

# La gestion des ressources humaines de l'ANPE

---

## **PRESENTATION**

---

*L'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), principal acteur du service public de l'emploi dispose d'un budget de plus de 2 milliards d'euros. Elle a vu, au cours des dix dernières années, ses missions et ses modes d'interventions évoluer afin de s'adapter aux évolutions successives des politiques de lutte contre le chômage et d'accompagnement des demandeurs d'emploi qui, au cours des dernières années, se sont intensifiées et personnalisées. Pour l'agence, les principales étapes dans la période récente ont été, en 2001, le programme d'action personnalisé pour un nouveau départ (PAP-ND) qui s'est ensuite inséré dans le plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) et, en 2006, le parcours personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) et le suivi mensuel personnalisé (SMP) du demandeur d'emploi.*

*Dans ce contexte, marqué dans les années 2002 – 2005 par une forte augmentation du taux de chômage, les effectifs de l'ANPE ont augmenté de plus de 55 % entre 1999 et 2006. Pour atteindre près de 30 000 salariés, ce qui fait de l'ANPE le premier opérateur de l'Etat par l'importance de ses effectifs.*

*Au moment où la décision de fusionner l'ANPE et les institutions de l'assurance chômage est prise, la Cour analyse les conditions dans lesquelles l'ANPE gère ses personnels.*

---

## **I - Un accroissement considérable des effectifs**

### **A - Les trois vagues de recrutements**

De 1999 à 2006, les emplois de l'ANPE ont augmenté de plus de 55 %, passant de 16 554 à 25 701 (en emplois budgétaires) et de 17 766 à 27 631 (en emplois permanents) sous l'effet de trois vagues, parfois confondues, de recrutements massifs. Cette évolution a constitué une réponse d'abord quantitative à l'accroissement du chômage au cours de la période 2002-2005, mais a traduit également une demande accrue des pouvoirs publics en matière d'accompagnement et de suivi des demandeurs d'emploi.

Afin de permettre à l'ANPE d'appliquer les mesures prévues dans le plan national d'action pour l'emploi (PNAE, « programme nouveau départ »), l'Etat a autorisé la création de 2 000 emplois entre 1999 et 2001.

L'effort s'est poursuivi en 2002 avec le financement par l'Etat de 570 emplois pour mettre en œuvre le projet d'action personnalisé – nouveau départ (PAP/ND) dans le cadre du PARE et le recrutement de 500 emplois - jeunes. Parallèlement, l'Unedic a, conformément à la convention du 13 juin 2001, financé la création de 3 650 emplois au sein de l'Agence.

Enfin, 3 200 nouveaux recrutements ont été opérés de novembre 2005 jusqu'en 2007 pour permettre le suivi mensuel personnalisé des demandeurs d'emploi, mis en place à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006.

Au 30 juin 2007, l'effectif total rémunéré par l'ANPE atteint 30 878 personnes : 25 173 contrats à durée indéterminée (CDI), 3 064 contrats à durée déterminée (CDD), 675 intérimaires et 1 966 contrats aidés (8 contrats emploi consolidé (CEC), 621 contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE), 1 335 contrats d'avenir et 2 contrats emplois jeunes).

**Evolution des emplois budgétaires et des personnels sur emplois permanents**

	31/12/99	31/12/00	31/12/01	31/12/02	31/12/03	31/12/04	31/12/05	31/12/06
Emplois budgétaires	16 554	16 990	20 223	21 223	21 223	21 223	22 485	25 701
<b>Emplois permanents</b>	<b>17 766</b>	<b>18 234</b>	<b>21 156</b>	<b>22 665</b>	<b>22 945</b>	<b>23 220</b>	<b>24 598</b>	<b>27 631</b>
<b>dont :</b>								
CDI	17 140	17 600	19 836	21 475	21 908	21 803	22 214	24 501
CDD	626	634	1 320	1 190	1 037	1 417	2 384	3 130
Soit en ETP (*)	16 323	16 676	19 509	21 122	20 957	21 183	22 443	25 652
Evolution annuelle des emplois permanents		+ 2,6 %	+ 16,0%	+ 7,1 %	+ 1,2 %	+1,2 %	+ 5,9 %	+ 12,3%

(\*) ETP : équivalent-temps-plein

Source : ANPE

## B - Des besoins de recrutement largement évalués

Pour calibrer ses demandes de recrutement, l'Agence a pris en compte des ratios intégrant une proportion du temps de travail consacrée à l'accueil et au suivi des demandeurs d'emploi supérieure à la réalité : ainsi, les conseillers étaient considérés comme consacrant à ces tâches 100 % de leur temps de travail au cours du 3<sup>ème</sup> contrat de progrès, mais seulement 75 % pour le PARE/PAP et 63 % pour le suivi mensuel personnalisé, le reste du temps devant être affecté, entre autres, à des démarches auprès des entreprises pour collecter des offres d'emploi. Ce taux de 63 % était calculé sur la base du nombre de jours annuels effectivement travaillés en moyenne par un conseiller à temps plein, qui n'est que de 182. L'Agence intègre donc comme une donnée inéluctable un taux d'absentéisme élevé, ce qui conduit à surestimer ses besoins de recrutement.

