



Inspection générale
des affaires sociales
RM2010-058P

Contrôle de l'association pour l'emploi des cadres, ingénieurs et techniciens (APEC)

RAPPORT DEFINITIF

Établi par

Frédéric LALOUE et Didier NOURY

Membres de l'inspection générale des affaires sociales

Avec le concours d'Igor MACHABERT, stagiaire de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris

- Juillet 2010 -

Synthèse

- [1] Chargée de l'application de la convention du 18 novembre 1966, l'Association pour l'emploi des cadres ingénieurs et techniciens (APEC) est une « *institution paritaire d'études et d'action pour le placement et le reclassement des cadres recherchant un emploi* ».
- [2] L'APEC est chargée statutairement de promouvoir les contacts entre les entreprises en quête de collaborateurs et les cadres à la recherche d'un emploi, d'étudier et mettre en œuvre des mesures d'accompagnement afin de donner aux cadres la possibilité d'une attitude active dans le choix de leur orientation, de réaliser des études et recherche permettant de mieux connaître les réalités du marché de l'emploi des cadres et enfin, de mettre en place un système d'information répondant aux besoins des cadres, que ceux-ci soient à la recherche d'un emploi ou qu'ils se préoccupent du développement de leur carrière.
- [3] Pour remplir ces missions, l'APEC compte près de 900 salariés, implantés aux deux tiers dans 46 centres locaux, et dispose d'un budget de 133,5 M€ en 2008, reposant sur trois sources de financement :
- une cotisation rendue obligatoire par arrêté du ministre chargé de l'emploi ; cette cotisation de 0,06 % des salaires versés aux cadres représente 92,2 M€ ; une partie de cette cotisation est perçue sur une base forfaitaire, sans fondement légal et génère un prélèvement indu de 3,5 à 4,0 M€ sur les cadres aux salaires les plus modestes ;
 - une subvention de Pôle emploi de 17,8 M€ couvrant une partie majoritaire des coûts de la « Co-traitance » de l'accompagnement des cadres chômeurs ; cette subvention prend fin en 2010, l'APEC ayant exprimé le souhait d'être candidate à l'appel d'offres que Pôle emploi doit lancer pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi cadres à compter de cette date ;
 - des produits de 17,1 M€ issus de la vente de biens tels que le magazine *Courrier Cadres* (3,5 M€) et de services facturés aux entreprises (11,7 M€) ; ces activités commerciales ne sont pas prévues dans l'objet social de l'association.
- [4] Revendiquant leur indépendance, les instances paritaires de l'association se sont toujours accordées pour prévenir toute forme d'ingérence étatique. Les relations avec les pouvoirs publics sont faibles et peu structurées : l'APEC n'est pas un partenaire et encore moins un opérateur du service public de l'emploi, le contrôle économique et financier prévu par les textes n'est pas en place et l'Etat méconnaît largement l'activité de l'association. Les coopérations avec l'ANPE / Pôle emploi sont limitées et risquent de disparaître avec la fin de la co-traitance.
- [5] Après une longue période marquée par un certain immobilisme et un consensus assez conservateur, le conseil d'administration de l'association s'est engagé dans un travail approfondi de réflexion stratégique. Il s'agit de répondre aux défis représentés d'une part, par les questionnements européens portant sur les activités concurrentielles de l'APEC et la nature de la cotisation obligatoire, et, d'autre part, par la fin des relations privilégiées avec Pôle emploi dans l'accompagnement des cadres chômeurs.
- [6] La gestion paritaire donne lieu au versement d'une contribution de 1,2 M€ répartie entre les différentes organisations représentatives gestionnaires. Cette contribution n'est pas destinée à la rémunération de conseillers techniques comme le prévoit le règlement intérieur.

- [7] Le paritarisme à l'APEC apparaît nettement plus politique qu'exécutif, avec une supervision assez lointaine de la direction générale. La gestion interne est rigoureuse et ne soulève pas de difficultés majeures mais pourrait toutefois progresser :
- en administration générale, un renforcement et une formalisation des procédures pourrait intervenir en matière de suivi budgétaire par les instances, de couverture des risques par le contrôle interne, d'adaptation aux règles européennes de la passation des marchés ou encore d'encadrement et de suivi de la politique de placements financiers ;
 - en matière de personnel, l'effort de formation et de promotion permet une adaptation des salariés aux évolutions importantes des compétences métiers et devrait constituer un élément de sortie par le haut du problème de compétitivité posé par des coûts salariaux élevés ;
 - en matière informatique, la qualité du service progresse mais les coûts élevés du système d'information devraient être mieux cernés pour être davantage maîtrisés ;
 - resté stable en dépit des fortes évolutions connues par l'APEC, le réseau des 46 centres devrait voir sa productivité mesurée afin de fonder un éventuel redimensionnement lié à la fin de l'accompagnement des cadres chômeurs au titre de la co-traitance.
- [8] L'APEC offre des prestations riches et renouvelées par le recours fréquent à des expérimentations intéressantes. La gamme des services est étendue. Elle s'adresse aux cadres en emploi, aux jeunes diplômés, aux demandeurs d'emploi et aux entreprises. Elle comprend des prestations de proximité délivrées dans les centres de l'association, et, de plus en plus, des services à distance, notamment sur Internet.
- [9] Les activités de l'APEC sont au 2/3 financées par la cotisation obligatoire. L'APEC entend développer les services facturés aux entreprises mais leur part demeure modeste (10 % environ). Le réseau opérationnel des centres est occupé pour moitié par les activités d'accompagnement des demandeurs d'emploi.
- [10] Le suivi des activités est cependant insuffisamment outillé. La mise en place de tableaux de bord fiables devrait compléter une supervision jusqu'à présent essentiellement fondée sur des études qualitatives.
- [11] Les résultats de l'APEC, + 6 M€ en 2008, sont régulièrement excédentaires et ont conduit à la constitution de réserves approchant les 100 M€ soit plus d'un an de cotisation. Générées par une sous-consommation des recettes de cotisation, ces importantes réserves sont largement injustifiées, à hauteur de 50 M€
- [12] Engagés en 2006, les programmes associatifs de grande ampleur constituent une réponse pertinente mais à ce jour insuffisante, pour casser durablement l'accumulation d'excédents et parvenir à une réduction importante du niveau des réserves.
- [13] Au-delà d'un excédent global, les résultats de l'APEC par activité sont difficiles à apprécier en dépit de l'importante refonte de la comptabilité analytique menée en 2007. Bien architecturée et de bonne facture, cette nouvelle comptabilité analytique se caractérise cependant, pour son premier véritable exercice d'application en 2008, par d'importantes approximations et des clés d'affectations discutables, qui pénalisent à l'excès les résultats des activités financées sur cotisation. Par ailleurs, le dispositif de comptabilité analytique repose pour l'essentiel sur un suivi du temps opérationnel des centres dont la fiabilité s'avère médiocre.
- [14] Les résultats analytiques 2008 font ainsi apparaître un excédent de 10,1 M€ sur les activités préfinancées par la cotisation, un déficit de *Courrier Cadres* de 4,0 M€, un léger déficit de 0,5 M€ sur les activités facturées et un équilibre sur la co-traitance (0,2 M€). En redressant les choix analytiques discutables, il peut être considéré que l'excédent des activités préfinancées est fortement sous-estimé, que le déficit de *Courrier Cadres* est un peu plus important, que les activités facturées connaissent un déficit majeur (le chiffre d'affaires ne couvrant que les 2/3 des charges), toutefois inférieur à celui pesant sur les activités de co-traitance.

- [15] L'APEC connaît aujourd'hui deux mutations d'une ampleur considérable, qui la conduisent à mener une réflexion très ouverte sur sa stratégie d'ensemble.
- [16] La conclusion d'un mandat de service public, en premier lieu, à répondu fin 2008 aux demandes d'informations adressées par la Commission européenne, à la suite de plaintes émanant de concurrents de l'association dans le champ de ses activités facturées. Le mandat n'a pas à ce jour fait l'objet d'une réaction de la part de la Commission. Etabli dans l'urgence, ce document pourrait être utilement complété : les missions comme les conditions de contrôle de leur exercice sont définies de manière trop imprécise au regard des exigences des textes communautaires. Dans l'attente d'une réponse éventuelle de Bruxelles, la mission recommande à l'APEC et à la délégation générale à l'emploi et la formation professionnelle (DGEFP) de préparer une convention d'application du mandat, susceptible de pallier ses lacunes.
- [17] En matière de placement des demandeurs d'emploi, le passage en 2010 d'un régime partenarial de co-traitance à un régime de sous-traitance respectant le droit de la commande publique, constituera une seconde mutation majeure pour l'association. Celle-ci nécessitera une adaptation décisive et rapide de l'offre de service, des pratiques et du dimensionnement du réseau. Une partie importante des effectifs opérationnels devra être redéployée sur des activités préfinancées, destinées aux cadres en emploi ou aux jeunes diplômés.
- [18] Pour faire face à ces mutations, les instances paritaires se sont engagées dans une réflexion très importante sur le positionnement futur de l'APEC.
- [19] Une première option, promue par la direction générale, vise à opérer une distinction radicale entre :
- une association sommitale paritaire, définissant les missions d'intérêt général en faveur de l'emploi des cadres, collectant la cotisation, déterminant le cahier des charges et le financement des mesures d'emploi puis passant des appels d'offres pour la mise en œuvre de ces mesures ;
 - une société anonyme APEC, ne développant plus qu'une activité commerciale et concourante avec d'autres opérateurs privés aux appels d'offres lancés par l'association sommitale.

Réponse de l'organisme : *[19] Il est plus conforme aux débats au sein du Conseil de l'APEC d'indiquer que la première option est l'une des options envisagées sur proposition du Directeur général et non pas « promue par le directeur général ». Elle a été présentée au Conseil par son conseil juridique lors du séminaire d'octobre 2009. Comme il conviendrait de la situer dans le cadre d'une réflexion engagée en octobre dernier et qui se prolonge avec le recours à des expertises juridiques par chaque composante du Conseil. La direction générale intervient simplement en support.*

Observation de la mission : *Dont acte. Il est effectivement nécessaire que le conseil d'administration garde la pleine maîtrise des orientations stratégiques de l'APEC, même si la direction générale dispose d'une capacité d'initiative.*

- [20] Une seconde option, encore peu évoquée, est constituée par le maintien de l'APEC comme « institution paritaire d'études et d'action » prévue par la convention de 1966 mais en articulation avec le service public de l'emploi sur le champ de la sécurisation du parcours professionnel des cadres.
- [21] Ces grandes options comportent chacune leurs avantages et leurs limites qu'il importe de bien éclairer et expertiser, afin que le conseil d'administration de l'APEC procède aux choix stratégiques nécessaires en pleine connaissance de cause.

Sommaire

SYNTHESE	3
SOMMAIRE.....	7
CONTROLE DE L'ASSOCIATION POUR L'EMPLOI DES CADRES, INGENIEURS ET TECHNICIENS (APEC)	11
PREMIERE PARTIE : L'ADMINISTRATION PARITAIRE DE L'APEC	15
1. LE ROLE ET LE FONCTIONNEMENT DES INSTANCES PARITAIRES	15
1.1. <i>Une remise en mouvement de la réflexion paritaire pour des choix qui engagent l'avenir de l'APEC.....</i>	15
1.1.1. Un consensus longtemps conservateur, sans réelles perspectives stratégiques, écartant toute interférence des pouvoirs publics.....	15
1.1.2. Des réflexions approfondies pour répondre aux défis posés à l'APEC.....	16
1.2. <i>Un paritarisme plus politique qu'exécutif, à la recherche d'un nouvel équilibre dans ses rapports avec la direction générale.....</i>	18
1.2.1. Un contrôle limité de la direction générale.....	18
1.2.2. Des comités paritaires régionaux largement évanescents.....	20
1.3. <i>Des difficultés de la gestion paritaire à résoudre par les partenaires sociaux</i>	21
1.3.1. La non conformité de la cotisation forfaitaire perçue par l'APEC	22
1.3.2. L'absence de mention des activités commerciales dans les statuts	22
1.3.3. La destination imprécise des financements de la gestion paritaire	23
2. LES RELATIONS AVEC LES POUVOIRS PUBLICS	25
2.1. <i>L'absence de relations structurées avec l'Etat.....</i>	25
2.1.1. Un acteur quasi-indépendant de la politique de l'emploi en France.....	25
2.1.2. L'absence de contrôleur d'Etat auprès de l'APEC	26
2.2. <i>Des relations avec Pôle emploi qui se distendent.....</i>	27
2.2.1. La coopération autour du placement des cadres chômeurs	27
2.2.2. L'absence de perspective sur de nouvelles coopérations	27
DEUXIEME PARTIE : L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE L'APEC.....	29
1. L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE GENERALE.....	29
1.1. <i>Une organisation évolutive et largement centralisée</i>	29
1.1.1. Un organigramme peu stabilisé	29
1.1.2. Un développement des fonctions centralisées	30
1.2. <i>Un réseau de 46 centres répartis dans 4 directions régionales.....</i>	31
1.2.1. Une organisation peu déconcentrée	31
1.2.2. Un réseau dont le dimensionnement a peu évolué entre 2006 et 2009.....	32
2. LES FONCTIONS CENTRALES	34
2.1. <i>La gestion du budget et des finances</i>	34
2.1.1. Une gestion budgétaire bien structurée au suivi de laquelle les instances doivent être davantage associées	34
2.1.2. Une démarche de contrôle interne à amplifier et à formaliser.....	37
2.1.3. Une procédure de marchés à mieux appliquer et dont les modalités doivent être revues sur la base des règles communautaires	38

2.1.4. Une comptabilité dont la tenue est satisfaisante	41
2.1.5. Une gestion financière globalement adaptée et prudente mais qui doit être mieux encadrée	43
2.2. <i>Les modalités de suivi analytique des activités et des temps passés</i>	47
2.2.1. Un dispositif analytique présentant des qualités techniques mais très largement perfectible dans son application.....	47
2.2.2. Un suivi des temps passés incomplet et peu fiable qui fragilise les données de la comptabilité analytique.....	53
2.3. <i>La gestion des ressources humaines</i>	55
2.3.1. Une gestion encadrée par un dispositif conventionnel très complet.....	55
2.3.2. Des actions portant prioritairement sur l'accompagnement des évolutions métiers..	56
2.3.3. Un haut niveau de rémunération.....	57
2.4. <i>Les moyens informatiques</i>	59
2.4.1. Des coûts élevés qui doivent être mieux cernés	59
2.4.2. Une qualité de service qui progresse	61
TROISIEME PARTIE : LES ACTIVITES DE L'APEC	63
1. LES ACTIVITES DE L'APEC ET LEURS RESULTATS	63
1.1. <i>Une offre de services dynamique et multiforme</i>	63
1.2. <i>Les activités d'intérêt général demeurent prééminentes</i>	64
1.2.1. Selon les données de comptabilité analytique, les 2/3 des activités de l'APEC sont préfinancées par la cotisation obligatoire	64
1.2.2. Le réseau des centres est majoritairement dédié à l'accompagnement des demandeurs d'emploi.....	64
1.2.3. Les activités commerciales peinent à se développer	65
1.3. <i>Le suivi des activités est essentiellement qualitatif</i>	68
1.3.1. Le suivi quantitatif de la production est limité	68
1.3.2. L'APEC effectue un suivi qualitatif centré sur la satisfaction de ses clients	69
1.4. <i>Les résultats obtenus sont difficilement évaluables</i>	69
1.4.1. Il n'existe pas d'évaluation externe de la plus-value apportée par l'APEC	69
1.4.2. L'APEC représente une part importante des services sur Internet et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi pour la catégorie des cadres.....	70
2. L'EVOLUTION DES RESULTATS COMPTABLES ET LA DESTINATION DES RESERVES	71
2.1. <i>Des résultats d'ensemble excédentaires mais des pertes sur les ventes</i>	71
2.1.1. Des résultats excédentaires mais une exploitation tout juste équilibrée.....	71
2.1.2. Le déficit persistant des activités lucratives, pour partie imputable à <i>Courrier cadres</i>	74
2.2. <i>Une solidité financière, assise sur des réserves dont le niveau injustifié doit être réduit</i> ...	77
2.2.1. Une solidité financière fondée sur d'importantes réserves.....	77
2.2.2. La réduction nécessaire du niveau injustifié des réserves de l'APEC.....	78
QUATRIEME PARTIE : LES MUTATIONS EN COURS DE L'APEC	81
1. LA REDACTION D'UN MANDAT DE SERVICE PUBLIC ET LA FIN DE LA CO-TRAITANCE.....	81
1.1. <i>Le mandat de service public</i>	81
1.1.1. La conséquence des demandes d'information de la Commission européenne sur les activités concurrentielles de l'APEC	81
1.1.2. Un mandat notifié en janvier 2009 qui présente des lacunes au regard des obligations communautaires	82
1.1.3. Des précisions à apporter au mandat de service public au moyen d'une convention d'application	83

