



Le 24 mai 2019

Le Premier président

à

Madame Muriel Pénicaud
Ministre du travail

Réf. : S2019-1360

Objet : L'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail et ses relations avec le réseau des associations régionales pour l'amélioration des conditions de travail

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a examiné, pour les exercices 2013 à 2017, les comptes et la gestion de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT), établissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle du ministère du travail.

Cet examen fait suite à un précédent contrôle concernant « la gestion et les comptes de l'ANACT et ses relations avec le réseau des associations régionales pour l'amélioration des conditions de travail (ARACT) », qui portait sur les exercices 1999-2009. Ce rapport avait donné lieu en, 2011, à un référé¹ adressé au ministre du travail, de l'emploi et de la santé et à la ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État ainsi qu'à une communication du Procureur général. La Cour recommandait notamment « un net recentrage du réseau de l'ANACT sur la mission d'amélioration durable des conditions de travail et de la prévention », ainsi « qu'une plus grande rigueur de gestion, comme la cessation de pratiques irrégulières, notamment en matière de frais de missions et de gestion de personnel ».

¹ Cour des comptes, *Référé, L'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) et ses relations avec le réseau des ARACT*, 31 août 2011, disponible sur www.ccomptes.fr.

À l'issue de ses travaux et sans présumer des suites susceptibles d'être données au rapport remis au Premier ministre le 28 août 2018 sur la santé au travail², la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du code des juridictions financières, d'appeler votre attention sur les observations et les recommandations suivantes.

1 UN ÉTABLISSEMENT MIEUX GÉRÉ QUI INTERVIENT DANS UN CHAMP DE PLUS EN PLUS LARGE

Créé par la loi n° 73-1195 du 27 décembre 1973 relative à l'amélioration des conditions de travail, dans le contexte des mouvements sociaux liés aux difficultés des conditions de travail du début des années soixante-dix, l'ANACT est le principal opérateur du programme 111 - *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail*, dont le responsable est le directeur général du travail (DGT).

À la suite des recommandations formulées par la Cour en 2011, un groupe de travail tripartite a été constitué dans le cadre de la conférence sociale de juillet 2012, afin de mener une réflexion sur l'évolution de l'ANACT et du réseau des ARACT. Ces travaux ont servi de base, d'une part à l'élaboration du contrat d'objectifs et de performance (COP) 2014-2017, signé en novembre 2013, et, d'autre part, à une refonte du décret statutaire de l'ANACT (décret du 31 juillet 2015³).

Le champ d'action de l'ANACT s'est particulièrement étendu depuis quelques années, avec l'émergence de nouvelles questions en matière de conditions de travail⁴. Cette évolution impose de mieux définir les priorités assignées à l'ANACT. Parallèlement, cet opérateur a entrepris, en relation avec sa tutelle, un important travail de consolidation de ses processus de gestion. Cette démarche vertueuse doit être menée à son terme.

1.1 L'extension du champ des interventions de l'ANACT impose désormais une hiérarchisation de ses missions

Le décret n° 2015-968 relatif aux missions et au fonctionnement de l'ANACT, ainsi que les deux derniers contrats d'objectifs et de performance (2014-2017 et 2018-2021), ont utilement précisé les champs d'action de l'établissement public, en cohérence avec le troisième plan ministériel - santé au travail - (PST).

La première priorité stratégique assignée à l'ANACT vise à faire prendre en compte les conditions de travail comme un des facteurs de performance et de compétitivité des entreprises. Elle se décline en trois axes principaux : concentrer les activités de l'ANACT sur l'amélioration des conditions de travail, « faire monter les acteurs de l'entreprise en compétence » sur les questions de management du travail, et orienter les méthodes et les outils de l'agence en fonction des attentes des entreprises, notamment des très petites entreprises et des petites et moyennes entreprises (TPE-PME).

La définition de ces orientations est intervenue alors que le champ des interventions de l'établissement s'accroissait. Le troisième plan santé au travail associe ainsi l'ANACT à la mise en œuvre de dix chantiers prioritaires, dont l'accompagnement du vieillissement actif des salariés, la valorisation d'un management de qualité ou la prévention des pratiques addictives en milieu professionnel.

² *Santé au travail : vers un système simplifié pour une prévention renforcée*, rapport remis au Premier ministre le 28 août 2018 par Mme Charlotte Lecoq, députée, M. Bruno Dupuis, consultant, et M. Henri Forest, ancien secrétaire confédéral de la CFDT.

³ 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.

⁴ L'émergence de nouvelles questions sociétales (temps de trajet, diversité, égalité professionnelle, etc.) dans le monde de l'entreprise incite à négocier sur ces enjeux en développant de nouvelles pratiques d'organisation du travail (télétravail, conciliation des temps, don de RTT, etc.).