L'ANPE avait estimé à 14,4 millions le nombre annuel d'entretiens supplémentaires que le suivi mensuel personnalisé allait entraîner par rapport au PAP (soit un triplement) à raison de 120 à 130 demandeurs d'emploi suivis en entretiens mensuels par conseiller. Elle en a déduit un besoin de 4 700 conseillers supplémentaires, nombre réduit à 3 700, par redéploiement de 1000 ETP dont 500 correspondent à des entretiens pris en charge par les Assedic au 8<sup>ème</sup> et 14<sup>ème</sup> mois de chômage et 500 à des gains de productivité. Les administrations de tutelle n'ont autorisé en définitive que 3 200 recrutements.

En réalité, le nombre d'entretiens liés au suivi mensuel personnalisé a été en 2006 de 12,7 millions sur un total de 17,1 millions<sup>172</sup>. Le nombre moyen de demandeurs d'emploi suivis par conseiller<sup>173</sup> n'était que de 92 en mars 2007 et de 83 en septembre. L'ANPE a indiqué que les entretiens (premier entretien personnalisé pour l'accès à l'emploi et suivi mensuel personnalisé) ne représentaient que cinq demi-journées de l'emploi du temps d'un conseiller par semaine, soit 50 % de leur temps, proportion inférieure à celle de 63 % utilisée pour le calcul des besoins. Au total, alors que les effectifs augmentaient de plus de 50 % entre 2000 et 2006, le nombre des entretiens n'a progressé que de 35 %.

---

172) L'ANPE estime que le nombre total d'entretiens devrait passer à 20,1 millions en 2007, compte tenu de la reprise des stocks.

173) En équivalent -temps plein (ETP).

### **C - La forte progression des dépenses de personnel**

Dans un contexte politiquement sensible, l'accroissement des effectifs a été d'autant mieux accepté des ministères de tutelle qu'il était, en ce qui concerne les 3 650 emplois liés au PARE, financé par l'Unedic. Fin 2005, l'ANPE a supporté sur ses crédits disponibles 500 des nouveaux emplois autorisés, ce qui a contribué à accentuer leur caractère provisoirement indolore pour le budget de l'Etat.

Du fait de ces recrutements<sup>174</sup>, les dépenses de personnel ont augmenté de 67,6 % de 1999 à 2006 et le cap du milliard d'euros est dépassé, avec un montant de 1 175 M€ au budget initial de l'ANPE pour 2007.

En outre, les agents présents entre 1991 et 1999 bénéficient d'un régime de retraite pour lequel un fonds de capitalisation a été constitué auprès de la Caisse nationale de prévoyance, dont le montant, abondé chaque année, s'élève à 37,6 M€ en juillet 2007. Ce régime représente aujourd'hui pour l'ANPE des engagements hors bilan évalués entre 324 M€ et 365 M€, selon les hypothèses d'âge de départ en retraite. Fermé le 30 juin 1999, il a été remplacé par un système de retraite complémentaire en points par capitalisation<sup>175</sup>.

---

174) mais aussi en raison de l'application du nouveau statut de 2003, cf. infra, III.

175) Le décret n°99-528 du 25 juin 1999 a institué pour les agents de l'ANPE un régime de retraite supplémentaire, consistant en une rente viagère déterminée en fonction des cotisations versées et converties en points inscrits au compte de chaque agent bénéficiaire.

**Evolution des dépenses de personnel**

<b>En K€</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Rémunérations	443 745	471 207	507 767	571 126	598 648	619 869	645 057	720 904
Cotisations sociales	147 974	159 103	174 127	192 271	203 021	208 267	230 645	270 863
<b>Total</b>	<b>591 719</b>	<b>630 309</b>	<b>681 894</b>	<b>763 397</b>	<b>801 669</b>	<b>828 136</b>	<b>875 703</b>	<b>991767</b>
Evolution annuelle en %	+ 8 %	+ 6,5 %	+ 8,2 %	+ 12 %	+ 5 %	+ 3,4 %	+ 5,7 %	+ 13,2 %

Source : ANPE

## **II - Une gestion peu dynamique**

### **A - De nombreux facteurs de rigidité**

#### **1 - Les caractéristiques du personnel**

Le système d'information sur les ressources humaines était jusqu'ici peu performant et ne permettait pas à l'Agence d'avoir une connaissance fine du profil de ses agents ni du coût complet de leurs fonctions. Il est en cours de refonte et la mise en place d'une base de données prévue pour les éléments détaillés de paye devrait être achevée en janvier 2008.

L'âge moyen de l'ensemble du personnel – 41,6 ans en 1999, 42,7 ans en 2005 - n'est pas très élevé, car les trois vagues de recrutements ont été autant d'occasions d'embaucher des jeunes. La proportion des plus de 50 ans est cependant de plus de 22 % de l'effectif<sup>176</sup>. L'âge moyen des cadres approche de 50 ans et leur ancienneté atteint près de 20 ans, ce qui peut constituer un facteur d'inertie.