1.2. <i>La fin de la co-traitance</i>	85
1.2.1. Le basculement de la co-traitance à la sous-traitance modifie radicalement les conditions juridiques et techniques de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.....	85
1.2.2. La perspective de la fin de la co-traitance représente un bouleversement majeur pour le réseau des centres	86
1.2.3. La fin de la co-traitance soulève la question plus large de la place de l'APEC vis à vis du service public de l'emploi	89
2. LES GRANDES EVOLUTIONS ENVISAGEES ET ENVISAGEABLES POUR L'APEC	93
2.1. <i>La distinction organique envisagée entre la définition et la mise en œuvre de la politique d'emploi des cadres</i>	94
2.1.1. Une association sommitale paritaire et une entreprise APEC comme opérateur	94
2.1.2. Des interrogations à lever	94
2.2. <i>L'articulation envisageable de l'APEC avec le service public de l'emploi notamment pour la sécurisation des parcours professionnels des cadres</i>	95
LISTE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	99
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	101
ANNEXE 1 - LA COTISATION OBLIGATOIRE PERÇUE PAR L'APEC	105
ANNEXE 2 - LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	111
ANNEXE 3 - LES ACTIVITES ET PRESTATIONS DE L'APEC	127
ANNEXE 4 – LE MANDAT DE SERVICE PUBLIC	191
LISTE DES RECOMMANDATIONS FIGURANT DANS LES ANNEXES.....	209
PIECE JOINTE N° 1 APEC	211
PIECE JOINTE N°2 : MANDAT DE SERVICE PUBLIC.....	217

Contrôle de l'Association pour l'emploi des cadres, ingénieurs et techniciens (APEC)

- [22] Le présent rapport de contrôle de l'Association pour l'emploi des cadres ingénieurs et techniciens (APEC) s'inscrit dans le cadre du programme annuel de travail de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS). Il a pour objet le contrôle de l'organisation et du fonctionnement de cette association, l'examen de sa gestion budgétaire et financière ainsi que l'appréciation de ses activités et de son positionnement parmi les acteurs du marché de l'emploi depuis 2006. Cette mission de contrôle qui s'est déroulée de novembre 2009 à mars 2010 a été effectuée par Frédéric LALOUE et Didier NOURY, membres de l'IGAS, avec le concours d'Igor MACHABERT, stagiaire de l'Institut d'études politiques de Paris.
- [23] L'APEC est une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, déclarée le 21 août 1954 à la préfecture de police de Paris. Chargée de l'application de la convention interprofessionnelle du 18 novembre 1966, l'association est devenue une « *institution paritaire d'études et d'action pour le placement et le reclassement des cadres recherchant un emploi* ».
- [24] Le conseil d'administration paritaire comprend des représentants des six organisations professionnelles et syndicales, signataires de la convention de 1966 : le MEDEF d'une part, la CFE CGC et les fédérations cadres de quatre confédérations syndicales de salariés d'autre part (UCC-CFDT, UCI-FO, UGICA-CFTC, UCICT-CGT).
- [25] Proche de 134 M€ en 2008, le budget de l'association est financé à hauteur de 92 M€ par une contribution égale à 0,06 % des salaires versés aux cadres, recouvrée par l'Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC) auprès des cadres et de leurs employeurs ; cette cotisation est rendue obligatoire par les arrêtés du ministre chargé de l'emploi portant extension de la convention de 1966¹. L'APEC bénéficie également d'une subvention de 18 M€ de Pôle emploi dans le cadre de la « co-traitance » de l'accompagnement des cadres demandeurs d'emploi. L'association réalise par ailleurs un chiffre d'affaires de 17 M€ issus de la vente de biens et prestations de services. Le résultat comptable global, traditionnellement bénéficiaire, atteint 6 M€ en 2008.
- [26] Avec près de 900 salariés, implantés aux deux tiers dans 46 centres locaux, l'APEC est chargée statutairement de :
- promouvoir les contacts entre les entreprises en quête de collaborateurs et les cadres à la recherche d'un emploi,
 - étudier et mettre en œuvre des mesures d'accompagnement du placement afin de donner aux cadres la possibilité d'une attitude active dans le choix de leur orientation,
 - réaliser des études et recherche permettant de mieux connaître les réalités du marché de l'emploi des cadres et les difficultés qui contrarient leur placement,
 - mettre en place un système d'information répondant aux besoins des cadres que ceux-ci soient à la recherche d'un emploi ou qu'ils se préoccupent du développement de leur carrière.
- [27] Les activités et prestations de l'APEC sont très diverses. Leur présentation interne à l'association est généralement fonction de leur mode de financement ou des publics visés.

¹ Le dernier en date est l'arrêté d'élargissement du 18 juillet 1990

- [28] Les prestations de l'APEC font appel à trois modes de financement distincts :
- Le « préfinancement », c'est-à-dire financement par la cotisation obligatoire que perçoit l'association, est destiné à compenser la charge de ses missions d'intérêt général ;
 - Les activités concurrentielles marchandes de l'APEC font l'objet d'une facturation ;
 - L'accompagnement des demandeurs d'emploi confiés par l'agence nationale pour l'emploi (ANPE) devenue Pôle emploi début 2009, fait l'objet d'un financement mixte, qui associe le versement d'une subvention de l'opérateur public et un financement par cotisation obligatoire. Cette activité, dénommée « co-traitance », consiste en une délégation globale de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par l'ANPE / Pôle emploi, en vue de leur placement. Cette mission a été confiée à l'Association pour la gestion des bilans de compétence des cadres (AGBCC) jusqu'à la fin de l'année 2007. Bénéficiant d'une autonomie fictive par rapport à l'APEC, cette association a été dissoute à compter du 1^{er} janvier 2008, et ses personnels et activités ont été intégralement repris par l'APEC.
- [29] Les prestations sont destinées à plusieurs catégories de publics : entreprises, cadres actifs, jeunes diplômés, demandeurs d'emploi ou tous publics. La comptabilité analytique classe les prestations rendues par l'APEC selon ces deux clés de répartition.

Tableau 1 : Prestations de l'APEC par mode de financement et par public

Financement	Public	Prestations
Activités préfinancées	Cadres	Ateliers
		Prestations individuelles
		Validation de <i>curriculum vitae</i>
		Entretiens conseil lors d'événementiels
		International
		Animation <i>chats / blogs / forums</i>
	Jeunes diplômés	Autres conseils et suivi à distance
		Ateliers
		Prestations individuelles
		Animation <i>chats / blogs / forums</i>
		Actions auprès des universités
	Entreprises	Autres conseils et suivi à distance
		Diffusion des offres
		Diagnostic marché des offres
		Recherche <i>Candidapec</i>
	Tous publics	Présentations entreprises
Conseil <i>sourcing</i> et accompagnement des entreprises		
Co-traitance avec Pôle emploi	Cadres demandeurs d'emploi	Etudes
		Sites internet
Activités facturées	Entreprises	Parcours 2 et parcours 3 d'accompagnement des DE en co-traitance
		Accompagnement spécifique DELD (demandeurs d'emploi de longue durée)
		Evénementiel – Salons, forums, rencontres, chats
		Formations de recrutement et de mobilité
	Tous publics	Bilans
Divers		
		<i>Courrier cadres</i>

Source : Mission IGAS d'après les comptes analytiques 2008 de l'APEC

- [30] Si l'on considère la nature et les finalités des prestations délivrées par l'APEC, trois grandes catégories de services se distinguent² :
- ✚ Les prestations de « mobilité » : il s'agit des prestations dont la finalité est d'apporter de l'aide aux salariés ou aux demandeurs d'emploi dans leurs projets professionnels (conseil, accompagnement, formations, bilans). Ces prestations se matérialisent par la réalisation d'entretiens individuels et d'ateliers collectifs ;
 - ✚ Les prestations de « *sourcing* » : il s'agit des prestations ayant pour objectif final le recrutement (diffusion des offres et prestations de conseil associées, formations dispensées liées au recrutement, organisation de salons de recrutement ou de forums – d' « événementiels ») ;
 - ✚ Les prestations éditoriales : il s'agit de la réalisation d'études, de la mise en ligne de contenus sur le site Internet *apex.fr* et de la publication du magazine *Courrier cadres*.
- [31] Les activités de l'APEC s'exercent dans un contexte profondément renouvelé et caractérisé par de fortes incertitudes. Au plan interne, peuvent être citées la renégociation de l'ensemble des accords collectifs, la spécialisation des métiers des consultants, la réorganisation en filières du management local, la refonte du système informatique ou encore l'accent mis sur le développement du chiffre d'affaires.
- [32] Mais les principales mutations en cours affectent l'environnement de l'APEC.
- [33] La première mutation concerne la fin de la co-traitance et des relations anciennes de coopération privilégiée avec l'ANPE puis Pôle emploi. A compter de juillet 2010, l'association deviendra un sous-traitant parmi d'autres de Pôle emploi et cela pour autant qu'elle sera retenue au titre des différents lots de l'appel d'offres ouvert pour l'accompagnement des cadres chômeurs : cette évolution questionne l'identité mais aussi la compétitivité de l'APEC et introduit un délicat problème de charge de travail et donc de dimensionnement du réseau de l'association.
- [34] La seconde mutation est issue des questionnements de la Commission européenne sur la nature et la justification de la cotisation obligatoire perçue par l'APEC. Reconnaissant que cette cotisation constitue une aide d'Etat, l'APEC et la DGEFP sont convenues fin 2008 de se conformer aux règles européennes relatives à la concurrence en concluant un mandat de service public afin de poser clairement le principe du financement par cette ressource des seules missions d'intérêt général effectuées par l'association, et non de ses activités commerciales.
- [35] Les fragilités juridiques du mandat transmis pour examen à la Commission, jointes aux contraintes de l'encadrement communautaire des aides d'Etat (comptabilité analytique transparente et objective, compensation strictement nécessaire des charges de service public, contrôle de l'Etat pour garantir l'absence de distorsion de concurrence) conduisent actuellement les instances paritaires et la direction de l'APEC à envisager des évolutions importantes du statut et du positionnement de l'association.
- [36] La mission IGAS s'est efforcée de tenir compte de ce contexte dans ses investigations au siège et dans les centres locaux de Paris (Montparnasse et Richard Lenoir), Lyon et Poitiers, comme dans ses recommandations et propositions. Pour alimenter les réflexions et débats paritaires en cours, il lui a paru également utile, en dernière partie de rapport, de préciser les implications des choix faits en matière de co-traitance et de mandat de service public, et d'éclairer certains avantages et inconvénients des différents scénarios d'évolution qui s'offrent à l'APEC.

² Les services en ligne peuvent être répartis dans les trois rubriques qui suivent. Ils permettent en effet aux cadres d'avoir accès à des outils d'autodiagnostic intégrés dans leur démarche de mobilité, aux entreprises de publier des offres d'emploi ou de consulter la CV-thèque dans une démarche de « *sourcing* » et enfin de publier tant les études que des contenus connectés au magazine *Courrier cadres*, notamment via le site *courrier-cadres.fr*

[37] Le présent rapport s'articule autour des trois parties suivantes :

- une première partie consacrée à l'administration paritaire de l'APEC,
- une deuxième partie relative à l'organisation et au fonctionnement de l'association,
- une troisième partie portant sur les différentes activités exercées et leurs résultats,
- une partie finale axée sur les mutations en cours et les choix que doit faire l'APEC.

[38] Les développements du rapport sont complétés par des éléments plus détaillés figurant en annexe :

- une annexe 1 consacrée à la cotisation obligatoire perçue par l'APEC,
- une annexe 2 consacrée à la gestion des ressources humaines,
- une annexe 3 consacrée aux activités et prestations de l'APEC,
- une annexe 4 consacrée au mandat de service public.

Réponse de l'organisme : *Remarque générale*

En préambule, il convient de noter que les observations de la mission sur différents points d'amélioration de la gestion seront naturellement exploitées par la direction générale de l'Association en relation étroite avec le Conseil d'administration. C'est par ailleurs avec satisfaction que celui-ci a pris connaissance du regard positif porté sur la gestion de l'Association.

Au-delà de cette problématique, le Rapport se concentre sur la question des missions et de la gouvernance de l'Association. Les analyses qui y sont exposées n'appellent pas de réponse en tant que telles. Elles constituent une contribution propre qui éclairera la réflexion du Conseil.

C'est dans le cadre de cette réflexion que seront traitées les recommandations portant sur la gouvernance et le financement de l'Association, notamment celle relative au mode de prélèvement de la cotisation (forfait).

Première partie : l'administration paritaire de l'APEC

1. LE ROLE ET LE FONCTIONNEMENT DES INSTANCES PARITAIRES

1.1. *Une remise en mouvement de la réflexion paritaire pour des choix qui engagent l'avenir de l'APEC*

[39] Statutairement, l'administration de l'APEC est confiée à deux instances renouvelées tous les deux ans et composées paritairement à travers un collège cadres et un collège employeurs :

- un conseil d'administration comprenant 20 membres, qui a « *les pouvoirs les plus étendus* » (article 7 des statuts) ; les trois séances annuelles du conseil réunissent en moyenne les 2/3 de ses membres ;
- un bureau de 10 membres désignés par le conseil dont le président, les trésoriers et les secrétaires ; ce bureau prend les mesures nécessaires au bon fonctionnement administratif de l'APEC et exerce sur délégation, des pouvoirs du conseil d'administration ; le bureau se réunit en moyenne tous les deux mois en la présence de ¾ de ses membres.

1.1.1. **Un consensus longtemps conservateur, sans réelles perspectives stratégiques, écartant toute interférence des pouvoirs publics**

[40] Dans un cadre conventionnel qui n'a plus évolué depuis 1990, les instances paritaires ont administré l'APEC de façon consensuelle, évitant de remettre en cause l'existant en raison de leur difficulté à définir et à s'accorder sur les finalités de la cotisation obligatoire et donc de l'APEC. La pétition de principe sur la nécessité d'une politique catégorielle indépendante, répondant aux besoins spécifiques des cadres, s'est accompagnée d'un rejet unanime et constant de toute ingérence étatique pouvant mettre en cause un paritarisme « *chimiquement pur* », selon l'expression du président.

