</sup> L'analyse de la DGT (bureau RT4) en date du 16 juin détaille les consultations nécessaires des IRP des Aract et de l'Anact.

<sup>70</sup> Cass. Soc. 13 juin 1990, n°86-45.216, 22 juin 1993, n°90-44.705, Cass. Ch. Mixte, 7 juillet 2006, n°04-14.788

- Prévoir dans l'ordonnance une disposition dérogeant à la date limite de mise en place des comités sociaux en 2022. Les mandats des membres des CT et CHSCT de l'Anact pourraient alors faire l'objet d'une prolongation de quelques mois, le temps de la mise en œuvre de la réforme. La mise en place du comité social de l'Anact pourrait alors être envisagée dans le premier trimestre 2023.

### 3.4 La mise en œuvre de la réforme doit être accompagnée à la fois en interne et en externe

Il existe un enjeu majeur d'accompagnement d'une telle réforme. Les travaux conduits jusqu'à présent par la direction ont d'ores et déjà permis d'instruire différents sujets qui ne peuvent pas être davantage approfondis en l'absence de décision sur l'intégration des Aract au sein de l'Anact. Dès lors que la réforme sera actée par ordonnance, il reviendra à la direction de l'Anact s'approprier le pilotage de la réforme, ce qui suppose que la tutelle lui laisse suffisamment de marges de manœuvre. Compte tenu de l'ampleur des travaux, le recours à un consultant spécialisé dans l'accompagnement des organisations au changement constituerait un appui précieux à la direction générale.

Un certain nombre de concertations ont déjà été engagées dans le cadre des groupes de travail, des journées des gouvernances, des instances représentatives du personnel et du dialogue social réseau. Durant la phase de mise en œuvre de la réforme, un accompagnement juridique apparaît nécessaire concernant le suivi de l'ensemble des étapes de fusion des 16 Aract, puis la dissolution de l'Aract absorbante dans l'Anact. Le principe de transparence doit guider cette phase de mise en œuvre de la réforme : il est en effet important que les informations relatives aux sujets juridiques, financiers, économiques et sociaux soient communiquées systématiquement au fur et à mesure aux gouvernances des Aract pour une bonne appropriation des enjeux.

S'agissant des salariés plus particulièrement, les représentants du personnel de l'Anact et des Aract ont exprimé, dans un courrier du 7 septembre 2020, « *la nécessité de voir la parole des salariés revenir au même niveau que la voix des administrateurs, des directeurs et des financeurs institutionnels* ». Cela constitue en effet un enjeu essentiel dans la phase de mise en œuvre de la réforme : néanmoins, tel que le souligne le courrier de réponse des représentants des directions au sein du DSR, le réseau n'est pas encore dans une période permettant l'engagement d'une négociation, au sens propre du terme. Celle-ci suppose en effet d'une part, que l'ordonnance du gouvernement, prévue à ce stade par la PPL, soit adoptée, et d'autre part, que les directions des Aract reçoivent un mandat en ce sens de la part des 17 instances de gouvernance concernées. Au-delà des négociations qui pourront s'engager dans le courant de l'année 2022, il existe un véritable enjeu d'acculturation des salariés du réseau sur le fonctionnement de l'Anact et sur celui des Aract. Cette problématique apparaît particulièrement prégnante pour ce qui concerne le fonctionnement d'un établissement public administratif, cible de la réforme : les Aract devraient être incitées, dans la période de transition, à utiliser leur budget de formation sur ces enjeux (cela permettrait également d'optimiser les cotisations versées aux OPCO). L'effort de pédagogie doit être également poursuivi pour informer les salariés des Aract sur la gestion des ressources humaines au sein de l'Anact (pour expliquer notamment ce que recouvre le statut de contractuel de droit public). Par ailleurs, le rôle des fonctions supports mais aussi celui des fonctions d'information et de communication ou encore celui des directeurs au sein du réseau étant amenés à évoluer, un accompagnement spécifique des salariés concernés doit être envisagé en 2023.

Enfin, s'agissant des partenaires extérieurs aux Aract, la réforme pourrait faire l'objet de points d'informations réguliers auprès des Dcrets à l'occasion des rendez-vous habituels organisés par la DGT et la DGEFP. De même, les conseils régionaux et les partenaires extérieurs au réseau Anact - Aract pourraient être sensibilisés aux enjeux de la réforme dans un cadre adapté.