A l'ANPE, les départs à la retraite de 2007 à 2012 concerneraient 3 376 agents (11,3 % des effectifs de l'ANPE) sur la base d'un départ à 60 ans, ou 2 202 (7,4 % des effectifs) sur la base d'un départ à 62 ans. L'âge moyen de départ constaté est actuellement de 61,2 ans.

#### **2 - Le temps partiel et l'absentéisme**

Près d'un tiers des agents travaillent à temps partiel – en particulier les femmes de 30 à 49 ans -, ce qui peut poser problème dans l'organisation du travail en agence locale, pour assurer les plages d'ouverture (notamment le mercredi) et la répartition des rendez-vous entre les agents.

L'absentéisme est élevé. En 2005, le nombre de jours d'absence par agent, exprimé en équivalent temps plein, s'est élevé en moyenne à 20,2 dont 17,7 pour motif médical. En 2006, un conseiller à temps plein n'a travaillé en moyenne que 182 jours ouvrés par an : sur la base de 251 jours ouvrés dans l'année, on décompte ainsi les congés (25 jours),

---

176) Ce qui d'après l'ANPE, pourrait expliquer en partie le taux élevé d'absences pour maladie.

l'ARTT (18 jours), les absences (20 jours) et la formation (5 jours<sup>177</sup>). L'ANPE dit avoir conscience de ce problème mais n'a pas mis en place d'incitations à la réduction de l'absentéisme. Ainsi, les absences de courte durée ne sont prises en compte qu'à partir d'un cumul de 6 jours pour moduler à la baisse la part variable de la prime de fonction.

### 3 - La répartition par filières

Le personnel est structuré en quatre filières professionnelles – prévues par le statut de 2003 - dont les principales sont le « conseil à l'emploi » (69,1 % des effectifs fin 2006) et « l'appui et gestion » (16,8 % des effectifs). La filière « management opérationnel » représente 11,4 % des effectifs et les « systèmes d'information » 0,7 %. Sont hors filières l'encadrement supérieur (1,9 %) et le personnel de direction (0,1 %). La filière appui et gestion regroupe des fonctions très diverses (administrative et financière, logistique, mais aussi expertise et soutien au conseil) dont, faute d'une comptabilité analytique performante, que la Cour a pourtant demandée à plusieurs reprises, l'ANPE individualise mal le coût.

### 4 - Les procédures de recrutement

Le statut prévoit cinq formes différentes de recrutement, dont les modalités offrent une grande souplesse de gestion : épreuves à caractère général sur diplôme, épreuves à caractère professionnel sur expérience professionnelle, recrutements sur titre, pré - recrutements par alternance et recrutement spécifique en faveur des travailleurs handicapés. Le rang de classement dans les sélections sur épreuves est supprimé. Le jury, dont la composition est fixée par le directeur général, établit par ordre alphabétique la liste des candidats jugés aptes à l'exercice des fonctions.

Ces souplesses n'ont pas été accompagnées d'une formalisation suffisante des critères et des procédures, notamment pour les recrutements de CDD, qui ont représenté 70 % du total des recrutements en 2004 et 2005. L'ANPE indique qu'ils sont recrutés sur la base des référentiels d'activité et des protocoles d'entretien utilisés pour les CDI, avec les mêmes exigences en matière de diplôme ou de validation d'expérience. Il n'est pas possible de vérifier le respect de ces indications par les délégués régionaux et la dernière instruction sur le sujet remonte au 14 octobre 1991. Pas plus que pour ses agents en place, l'ANPE n'a de cartographie des profils des différents personnels recrutés, à l'exception d'études ponctuelles.

---

177) Chiffre arrondi par l'ANPE ; cf. infra note 176.

## **B - Les conditions d'une gestion plus efficace**

La Cour a eu l'occasion de constater lors de ses contrôles la motivation individuelle de nombre des agents au service des demandeurs d'emploi, en dépit des conditions parfois difficiles du travail en agence<sup>178</sup>. Cependant, elle regrette que l'accroissement quantitatif n'ait pas été l'occasion de promouvoir une gestion plus dynamique des ressources humaines. Des gains de productivité sont certainement possibles si un certain nombre de conditions sont remplies.

### **1 - Formation et mobilité**

Au sein des agences locales, l'organisation du travail repose sur la polyvalence des conseillers, répartis entre deux niveaux de compétence (niveau II, de base ; niveau III, d'expert référent). Des référentiels de compétences et d'activité ont été mis en place. L'ANPE a un dispositif de validation interne des compétences qui lui est propre<sup>179</sup> ; le 4<sup>ème</sup> contrat de progrès avec l'Etat (2006-2010) prévoit qu'il devrait être articulé avec les dispositifs externes de validation des acquis de l'expérience (VAE) ».