[41] Cette absence de débat de fond sur la place et l'avenir de l'APEC a favorisé la sérénité des échanges au sein des instances paritaires. Nommé il y a 12 ans, le directeur général, n'a ainsi souvenir que de deux séances paritaires au cours desquelles des positions opposées se sont exprimées.

Réponse de l'organisme : [41] *Il est indiqué que « le directeur général n'a ainsi souvenir que de deux séances paritaires au cours desquelles des positions opposées se sont exprimées ».*

Le propos du directeur général fait référence, non pas à une expression de positions opposées, situation fréquente lors des débats, mais au recours à un vote formel pour trancher. Le souci de parvenir à un consensus que soulignait le directeur général n'élimine pas des débats intenses, souvent contradictoires et riches.

Observation de la mission : Vu

- [42] Cette situation a toutefois affecté la capacité du conseil à formaliser des axes stratégiques de moyen terme, à caractère opérationnel. Les lignes directrices définies notamment dans le cadre de séminaires de réflexion (juillet 2001, mai 2004 et octobre 2007) restent très générales :
- les missions de l’APEC sont formalisées autour de trois grands axes : la mise en relation entreprise-cadre, l’apport de moyens pour une action autonome des cadres et la lisibilité accrue du marché ;
 - l’APEC est positionnées dans un environnement concurrentiel en tant que « *entreprise de service fondée sur une double originalité : le paritarisme et le modèle économique* », « *installant en interne une culture économique d’entreprise* ».
- [43] Les budgets adoptés par les instances ont financé de grandes priorités d’action reconduites d’année en année, portant sur la mise en relation ainsi que sur l’accompagnement des cadres en activité, des jeunes diplômés et des cadres demandeurs d’emploi. Ce conservatisme budgétaire s’est accompagné :
- d’un souci d’équilibre budgétaire conduisant en pratique à des excédents récurrents ; ces derniers, issus d’une sous-consommation contestable de la cotisation obligatoire, ont été perçus comme un gage d’efficacité économique ; ce n’est qu’en 2006 qu’une mobilisation prudente des réserves accumulées s’est engagée au travers des programmes associatifs de grande ampleur (PAGA), permettant au conseil de retrouver une certaine capacité d’innovation (cadres seniors, jeunes diplômés mais aussi investissements immobilier ou informatique) ;
 - d’une validation au moins implicite de la politique de développement commercial promue depuis 1998 par la direction générale, de façon cohérente et souvent au travers de choix techniques (système d’information, réorganisation du personnel) ; non prévue par les statuts de l’association, cette activité commerciale a pu progresser en composant avec les réticences de certains représentants des employeurs (non concurrence des opérateurs privés) ou des salariés (priorité à l’accompagnement social des publics fragiles).

1.1.2. Des réflexions approfondies pour répondre aux défis posés à l’APEC

- [44] Engagé en 2005, le questionnement de la Commission européenne sur les activités commerciales de l’APEC puis sur la nature de sa cotisation obligatoire devient incontournable pour le conseil d’administration en 2008. Au même moment, la fin programmée des relations de co-traitance avec Pôle emploi (cf. infra 4^{ème} partie), oblige les instances paritaires à redéfinir l’identité et le positionnement de l’APEC parmi les acteurs du marché de l’emploi.
- [45] Le bien fondé même de la définition et de la gestion paritaire d’une politique catégorielle en faveur de l’emploi des cadres est désormais discuté. L’intégration des activités d’intérêt général de l’APEC dans les politiques publiques et le SPE, au travers d’une fusion avec Pôle Emploi, a en particulier été évoquée, puis écartée au vu de la situation et des moyens du nouvel opérateur public.
- [46] La pérennité du modèle APEC intégrant des missions devenues largement concurrentielles est directement remise en cause. En direction des entreprises, la diffusion gratuite d’offres d’emploi ne peut plus fonder, comme il y a dix ans, le cœur de métier de l’APEC ; mais le développement de prestations complémentaires concurrence, sur un marché solvable, une initiative privée que ne peut manquer de défendre la délégation employeurs. En direction des cadres, l’accompagnement des chômeurs, dont la responsabilité échoit au seul Pôle emploi, passe en sous-traitance dans le champ concurrentiel ; mais les préoccupations sociales d’accompagnement des publics fragiles ne recouvrent que des actions d’ampleur limitée (cadres seniors, jeunes diplômés, diversité, etc.).

- [47] Il apparaît que les valeurs d'indépendance que met en exergue l'APEC doivent composer avec la nécessité d'un minimum de relations structurées avec l'Etat, dans le cadre des garanties communautaires de contrôle de l'aide d'Etat. Par ailleurs, l'articulation avec l'action des pouvoirs publics sur le marché de l'emploi ne peut plus se fonder sur une « complémentarité » avec le service public de l'emploi dans le cadre de la co-traitance et suppose un nouveau travail de coordination sinon de coopération.
- [48] Face à un « *un problème de gouvernance reconnue par tous* » (président de l'APEC), les instances paritaires ont pleinement assuré leur rôle pour prendre des décisions courageuses et engagé les réflexions nécessaires sur les missions, l'organisation et positionnement de l'APEC.
- [49] Parmi les principales décisions du conseil d'administration figurent :
- la validation en novembre 2008 à l'unanimité du mandat de service public précisant à la Commission européenne les missions financées par l'aide d'Etat (cotisation obligatoire),
 - la reconnaissance explicite en février 2010, de l'ouverture à la concurrence de l'aide au reclassement des cadres chômeurs et donc la fin d'une APEC parfois identifiée à une « *ANPE bis* »,
 - le principe d'une cession prochaine du pôle presse (Courrier Cadres), après plusieurs tentatives coûteuses de redressement de cette activité historique de l'APEC, désormais dépassée ou non pertinente (diffusion papier d'offres d'emploi et d'informations aux cadres).
- [50] De nouvelles réflexions se sont engagées notamment lors d'un séminaire d'octobre 2009. Au-delà de l'appropriation collective des nouvelles réalités institutionnelles, économiques et concurrentielles qui s'imposent à l'APEC (« travail de deuil »), les instances paritaires se sont prononcées pour une relance de l'APEC. Selon le président et le directeur général de l'APEC, ce choix de relance s'accompagnait de décisions de principe visant :
- la conclusion d'un « contrat de progrès » arrêtant quelques axes stratégiques et déterminant des indicateurs de suivi pour optimiser la dépense et dégager de nouvelles marges de manœuvre ;
 - et un transfert partiel des financements préfinancés des services aux entreprises vers les prestations aux cadres en activité (avec un objectif cible de consommation des 2/3 de la cotisation), la relation de l'APEC avec les entreprises relevant très largement d'une logique marchande.
- [51] Lors du séminaire, les administrateurs ont également été invités à réfléchir à un scénario de réponse aux préoccupations européennes. Ce scénario repose sur la distinction à terme entre d'une part, une association paritaire, financée par la cotisation et autonome dans la définition de sa politique et des mesures en faveur de l'emploi des cadres et d'autre part, une entreprise APEC, délivrée des contraintes de la cotisation obligatoire et soumissionnant, en concurrence avec d'autres opérateurs privés, aux marchés de mise en œuvre des mesures décidées par l'association paritaire.
- [52] Depuis lors, les instances paritaires ont adopté en février 2010, un plan d'objectifs de moyen et de gestion 2010-2012 distinguant les actions à destination des cadres en activité et des entreprises de celles à destination des demandeurs d'emploi. Marquées par le souci de préserver un rapport de proximité tout en s'appuyant sur les nouvelles technologies de l'information, les premières privilégient l'action en faveur des cadres, soit dans le cadre du budget classique (3 M€ pour sensibilisation et conseil des cadres arrivant à mi-carrière) soit dans le cadre des programmes associatifs de grande ampleur (6 M€ pour une évaluation des compétences des cadres de + de 45 ans dans les PME ; opération en partie sous traitée à des cabinets privés).

[53] La mission de l'IGAS relève de façon positive que les instances paritaires exercent désormais pleinement leur rôle de réflexion et d'orientation stratégique de l'APEC. Pour alimenter les débats paritaires en cours, il lui a paru utile, en dernière partie de rapport, de préciser les implications et limites des choix faits en matière de co-traitance et de mandat de service public, tout comme d'éclairer les avantages et inconvénients des différents scénarios d'évolution qui s'offrent à l'APEC.

1.2. *Un paritarisme plus politique qu'exécutif, à la recherche d'un nouvel équilibre dans ses rapports avec la direction générale*

[54] Les premières années de l'APEC ont pu être marquées par une gestion paritaire dont les préoccupations et interventions s'étendaient aux modalités opérationnelles de la gestion de l'association. Cette époque apparaît révolue depuis une vingtaine d'années, la direction générale ayant obtenu une large délégation du président pour assurer l'exécution des décisions des instances, la mise en œuvre du programme d'activité et du budget ainsi que l'emploi du personnel. Pour autant, cette confiance doit aller de pair avec l'exercice effectif de contrôles par les instances paritaires.

1.2.1. Un contrôle limité de la direction générale

1.2.1.1. La faible place des commissions spécialisées

[55] Les statuts de l'APEC prévoient la création par le conseil ou le bureau de « commissions spécialisées dans l'étude de certains problèmes », pouvant faire appel aux concours de personnalités extérieures. Trois commissions ont été créées :

- une commission Etudes de 7 membres qui se réunit 6 à 7 fois par an pour valider la programmation, préconiser des amendements méthodologiques et analyser les résultats des études ;
- une commission Communication de 5 membres, réunie plus irrégulièrement de 2 à 5 fois par an ; au vu des relevés de décision, cette commission est surtout informée des choix et opérations de la direction générale et ne constitue pas une force de proposition ni de réel contrôle ;
- une commission de contrôle, difficilement réunie en 2008, pour prendre acte de la certification des comptes et prendre connaissance du rapport intérimaire du commissaire aux comptes.

[56] La participation des administrateurs de l'APEC dans ces commissions est faible, notamment à la commission Etudes qui ne compte que deux administrateurs du collège cadres parmi ses 7 membres. Fonctionnant un peu à part, ces commissions n'ont pas de liens étroits avec les instances ; en particulier, le nouveau trésorier n'a pas de rapports avec la commission de contrôle dont il doit statutairement être informé des travaux.

[57] Surtout, les instances de l'APEC ne se sont pas entourées de commissions compétentes en matière de budget, placements, marchés, immobilier, etc.

[58] En matière de budget, les instances paritaires de l'APEC votent le projet élaboré par la direction générale sur la base de deux éléments principaux, l'application du programme d'activités et le respect d'un équilibre financier général.

[59] Recouvrant des lignes directrices assez générales et récurrentes, le programme d'activité arrêté par les instances ne se décline pas en objectifs opérationnels précis, permettant de mesurer l'efficacité des services de l'APEC, indépendamment des facteurs externes affectant la demande de prestations. Pour autant que l'équilibre budgétaire soit respecté, le suivi budgétaire, voire le pilotage du solde, reste l'affaire des services administratifs : le trésorier n'exerce pas son pouvoir statutaire d'autorisation des transferts de crédits, n'est informé que des écarts importants susceptibles de conduire à un budget rectificatif et les instances ne disposent en fin d'année que d'une estimation de la réalisation du budget qu'elles ont voté.

- [60] En matière de trésorerie et de placement des quelques 100 M€ de réserves, il existe des directives formulées par les instances mais celles-ci sont anciennes et doivent être formalisées et actualisées (cf. II.2.1.5 la gestion financière). Le rôle dévolu au trésorier ne correspond pas à sa compétence de proposition des placements fixée dans les statuts : il ressort davantage de l'information sur les résultats des placements et de validation des arbitrages d'allocations d'actifs.
- [61] S'agissant des marchés, l'implication des instances est rare, même si les trésoriers ont la faculté de participer au déroulement de n'importe quel appel d'offres. En pratique, les instances ont suivi de près le projet de restructuration du siège social, dont le budget final atteint 19,5 M€ et de façon plus distante, le projet informatique Opéra de 3,5 M€ (cf. II.2.1.3 la passation des marchés). Pour ce type de grands projets, les instances doivent pouvoir fonder leurs intervention et décision sur un arbitrage préalable, financièrement étayé, entre des solutions alternatives (location, déménagement ou restructuration du siège ; extension des fonctionnalités des applicatifs existant ou refonte informatique d'ensemble). Le projet de refonte du site *apec-fr*, budgétée pour 5,2 M€ en 2010, devrait reposer sur de telles analyses comparatives, à la fois techniques mais aussi financières.

1.2.1.2. Un renforcement de la supervision à conforter

- [62] Occupant une large place dans les réunions des instances, le suivi des activités de l'APEC s'est précisé à la suite des demandes formulées par le bureau en janvier 2008. Celles-ci visaient à faire évoluer un dispositif de tableaux de bord ne permettant pas de rendre compte des évolutions des dernières années ou d'assurer un réel suivi des objectifs liés aux orientations stratégiques fixées par les instances.
- [63] Les nouveaux indicateurs opérationnels trimestriels dont dispose le conseil d'administration offrent une vue d'ensemble sur les principales activités³, avec leur évolution par rapport à l'année précédente. Au-delà de leur commentaire un peu statique, ces indicateurs doivent permettre de fonder un suivi plus qualitatif des activités par les instances : détection des difficultés et mesure de leur enjeu, examen des mesures correctrices pertinentes et arbitrage, suivi des mesures et appréciation de leur efficacité.
- [64] Ce suivi qualitatif aura d'autant plus de matière que les instances s'attacheront à fixer à la direction générale des objectifs précis, c'est-à-dire quantifiés et dont la réalisation est mesurable. Le conseil d'administration s'est engagé dans cette voie en votant dans le budget 2010, un objectif de 15 à 20.000 jeunes diplômés entrant dans une relation de conseil avec l'APEC, afin de rendre opérationnelles ses demandes récurrentes de développement des actions en faveur de l'insertion des jeunes diplômés.
- [65] En ce qui concerne l'examen du budget, il apparaît souhaitable que les instances questionnent et précisent la portée du principe d'équilibre général qui constitue un des principaux fondements de leur vote.
- [66] S'agissant des activités commerciales de l'APEC, cette notion d'équilibre prend tout son sens au regard de l'exigence de rentabilité qui caractérise une gestion économique efficace : dans ce cadre concurrentiel, il est nécessaire que les instances s'assurent de l'effectivité de principe d'équilibre avec une attention sensiblement accrue en raison des nouvelles contraintes européennes (cf. 4ème partie).