# LETTRE DE MISSION



*Le Ministre*



*Le Secrétaire d'Etat*

Paris, le

**02 DEC. 2020**

A

**Madame la Cheffe de l'Inspection générale des Affaires sociales**

**Objet : Mission relative à la réforme du réseau Anact-Aract**

L'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact), créée par la loi n° 73-1195 du 27 décembre 1973 et régie par le décret n° 2015-968 du 31 juillet 2015, est un établissement public administratif placé sous la tutelle de la direction générale du travail.

Elle a pour vocation de fournir à l'ensemble des acteurs des entreprises, des associations et des administrations publiques des méthodes et outils pour améliorer les conditions de travail en agissant sur l'organisation du travail et les relations sociales.

Dans cet objectif, l'Agence pilote un réseau de seize associations régionales pour l'amélioration des conditions de travail (Aract) constituées sous le régime de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901. L'Anact met ainsi en œuvre une démarche d'intervention originale, fondée sur la conduite d'expérimentations en entreprise, la capitalisation de leurs enseignements et la diffusion d'outils et méthodes à destination des employeurs, salariés et de leurs représentants. Sa cible prioritaire est celle des très petites à moyennes entreprises (TPE-PME), moins dotées pour enclencher des démarches d'amélioration des conditions de travail. Par ailleurs, par son activité de veille et de prospective, l'agence apporte son concours à la conception des politiques publiques dans le champ de la santé, de la sécurité et des conditions de travail.

Pour mener à bien ces missions malgré des effectifs réduits, l'Anact s'appuie sur un réseau d'associations régionales paritaires, sans lesquelles elle ne pourrait avoir accès aux tissus économiques locaux de petites entreprises, ni préserver et développer sa capacité d'accompagnement d'entreprises et de production d'outils.

Effectifs Anact	Effectifs Aract (2019)	Subvention pour charge de service public (2020)	Subvention de l'Anact aux Aract (2020)	Budget des Aract (2020)
77 contractuels de droit public	186 salariés de droit privé	9 860 000	3 000 000	18 817 758

Dans un référé du 24 mai 2019, la Cour des comptes a considéré que le fonctionnement du réseau révélait des fragilités juridiques quant aux règles de la commande publique (absence de mise en concurrence des Aract lors de contractualisation de partenariats avec l'Anact ou d'autres organismes publics) et des fragilités financières liées au modèle économique du réseau (baisse des financements publics, difficultés à développer des partenariats sans accompagnement)<sup>1</sup>.

La ministre du travail, dans sa réponse à la Cour des comptes en date du 22 juillet 2019, s'est engagée à pallier ces fragilités en engageant une réforme du réseau qui pourrait mener à l'intégration des associations régionales au sein de l'Anact.

Ainsi, la mission que nous vous confions a pour objet d'expertiser les différents chantiers de la réforme à engager, en particulier ceux relatifs à la dissolution des associations (transfert du personnel, transfert du patrimoine), au statut du futur établissement public ayant intégré les associations régionales ainsi qu'à son futur modèle économique.

La mission s'attachera également à évaluer le coût financier de la réforme et à définir les étapes de mise en œuvre. La mission pourrait être prolongée, le cas échéant, pour accompagner cette mise en œuvre.

Nous considérons que le rapprochement de l'Anact et de ses agences régionales permettrait une meilleure gouvernance du système de santé au travail, en facilitant le pilotage des actions sur le terrain, et permettrait d'engager une transformation de l'opérateur en lien les enjeux digitaux actuels (transition numérique). C'est pourquoi nous avons sollicité des financements au titre du plan national de relance et de résilience financé par l'Union européenne. L'obtention de ce financement faciliterait le renouvellement du réseau.

Concernant le calendrier de cette réforme, elle pourrait être intégrée dans les suites données à la négociation interprofessionnelle en cours sur la santé au travail. Cette négociation devrait s'achever à la fin de l'année 2020 et faire l'objet d'une transcription législative en 2021.

Pour mener à bien cette mission, vous pourrez notamment vous appuyer sur les services de la DGT, de la DGEFP, ainsi que sur les correspondants au sein de l'Anact et des Aract.