Les dépenses de formation – initiale et continue - sont élevées (près de 7 % de la masse salariale dont 4,5 % pour la formation continue<sup>180</sup>) mais leur contenu est mal identifié. Afin de développer les compétences managériales, des opérations de mentorat ou « coaching » sont proposées à tous les membres de l'encadrement. Ce dispositif doit être évalué courant 2007. Des formations techniques sont organisées pour la filière « appui et gestion ». Un comité de ressources humaines des fonctions comptables a été mis en place.

La mobilité entre les filières est faible : en 2005, 381 personnes seulement ont changé de filière, soit 1,6 % de l'effectif. Un redéploiement de 460 emplois de la filière « appui et gestion », tendant à la réduire à 15 % de l'effectif total, vers la filière « conseil à l'emploi » est prévu d'ici la fin 2008.

La mobilité géographique est également faible et s'effectue au sein de la même région dans 75 % à 80 % des cas. Pour encourager la mobilité des délégués départementaux et régionaux, la prime forfaitaire de direction qui leur est attribuée est modulée selon quatre paliers dégressifs en

---

178) Depuis mars 2007, l'ANPE a mis en place une ligne téléphonique d'écoute et de soutien psychologique pour ses agents, opérationnelle 24 heures sur 24.

179) Prévu par le statut de 2003.

180) En 2005, la formation continue a représenté 3,2 % de la masse salariale de la fonction publique de l'Etat.

fonction de l'ancienneté dans le poste. Mais, à l'inverse, la prime de performance croît avec l'ancienneté dans le poste, ce qui est contradictoire avec l'objectif de mobilité.

En matière de mobilité, l'ANPE se réfère à ses propres textes en même temps qu'à ceux de la fonction publique pour indemniser des sujétions voisines. Ainsi, la prime relative aux zones urbaines sensibles est accordée, selon une acception large, aux agents qui exercent au moins le quart de leur activité en direction de publics issus de ces zones, soit 6 700 agents en février 2007 (plus du quart de l'effectif total de l'ANPE), dont 2 500 bénéficient de bonifications d'ancienneté fondées sur une stricte définition des zones.

## 2 - Vers la déconcentration

La gestion des ressources humaines relève d'une direction générale adjointe, réorganisée le 1<sup>er</sup> décembre 2006 autour de cinq pôles<sup>181</sup>. Des difficultés à concilier la structure pyramidale traditionnelle de l'ANPE, très hiérarchisée et une évolution vers la déconcentration au niveau régional, encouragée par le 4<sup>ème</sup> contrat de progrès et reconnue par le décret du 27 mars 2007, sont prévisibles. Ces documents prévoient en effet que « le directeur régional anime et contrôle l'activité de l'ANPE dans la région. Il a autorité sur les directeurs délégués, sur les directeurs d'agence locale et sur l'ensemble du personnel dans la région (...) ». D'ores et déjà, le dialogue social est déconcentré : les directeurs régionaux peuvent<sup>182</sup> négocier avec les instances régionales des organisations syndicales représentatives l'adaptation aux objectifs de leur région du schéma directeur de l'emploi, des compétences et de la formation (SDECF)<sup>183</sup>.

Dans le cadre d'une délégation de pouvoirs du directeur général, les directeurs régionaux sont désormais responsables de certains dossiers de gestion des ressources humaines, comme le remplacement des absences. En 2006, le directeur général a affecté une enveloppe globale par région pour les primes de performance des directeurs, avec une modulation de + 6% à -10 % en fonction des résultats des régions. Un dialogue de gestion est engagé avec les régions pour la négociation du projet de budget.

---

181) Direction chargée de la gestion des ressources humaines, direction du développement des compétences et des politiques de management, direction du siège et des services généraux, département du système d'information et mission d'inspection générale.

182) Décision du directeur général n° 508-2005 du 12 avril 2005.

183) En Ile-de-France, les organisations syndicales se sont opposées à une telle déclinaison régionale.

### **3 - L'évaluation reste à mettre en place**

Reprenant des dispositions qui existaient depuis 1981, le statut de 2003 prévoit une évaluation périodique de chaque agent, donnant lieu à un entretien individuel et comportant obligatoirement une appréciation de la manière de servir, de la compétence professionnelle et des acquis de la formation continue. Cette évaluation n'est toujours pas pratiquée de façon systématique. L'Agence reconnaît que son développement constitue « un axe de progrès ». Un nouveau schéma est en cours d'élaboration, visant à simplifier les différents entretiens existants.

### **III - L'application peu rigoureuse du statut de 2003**

A la suite d'une déjà longue succession de textes intervenus depuis sa création en 1967, l'ANPE dispose depuis 2003<sup>184</sup> d'un nouveau statut pour ses agents contractuels de droit public. Il résulte d'une lettre de mandat de la ministre de l'emploi et de la solidarité<sup>185</sup> aux termes de laquelle le nouveau statut, qui serait l'objet d'une négociation avec les représentants du personnel, devrait « permettre de faire (du) système de gestion des ressources humaines un levier pour l'adaptation permanente de (l') établissement à l'évolution de son environnement. »

L'ANPE souligne que ce nouveau statut comporte des facteurs de modernisation tels que la création de filières et de niveaux d'emplois, la reconnaissance de la performance, des compétences et des qualifications, la diversification des recrutements, l'introduction d'une gestion prévisionnelle des emplois.