³ Leur confection à partir de la base issue de CDM ne présente toutefois pas de garantie de fiabilité (cf. III.1.3)

- [67] S'agissant en revanche des activités financées par la cotisation des cadres et des entreprises, l'équilibre général n'est acceptable que dans la mesure où il permet la consommation des cotisations perçues. Apprécié dans un cadre annuel, cet équilibre s'est traduit à l'APEC par des excédents récurrents liés à une sous-consommation, techniquement difficilement évitable dans le cadre de dépenses limitatives⁴. Vecteur d'inefficacité sociale, cet équilibre général et les excédents qui en découlent ne peuvent être interprétés comme un gage de bonne gestion.
- [68] L'abandon, temporaire et pour les seules activités préfinancées, du principe d'équilibre général pourrait permettre d'afficher des budgets en déficit. Cet affichage devrait permettre de retrouver une plus grande clarté dans des présentations actuellement éclatées entre un budget général en équilibre et un budget exceptionnel en déficit et retraçant les programmes associatifs de grande ampleur financés à partir des réserves de l'APEC. Une présentation globale devrait faciliter l'examen budgétaire par les instances, tout en intégrant un suivi distinct des programmes de grande ampleur (à l'instar du suivi particulier qui existe actuellement pour *Courrier Cadres*). Enfin, l'information sur les réalisations budgétaires définitives et non pas estimées, devrait être rétablie (cf. II.2.1.1. le suivi budgétaire).
- [69] Enfin s'agissant de la gestion de l'APEC, un renforcement de la supervision par les instances est également envisageable. Sans recréer les conditions d'un paritarisme interférant dans la gestion courante de l'association, il serait souhaitable que les instances s'impliquent davantage dans les grands dossiers qui structurent l'avenir de l'APEC (dimensionnement et articulation du réseau, structuration des compétences métiers, mise en place de filières du management local, évolutions du système d'information, etc.). Cette implication doit permettre aux instances de s'assurer que les choix techniques faits au niveau administratif sont bien compatibles avec les orientations qu'elles ont fixées ou bien ne préjugent pas des choix politiques qui leur incombent.

1.2.2. Des comités paritaires régionaux largement évanescents

1.2.2.1. Les attributions théoriques

- [70] Les instances paritaires de l'APEC comprennent des comités paritaires régionaux (CPR), à caractère consultatif. Ces CPR sont composés de 5 représentants désignés par le MEDEF au titre du collège employeurs et de 5 représentants désignés par chacune des organisations syndicales du collège cadres ; le mandat de ces représentants et de leurs suppléants est de 2 ans. Le nombre et la localisation des CPR sont fixés par le conseil d'administration : actuellement, 14 comités couvrent les différentes régions administratives métropolitaines, à l'exception de la région Ile-France.
- [71] Selon le règlement intérieur du 7 février 2001, les comités paritaires régionaux sont chargés de représenter l'APEC dans les régions, d'aider le conseil d'administration à adapter les activités de l'association aux conditions des régions et de contrôler l'exécution du programmes d'activités ainsi que la gestion financière des directions régionales de l'APEC.
- [72] Ils doivent être obligatoirement consultés par le conseil d'administration sur la politique générale de l'APEC et les programmes annuels d'activité. Chaque année une conférence générale réunissant le conseil d'administration ainsi que le président et le vice-président de chaque CPR doit être réunie avant la présentation du budget.

1.2.2.2. Un rôle réduit en pratique

- [73] Même si les situations sont assez inégales, les CPR ont globalement du mal à se constituer, à se renouveler et à fonctionner, soit par réticence de principe de l'un des collèges (carence de candidatures en Poitou-Charente-Limousin), soit en raison de la difficulté à attirer des représentants cadres, actifs et non retraités.

⁴ La qualité des gestionnaires de l'APEC n'est évidemment pas en cause, car il est leur est difficile de respecter leurs enveloppes limitatives sans constituer une petite marge de sécurité pour faire face à un surcroît imprévu de dépenses.

- [74] Les CPR sont très loin d'exercer les pouvoirs consultatifs importants que leur confèrent les textes. Constituant rarement des groupes de travail internes, la plupart des CPR se réunissent 3 fois par an, essentiellement pour entendre le directeur régional commenter le budget national et le bilan général de l'activité de l'APEC et faire périodiquement le point sur l'activité des centres APEC de la région. Quant aux quelques réunions élargies aux représentants des CPR, du conseil d'administration mais aussi de la commission Etudes, leur contenu relève davantage de l'information descendante que de l'échange mutuel entre le niveau national et le niveau régional.
- [75] Ne constituant pas un élément sur lequel le conseil d'administration peut s'appuyer soit pour définir une politique tenant compte des réalités régionales, soit pour contrôler l'action locale de l'APEC, les CPR ont une plus-value très variable dans la représentation de l'APEC en région, fonction du développement souvent assez faible de leur réseau d'influence.

1.2.2.3. Une relance incertaine

- [76] Le bilan globalement décevant des CPR, en dépit de quelques réalisations remarquables⁵, a conduit à poser la question du maintien de ces instances et cela, au sein même des CPR⁶.
- [77] Le président du conseil d'administration renouvelé en 2007 a engagé une redynamisation des CPR dont l'action est recentrée autour de deux axes :
- relayer l'image et porter la notoriété de l'APEC dans région, ce qui recouvre notamment l'organisation dans 8 régions d'un échange structuré avec les acteurs institutionnels (conseil régional, services de l'Etat, CESR, observatoires, fédérations professionnelles) ainsi que des actions d'information régionales pour mieux faire connaître l'offre de services auprès des adhérents des organisations gestionnaires de l'APEC ;
 - contribuer à la compréhension des réalités régionales et participer à l'adaptation de l'activité de l'APEC, ce qui passe par la meilleure prise en compte de la dimension territoriale dans les études et les services opérationnels de l'APEC (pôles de compétitivité, de mobilité) ainsi que par la rénovation des partenariats notamment avec les Universités (mesure de l'accès à l'emploi des jeunes diplômés, évolution des métiers à moyen terme, aide à la mise en place d'une formation à l'accès à l'emploi, accompagnement de publics en difficultés).
- [78] Cette relance a produit quelques résultats encourageants. Ceux-ci devraient être pris en compte dans les travaux de la commission territoriale nouvellement créée. Chargée de réfléchir à l'allègement du réseau sur la base des besoins de proximité des cadres, voire des entreprises, cette nouvelle commission spécialisée doit également réfléchir à la valorisation de l'apport potentiel que représentent les quelques 150 membres des CPR en termes d'accès aux décideurs locaux, de soutien aux partenariats, de contact avec les PME, voire d'apport d'activité et de chiffre d'affaires.

1.3. *Des difficultés de la gestion paritaire à résoudre par les partenaires sociaux*

- [79] En marge des réflexions stratégiques actuellement engagées, il importe également que les partenaires sociaux abordent plusieurs difficultés que soulève la gestion paritaire. Celles-ci concernent principalement la légalité de la cotisation forfaitaire, la place des activités commerciales dans les statuts et la destination des financements de la vie paritaire.

⁵ Ainsi de l'étude que le Département études et recherche a mené en 2004 en coopération avec 4 CPR sur les attentes des PME : spécificités importantes (gestion du personnel peu professionnalisée, absence d'anticipation du vieillissement, faible notoriété et attractivité), demande d'un service complet dans le cadre de la cotisation étendu agents de maîtrise et techniciens supérieurs, etc.

⁶ A titre d'illustration, les interrogations du CPR Bourgogne-Franche-Comté : « *Que faisons-nous ici ? Nous avons l'impression d'être « une cellule de chambre d'enregistrement ».* Les membres du CPR n'ont pas toujours toutes les informations » (relevé de décision du 20 février 2007)

1.3.1. La non conformité de la cotisation forfaitaire perçue par l'APEC

- [80] Comme détaillé dans l'annexe 1, l'APEC perçoit, selon les termes du protocole du 30 décembre 1975 passé avec l'AGIRC, une cotisation employeur et cadre composée de deux parts :
- pour 40 % des montants perçus, une cotisation proportionnelle de 0,060 % assise sur la tranche B des salaires des cadres (de 1 à 4 fois le plafond de la sécurité sociale) ;
 - et pour 60 % des montants collectés, une cotisation forfaitaire sur la tranche A des salaires (jusqu'au plafond de la sécurité sociale), ce forfait correspond à 0,060 % du plafond de la sécurité sociale.
- [81] Si la part proportionnelle de la cotisation est conforme à la convention collective étendue, sa part forfaitaire n'a aucun fondement réglementaire. La création en 1975 de ce forfait a en fait répondu à des préoccupations purement techniques, liées à la méconnaissance par l'AGIRC, collecteur de la cotisation APEC, des salaires versés dans la tranche A. Mais, depuis 1996, l'AGIRC connaît les salaires versés dans la tranche A et est donc techniquement en mesure de prélever une cotisation APEC proportionnelle sur la tranche A comme sur la tranche B des salaires⁷.
- [82] Il convient de souligner que ce forfait se traduit par une majoration indue des recettes de la cotisation APEC, qui pèse sur les seuls cadres aux revenus les plus modestes, inférieurs au plafond de la sécurité sociale (cadres débutants, autodidactes, de petites entreprises, en province, etc.). Selon l'AGIRC, l'existence du forfait conduit à prélever une cotisation au taux réel de 0,063 % et non au taux légal de 0,060 %, ce qui correspond à un versement annuel de 3,5 à 4 M€ dépourvu de base légale.
- [83] Le montant actuel des réserves de l'APEC, proche de 100 M€ est du même ordre de grandeur que le produit cumulé de ces prélèvements indus qui ont pénalisé les cadres aux revenus les plus modestes.

Recommandation n°1 : Réviser le protocole d'accord du 30 décembre 1975 entre l'APEC et l'AGIRC pour que soit supprimé le forfait de cotisation et que soit rétablie une cotisation intégralement proportionnelle de 0,060 %, conformément à la convention de 1966 étendue.

Etudier l'opportunité d'une compensation au moins partielle du préjudice subi pendant des dizaines d'années par les cadres aux revenus les plus modestes, en mobilisant les réserves de l'APEC sur des actions bénéficiant plus particulièrement à ces publics.

1.3.2. L'absence de mention des activités commerciales dans les statuts

- [84] La constitution d'une personne morale sous une forme associative, emporte normalement la poursuite d'un objet non lucratif. L'exercice d'activités lucratives n'est toutefois pas exclu, pour autant que les activités non lucratives gardent un caractère prépondérant, que les activités lucratives soient prévues dans l'objet social et qu'elles soient retracées par une sectorisation fiscale
- [85] Sur les deux premiers points, le développement commercial que poursuit l'APEC depuis une douzaine d'années pose des difficultés.
- [86] L'absence de mention des activités commerciales de l'APEC dans les statuts n'est pas conforme aux dispositions de l'article 470-8 du Code du commerce dont la méconnaissance constitue une infraction, passible d'une contravention de 5^{ème} classe.

⁷ Création en 1996, au profit de l'AGIRC, d'une Contribution exceptionnelle temporaire (CET) pesant à hauteur de 0,35 % sur les salaires des cadres des tranches A, B et C

- [87] Le caractère prépondérant des activités non lucratives s'effrite à mesure du développement du chiffre d'affaires facturé de l'APEC. Atteignant actuellement 15 % des recettes de l'association, ce chiffre d'affaires devrait certes être réduit à hauteur de 5 % par la cession de Courrier Cadres. Mais il pourrait sensiblement progresser pour autant que l'APEC obtienne une partie significative du marché de sous-traitance de l'accompagnement des cadres chômeurs passé par Pôle emploi : l'accompagnement de seulement 15.000 cadres chômeurs ferait ainsi progresser la part facturée de 25 points environ.
- [88] Au total, une activité commerciale atteignant un tiers des recettes ne représenterait plus tout à fait une « *activité accessoire* » au sens du questionnaire de sectorisation fiscale rempli en 2001 ni davantage une « *activité subsidiaire exercée à titre purement accessoire* » comme revendiqué dans la note technique adressée par l'APEC en 2008 au ministère de l'économie et des finances pour récuser sa qualification d'entreprise et bénéficier du régime communautaire relatif aux entités ayant une activité exclusivement sociale.
- [89] Si, au vu des éléments disponibles ou prévisibles, l'intensité de l'activité commerciale de l'APEC reste à court terme compatible avec le statut associatif non lucratif, l'incertitude demeure quant aux évolutions de moyen terme. Même si le président de l'APEC a publiquement assuré que « *notre objectif n'est pas d'accroître notre chiffre d'affaires coûte que coûte* »⁸, il importe que les débats actuels sur l'avenir de l'association précisent plus clairement si le développement commercial entériné depuis douze ans doit avoir ou non une limite et remettre en cause ou non le statut associatif de l'APEC.

Recommandation n°2 : Envisager la reconnaissance formelle des activités commerciales de l'APEC à l'occasion d'une actualisation de ses statuts. Préciser, dans le cadre des réflexions en cours des partenaires sociaux, l'objectif de développement commercial de l'APEC et sa compatibilité avec le maintien du statut associatif.

1.3.3. La destination imprécise des financements de la gestion paritaire

- [90] Dans son contrôle de l'APEC réalisé en 2007, la Cour des comptes relevait que le versement de près d'1M€ par an aux 6 organisations professionnelles et salariales qui désignent les administrateurs de l'APEC, n'est fondé sur aucune disposition réglementaire et ne repose que sur une décision de principe figurant au règlement intérieur : « *une contribution financière est accordée à chaque organisation membre pour lui permettre la rémunération de conseillers techniques* » (article 8)
- [91] Les versements annuels reposaient sur un vote global du budget, au sein duquel les sommes étaient imputées sur un compte « charges gestion organisations », sans qu'intervienne l'individualisation prévue au règlement intérieur. Par ailleurs, aucune indication n'avait pu être fournie à la Cour sur le nombre de conseillers techniques effectivement financés par chaque organisation, ni sur le montant de leur rémunération.
- [92] Depuis le contrôle de la Cour des comptes, la contribution financière aux organisations membres a évolué ainsi :

Tableau 2 : Contribution financière aux organisations professionnelles et syndicales

en €	2005	2006	2007	2008	2009	2010
compte 658 100	981 560	1 047 976	1 129 400	1 155 720	1 235 160	1 222 640

Source : Balance des comptes, budgets 2009 et 2010

⁸ Les Echos du 4 février 2010

- [93] Pour répondre aux critiques de la Cour, le montant annuel de la contribution financière fait désormais l'objet d'une résolution particulière, votée dans le cadre de l'examen du budget par le conseil d'administration. Le budget voté précise les modalités de calcul de la contribution indexée sur l'évolution de la masse salariale APEC ainsi que son versement en deux acomptes. Il détermine également la répartition de cette contribution sur la base de 3/8^{ème} pour la délégation employeurs et de 1/8^{ème} pour chacune des 5 organisations syndicales : ce qui donnait en 2008, 433 395 € pour le MEDEF et 144 365 € pour chaque fédération cadres.
- [94] Quant à la destination et à la justification des contributions versées, les instances de l'APEC ont préféré attendre les évolutions législatives finalement intervenues avec la loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale⁹. Ce nouveau dispositif législatif qui pèse d'abord sur les organisations bénéficiaires de financement, n'exonère pas l'APEC d'un effort accru de transparence dans le financement de sa vie paritaire. Cet effort passe par une clarification des conditions de financement de la gestion paritaire, en vue d'une éventuelle redéfinition des textes internes facilitant la justification des concours que les organisations membres de l'APEC enregistrent dans leurs comptes.
- [95] Dans cette perspective, la mission de contrôle a proposé au président et aux administrateurs qu'elle a rencontrés que la direction générale procède à un inventaire des différents types de financements, prises en charge et remboursements de la gestion paritaire, en s'inspirant de la démarche engagée dans les régimes de retraite complémentaire au début des années 2000. Cet inventaire précisant le cadre de financement, les types de concours accordés et les modalités de remboursement de frais (cf. pièce jointe n° 1) permettrait d'avoir une vue globale des montants en cause et pourrait conduire à la redéfinition de leur destination.
- [96] Ceci devrait permettre de fonder et d'objectiver davantage les résolutions du conseil d'administration qui, pour le vote de la contribution financière, ne se réfèrent désormais plus au règlement intérieur prévoyant le financement de conseillers techniques. Ainsi, en 2010, la résolution du conseil d'administration se réfère à « *la formation et l'information des représentants des organisations gestionnaires* », à « *l'animation du réseau de ces organisations dans le cadre des activités liées à la mise en œuvre des missions de service public* », à la mise en place « *de réunions périodiques d'échanges et de formation des représentants* ».