Nous souhaitons que le rapport puisse nous être remis dans un délai de 3 mois à compter de la signature de la présente lettre.



**Elisabeth BORNE**



**Laurent PIETRASZEWSKI**

<sup>1</sup> Référé de la Cour des comptes du 24 mai 2019 relatif au contrôle portant sur l'Anact et ses relations avec les Aract sur la période 2013 - 2018

## LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

### **Cabinet du Secrétaire d'État auprès de la ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion, chargé des Retraites et de la Santé au travail**

- Jean-Luc Izard, Directeur du cabinet
- Stéphanie Deschaume, Conseillère spéciale, chargée de la Lutte contre l'épidémie de covid-19, de l'Organisation de la santé au travail et de la Retraite de base

### **Direction générale du travail (DGT)**

- Pierre Romain, Directeur général du travail
- Régis Bac, Chef de service
- Amel Hafid, Sous-directrice des conditions de travail, de la santé et de la sécurité au travail
- Audrey Lauze, Adjointe au chef du bureau de la politique et des acteurs de la prévention (CT1)
- Lucie Médiavilla, bureau CT1
- Nejma Benmalek, Adjointe à la cheffe du bureau de la négociation collective du travail (RT2)

### **Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)**

- Bruno Lucas, Délégué général
- Nathalie Vaysse, Cheffe de service, Adjointe au Délégué général
- Chantal Caritey, Cheffe de projet Démarches territoriales innovantes de l'emploi
- Julien Besançon, Chef de la mission de l'anticipation et du développement de l'emploi et des compétences

### **Direction des ressources humaines (DRH) des ministères sociaux**

- Yvon Brun, sous-directeur de la gestion administrative et de la paie
- Jérôme Elissabide, Chef de la mission Expertise juridique et statutaire au sein du département Dialogue social, expertise juridique et statutaire

### **Direction du budget (DB)**

- Elise Delaitre, cheffe du bureau de la solidarité et de l'insertion, 6eme sous-direction
- Catherine Kraj, Adjointe à la cheffe du bureau de la solidarité et de l'insertion

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

- Stéphane Lagier, chef du service des parcours de carrière et des politiques salariale et sociales
- Nathalie Quelquejeu, Cheffe du bureau de l'organisation, des conditions et du temps de travail

### **Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)**

- Anne Thiebauld, Directrice des risques professionnels
- Julie Bastard, Responsable du département prévention
- Thierry Balannec, Adjoint du responsable de département prévention

### **Conseil d'orientation des conditions de travail (COCT)**

- Dominique Giorgi, Président

### **Personnes ressources au sein de l'IGAS**

- Benjamin Maurice
- Charlotte Carsin

### **Autre personne ressource**

- Hervé Lanouzière, ancien Directeur général de l'Anact

### **Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT)**

---

- Bernard Ollivier, Président du conseil d'administration
- Richard Abadie, Directeur général
- Caroline Mazza, Agent comptable
- Yann-Gaël Fourquier, Délégué au pilotage des partenariats et projets réseau
- Matthieu Pavageau, Directeur technique et scientifique
- Ariane Pignoly, Responsable du département ressources humaines
- Michel Anger, ancien responsable du département ressources humaines
- Eric de Haldat, Responsable du département finances
- Laurent Collomb, Chargé de Mission au département Finances

### **Organisations représentant les employeurs et les salariés au CA de l'Anact**

---

#### **Organisations représentant les employeurs**

##### **Mouvement des entreprises de France (MEDEF)**

- Nathalie Buet, Membre titulaire du conseil d'administration de l'Anact
- Laetitia Niemczyk, Membre suppléante du conseil d'administration de l'Anact

##### **Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)**

- Aurélia Cordevant, Membre titulaire du conseil d'administration de l'Anact
- Bedra Bedr, Membre suppléante du conseil d'administration de l'Anact
- Philippe Chognard

##### **Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)**

- Anne Mercier-Beulin, Membre titulaire du conseil d'administration de l'Anact

### **Union des entreprises de proximité (U2P)**

- Jean Baptiste Moustié, Membre suppléant du conseil d'administration de l'Anact

### **Organisations représentant les salariés**

#### **Confédération générale du travail (CGT)**

- Régine Pecqueur, Membre titulaire du conseil d'administration de l'Anact
- Jérôme Vivenza, Chargé des questions de santé au travail