Le contrat d'objectifs et de performance 2018-2021 contribue, de même, à l'extension du champ d'action, en confirmant l'ANACT dans son rôle, s'agissant de l'amélioration du dialogue social et des thèmes liés au numérique.

L'extension notable de ses champs d'intervention aboutit à un éparpillement des actions de l'agence, peu conciliable avec une recherche d'efficacité au regard de moyens financiers et humains globalement constants sur la période⁵. Ces moyens demeurent par ailleurs fortement dépendants des financements publics (subvention pour charge de service public et nombreux partenariats conclus avec des ministères et d'autres acteurs publics (Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), Direction générale de l'offre de soin (DGOS), Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM), Institut national de recherche et de sécurité (INRS), etc.).

Les priorités opérationnelles de l'agence deviennent ainsi plus difficiles à arbitrer. Il conviendrait que l'ANACT se recentre sur ses missions tout en utilisant deux démarches méthodologiques efficaces : mettre en œuvre des expérimentations dans une perspective de capitalisation et développer des partenariats orientés prioritairement vers des acteurs relais, en lien avec les TPE-PME.

1.2 Des efforts notables d'amélioration de la gestion de l'établissement qu'il convient de parachever

La gestion de l'ANACT a nettement progressé depuis le précédent contrôle de la Cour des comptes. Toutefois des zones de fragilité demeurent.

Ainsi, au cours des trois derniers exercices, l'ANACT a correctement mis en œuvre une comptabilité budgétaire conforme aux dispositions du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012⁶. De façon concomitante, l'agence a accompli un effort constant pour développer des outils de gestion et de contrôle interne.

Il n'en reste pas moins que si les outils du contrôle interne de l'ANACT sont globalement convenables, la cartographie des risques, outil majeur de suivi et de réforme des procédures, demeure incomplète et ne couvre pas certains des processus majeurs de l'établissement public (partenariats, Fonds pour l'amélioration des conditions de travail (FACT), risques de conflits d'intérêt, risques liés à l'absentéisme).

Par ailleurs, si la gestion du personnel est mieux encadrée, à la suite des observations précédemment formulées par la Cour, et si elle a donné lieu à l'élaboration d'un nouveau cadre statutaire fixé par le décret n° 2014-21 du 9 janvier 2014⁷, la gestion des compétences et de la mobilité des agents souffre d'une certaine inertie à l'échelle du réseau.

Enfin, s'agissant des risques de conflits d'intérêts, des procédures doivent effectivement être mises en place, tant à l'égard des membres du conseil d'administration que des agents de l'établissement. Il est indispensable que ces chantiers, pour certains déjà ouverts comme l'indiquent la direction de l'ANACT et sa tutelle, soient menés à leur terme dans de brefs délais.

2 LA SÉCURITÉ JURIDIQUE DU RÉSEAU DES ARACT RESTE À ASSURER

L'ANACT et les ARACT constituent un réseau aux termes de l'article R. 4642-2 du code du travail. Complexe et hétérogène, celui-ci connaît de fortes limites et souffre de fragilités juridiques, malgré les efforts de l'établissement public au cours des dernières années.

⁵ En 2017, les effectifs de l'ANACT étaient de 80,3 en Équivalent Temps Plein annuel Travaillé (ETPT), tandis que les ARACT employaient environ 200 salariés ; le budget de l'ANACT s'élevait à 13,4 M€ en dépenses, les charges cumulées des ARACT représentaient 20,9 M€ dont 4 M€ de subventions apportées par l'ANACT.

⁶ Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

⁷ Décret n° 2014-21 du 9 janvier 2014 fixant les conditions contractuelles applicables aux agents de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT).

Les actions menées ces dernières années par la tutelle et l'ANACT pour consolider ce réseau n'ont pas apporté de réponse aux irrégularités soulevées par le schéma d'organisation au regard du droit de la concurrence ou de la commande publique.

2.1 Le réseau de l'ANACT et des ARACT est juridiquement fragile

À la suite du précédent rapport de la Cour, le groupe de travail tripartite réuni en 2012-2013 avait abordé la question des relations entre l'ANACT, établissement public à caractère administratif, et les ARACT, associations de droit privé administrées de manière paritaire. Il avait conclu en faveur d'un renforcement du pilotage et de l'animation du réseau des ARACT par l'ANACT, sans changement du statut juridique des structures.

Si des mesures ont été prises pour donner plus de contenu à la notion de réseau (charte du réseau, conventions annuelles de financement, animation des gouvernances et des directeurs généraux des ARACT), les entités concernées ne fonctionnent pas réellement de manière coordonnée, ni sous un pilotage accepté dans tous les domaines. Les ARACT, qui conservent en effet une très large autonomie de stratégie et de pilotage de leurs activités, ont plusieurs financeurs, dont les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), le Fonds social européen et les régions, et, de ce fait, plusieurs « donneurs d'ordres ». L'ANACT n'est que l'un d'entre eux, souvent minoritaire, de sorte que les ARACT conservent une large indépendance dans leur fonctionnement et la programmation de leurs activités.