Recommandation n°3 : Procéder à un inventaire détaillant le cadre de financement, les types de concours accordés et les modalités de remboursement de frais, afin de présenter une vue globale du coût de la vie paritaire et des principaux postes de dépenses concernés.

⁹ Cette loi vise prioritairement à assurer la transparence des financements à niveau des organisations bénéficiaires de financements et non à partir des organisations versantes. Faisant de la transparence financière un des critères majeur permettant de déterminer la représentativité des organisations professionnelles et syndicales des employeurs et des salariés, la nouvelle loi impose à ces organisations de tenir des comptes annuels (art. L. 2135-1), d'assurer la publicité de ces comptes (art L. 2135-5) et de les faire certifier par un commissaire aux comptes (art. L. 2135-6).

2. LES RELATIONS AVEC LES POUVOIRS PUBLICS

2.1. *L'absence de relations structurées avec l'Etat*

2.1.1. Un acteur quasi-indépendant de la politique de l'emploi en France

- [97] L'absence d'une politique publique spécifique en matière d'emploi pour les cadres ainsi que le caractère paritaire de la gouvernance de l'association peuvent expliquer que l'Etat n'ait pas mis en place la moindre forme de supervision des activités de l'APEC. Les relations de l'Etat avec l'APEC se résument pour l'essentiel à la publication des arrêtés d'extension et d'élargissement des avenants à la convention de 1966 que concluent périodiquement les partenaires sociaux, le dernier avenant remontant à 1990. Aucune relation structurée n'a donc été construite et aucune convention n'est intervenue pour préciser ou actualiser les objectifs de la cotisation obligatoire perçue auprès des cadres et des entreprises.
- [98] L'APEC n'est donc pas un partenaire et encore moins un opérateur pour l'Etat. Elle ne s'est d'ailleurs jamais considérée comme un véritable acteur du service public de l'emploi, ne s'impliquant ni dans ses instances (conseils national et régionaux de l'emploi) ni dans ses structures opérationnelles (maisons de l'emploi).
- [99] Dans ces conditions, la vision de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGFEF) sur l'activité de l'APEC se limite au suivi de la coopération instaurée entre l'APEC et l'ANPE pour l'accompagnement des cadres demandeurs d'emploi. Cette vision est particulièrement partielle et réductrice dans la mesure où les activités principales de l'APEC sont centrées sur les entreprises et les cadres en activité.
- [100] Au niveau local, les services de l'Etat ont abandonné depuis 2005 la gestion de mesures d'emploi comme celle des stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) et n'ont plus de relations opérationnelles avec les structures territoriales de l'APEC. Dans leur nouvelles tâches d'ingénierie et d'expérimentation sociale, les préoccupations des services de l'Etat visent des publics fragiles dont le traitement n'est pas envisagé sous l'angle spécifique cadres (insertion des jeunes, maintien des seniors dans l'emploi, chômage de longue durée).
- [101] Dans ce travail d'ingénierie, l'APEC ne fait généralement pas partie des acteurs locaux qui sont mobilisés, même lorsqu'elle met en place des actions en direction de publics fragiles. L'exemple de la convention conclue entre la DRTEFP Rhône-Alpes et la DR APEC pour l'insertion dans l'emploi de jeunes des quartiers de zones urbaines sensibles (ZUS)¹⁰ apparaît exceptionnel : cette convention n'a d'ailleurs pas eu de suite au printemps 2009, lorsque l'APEC a mis en place un nouveau dispositif expérimental dans quelques grandes villes dont Lyon, pour l'accompagnement des jeunes diplômés des ZUS qui peinent dans la recherche de leur premier poste.
- [102] Ce n'est finalement qu'à partir des interrogations formulées en matière de droit de la concurrence par la Commission européenne que l'Etat et l'APEC se sont rapprochés pour redéfinir les missions de service public confiées à l'APEC. Alors que le ministère chargé de l'emploi se proposait de traduire ces engagements dans un contrat pluriannuel de performance, la solution finalement retenue est passée par la simple notification d'un mandat de service public, accepté à l'unanimité par le CA le 6 novembre 2008 (cf. 4^{ème} partie, point 1.1).

¹⁰ Avec un cofinancement de la Direction régionale pour une concentration de l'action de l'APEC sur une cohorte bien particulière (« discrimination positive »).

2.1.2. L'absence de contrôleur d'Etat auprès de l'APEC

- [103] Le décret n°55-733 du 1^{er} juin 1955 assujettit au contrôle général économique et financier de l'Etat (CGEFI) les groupements et organismes professionnels ou interprofessionnels autorisés à percevoir des taxes, redevances ou cotisations de caractère obligatoire. Il s'agit d'un contrôle externe visant à analyser les risques et à évaluer les performances de ces entreprises ou organismes de manière à veiller aux intérêts patrimoniaux de l'Etat.
- [104] Ce décret n'a jamais été appliqué à l'APEC et aucun contrôleur d'Etat n'assiste aux réunions du conseil d'administration.
- [105] Cette situation s'explique d'abord par les fortes réticences de cet organisme paritaire devant toute ingérence étatique susceptible d'affecter son indépendance de décision. Cette hostilité a réduit de fait l'intérêt de la mise en place d'un tel contrôle qui, pour être opérant et constructif, suppose un contexte coopératif.
- [106] La situation résulte également du fait que pour l'Etat, la mise en place d'un contrôle général économique et financier à l'APEC représente un enjeu faible. En effet, l'Etat ne verse pas de subventions à l'APEC et n'a aucun engagement de comblement de passif en cas de défaillance de la gestion paritaire. Dans ces conditions, le contrôle ne passe pas par un visa ni même par des avis formels sur les orientations stratégiques, les priorités budgétaires ou les opérations courantes (marchés, politique salariale, etc.). Très léger, le contrôle général correspond à une présence aux réunions de gouvernance et à une information sur les comptes de l'organisme.
- [107] Au-delà de l'obligation juridique qu'elle constitue, la mise en place d'un contrôle général économique et financier pourrait représenter un réel intérêt pour l'association et ses organisations gestionnaires. Au plan interne, le contrôle général peut fournir une plus value en termes de gestion (niveau pertinent des réserves, dynamisation encadrée des placements, etc.) ou de légalité (forfait de cotisation, pouvoir adjudicateur, etc.). Au plan externe, ce contrôle permet une structuration minimale des relations avec l'Etat, au travers d'une information sur la réalité des actions de l'APEC : de nature à corriger des perceptions erronées ou réductrices, cette information est une condition de la clarification des interventions de l'APEC au sein du service public de l'emploi et un facteur de reconnaissance favorisant le développement de partenariats.

Réponse de l'organisme : *[106 et 107] La désignation d'un contrôleur d'Etat semble n'avoir jamais été proposée par les Pouvoirs Publics. Les Partenaires sociaux comme le Conseil d'administration de l'Association n'en ont de ce fait jamais débattu. Il appartient aux Pouvoirs Publics d'apprécier la « plus-value » d'une telle présence et la problématique du comblement de passif telle que notée par le rapport.*

Observation de la mission : *Formellement, les pouvoirs publics n'ont effectivement pas « proposé » que l'APEC soit soumise aux textes qui lui sont applicables en matière de contrôle économique et financier. Il serait appréciable que, à l'occasion de ce rapport contradictoire, le conseil d'administration se saisisse plus activement du sujet pour se positionner quant à l'opportunité de la présence d'un contrôle d'Etat pour accompagner l'évolution de l'APEC.*

- [108] Il convient de préciser que l'intérêt de la mise en place d'un contrôle général économique et financier préexistait à l'approbation par le conseil d'administration du mandat de service public. Il n'en est pas moins manifeste que ce mandat renforce encore l'intérêt d'un tel contrôle pour conforter les garanties produites à la Commission européenne (cf. 4^{ème} partie, point 1.1).

Recommandation n°4 : **Débattre des modalités d'application des textes concernant le contrôle général économique et financier de l'Etat, en considération de l'intérêt que présente désormais un tel contrôle pour l'APEC.**

Faire intervenir devant les instances un membre du CGEFI en fonction à Pôle Emploi ou à l'AGIRC afin de prévenir tout malentendu quant aux objectifs et aux modalités d'un contrôle général économique et financier à l'APEC.

2.2. Des relations avec Pôle emploi qui se distendent

2.2.1. La coopération autour du placement des cadres chômeurs

- [109] Conformément à la convention collective du 18 novembre 1966¹¹, des coopérations sont établies avec l'ANPE dès 1969, par l'autorisation contractuelle donnée à l'APEC d'effectuer des opérations de placement par délégation de l'Agence. Cette coopération a été reconduite notamment par une convention à fin de placement en 1988.
- [110] Les relations prennent la forme d'une « co-traitance » à partir de la Convention nationale pour la mise en œuvre du programme d'action personnalisé pour un nouveau départ, signée par les deux organismes en juillet 2001. Par ce document, l'ANPE accepte de « co-traiter » 33 000 cadres chômeurs par an auprès de l'APEC afin que, moyennant un coût de 534 € par cadre, ceux-ci y élaborent leur Projet d'action personnalisé (PAP). Cette co-traitance est renouvelée en 2004 puis 2006 avant d'être prorogée par avenant jusqu'au 31 mars 2010.
- [111] Ces conventions de co-traitance fixent des protocoles de coopération entre l'ANPE et l'APEC et rendent obligatoire les échanges d'information, en particulier sur le retour à l'emploi des chômeurs suivis ou sur les manquements à leurs obligations de la part des demandeurs d'emploi.
- [112] D'après les termes de la convention du 29 juin 2006, le suivi est organisé à deux niveaux. Au niveau national, un comité de gestion, composé de représentants de chaque organisme, suit les flux et les réalisations et prend les décisions nécessaires au bon fonctionnement de la co-traitance. Un comité de pilotage national réalise quant à lui un bilan quantitatif et qualitatif du fonctionnement du partenariat. Au niveau régional, des comités de pilotage régionaux ont également été mis en place afin d'assurer un suivi régulier des objectifs régionaux.
- [113] Cette co-traitance s'est traduite au plan local par des coopérations opérationnelles autour de la gestion des flux de cadres chômeurs orientés vers l'APEC, de la mise en œuvre du dossier unique du demandeur d'emploi mais aussi d'expérimentations de gestion associant les Assedic. Toutefois, ces coopérations ont parfois fait l'objet d'une pratique minimale et purement quantitative par des responsables locaux de l'ANPE puis de Pôle Emploi, confrontés à la disproportion existant entre les efforts prévus en matière de pilotage et de suivi de la convention et la modicité des effectifs pris en charge par l'APEC.

2.2.2. L'absence de perspective sur de nouvelles coopérations

- [114] Les coopérations avec l'ANPE se sont largement cantonnées à la gestion des quotas de co-traitance. Il n'y a par exemple pas eu de rapprochement autour des offres d'emploi cadres publiés sur *apex.fr* et *anpe.fr*. Il n'y a pas davantage eu de coopération débordant sur les problématiques d'insertion des publics fragiles : ainsi, fin 2007, un projet de convention tripartite APEC/ANPE/DGEFP pour un déploiement plus efficace de l'action de l'APEC auprès des jeunes diplômés issus des banlieues n'a pu être concrétisé.
- [115] La fin de la co-traitance au profit d'une sous-traitance remet en cause les coopérations développées jusqu'à présent entre l'APEC et l'ANPE. De fait, les sous-traitants du service public de l'emploi ne sont pas liés à Pôle emploi par un partenariat ou un accord de gré à gré mais s'inscrivent dans une logique de prestation de services dans le cadre de procédures de marché ouvertes à tous les organismes assurant une activité de placement.
- [116] Même si elle disparaît largement, la coopération en matière de services aux cadres chômeurs garde un contenu, ne serait-ce que pour définir le niveau de prestation offert par l'APEC à des cadres chômeurs suivis par Pôle emploi ou un opérateur privé de placement.

¹¹ Article 1^{er} ter : « (...) l'APEC devra : 1° S'efforcer d'établir avec les pouvoirs publics un protocole d'accord et de coopération en vue de préciser les modalités d'échanges techniques possibles entre elle-même et l'ANPE aux fins d'améliorer les conditions de placement des cadres à la recherche d'un emploi (...) ».

- [117] Au-delà, des besoins d'articulation sinon de coopération existent toujours entre Pôle emploi et l'APEC. Constituant le nouvel opérateur du service public de l'emploi sur lequel s'appuie l'Etat, Pôle emploi, est en effet compétent pour intervenir auprès de tous les actifs dans les domaines où l'APEC exerce ses activités en direction des seuls cadres : intermédiation, conseil en recrutement des entreprises, accompagnement des demandeurs d'emploi ou des cadres en activité, aide à la sécurisation des parcours professionnels. L'intervention de l'APEC au sein du service public de l'emploi doit donc être clarifiée.
- [118] Il convient de souligner que l'objet social de l'APEC fait obligation à l'association de développer une telle coopération avec Pôle emploi, afin de favoriser les contacts entre les entreprises en quête de collaborateurs et les cadres à la recherche d'un emploi : « *Développer au maximum dans ce domaine, la coopération technique avec l'ANPE aux fins d'améliorer constamment les conditions de placement des cadres à la recherche d'un emploi et assurer la meilleure compensation des offres d'emploi non satisfaites sur le plan national et régional* » (article 2 des statuts).

Deuxième partie : l'organisation administrative de l'APEC

1. L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE GENERALE

1.1. Une organisation évolutive et largement centralisée

1.1.1. Un organigramme peu stabilisé

[119] Dans un souci d'adaptation régulière des structures aux enjeux ou aux pratiques, l'organigramme de l'APEC apparaît en constante évolution. Tel qu'il a pu être présenté à la mission en novembre 2009, cet organigramme comprend, sous l'autorité du directeur général :

- une direction générale adjointe, regroupant le pôle finances, le contrôle de gestion (budget, comptabilité analytique), l'unité juridique mais aussi le pôle Presse (Courrier Cadres) ;
- une direction stratégique créée en 2009 et chargée de l'élaboration de l'offre de service mais également de la conception et de l'ergonomie du site Web ;
- un département système d'information, renforcé d'une cellule maîtrise d'ouvrage ;
- un département études et recherche (DER) assez stable dans son périmètre ;
- un département communication interne et externe, déchargé des évènementiels (forums, salons) ;
- un département ressources humaines, également chargé de la paye mais aussi depuis 2009, des services généraux et des baux ;
- un département service clients (DSC) qui regroupe les services opérationnels mutualisés (marketing opérationnel, services à distance, partenariats et Pôle emploi, évènementiels, grands comptes) ainsi que le réseau territorial de 46 centres répartis en 4 directions régionales.

[120] Pendant la période durant laquelle le contrôle s'est déroulé, ce dernier département a sensiblement évolué : érigée en seconde direction générale adjointe, la DSC a perdu une de ses directions régionales mais s'est enrichie d'un nouveau département institutionnel chargé du *lobbying*, du *business corporate* et du développement international. L'autre direction générale adjointe s'est quant à elle renforcée de la direction stratégique et du département système d'information.