Toutefois, dans l'application de ce statut, l'Agence a pris des libertés, comme si l'objectif était de concilier la sécurité d'un statut public et la souplesse qui relèverait du secteur privé. Environ 12 000 personnes ont bénéficié d'un avantage statutaire et, au total, plus de 19 000 ont obtenu un avantage indiciaire ou financier, sur un effectif de près de 23 000 personnes concernées fin 2003. Ces proportions, qui résultent des négociations sociales menées dans l'établissement, dépassent les termes de la lettre de mandat selon lesquels « cette

---

184) Décret en Conseil d'Etat du 31 décembre 2003, décret du 31 décembre 2003 relatif au régime indemnitaire, modifié par décret du 28 avril 2004., arrêté interministériel du 31 décembre 2003 relatif aux nouvelles grilles indiciaires (...).

185) Adressée le 18 avril 2002, après validation interministérielle, au directeur général de l'ANPE

amélioration ne devra pas prendre la forme de mesures générales de revalorisation des carrières ou de reclassement collectif. »

En outre, en l'absence d'un contrôle efficace, tant interne qu'externe de la part des tutelles – aussi bien du ministère de l'emploi que du ministère des finances –, la Cour a constaté de nombreuses irrégularités.

## **A - Le déroulement des carrières**

### **1 - Des reclassements nombreux et des promotions au-delà des dispositions statutaires**

La mise en œuvre du statut s'est traduite par une importante opération de reclassements, promotions et avancements accélérés. Le décret prévoyait des reclassements au niveau supérieur, pendant une période transitoire de deux ans, dans la limite de contingents budgétaires annuels. L'arrêté interministériel octroyait aux agents, en cas de reclassement, un forfait de 12 à 25 points d'indice selon le niveau d'emploi, en précisant que, pour l'ensemble des échelonnements indiciaires, il s'agissait d'indices bruts. L'ANPE a considéré que le forfait était en indices nouveaux majorés, ce qui était plus favorable aux agents. Compte tenu des nombreuses transformations et créations d'emploi opérées en cours de gestion, il est difficile de vérifier que la structure des emplois est conforme aux contingents annuels<sup>186</sup>.

Le décret précise que le taux de promotion annuel global peut varier entre 1,3 et 2 % de l'effectif total. L'Agence n'a pas respecté le plafond de 2 %. L'opération de reclassement ne portait pas sur les conseillers, dont le niveau II<sup>187</sup> restait inchangé : environ la moitié de l'effectif de l'ANPE se trouvait ainsi écartée du mouvement ascendant qui concernait les autres catégories (sauf l'encadrement supérieur). Les organisations syndicales ont obtenu de la direction de l'Agence la promotion au niveau III de 1 205 conseillers hors contingent, ce qui a porté le taux de promotion à plus de 5 % de l'effectif total en 2004.

---

186) L'Agence fait observer que, si la reclassification n'avait pas eu lieu, les agents concernés auraient bénéficié de l'avancement lié à l'ancienneté prévu par l'ancien statut.

187) Le statut fixe 7 niveaux d'emploi : I (baccalauréat), II (bac + 2), III (licence), IV A (maîtrise), IV B, V A et V B (diplôme de 3ème cycle).

Dans le cadre du nouveau statut, la direction de l'Agence souhaitait relever le niveau initial de la filière conseil à l'emploi du niveau I au niveau II<sup>188</sup>, ce qui impliquait de reclasser tous les conseillers adjoints de cette filière au niveau II. Les représentants du personnel ont obtenu que ce reclassement se fasse, non pas en fonction de l'appartenance à la filière conseil à l'emploi, mais de l'ancienneté, quelle que soit la filière. 2 500 conseillers adjoints de plus de deux ans d'ancienneté ont ainsi été reclassés.

Toutefois, ces modalités négociées n'ont pas réglé la question de la filière conseil à l'emploi pour laquelle 730 conseillers adjoints, récemment recrutés, restent à reclasser, ce qui ne peut se faire que par la voie de la promotion, à l'intérieur du plafond annuel de 2 %. L'Agence considère au contraire dans son schéma directeur de l'emploi, de la compétence et de la formation, que les promotions sont à apprécier sur une base triennale, que celles des 730 conseillers sont hors quota et entend les appliquer d'ici le premier trimestre 2008. Si tel était le cas, le plafond réglementaire de 2 % serait dépassé et porté à près de 3 % pour 2006, 2007 et 2008.

## 2 - La possibilité d'accélérer les carrières

Le statut avait prévu, pendant une période transitoire de deux ans, des plans individuels d'accélération de carrière (PIAC) comportant une réduction d'ancienneté de 6 à 36 mois, qui devaient s'inscrire à l'intérieur des contingents réglementaires d'avancements accélérés. Ces dispositions ont été appliquées de façon extensive, à travers le ciblage large des bénéficiaires concernés, la globalisation des niveaux d'emploi pour l'appréciation des contingents, alors que ceux-ci sont définis par niveau d'emploi, et l'étalement du dispositif sur trois ans. Il en est résulté un dépassement des proportions autorisées d'avancement accéléré.