En l'absence, à ce jour, de réforme du schéma institutionnel existant, plusieurs questions de régularité demeurent s'agissant du fonctionnement du réseau.

Une première difficulté juridique est liée à la gestion des partenariats, par lesquels l'ANACT génère des ressources propres. Ces partenariats s'analysent, pour la plupart, comme des contrats de prestations de services conclus par l'ANACT à titre onéreux, essentiellement avec des personnes publiques.

Or, ces conventions dont l'objet relève du champ concurrentiel, sont conclues sans que l'ANACT ait été mise en concurrence. Si l'on peut admettre que ces conventions entrent dans la catégorie des contrats de quasi-régie lorsque l'établissement public contracte avec des administrations d'État, ce n'est plus le cas lorsque des partenariats sont conclus avec d'autres personnes morales de droit public ou avec des personnes de droit privé, elles-mêmes soumises au droit de la commande publique. Au surplus, les ARACT, qui sont parties prenantes des conventions de partenariat, et en concluent par ailleurs pour leur compte propre, ne peuvent se prévaloir de la notion de quasi-régie et intervenir sans mise en concurrence comme des prestataires de personnes publiques. La vente de prestations de service par les ARACT, sans mise en concurrence, méconnaît donc les règles de la commande publique.

Une seconde insécurité juridique se rapporte au respect des principes budgétaires et comptables. Le schéma institutionnel entre l'ANACT et les ARACT aboutit en effet 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 des personnes publiques qui les financent.

Il apparaît dès lors indispensable, pour mettre un terme à ces pratiques, de réformer le schéma institutionnel actuel, le maintien du *statu quo* étant source de risque juridique.

2.2 Un nouveau cadre d'action à redéfinir : les enjeux d'une intégration des ARACT au sein de l'ANACT

Le gouvernement, qui avait inscrit, dès août 2018, dans son programme de travail avec les partenaires sociaux, la question de la santé au travail et la possibilité d'une négociation interprofessionnelle, a par une lettre de pré-cadrage du 12 mars 2019 invité les partenaires sociaux à s'interroger sur neuf questions. Cette phase de réflexion devrait donner lieu d'ici juin 2019 à un projet de document d'orientation des partenaires sociaux permettant de distinguer les thèmes qui pourront faire l'objet, soit d'une négociation, soit d'une consultation.

Sans présumer de l'issue de ce processus, il importe de préserver la mission de service public actuellement remplie par l'ANACT et de valoriser le tournant opéré par cet opérateur en tant que « vecteur de l'innovation publique et outil d'aide à la décision sur le champ des conditions de travail ⁸ ».

En effet, quelles que soient les évolutions qui pourraient résulter d'une réforme de la santé au travail (notamment la fusion éventuelle de l'ANACT avec d'autres organismes nationaux), 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.

La proposition d'une intégration complète de l'ANACT et du réseau des ARACT faisait déjà partie de l'un des trois scénarios formalisés par le groupe tripartite consacré à l'évolution du réseau de l'ANACT et des ARACT.

L'évolution possible vers un statut d'antenne régionale de l'agence ne doit pas obérer le lien entretenu par les ARACT avec les acteurs économiques locaux, qui est facilité par leur gouvernance paritaire. Cette évolution permettrait toutefois de mettre fin à l'insécurité juridique, précédemment rappelée, qui résulte de l'articulation administrative et financière entre le statut d'établissement public administratif de l'ANACT et le régime associatif de droit privé des ARACT.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : (DGT, ANACT et ARACT) : recentrer l'ANACT sur deux orientations majeures : mettre en œuvre des expérimentations dans une perspective de capitalisation et développer des partenariats orientés prioritairement vers des acteurs relais en lien avec les TPE-PME.

Recommandation n° 2 : (DGT, ANACT et ARACT) : modifier le schéma des relations financières et juridiques entre l'ANACT et les ARACT afin de le mettre en conformité avec la réglementation.

Recommandation n° 3 : (DGT, ANACT et ARACT) : respecter, en relation avec les partenaires, les règles du code des marchés publics pour les dispositifs de partenariat, s'agissant notamment des ARACT.

Recommandation n°4 : (ANACT, ARACT et DGT) : s'assurer du respect des règles déontologiques tant pour les agents de l'agence (en mettant en place des déclarations individuelles d'intérêt) que pour les administrateurs de l'ANACT et des ARACT (en interdisant qu'ils participent aux délibérations auxquelles ils auraient un intérêt).

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication⁹.

⁸ Priorité 7 du COP 2018-2021, objectifs 13 à 14.

⁹ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (Cf. arrêté du 8 septembre 2015 modifié portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Didier Migaud