[121] S'agissant du management, le comité exécutif réunit chaque lundi autour du directeur général, les deux DGA, le directeur de la stratégie, le directeur des études et le DRH. Rassemblant 17 directeurs, les comités mensuels de direction sont élargis aux responsables régionaux, informatiques et *marketing* : visant d'abord à faire le point sur l'activité et à informer sur les enjeux, ils sont suivis de réunions d'équipes centrales ou locales au sein de chaque direction.

[122] Enfin, en amont de la préparation budgétaire, une réunion des 135 responsables de centres et services est organisée en fin de premier semestre pour détailler la stratégie à mettre en œuvre pour l'année suivante.

1.1.2. Un développement des fonctions centralisées

[123] Au-delà des évolutions de l'organigramme, les différents budgets permettent d'apprécier l'évolution du poids relatif des grandes fonctions au sein de l'APEC :

Tableau 3 : Evolution des effectifs budgétaires par département (APEC et AGBCC)

en etp	2009	2006	2003	2009/03
Fonctionnels	148,4	136,3	122,7	21%
direction générale	5,3	2,5	5,9	
direction générale adjointe	31,3	7,5	4,8	
administration et finances		39,5	40,7	
ressources humaines	39,9	18,5	13,0	
Système d'information	44,2	39,4	34,6	28%
communication et évènementiels	15,9	15,6	13,9	
marketing stratégique	11,8	13,3	9,8	
Ensemble des opérationnels	714,1	655,1	612,0	17%
<i>Fonctionnels passés opérationnels :</i>	<i>63,0</i>	<i>44,4</i>	<i>42,9</i>	<i>47 %</i>
études et enquêtes	41,9	35,9	37,1	13 %
coordination site web	15,0	7,0	4,0	
pôle presse	6,1	1,5	1,8	
<i>Opérationnels :</i>	<i>651,1</i>	<i>610,7</i>	<i>569,1</i>	<i>14 %</i>
DSC / direction	33,5	11,5	8,5	
DSC / services à distance	55,5	56,0	40,8	
DSC / Ile de France	241,1	247,4	237,2	
DSC / Nord-Est	75,3	60,9	57,8	
DSC / Ouest-Centre	105,0	72,3	66,7	
DSC / Sud-Ouest		65,7	60,5	
DSC / Sud-Est	120,2	96,9	97,6	
<i>DSC des 4 régions*</i>	<i>542,6</i>	<i>543,2</i>	<i>519,8</i>	<i>4 %</i>
Sous-total	843,0	791,4	734,7	15 %
Courrier cadres	30,3	43,8	38,0	-20 %
Total général	873,3	835,2	772,7	13,0%

* non compris 19,5 CDD recrutés en 2009 pour une action en faveur des jeunes diplômés des ZUS

Source : Budgets annuels APEC

Réponse de l'organisme : [123] Les variations d'effectifs répartis par direction correspondent, à l'exception du Département des systèmes d'information des modifications de l'organisation (par exemple, la croissance apparente des effectifs du DRH entre 2006 et 2009 est due au transfert des Services Généraux à ce département).

Observation de la mission : Vu.

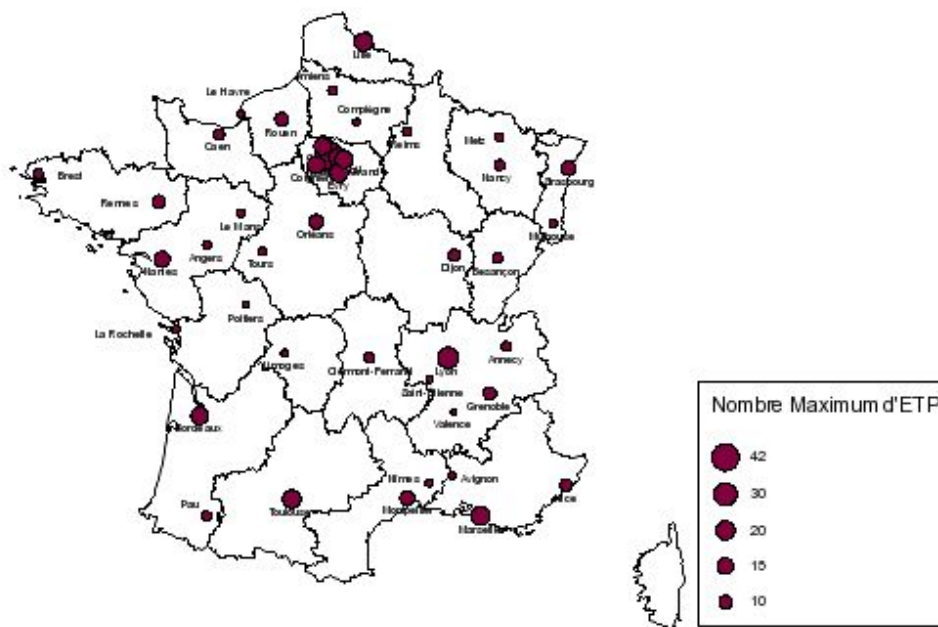
[124] Sur la période, la progression des effectifs apparaît relativement équilibrée entre les départements fonctionnels du siège, qui regroupent 17 % des postes, et les départements dits opérationnels. Cet équilibre relatif résulte toutefois de l'extension des contours des services opérationnels qui intègrent désormais plusieurs fonctions centralisées ou mutualisées : services à distance (validation de 150.000 offres d'emploi, télémarketing), marketing opérationnel (*process métiers*) administration des ventes (contrats, remises), évènementiels (salons, forums), partenariats (convention avec les Universités), grands comptes (suivi de 60 groupes), etc. L'expertise qui se trouvait auparavant dans le réseau est remontée au niveau central et mutualisée.

[125] En s'en tenant aux seuls effectifs employés dans le réseau des centres locaux, la progression est de 4 %, au regard d'une croissance de 40 % des emplois hors centres APEC.

1.2. Un réseau de 46 centres répartis dans 4 directions régionales

[126] L'APEC dispose d'un réseau de 46 centres, répartis sur l'ensemble du territoire métropolitain. Ceux-ci sont supervisés par 4 directions régionales.

Répartition des ETP par centre APEC



Source : Mission d'après des données de la DRH de l'APEC

[127] Les centres assurent l'essentiel des activités opérationnelles de l'association. Si l'on se réfère à la comptabilité analytique, ils représentent plus de 80 % du total des fonctions opérationnelles de l'association hors *Courrier cadres*¹².

1.2.1. Une organisation peu déconcentrée

[128] Le département service clients (DSC) réunit l'ensemble des services opérationnels de l'APEC. Le directeur général adjoint chargé du DSC dispose de l'autorité hiérarchique sur les directeurs régionaux, qui sont eux-mêmes les managers directs des responsables de centres.

¹² Si l'on rapporte l'activité des centres aux activités totales représentées par les fonctions opérationnelles directes à l'exception de *Courrier cadres* et des fonctions opérationnelles mutualisées

- [129] L'organisation interne des directions régionales comme des centres est homogène. Les grands centres voient leurs personnels répartis en groupes relevant de l'autorité d'un chef de groupe. Les équipes de consultants sont composées sur un modèle identique de mixité des compétences, excluant toute spécialisation des équipes¹³.
- [130] Les marges de manœuvre données au réseau s'avèrent limitées. Les centres ne disposent d'aucun budget propre. Les directions régionales voient leur autonomie budgétaire limitée à leurs frais de réception ainsi qu'à un budget permettant de faire ponctuellement appel à des intérimaires. Si l'APEC a fréquemment recours à l'expérimentation, ses prestations s'avèrent normées de manière précise par des procédures formalisées couvrant le spectre de l'offre de services.
- [131] Cette centralisation est logique dès lors que l'APEC entend délivrer des services identiques sur l'ensemble du territoire métropolitain. La programmation budgétaire opérationnelle pourrait toutefois être utilisée dans une logique de négociation d'objectifs et de moyens avec les centres. Si elle ne constitue pas aujourd'hui une base fiable, en particulier du fait de l'absence de données utilisables en matière de production réalisée, elle pourrait sous réserve d'amélioration représenter à l'avenir un outil de responsabilisation du réseau des centres.

1.2.2. Un réseau dont le dimensionnement a peu évolué entre 2006 et 2009

- [132] Au cours de la période 2005-2009, le réseau des centres APEC n'a été modifié que par deux éléments :
- ✚ Le passage en 2006 de 5 à 4 directions régionales, le périmètre d'action de la direction régionale de Bordeaux se trouvant réparti entre les directions régionales situées à Lyon et Rennes ;
 - ✚ La création en 2007 de deux centres supplémentaires à Paris (centres de Montparnasse et du boulevard Richard-Lenoir), par division du centre hébergé jusqu'alors dans les locaux du siège de l'APEC, boulevard Brune.
- [133] Au cours de la même période, les effectifs du réseau des centres sont restés stables (+2%). Pourtant, la nature des activités de l'APEC a considérablement évolué, et la nature de la demande adressée au réseau s'est transformée. Les services à distance se sont développés tandis que les services de proximité destinés aux personnes physiques ont reflué.
- [134] Le département de la stratégie a transmis des données de production provenant de l'applicatif STAD, permettant d'effectuer des requêtes à partir de données saisies dans l'application de gestion CDM.

Tableau 4 : Nombre de consommations retracées dans les indicateurs opérationnels (STAD)

	2006	2007	2008	2009	2009/ 2006
Conseil :	<u>290 178</u>	<u>280 057</u>	<u>300 168</u>	<u>321 764</u>	<u>10%</u>
dont conseil individuel	229 006	210 953	224 284	242 792	6%
- en face à face	159 339	124 157	111 785	107 347	-33%
- à distance	69 667	86 796	112 496	135 443	94%
dont conseil collectif	61 172	69 104	75 884	78 972	29%
Mise en relation (produits en ligne)	<u>1 432 672</u>	<u>1 932 748</u>	<u>4 277 571</u>	<u>5 476 776</u>	<u>282%</u>

Source : APEC, département de la stratégie

¹³ A l'exception notable de l'un des trois groupes du centre de Paris – boulevard Richard-Lenoir, spécialisé dans les services destinés aux jeunes diplômés.

Tableau 5 : Nombre de clients retracés dans les indicateurs opérationnels (STAD)

Public	Types de prestations	2006	2007	2008	2009	2009/ 2006
Cadres et jeunes diplômés	<u>Conseil :</u>	<u>95 086</u>	<u>78 206</u>	<u>71 951</u>	<u>74 652</u>	<u>-21%</u>
	dont conseil individuel	86 747	71 855	65 591	69 929	-19%
	<i>en face à face</i>	81 068	60 627	53 464	56 053	-31%
	<i>à distance</i>	38 901	40 794	42 560	47 697	23%
	dont conseil collectif	37 047	33 564	38 831	42 291	14%
	<u>Mise en relation (produits en ligne)</u>	219 983	237 891	418 330	459 527	109%
Entreprises	Diffusion postes	183 652	234 340	301 509	227 103	24%
	Événementiels	397	507	558	473	19%
	Formations inter	648	516	628	342	-47%
	Formations intra	148	143	176	221	49%
	Bilans individuels	721	879	638	632	-12%
	Qualification			109	324	
	Chiffre d'affaire réseau	7 221	8 563	10 956	9 721	35%

Source : APEC, département de la stratégie

- [135] L'observation des données tend à montrer le développement des prestations effectuées à distance, qu'il s'agisse de prestations en ligne ou de prestations à distance effectuées par les centres, et le recul des services rendus en proximité par les centres APEC.
- [136] L'adéquation du réseau à ces évolutions n'a pas été analysée par le DSC. Ce dernier ne dispose pas d'informations sur la production et la charge de travail globales des centres dans une perspective pluriannuelle. L'établissement de telles données (cf. tableaux *supra*) a nécessité des recherches effectuées par le service du contrôle de gestion et le département de la stratégie à la demande de la mission. La productivité des centres n'est pas davantage suivie.
- [137] La mise en place d'un tel suivi est d'autant plus nécessaire que la fin de la convention de co-traitance ne manquera pas de générer de très fortes distorsions de charge de travail entre les unités territoriales de l'association.
- [138] La direction générale de l'APEC a indiqué souhaiter modifier le modèle d'organisation managériale à partir de 2010 avec la mise en place d'équipes dédiées à la mobilité ou au *sourcing*. Le projet consiste à regrouper les conseillers et consultants répartis sur plusieurs centres dans des équipes spécialisées dans les prestations dédiées aux entreprises, d'une part et dans les services aux personnes physiques d'autre part. Ces unités fonctionnelles réparties sur plusieurs sites seraient placées sous l'autorité d'un manager lui-même spécialisé¹⁴.

Réponse de l'organisme : [138] *La spécialisation par filières Métiers (Services à la personne et Services aux entreprises) est effective depuis 2008. C'est d'une part le bilan positif établi à l'automne 2009 de ce choix et la nécessité de renforcer le management de proximité qui ont conduit à étendre ce principe d'organisation au management fin 2009 (mise en œuvre en mai 2010).*

Observation de la mission : Vu

¹⁴ Cette évolution a été préparée par le non remplacement des managers de petits centres lors de leurs départs naturels. Les centres concernés étaient alors placés sous l'autorité du manager d'un centre plus important le plus proche. Au 31 décembre 2008, une dizaine de centres étaient concernés par cette mutualisation.

[139] Cette nouvelle organisation envisagée présente l'intérêt de permettre des synergies entre les centres actuels dépassant le cadre des mutualisations et transferts de charges actuels. Elle permet en outre de prendre en compte le faible apport d'une présence territoriale aux fonctions commerciales que l'APEC entend développer. En revanche, elle comporte le risque de déconnecter les managers de l'APEC de leur environnement politique (Etat, Conseil régional, direction régionale de Pôle emploi, etc.), et nécessite d'assurer une coordination qui demeure indispensable entre les activités de mobilité et les activités de *sourcing*, afin d'assurer un service efficace d'intermédiation sur le marché du travail.

Réponse de l'organisme : [139] *En complément à l'observation faite au § 138, il ne s'agit pas d'une « nouvelle organisation envisagée », mais de l'achèvement d'une organisation par métiers.*

S'agissant du risque de « déconnecter les managers de l'APEC de leur environnement politique », il convient de noter que :

- *les anciens responsables de centre n'étaient pas en situation d'assumer le rôle que semble leur donner la Mission (ce point était d'ailleurs régulièrement relevé par les Comités paritaires régionaux).*
- *dans les instances politiques qui sont évoquées, les partenaires sociaux siègent en tant que tels.*
- *le Conseil d'administration a créé, en juin 2009, une Commission Territoire & International chargé de l'éclairer sur ces problématiques.*
- *la nouvelle organisation a porté création d'un département spécialisé, chargé de développer une action systématique et de gérer des relations avec les acteurs régionaux et institutionnels.*

Observation de la mission : *Observation maintenue en ce qui concerne le rôle des responsables de centres, dont le rôle peut être important dans les relations inter institutionnelles, mais diffère effectivement selon le degré d'implication des comités paritaires locaux, lui-même très variable. Vu pour les autres éléments d'information, qui étaient connus de la mission.*

2. LES FONCTIONS CENTRALES

2.1. La gestion du budget et des finances

[140] Au sein de la direction générale adjointe, cette gestion incombe au pôle finances et au service du contrôle de gestion. Les développements qui suivent seront consacrés :

- à la gestion budgétaire qui relève du contrôle de gestion, également compétent pour la comptabilité analytique (abordée en II.2.2.2.) ainsi que pour l'analyse des prix de revient (tarification des produits facturés et réponse aux appels d'offres comme la sous-traitance de Pôle emploi) ;
- au contrôle interne, aux procédures de marché, à la comptabilité générale et à la gestion financière suivis par le pôle finances.