Les dispositions de carrière prévues par le statut sont en elles-mêmes assez favorables, qu'il s'agisse des reclassements, des avancements accélérés jamais inférieurs à un an, des promotions -mutations avec conservation d'ancienneté ou de l'accès aux échelons fonctionnels de délégués départementaux et de directeurs régionaux. En outre, elles peuvent se combiner pour une même personne, alors qu'elles n'avaient pas vocation à se cumuler pour une seule prise de fonction<sup>189</sup>.

---

188) Le niveau initial de la filière appui et gestion restant en niveau I.

189) Exemple : le directeur d'une petite ALE devient responsable d'une délégation départementale d'une dizaine de personnes. Titulaire au niveau IV B bis, indice nouveau majoré 652, il est « muté avec promotion dans l'intérêt du service » et placé à l'indice 694 (lié à la promotion). Il bénéficie du maintien de l'ancienneté, d'où l'indice 724. Enfin, accédant à un échelon fonctionnel, il arrive à l'indice 784. Son gain total immédiat est donc de 132 points (soit 6 929 € annuels) et environ six ans de carrière.

Le décret a prévu que le nombre d'agents classés dans les échelons exceptionnels de chacun des sept niveaux d'emplois, sur décision du directeur général après avis de la commission paritaire compétente, ne peut excéder 10 % de l'effectif total de chaque niveau. Cette proportion a été respectée pour les quatre niveaux d'emploi concernant la quasi-totalité (98 %) des effectifs mais dépassée de 30 %, de 2004 à 2006, pour les deux niveaux les plus élevés, V A et V B, correspondant aux emplois d'administrateurs.

### 3 - Les conséquences financières

Les conséquences financières de la réforme statutaire se sont cumulées avec la croissance des recrutements, même si l'effet des entrées – sorties a masqué provisoirement les incidences de moyen terme.

Le mandat donné par la ministre en avril 2002 avait déterminé une enveloppe de 22,87 M€ pour le coût de la réforme. L'ANPE estime que les dépenses se sont élevées à 23,32 M€ en 2004 et à 15,97 M€ en 2005, soit un total de 34,08 M€ dont 24,90 M€<sup>90</sup> de mesures reconductibles. Cependant, cette estimation n'inclut pas le coût du reclassement hors contingent des 730 conseillers adjoints évoqué ci-dessus.

Selon ce mandat, l'évolution du GVT<sup>191</sup> à partir de 2006 ne devait pas être supérieure à ce qu'elle aurait été en l'absence d'un nouveau statut. Cette exigence n'est pas aisément vérifiable, compte tenu des mouvements de création et transformation d'emplois, qui affectent les effectifs, indépendamment du statut. Ainsi, le GVT total, incluant les entrées – sorties, a doublé de 2003 à 2004 mais cette hausse a été plus qu'annulée en 2005, en raison des nombreux recrutements, notamment de CDD, effectués à des indices (332,5 en moyenne) inférieurs à ceux de l'ensemble du personnel (438,2 fin 2005). Selon les prévisions faites jusqu'à 2010, le GVT évoluerait en moyenne annuelle de 2,1 % sur la base d'effectifs constants par rapport à fin 2005, et de 2 % si les départs à la retraite n'étaient pas remplacés.

---

190) En valeur du point au 1er janvier 2004.

191) Glissement – vieillissement – technicité.

## **B - Les rémunérations**

Les rémunérations sont tirées par les primes : de 1999 à 2005, alors que les rémunérations moyennes hors primes ont augmenté de 6,6 %, les primes ont augmenté de 31 % et atteignent près de 20 % du traitement brut<sup>192</sup>. Un glissement s'est opéré en faveur des cadres, et en particulier de l'encadrement supérieur, dont les indices moyens ont évolué de + 4,38 % de 1999 à 2005 alors que ceux de l'ensemble du personnel progressaient de + 1,76 %. Le nouveau statut n'a pas réduit les écarts, alors qu'il visait principalement la revalorisation des niveaux de qualification les moins élevés.

Ceci est dû aux caractéristiques des recrutements de 2005 évoqués ci-dessus, et à une pratique de revalorisation de la situation des personnels de direction, qui cumulent des avantages en termes d'indices et d'indemnités.

### **1 - Les indemnités statutaires**

Le décret indemnitaire du 31 décembre 2003 modifié par décret du 28 avril 2004 a défini les différentes primes applicables aux agents : prime de fonction, prime liée à la manière de servir ou à la performance individuelle, prime forfaitaire de direction, prime liée aux compétences certifiées, prime liée à l'affectation dans une unité desservant une zone urbaine sensible, indemnités de mobilité<sup>193</sup>, astreintes et autres indemnités.