#### **Confédération française démocratique du travail (CFDT)**

- Catherine Pinchaut, Membre titulaire du conseil d'administration de l'Anact
- Bénédicte Moutin, Membre titulaire du conseil d'administration de l'Anact, Secrétaire confédéral
- Rémy Lasnet, Membre suppléant du conseil d'administration de l'Anact, Chargé de mission santé au travail
- Thierry Lebey, Membre suppléant du conseil d'administration de l'Anact, Secrétaire confédéral

#### **Force ouvrière (CGT-FO)**

- Maxime Rollet, Assistant Confédéral, secteur protection sociale collective
- Georges Sautreuil, Membre du groupe de travail élargi et groupe restreint

#### **Confédération française de l'encadrement (CFE-CGC)**

- Martine Keryer, Membre titulaire du conseil d'administration de l'Anact
- Michel Petitot, Membre du COCT
- Muriel Mallart

#### **Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)**

- Marie Claire Fortunade, Membre suppléante au conseil d'administration de l'Anact
- Pierre Yves Montéléon, chargé des sujets santé au travail
- Sébastien Garoutte

### **Représentation des salariés de l'Anact**

---

#### **Représentants du personnel de l'Anact**

- Nadia Rahou, CGT
- Guillaume Betbeder, CFDT
- Charles Parmentier, CFDT

**Comité technique d'établissement (CTE) et Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) de l'Anact**

- Béatrice Sarazin, Membre du CTE et du CHSCT
- Ludovic Bugand, Membre du CTE
- Pascal Airey, Membre du CHSCT

**Représentants des salariés des Aract**

---

**Représentants du personnel aux comités sociaux et économique (CSE) de l'ICIR Sud**

- Aurore Corbion, Membre titulaire, Aract Occitanie
- Nathan Poupelier, Membre suppléant, Aract Occitanie
- Magali Dubois, Membre titulaire, Aract Auvergne Rhône Alpes
- Eliette Darnaud, Membre titulaire, Aract Auvergne Rhône Alpes

**Représentants du personnel aux comités sociaux et économique (CSE) des ICIR Nord et Ouest**

- Arnaud Barillet, Membre suppléant, Aract Nouvelle Aquitaine
- Isabelle Dudognan, Membre suppléant Aract Nouvelle Aquitaine
- Sophie Maurel, Membre titulaire, Aract Normandie
- Eric Peltier, Membre suppléant, Aract Normandie

**Dialogue social réseau**

---

**Dialogue social réseau, Salariés**

- Nadia Raou, Anact
- Nathan Poupelier, Aract Occitanie
- Barbara Duquesne, Aract Auvergne Rhône Alpes
- Eric Peltier, Aract Normandie
- Armand Joly, Aract nouvelle Aquitaine

**Dialogue social réseau, Directeurs**

- Richard Abadie, directeur Anact
- Rosaire Gob, Aract Guadeloupe
- Frédéric Dumalin, Aract Occitanie
- Frédéric Doreau, Aract Pays de la Loire
- Laurence Thery, Aract Hauts de France

**En Régions**

---

**Auvergne Rhône Alpes**

**Association régionale pour l'amélioration des conditions de travail (ARACT)**

- Bruno Cabut, Président
- Nathalie Deldevez, Vice-présidente
- Anne Cécile Lombardy, Directrice
- Jean Pierre Frachisse, Responsable financier

**Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)**

- Marc-Henri Lazar, Directeur adjoint

**Conseil régional**

- Pascale Spano, Chargée de mission à la Direction du Développement économique

**Bourgogne Franche Comté**

**Association régionale pour l'amélioration des conditions de travail (ARACT)**

- Alain Coutherut, Président
- Pascale Ponse, Vice-présidente
- Emmanuel Estrat, Directeur

**Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)**

- Patrick Sallès, Directeur du Pôle 3<sup>E</sup>

**Conseil régional**

- Patricia D'Elia, Chargée de mission responsabilité sociétale des entreprises

**Bretagne**

**Association régionale pour l'amélioration des conditions de travail (ARACT)**

- André Legars, Président
- Patrice Lescopp, Vice-président
- Richard Abadie, ancien Président
- Véronique Bouyaux, Directrice

**Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)**

- Françoise Soiteur, Directrice Adjointe Pôle Travail

**Conseil régional**

- Gaël Guégan, Directeur du développement économique

**Centre Val de Loire**

**Association régionale pour l'amélioration des conditions de travail (ARACT)**

- Jean-Marc, Oudiane, Président
- François Bidet, Vice-président

- Isabelle Freundlieb, Directrice

**Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)**

- Pierre Garcia, Directeur
- Nadia Rolshausen, Cheffe du pôle T
- Stephane Thomas, Service mutations économiques, pôle 3E

**Conseil régional**

- Philippe Paul, Directeur de l'économie
- Ida Bracquemond, Chargée de mission

**Corse**

**Association régionale pour l'amélioration des conditions de travail (ARACT)**

- Laurent Torre, Président
- Jean Luc Rolland, Vice-président
- Frédéric Mortini, Directeur

**Agence de développement économique de la Corse (ADEC)**

- Paul François De Zerbi, Directeur des entreprises et des territoires

**Grand Est**

**Association régionale pour l'amélioration des conditions de travail (ARACT)**

- Pascal Lattuada, Président
- Agnès Gerber, Vice-présidente
- Dominique Hen, Directeur

**Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)**

- Thomas Kapp, Responsable pôle T
- Fabienne Derozier, chargée du suivi de l'Aract
- Marieke Fidry, Responsable unité d'appui au contrôle, Pôle T
- Claude Balan, Responsable unité mutations économiques, pôle 3E

**Conseil régional**

- Valérie Debord, Vice-présidente

## **Guadeloupe**

### **Association régionale pour l'amélioration des conditions de travail (ARACT)**

- Marie Chantal Duflo, Présidente
- Jean Noel Simion, Vice-président
- Rosaire Gob, Directeur

### **Direction régionale des entreprises de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIECCTE)**

- Alain Frances, Directeur
- Alain-Félix Mathieu, Responsable pôle T

## **Collectivité de Guadeloupe**

- Sylvie Varde, Chargée de mission suivi schémas stratégiques, à la DGS
- José Encelade Chargé de mission économique
- Stéphanie Léticée, Chargée de mission prospectives économiques

## **Hauts de France**

### **Association régionale pour l'amélioration des conditions de travail (ARACT)**

- Alain Salomé, Président
- Alain Cuisse, vice-président
- Laurence Thery, Directrice

### **Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)**

- Cécile Delemotte, responsable du pôle T
- Virginie Becquet, responsable du pôle 3<sup>E</sup>

## **Conseil régional**

- André-Paul Leclerc, vice-président en charge du développement économique
- Grégoire Delafouchardière
- Gaëlle Leruse

## **Ile de France**

### **Association régionale pour l'amélioration des conditions de travail (ARACT)**

- David Robert, Président
- Guillaume Depince, Vice-président
- Christian Alliès, Directeur

**Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)**

- Catherine Pernet, Responsable du pôle T

**Martinique**

**Association régionale pour l'amélioration des conditions de travail (ARACT)**

- Marie-Antoinette Carda, Présidente
- Céline Rose, Vice-présidente
- Eric Nouvel, Directeur

**Direction régionale des entreprises de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIECCTE)**

- Véronique Martine, Directrice par intérim et cheffe du pôle T

**Normandie**

**Association régionale pour l'amélioration des conditions de travail (ARACT)**

- Luc Leroy, Président
- Alain Hebert, Vice-président
- Patrick Raillard, Directeur

**Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)**

- Philippe Lagrange, Responsable pôle 3E

**Conseil régional**

- Frédérique Gallois, Directrice Animation territoriale, emploi, compétences

**Nouvelle Aquitaine**

**Association régionale pour l'amélioration des conditions de travail (ARACT)**

- Michel Marchand, Président
- Lydia Rio, Vice-présidente
- Michael Goetz, Directeur

**Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)**

- Pascal Apprédérise, Directeur
- Yann Lindrec, Adjoint au chef du pôle 3E

### **Conseil régional**

- Tahar Mezoud, Chef de service au sein du pôle Formation emploi
- Christophe Nouhaud, Chargé de mission

### **Occitanie**

#### **Association régionale pour l'amélioration des conditions de travail (ARACT)**

- Paloma Carretero, Présidente
- Michel Vigier, Vice-président
- Frédéric Dumalin, Directeur