2.1.1. Une gestion budgétaire bien structurée au suivi de laquelle les instances doivent être davantage associées

2.1.1.1. Une élaboration budgétaire structurée

[141] Très générales, les orientations stratégiques fixées par le conseil d'administration ne peuvent constituer une trame directement opérationnelle dans l'élaboration du budget. Ces orientations fondent surtout les axes de développement que la direction générale de l'APEC diffuse aux services dans sa note de cadrage, en juillet n-1.

- [142] Dans le cadre de la prévision budgétaire opérationnelle (PBO) mise en œuvre depuis 2005¹⁵, chaque responsable opérationnel doit proposer la contribution qu'il compte apporter aux objectifs nationaux de développement, en tenant compte des spécificités de son service, des orientations régionales et des compétences de son équipe. Effectuée sur la base des maquettes présentée en septembre n-1 par le contrôle de gestion, cette construction se traduit dans des plans d'action opérationnels quantifiant les prestations à produire et ventilant nominativement les effectifs du service ou centre sur les différentes activités : prestations préfinancées par la cotisation obligatoire, prestations facturées, accompagnement des chômeurs cofinancé par une subvention de Pôle emploi.
- [143] Les différents plans sont consolidés et, après arbitrages et validation par la direction générale, permettent de finaliser en novembre n-1, une PBO comportant une prévision de dépenses mais aussi .des recettes liées au chiffre d'affaires.
- [144] Pour la cotisation, principale recette de l'APEC, les estimations se fondent sur les prévisions transmises en septembre n-1 par l'AGIRC (cf. annexe 1). Pour 2009, les prévisions de l'AGIRC comportaient une hypothèse haute à 95,53 M€ et une hypothèse basse à 94,74 M€. Par prudence l'APEC a retenu dans son budget une prévision de 94,00 M€. L'estimation des cotisations encaissées pour 2009 est de 94,92 M€
- [145] En décembre n-1, le projet de budget est examiné avec les trésoriers pour vérifier sa conformité avec les orientations fixées par le conseil d'administration. Il est ensuite transmis au bureau en janvier n pour observation et validation. Il est enfin adopté début février par le conseil d'administration sur rapport des trésoriers.

2.1.1.2. Un suivi perfectible de l'exécution budgétaire par les instances

- [146] Le budget voté par le conseil d'administration est limitatif et n'est pas modifiable dans son équilibre général : en cas de majoration de recettes, le conseil est informé et, le cas échéant, donne son aval au financement d'actions nouvelles ; en cas de majoration des charges, la direction de l'APEC prend les mesures nécessaires d'économie ou d'étalement des dépenses (gel des recrutements, report de projets, etc.)
- [147] Le suivi budgétaire est assuré au quotidien par les cinq contrôleurs de gestion, spécialisés à la fois horizontalement par types de dépenses ou recettes (masse salariale, frais généraux, produits facturés, *Courrier cadres*, ..) et verticalement par services. Chaque jour, ces contrôleurs vérifient les engagements effectués la veille par les responsables de budgets pour s'assurer de la disponibilité des crédits et la correcte imputation des engagements.
- [148] Depuis 2006, le service du contrôle de gestion dispose d'outils mensuels de pilotage du solde budgétaire avec un tableau mensuel des dépenses, un suivi spécifique de *Courrier cadres* et un tableau de bord des effectifs. En cas de sur ou sous consommation, un redéploiement de crédits peut être effectué entre actions voire entre services.
- [149] A compter de mars ou avril, des situations budgétaires mensuelles sont adressées à chaque responsable de budget pour leur permettre d'apprécier les marges disponibles au regard de la petite enveloppe qui leur a été attribué en début d'année (remplacement d'absences, organisation de quelques manifestations). Ces situations qui mentionnent également quelques autres postes de dépenses caractérisant le coût de fonctionnement du service, ne sont pas conçues pour permettre aux responsables opérationnels de mesurer la rentabilité de leur centre de service. De même, aucun suivi quantitatif fiable des volumes de production prévus par en PBO n'est disponible (voir *infra*), de sorte que des prévisions peu réalistes ne sont pas aisément détectables.

¹⁵ Cette Prévision des moyens Budgétaires nécessaires pour réaliser des plans d'action Opérationnels conduit à ventiler les ressources humaines de chaque centre de services sur les différentes activités de l'APEC au regard des objectifs de production et des temps standards définis pour chaque production par le marketing stratégique. La PBO ne s'exprime qu'en unités de temps, d'ETP ou de volume d'activité et non en euros

[150] S'il apparaît techniquement performant, le suivi budgétaire devrait être renforcé au niveau des instances, même si l'enjeu peut paraître encore faible compte tenu du caractère encore très général des orientations budgétaires fixées à la direction générale (cf. I.1.1.2).

[151] Au-delà du fait que les trésoriers n'exercent que partiellement leur rôle statutaire en matière de suivi budgétaire (autorisation des transferts), il convient surtout de relever que depuis 2006, les instances ne sont plus informées de l'exécution définitive des budgets qu'elles approuvent. Ainsi, le conseil d'administration vote en février le budget de l'année au vu d'une estimation de la réalisation du budget de l'année précédente, sans disposer ultérieurement de l'information définitive, disponible en mars à la clôture des comptes.

Réponse de l'organisme : *[151] Le point soulevé sur le suivi de l'exécution budgétaire peut se régler par un suivi trimestriel (plutôt que par une relation entre budget et arrêté des comptes). Il est également prévu avec les Trésoriers d'engager un travail pour mettre en place une prévision budgétaire pluriannuelle. La priorité donnée aux travaux relatifs au mandat et à la gouvernance de l'Association a fait passer ce projet au second plan.*

Observation de la mission : *La mission prend acte du suivi trimestriel et de la prévision pluriannuelle. Maintien toutefois de l'observation visant à ce que ne soit pas omise l'information de base des instances, constituée du rapprochement entre le budget qu'elles ont initialement voté et le budget définitivement exécuté par la direction générale.*

[152] Cette situation ne permet pas aux instances d'apprécier correctement la qualité de la programmation budgétaire de l'association. A partir des éléments demandés au contrôle de gestion, l'exemple des exercices 2007 et 2008 peut être ainsi présenté :

Tableau 6 : Qualité de la réalisation budgétaire définitive

en K€	2008				2007			
	Budget Voté	Réalisation estimée	Réalisation définitive	en %	budget voté	Réalisation estimée	Réalisation définitive	en %
Résultats hors PAGA :								
produits d'exploitation	123 538	127 006	128 406	4%	122 808	128 551	128 844	5%
dont cotisation	90 611	92 261	92 266	2%	85 371	89 221	89 228	5%
charges d'exploitation	124 844	123 937	123 815	-1%	122 815	122 203	124 567	1%
dont projet Opéra	1 132	-157	-138		0		0	
Résultat d'exploitation	-1 306	3 069	4 591		-7	6 348	4 277	
Résultat financier	2 500	3 042	2 594	4%	3 083	1 960	2 171	-30%
Résultat exceptionnel	0	-142	-222		0		-303	
Résultat net	1 194	5 969	6 963		3 076	8 308	6 145	
charges PAGA	99	-913	-876		-1 315	-1 353	-1 418	
IFA	-32	-32	-32		-50	-50	-50	
Résultat net yc PAGA	1 261	5 024	6 055	380%	1 711	6 905	4 677	173%

Source : mission à partir des données du contrôle de gestion

[153] En 2008, les instances se sont ainsi prononcées au vu de produits inférieurs de 2 M€ aux réalisations finales alors qu'en 2007, c'étaient les charges estimées qui étaient inférieures de 2 M€ aux réalisations.

- [154] Par ailleurs, il apparaît également souhaitable que soient stabilisées les présentations des grands projets et qu'ils soient intégrés au budget général, par exemple sous forme de budgets annexes, afin de faciliter la compréhension des évolutions d'un budget à l'autre.

Recommandation n°5 : Rétablir l'information des instances sur les réalisations budgétaires et stabiliser les présentations des grands projets afin de permettre aux instances d'apprécier la qualité de l'exécution des budgets qu'elles votent et la portée du principe d'équilibre général qu'elles défendent.

2.1.2. Une démarche de contrôle interne à amplifier et à formaliser

2.1.2.1. Les éléments de contrôle interne

- [155] L'APEC est engagée depuis plusieurs années dans un travail de formalisation de ses procédures internes. Ce travail relève plus particulièrement du marketing opérationnel pour les procédures métiers et du pôle finances pour celles qui concernent l'administration générale.
- [156] S'agissant de l'administration générale, cette formalisation concerne notamment les procédures suivantes : gestion des biens, appel d'offres, engagements de commande, note de frais, facturation, règlements, avances et acomptes et recouvrement. Conformément aux recommandations du commissaire aux comptes, cette formalisation doit s'accompagner d'une définition, traçabilité et documentation accrue des contrôles opérés dans le cadre de ces procédures (contrôle de gestion, service comptable, service juridique, notamment).
- [157] Au-delà de cette formalisation et de cette documentation des procédures, une réflexion informelle s'est engagée en 2007 dans quelques services autour des préoccupations de sécurité : en particulier, sécurités physiques à la direction des services informatiques et risques de fraudes internes et externes au pôle finances.
- [158] Ces réflexions se sont traduites en administration générale par l'introduction ou le renforcement de plusieurs sécurités : séparation stricte entre commande et paiement, suppression des caisses dans les centres, restriction de la création des comptes fournisseurs à quatre collaborateurs, création de signatures spécifiques aux seules pièces financières et comptables, prise de connaissance et contacts réguliers avec les chargés de banque pour que ces derniers soient en mesure de détecter rapidement des anomalies au regard du profil habituel de gestion de l'APEC.

2.1.2.2. La maîtrise des risques

- [159] Les progrès réalisés par l'APEC sont significatifs mais ne lui permettent cependant pas d'avoir une maîtrise suffisante de ses risques. Ceux-ci sont importants au regard des quelques exemples rencontrés par la mission :
- en matière comptable, des malversations de la responsable de la paye ont été mises à jour en 1999 par les commissaires aux comptes, pour un préjudice de 75 K€ ce qui a conduit au licenciement de cette salariée ; le calcul de la paye a été rattachée à la DRH, les virements et décaissements restant de la compétence du service comptable ;
 - en matière de paye, des lacunes ont été identifiées en 2008 par le commissaire aux comptes¹⁶ et leur complète correction a pu être affectée par le retard pris dans la mise en place du nouveau système d'information RH, suite à la défaillance en avril 2009 du prestataire pressenti ;

¹⁶ Les principales difficultés ont pu être corrigées : séparation des fonctions ne permettant plus aux gestionnaires de paie d'accéder à toutes les fonctionnalités du système RH (modification des données du personnel), remontée directe et sans ressaisie dans le calcul de la paie du fichier des notes de frais, rédaction en cours des notes de procédures administratives notamment sur la suppression des droits d'accès lors du départ de salariés du service. Le déversement du fichier de paie dans la comptabilité s'accompagne toutefois de rapprochements (net à payer/règlements à émettre, journal de paie fichier de paie) et contrôles de transcription qui ne sont pas systématiquement formalisés.

- en matière financière, la double signature requise pour les comptes courants et les comptes titres ne concerne pas le président de l'association ; rien ne s'opposerait à ce que le président, titulaire de ces comptes, déleste ceux-ci des quelque 130 M€ qui y figurent au 31 mars de chaque année ;
- en matière informatique, l'APEC a été victime en novembre 2005 d'attaques virales conduisant au blocage des postes de travail couplées à des incidents rendant indisponible l'application Cœur de métier ; un responsable de la sécurité a été désigné, les sécurités physiques ont été renforcées, un plan de reprise défini mais la politique de sécurité des systèmes d'information n'est pas formalisée alors que, l'APEC entrant dans une période d'incertitudes, le risque d'actes malveillants ne peut être écarté.

Réponse de l'organisme : *[159] Il ne semble pas nécessaire de faire références à des faits datant de plus de 13 ans (malversations commises en 1996 et 1997 au service paye et au Comité d'entreprise) dans un rapport portant sur la période 2006-2009 pour signaler d'éventuels risques. Les mesures ont été prises pour qu'une telle situation ne se reproduise pas et elle ne s'est jamais reproduite depuis.*

Observation de la mission : *Observation maintenue. Les comptes de la période sous revue du contrôle portent les traces de cette affaire effectivement ancienne. Il importe que les efforts qui ont été engagés soient poursuivis et intégrés dans une démarche plus globale, de façon à ce que l'APEC maîtrise davantage ses différents risques potentiels.*

[160] Il convient de souligner que les risques potentiels ne se cantonnent pas aux domaines ainsi énumérés : à titre purement indicatif, ils peuvent être également politiques (isolement de l'APEC, méconnaissance de son activité), juridiques (légalité de la cotisation forfaitaire, des marchés passés), médiatiques (image creuse ou désuète de l'association), commerciaux (déficience de la tarification, distorsion de concurrence), etc.

Recommandation n°6 : **Amplifier les efforts de sécurisation des procédures et développer une démarche plus formalisée de contrôle interne permettant d'identifier et de hiérarchiser les risques, d'ajuster en conséquence les procédures et d'en contrôler la bonne application**

2.1.3. Une procédure de marchés à mieux appliquer et dont les modalités doivent être revues sur la base des règles communautaires

2.1.3.1. La procédure d'appel d'offres

[161] Depuis 2000, l'APEC dispose d'une procédure formalisée d'appel d'offres, qui s'applique actuellement aux achats annuels supérieurs à 60 K€TTC. Pour les achats inférieurs à ce seuil, les responsables de budgets doivent procéder à une simple étude comparative de prix auprès de quelques prestataires, étude à conserver 2 ans aux fins éventuelles de contrôle.

[162] L'appel d'offres comporte la conception d'un cahier des charges qui doit constituer la base de la contractualisation avec le fournisseur retenu, l'élaboration d'une grille de critères de sélection hiérarchisés pour l'évaluation des offres, la liste des fournisseurs à consulter (au minimum 4 en règle générale), un planning prévisionnel et une note de synthèse sur l'objet, le contexte et les spécifications de l'appel d'offres. Pour les appels d'offres complexes, une étape complémentaire de présélection (*short-list*) peut être introduite afin d'auditionner les fournisseurs retenus, obtenir des précisions ou compléments ainsi que de nouvelles propositions de leur part.

[163] Cette procédure se caractérise par une volonté d'apporter aux administrateurs une garantie transparence dans la passation des marchés :

- le seuil de l'appel d'offres est bas dès lors qu'il s'apprécie dans un cadre annuel, par typologie de prestation ou par fournisseur et non par achat ;

- des regards croisés sur la passation des marchés sont prévus : les trésoriers sont destinataires de la note de synthèse des appels d'offres et peuvent participer au déroulement des opérations et au choix du fournisseur ; la direction générale valide les cahiers des charges et participe au choix du fournisseur, le pôle finances peut conseiller sur la procédure, assiste à l'ouverture des plis et assure la centralisation et la conservation des dossiers.