L'ANPE intègre ainsi une partie des primes dans la base de calcul de l'indemnité de résidence et du supplément familial de traitement, alors que, selon le statut, ce calcul doit se faire dans les mêmes conditions que pour la fonction publique de l'Etat, uniquement sur la base du traitement indiciaire. L'Agence a répondu à la Cour qu'elle « a toujours calculé et payé »<sup>194</sup> ces deux primes de la même façon. Les décisions du directeur général interprètent ainsi de façon avantageuse les dispositions du statut.

La direction de l'audit et du contrôle interne n'a fait porter aucune de ses investigations sur les questions de rémunérations et d'indemnités depuis 2003. Les administrations de tutelle – délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et direction du budget - ne sont jamais intervenues.

---

192) Ce taux est comparable à celui de la fonction publique de l'Etat, qui était de 19,7 % du traitement brut en 2004 (source INSEE).

193) Ajout du décret du 28 avril 2004.

194) Réponse de l'ANPE au relevé d'observations provisoires sur la gestion des ressources humaines, 4 septembre 2007 ;

## 2 - Le régime des personnels de direction

Le montant des traitements des personnels fonctionnels de direction (35 personnes en 2006<sup>195</sup>) a crû rapidement. Par rapport à 2005, leur masse indiciaire est en hausse de près de 14 % et leur indice moyen (1 139,6) de 7 %. Le régime financier qui leur est applicable n'est pas défini par le statut mais issu, depuis 1992, de lettres successives de la direction du budget.

Le régime de leurs indemnités est, comme celui de leur rémunération principale, sans base réglementaire. Jusqu'en 2003, il était partiellement calqué sur celui de la fonction publique, comprenant l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS)<sup>196</sup> et la prime de rendement, avec, en outre, depuis 1996, un complément modulable propre à l'Agence. L'opportunité de régulariser le dispositif par le nouveau statut n'a pas été saisie et en 2004, l'ANPE a fusionné les deux, avec l'accord de la direction du budget<sup>197</sup>, en une prime de responsabilité et de sujétion et une prime individuelle de résultat.

## 3 - Autres primes sans base réglementaire

Depuis 1982, l'ANPE verse des indemnités aux organisations professionnelles et syndicales représentatives, destinées aux conseillers techniques désignées par celles-ci pour participer aux réunions préparatoires au conseil d'administration de l'Agence. Le seul fondement de cette « subvention <sup>198</sup> », qui représente 0,4 M€ au budget 2007, est une lettre du directeur adjoint du cabinet du ministre du travail du 24 mars 1982.

L'ANPE a décidé en 2005 de créer une indemnité spécifique pour environ 2 500 agents exerçant, à titre accessoire, la fonction de correspondant informatique dans les agences locales. Il s'agissait de tenir compte du surcroît de travail lié à la mise en place du projet informatique Géode - abandonné en octobre 2005<sup>199</sup>. Cette prime, qui n'était fondée sur

---

195) Directeur général, directeurs généraux adjoints, directeurs au siège et 4 directeurs régionaux.

196) L'IFTS a été, pour la fonction publique de l'Etat, réformée par décret du 14 janvier 2002.

197) L'ANPE avait précisé que « l'ensemble des coûts induits par ces ajustements serait autofinancé sur les crédits de personnel. »

198) C'est le terme employé pour l'inscription de cette opération dans les comptes de l'ANPE.

199) Cf. insertion de suivi relative aux relations immobilières, informatiques et financières entre l'ANPE et l'assurance - chômage.

aucun texte, a été versée de mars 2005 à février 2007, pour un montant total d'1,7 M€ Le directeur général l'a reconduite pour un an par décision du 25 janvier, visée par le contrôleur général économique et financier.

L'ANPE a versé à deux reprises, en décembre 2005 et en janvier 2007, une prime, dite unique, exceptionnelle et non reconductible, d'un montant de 190 € bruts dans les deux cas, à chaque membre de son personnel, à titre de récompense pour sa mobilisation dans la mise en œuvre du suivi mensuel personnalisé. Dans les deux cas, elle a été payée sur les reliquats de crédits de personnel non consommés du budget de l'Agence.

#### ————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

1) *Au cours de la période 1999 – 2006, l'ANPE a répondu aux demandes croissantes de service aux demandeurs d'emploi, émanant des pouvoirs publics. L'objectif politique prioritaire de réduction du chômage lui a permis de recruter massivement et d'appliquer son nouveau statut avec une liberté que les administrations de tutelle – emploi et budget – n'ont pas cherché à encadrer..*

*Les administrations de tutelle – désormais réunies au sein du seul ministère de l'économie, des finances et de l'emploi - doivent exercer leur rôle de façon effective, veiller à l'application régulière des textes et mettre fin aux irrégularités constatées en matière d'indemnités.*

*Une première étape a été franchie dans ce sens : l'ANPE a établi en mai 2007 un rapport de compte-rendu budgétaire, portant sur le premier trimestre, qui a été examiné conjointement par la DGEFP et la direction du budget. Les efforts doivent être poursuivis .Il faut tout particulièrement définir et mettre en place les outils nécessaires à la mesure de la productivité.*