#### **Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)**

- Nathalie Campourcy, cheffe de Pôle T par intérim
- Virginie Nègre, Pôle T
- Frédéric Alloy, Pôle 3E

### **Conseil régional**

- Thomas Delourmel, Directeur emploi formation
- Nathalie Cessac, Chargée de mission

### **Pays de la Loire**

#### **Association régionale pour l'amélioration des conditions de travail (ARACT)**

- Guylaine Bossis, Présidente
- Jean-Louis Le Denmat, Vice-président
- Frédéric Doreau, Directeur

#### **Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)**

- Denis Larché, chef de la mission mutations économiques, pôle 3E
- Sylviane Cordonnier, directrice adjointe du travail, pôle T

### **Conseil régional**

- Emmanuel Zarca, Directeur adjoint de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'apprentissage

### **Provence Alpes Côte d'Azur**

#### **Association régionale pour l'amélioration des conditions de travail (ARACT)**

- Gérard Ferréol, Président
- Alain Marcillac, Vice-président
- Yves-Michel Nalbandian, Directeur

**Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)** Brice Brunier, directeur adjoint du travail, pôle T

**Conseil régional**

- Raphaëlle Siméoni, directrice générale adjointe économie, formation innovations

**Réunion**

**Association régionale pour l'amélioration des conditions de travail (ARACT)**

- Corinne Ramoune, Présidente
- Yannick Bovalo, Vice-président
- Corinne Dubois, Directrice

**Direction des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIECCTE)**

- Michel-Henri Mattera, Directeur

**Conseil régional**

- Sylvaine Latchimy, Responsable du département Stratégie Innovation et Perspectives, direction Formation Professionnelle et Apprentissage

## SIGLES UTILISES

AE :	Autorisation d'engagement
AFPA :	Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes
ANACT :	Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail
ANI :	Accord national interprofessionnel
ARACT :	Association régionale pour l'amélioration des conditions de travail
ARESO :	Appui aux relations sociales en entreprises
CARSAT :	Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail
CDD :	Contrat à durée déterminée
CDI :	Contrat à durée indéterminée
CET :	Compte épargne temps
CHSCT :	Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
CNAM :	Caisse nationale d'assurance maladie
CNSA :	Caisse nationale de la solidarité et de l'autonomie
COP :	Contrat d'objectifs et de performance
CP :	Crédits de paiement
CPER :	Contrat de plan Etat-Région
CRAL :	Comités régionaux d'action logement
CROCT :	Comité régional d'orientation des conditions de travail
CRPST :	Comités régionaux de prévention et de santé au travail
CSE :	Comité social et économique
CT :	Comité technique
DGAFP :	Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique
DGCS :	Direction générale de la cohésion sociale
DGEFP :	Délégation générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle
DGFIP :	Direction générale des finances publiques
DGT :	Direction générale du travail
DIRECCTE :	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

DREETS :	Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
DSR :	Dialogue social réseau
EPA :	Etablissement public à caractère administratif
EPIC :	Etablissement public à caractère industriel et commercial
ESSMS :	Etablissements et services sociaux et médico-sociaux
ETP :	Équivalent temps plein
ETPT :	Équivalent temps plein travaillé
FACT :	Fonds pour l'amélioration des conditions de travail
FNTR :	Fédération nationale des transports routiers
FSE :	Fonds social européen
FSSCT :	Formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail
GE :	Grande entreprise
GIP :	Groupement d'intérêt public
GME :	Groupement momentané d'entreprises
ICIR :	Instance de coordination interrégionale du réseau
IDR :	Indemnité de départ à la retraite
IGAS :	Inspection générale des affaires sociales
INRS :	Institut national de recherche et de sécurité
IRP :	Instance représentative du personnel
LFI :	Loi de finance initiale
ME :	Moyenne entreprise
MRPIE :	Mission régionale de la politique immobilière de l'Etat
OPPBTP :	Organisme Professionnel de Prévention du Bâtiment et des Travaux Publics
PME :	Petite et moyenne entreprise
PRST :	Plan régional de santé au travail
QVT :	Qualité de vie au travail
SPSI :	Schéma pluriannuel de stratégie immobilière
SPSTI :	Services de prévention, de santé au travail interentreprises
TPE :	Très petite entreprise