2) *Il importe aussi de prendre les mesures indispensables pour moderniser la gestion des ressources humaines de l'ANPE. La déconcentration des responsabilités au niveau des directeurs régionaux, prévue par le décret du 27 mars 2007, peut en offrir l'occasion, à condition qu'elle s'accompagne d'un système d'analyse des coûts.*

*Toutefois, la question est posée de l'évolution à venir des effectifs alors que le chômage devrait tendre, pour le moins, vers une stabilisation sous l'effet des nombreux départs en retraite et de l'arrivée sur le marché du travail de classes d'âge moins nombreuses. Les conditions nouvelles liées à la fusion entre l'ANPE et l'Unedic doivent également être prises en compte.*

*Le ministère chargé de l'emploi doit donc engager sans tarder une réflexion d'ensemble sur l'évolution à venir des effectifs de l'ANPE, tant en termes quantitatifs qu'en termes de métiers.*

---

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE NATIONALE  
POUR L'EMPLOI (ANPE)**

*En réponse aux observations de la Cour sur la gestion des ressources humaines de l'Agence, l'ANPE souhaite apporter les précisions suivantes :*

**Les effectifs**

*La Cour met en avant la forte progression des effectifs de l'Agence depuis 1999. L'ANPE précise que la première vague de recrutement a commencé en 1998, et non 1999, comme indiqué par la Cour, puisque 500 emplois ont été créés en 1998, et que la seconde vague de recrutement s'est achevée en 2006, et non 2007 comme indiqué par la Cour.*

*Si la progression des effectifs est incontestable, elle marque la volonté des gouvernements successifs et des partenaires sociaux de l'Unédic de mettre en place un suivi plus intensif des demandeurs d'emploi, suivi impossible à mettre en œuvre sans accroissement important des effectifs, compte tenu de plus de la progression importante du chômage depuis le premier choc pétrolier.*

*Il convient de noter par ailleurs que l'effort en faveur de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, s'il s'est singulièrement accru durant la période contrôlée par la Cour, n'a pas permis à l'Agence de rattraper les effectifs de ses homologues des principaux pays européens.*

*La haute juridiction financière considère que les besoins de recrutements pour la mise en place du suivi mensuel personnalisé auraient été surévalués. L'Agence conteste cette appréciation.*

*Il convient de rappeler tout d'abord que recevoir des demandeurs d'emploi n'a de sens que si l'Agence est en mesure de leur proposer des offres d'emploi. C'est la raison pour laquelle seule une part du temps de travail des agents nouvellement recrutés est consacrée à la rencontre avec les demandeurs d'emploi, le reste étant dévolu à la relation avec les entreprises, à la collecte des offres et à l'aide au recrutement.*

*Par ailleurs, le nombre de jours pris en considération pour le calcul des effectifs nécessaires (182 jours de travail par an) correspond à la moyenne des jours travaillés, déductions faites des congés, des JRTT, des absences pour maladie et pour formation. Cette estimation ne saurait traduire un laxisme dans la gestion de l'absentéisme, mais bien plutôt la juste prise en compte de la réalité.*

Enfin l'Agence souligne que le nombre d'entretiens de suivi mensuel effectivement réalisés en 2006 (12,6 millions) ne saurait correspondre à la réalité de la charge en rythme de croisière puisque les chômeurs inscrits avant le 1<sup>er</sup> octobre 2005 n'ont été progressivement pris en charge en suivi mensuel qu'à partir d'octobre 2006. En conséquence le nombre d'entretiens en 2007 devrait dépasser les 20 millions. La progression des effectifs (55 % sur la période 2000-2006) s'avère en définitive inférieure à celle des entretiens (+ 57 %).

#### **Concernant la mobilité**

La Cour fait observer que les directeurs délégués et les directeurs régionaux perçoivent une prime forfaitaire de direction dégressive selon quatre paliers en fonction de l'ancienneté dans le poste, afin d'encourager la mobilité. La Cour ajoute qu'ils perçoivent en outre une prime de performance qui croît en principe avec l'ancienneté, ce qui paraît contradictoire avec l'objectif précédent.

L'Agence souhaite préciser que, au-delà de toute considération sur les dispositifs d'incitation financière, la mobilité des directeurs délégués et des directeurs régionaux revêt un caractère obligatoire précisé dans l'article 18 du statut du personnel. La nomination dans ces fonctions est prononcée pour une durée initiale de quatre ans, renouvelable pour une durée totale maximale de sept ans, après avis de la commission paritaire nationale compétente.

#### **Concernant la possibilité d'accélérer les carrières**

La Cour pointe, à raison, un dépassement de 14 possibilités au niveau VA et de 2 possibilités au niveau VB des quotas de carrière exceptionnelle au 30 septembre 2006, soit un dépassement de 30 % pour ces deux niveaux d'emplois. Toutefois, l'Agence souligne que pour les autres niveaux d'emplois – **qui regroupent 98 % des effectifs** - le nombre d'agents ayant accédé à la carrière exceptionnelle est **nettement inférieur** au quota statutaire de 10 % puisqu'ils ne représentent que 55 % des possibilités offertes par ce quota.

---