2.1.3.2. Les difficultés d'application

- [164] En raison du large pouvoir d'appréciation laissé aux services, l'application de la procédure apparaît très inégale et globalement assez faible. Sur la base des DADS2, 66 prestataires ont perçu en 2008 plus de 60 K€ de l'APEC pour un montant total cumulé d'un peu plus de 13 M€. Une cinquantaine de ces prestataires devaient relever de la procédure d'appel d'offres : seuls une quinzaine de prestataires étaient cependant couverts par un tel appel d'offres, pour une bonne part au Département études et recherche (DER).
- [165] Par ailleurs, quand les appels d'offres sont passés, les dispositions prévues par la procédure sont inégalement appliquées. Les dossiers les plus probants émanent du DER, familier des appels d'offres : les lacunes les plus notables se concentrent sur l'absence de critères explicites de sélection dans le cahier des charges communiqué aux prestataires pressentis. Dans les services recourant peu aux appels d'offres, les dossiers examinés par la mission présentaient des insuffisances importantes : absence de la liste des fournisseurs contactés, mention de critères de sélection peu objectifs ou très vagues¹⁷, défaut d'analyse formalisée des offres, extension considérable des prestations du contrat sans nouvelle mise en concurrence, etc.
- [166] Enfin, s'agissant des regards croisés sur les appels d'offres, il apparaît que les trésoriers ne s'associent pas, sauf exception, à la passation des marchés et que le rôle de conseil et de supervision du pôle finances n'est pas suffisamment développé pour assurer le respect des procédures.

2.1.3.3. Le cas des grands projets : restructuration du siège social et chantier informatique Opéra

- [167] Lancé en 2008, l'appel d'offres pour la restructuration du siège social construit en 1964 s'est traduit par une consultation de 6 entreprises sur la base d'un avant projet définitif avec variantes (restructuration avec locaux vides ou occupés). Les trois réponses reçues ont été analysées sur la base de la grille d'évaluation du cahier des charges (critères pondérés) pour une première notation avant audition des entreprises et attribution de la note définitive. L'entreprise la mieux notée a ensuite travaillé avec le comité d'études de l'APEC pour la mise au point définitive du projet et du budget avant d'être confirmée comme titulaire du marché en mars 2009.
- [168] Compte tenu de son ampleur exceptionnelle, ce projet de restructuration a étroitement associé les instances de l'APEC : un comité de validation a été créé auprès du bureau afin de réunir chaque mois les trésoriers, la direction générale, les responsables des services généraux et architecte afin d'organiser la gouvernance et valider les grandes étapes ; un comité de pilotage réunissant la direction générale adjointe, les services généraux et l'architecte étant chargé du suivi au quotidien de l'avancement du projet.

¹⁷ A titre d'exemple, l'appel d'offres sur l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la restructuration du siège comprend des critères tels que « motivation à prendre en main un tel projet », « crédibilité », « ténacité », « sens de l'anticipation ».

- [169] Cette association des instances s'est exprimée dans la validation initiale des choix structurants puis dans la validation du choix de l'entreprise après analyse des offres et enfin dans la désignation finale du titulaire du marché après mise au point du marché. Elle a permis de gérer dans la transparence un projet complexe dont le budget prévisionnel initial de 14 M€ centré sur les exigences légales de sécurité et d'accès handicapés, a fortement progressé pour s'établir à 19,5 M€ Pour contenir les risques de dérapages liés à la sous-estimation des coûts, les instances ont pu ainsi convenir avec la direction de mesures telles que le recours à une entreprise générale, la fixation d'un prix maximum garanti, le plafonnement des honoraires d'architecte ou l'alourdissement des pénalités de retard.
- [170] Egalement engagé en 2008, le projet Opéra dont le budget a été fixé et tenu à 3,5 M€ a fait l'objet d'une information régulière des instances quant au choix de la nouvelle architecture informatique et de l'intégrateur accompagnant l'APEC. Les trésoriers ont manifesté leur volonté d'être associés au déroulement de l'appel d'offres, à l'analyse des dossiers présentés et au choix du prestataire.
- [171] Cet appel d'offres complexe s'est inspiré du code des marchés publics avec le recours à une formule de dialogue compétitif : une première étape de sélection de deux des trois offreurs sur la base des critères discriminants figurant dans le cahier des charges ; une seconde étape de construction avec les deux offreurs retenus de la solution globale d'intégration la plus en adéquation avec les objectifs et enjeux du projet ; une troisième analyse d'appréciation des deux solutions et de choix du meilleur intégrateur.

2.1.3.4. L'application de l'ordonnance du 6 juin 2005

- [172] En préalable au lancement de l'appel d'offres pour la restructuration de son siège, l'APEC a consulté un cabinet d'expertise juridique pour savoir si elle rentrait dans le champ d'application de l'ordonnance du 6 juin 2005 organisant des procédures de publicité et de mises en concurrence pour la passation des marchés d'un certain nombre d'entités non soumises au code des marchés publics.
- [173] Cette ordonnance s'applique aux « pouvoirs adjudicateurs » répondant à la définition suivante (art.3) : *« Les organismes de droit privé ou les organismes de droit public autres que ceux soumis au code des marchés publics dotés de la personnalité juridique et qui ont été créés pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial, dont :*
- a) Soit l'activité est financée majoritairement par un pouvoir adjudicateur soumis au code des marchés publics ou à la présente ordonnance ;*
 - b) Soit la gestion est soumise à un contrôle par un pouvoir adjudicateur soumis au code des marchés publics ou à la présente ordonnance ;*
 - c) Soit l'organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par un pouvoir adjudicateur soumis au code des marchés publics ou à la présente ordonnance ; [...] ».*
- [174] Considérant à titre principal que les cotisations obligatoires perçues par l'APEC n'avaient pas un caractère de financement public, le cabinet juridique concluait que l'association n'était pas un pouvoir adjudicateur soumis à l'ordonnance de 2005¹⁸. Sur ces bases, les instances de l'APEC ont décidé de ne pas appliquer une procédure non impérative et générant des coûts supplémentaires.
- [175] Cette position n'est plus tenable dès lors que le conseil d'administration a reconnu le caractère d'aides d'Etat des cotisations obligatoires et approuvé à l'unanimité le mandat de service public adressé à la Commission européenne (cf. 4ème partie).

¹⁸ Cette étude notait toutefois prudemment que *« compte tenu du caractère extensif de la jurisprudence de la cour de justice européenne sur la notion de pouvoir adjudicateur, on ne peut totalement exclure que les cotisations obligatoires soient considérées comme un financement public au sens de l'article 3 de l'ordonnance ».*

[176] Il convient en conséquence que le pôle finances de l'APEC actualise la procédure d'appel d'offres pour tenir compte des directives européennes transcrites dans l'ordonnance de 2005. Visant à assurer la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures, ces prescriptions sont détaillées par le décret d'application du 30 décembre 2005¹⁹.

[177] Tant au regard des dispositions actuelles de la procédure d'appel d'offres que des pratiques suivies par l'APEC pour ses marchés les plus importants, le recours à une procédure formalisée ne paraît pas poser de véritables problèmes (appel d'offres ouvert ou restreint, dialogue compétitif, procédure négociée, procédure de concours). La seule véritable innovation est constituée d'une obligation de publicité mais cette contrainte supplémentaire ne s'appliquera qu'aux plus gros marchés, soit moins d'une vingtaine par an.

Recommandation n°7 : Réviser la procédure d'appel d'offres pour y intégrer les seuils de publicité et de recours à une procédure formalisée.

Reconsidérer à cette occasion le niveau et les modalités d'application du seuil actuel de 60 K€ retenu par l'APEC pour la passation de ses marchés. Mettre en place un dispositif de contrôle interne garantissant la bonne application de la procédure ainsi révisée.

Réponse de l'organisme : *[161 et suivants] La procédure d'appel d'offres sera revue en intégrant les observations de la Mission. En 2001, les Trésoriers avaient souhaité la faire évoluer du fait de la technicité même des dossiers auxquels ils se trouvaient confrontés et qui appelle des compétences approfondies dans des domaines aussi complexe et divers que la finance, l'informatique, les télécommunications, le marketing.*

La solution retenue à l'époque a consisté à se détacher du formalisme de la candidature et de l'ouverture de plis. Il a été convenu que le département demandeur présente un dossier dans lequel il justifie l'objet de l'investissement ou de l'achat, les critères et raisons qui le conduisent à sélectionner les entreprises soumissionnaires qu'il propose, les critères de choix finaux.

Le dispositif a été amélioré, comme le note la Mission, avec des programmes d'investissements importants (Bd Brune, OPERA) qui ont aussi donné lieu au recours d'une assistance à maîtrise d'ouvrage, la direction générale se trouvant parfois dans la même situation que les Trésoriers pour apprécier tous les aspects de dossiers complexes.

Il est demandé régulièrement au Commissaire aux comptes d'auditer le respect de cette règle. Les observations de la Mission seront analysées avec la Commission de contrôle et les Trésoriers pour voir quels types d'amélioration peuvent être apportés sans alourdir les coûts et pénaliser une indispensable rapidité dans la prise de décision.

Observation de la mission : *La mission prend acte des mesures d'améliorations annoncées, qui doivent cependant s'inscrire dans le cadre de l'ordonnance du 6 juin 2005 applicable aux pouvoirs adjudicateurs.*

2.1.4. Une comptabilité dont la tenue est satisfaisante

2.1.4.1. Les documents annuels

[178] Les principes, règles et méthodes de base de la comptabilité sont appliquées par l'APEC sans dérogation. Les règles sont stables, le seul changement notable concernant l'application de la norme CRC2002-10 affinant les durées d'amortissement selon le type de biens immobilisés.

¹⁹ Au dessus d'un montant de 5 150 000 €HT pour les marchés de travaux et de 206 000 €HT pour les marchés de fournitures et de services, recours à une procédure formalisée avec publication d'un avis d'appel à concurrence au JOUE. A partir du seuil de 5 270 000 €HT pour les travaux et de 750 600 €HT pour les fournitures et les services, obligation de publicité supplémentaire, sous la forme de la transmission d'un avis de pré-information à l'Office des publications officielles de l'UE.

- [179] Le provisionnement se caractérise par sa prudence tant au niveau des litiges (provisionnés à 100 % des demandes de la partie adverse) que des créances clients (provisionnées à 100 % en cas de contentieux, couvertes par des taux importants de risques de non recouvrement dans les autres cas).
- [180] Abstraction faite des 72.000 heures de droits individuels de formation des salariés de l'APEC non demandées fin 2008, les engagements hors bilan sont constitués des indemnités de fins de carrière (IFC), sorties du bilan en 2001 pour être confiées à un gestionnaire extérieur. Depuis 2007, les engagements de retraite actualisés du personnel de l'APEC dépassent le montant de la valorisation du fonds externalisé. Atteignant 5,2 M€ fin 2008, l'insuffisance de couverture des engagements devrait être de 1,3 M€ à la fin 2009 : cette somme devra être portée dans les engagements hors bilan au 31 décembre 2009.

Réponse de l'organisme : [180] *L'« insuffisance de couverture des engagements » en matière d'indemnités de fins de carrières est relative. Elle dépend notamment des dispositions propres à l'entreprise (conditions de départ) et dispositions d'ordre public en matière d'âge légal de départ en retraite et de durée de cotisations. Une nouvelle valorisation de la dotation sera faite lorsque seront connues les nouvelles conditions de départ en retraite et, si cela se révélait nécessaire, un complément serait apporté lors de l'arrêté des comptes de l'exercice 2010.*

Observation de la mission : *La mission prend acte de l'ajustement régulier des dotations, au vu des besoins de couverture des engagements.*

- [181] Par ailleurs, ces engagements hors bilan ne peuvent comprendre, en l'absence de fait générateur intervenu sur l'exercice, les indemnités de rupture de baux que, dans une optique liquidative, l'APEC pourrait avoir à verser aux bailleurs des locaux occupés par ses 45 centres. Ces indemnités qui, selon le pôle finances, représenteraient en 2009 quelque 14 M€ devraient toutefois figurer dans l'annexe aux comptes annuels.
- [182] Les documents comptables portent la trace de quelques grands choix de gestion effectués par l'APEC. Au-delà de la sortie des IFC déjà évoquée, il convient de relever :
- la restructuration du siège social qui s'est traduite par une forte progression des dotations aux amortissements en 2008 et 2009 (+1,4 M€), plusieurs installations à détruire mais amortissables sur 20 à 30 ans ayant dû faire l'objet d'un amortissement accéléré en quinze mois ;
 - la reprise au 1er janvier 2008 des salariés de l'AGBCC et des activités de co-traitance qui a fortement impacté le compte de résultat en niveau des charges (salaires et charges sociales, taxe sur les salaires) comme des produits (fin de la refacturation des moyens APEC mais enregistrement des produits ANPE) ; l'impact sur le bilan est plus modeste (dettes de l'ANPE et produits constatés d'avance), une convention de dévolution des quelques biens de l'AGBCC devant légèrement majorer le bilan de l'APEC en 2009.

2.1.4.2. Le circuit des dépenses

- [183] Au terme d'un effort de structuration et de formalisation engagé depuis 2000, l'APEC dispose d'une procédure d'engagement et de règlement dont les principales caractéristiques sont les suivantes :
- l'engagement d'une dépense se concrétise, dans la plupart des cas, par la passation d'un bon de commande dans le logiciel comptable Agresso qui lui attribue un numéro ; cette commande déclenche l'engagement budgétaire, sous réserve de la disponibilité des crédits ;

- la signature des bons de commande (et des factures) relève du seul responsable du budget concerné pour les dépenses inférieures à 15 K€ du responsable budgétaire et de son directeur pour les dépenses inférieures à 60 K€ ou de la direction générale adjointe pour celles de moins de 150 K€ voire de la direction générale, pour les dépenses dépassant ce dernier seuil ;
- les factures fournisseurs avec leur numéro de commande sont adressées au service comptabilité qui les enregistre dans Agresso, après vérification des références au bon de commande avant de les renvoyer au service émetteur de la commande pour vérification et contrôle ;
- les factures contrôlées comportent le visa du responsable du budget et le visa technique du bénéficiaire de la prestation ; en fonction des seuils évoqués ci-dessus, ces visas doivent être accompagnés de ceux du directeur, de la direction générale adjointe ou de la direction générale ;
- les factures sont retournées au service comptabilité qui procède à l'émission du règlement fournisseur

[184] Les sondages réalisés par la mission sur une quarantaine de comptes 2008 n'ont pas mis en évidence de difficultés majeures dans la tenue de la comptabilité. Les dossiers 2008 sont accessibles et bien classés et comportent les pièces justificatives nécessaires.

[185] Les procédures d'engagement et commande apparaissent bien appliquées, avec notamment la présence des visas requis dans la quasi-totalité des cas. Les quelques remarques pouvant être faites concernent des délais de règlement qui peuvent dépasser la règle des 30 jours que s'est fixée l'APEC ou bien l'absence d'individualisation dans les comptes des remboursements de salaires pour des membres du conseil d'administration ou des CPR²⁰.

[186] S'agissant du remboursement des frais de mission qui, comme quelques autres postes de dépenses (salaires et charges, loyers, fluides, PTT, etc.) ne passe pas par l'établissement préalable d'un bon de commande, la procédure spécifique prévue est strictement appliquée s'agissant du visa du responsable et des barèmes de remboursement des frais exposés par les salariés de l'APEC. (déplacement, hébergement, repas seul).

[187] Conformément à la procédure des notes de frais qui prévoit que « *toute exception aux règles de l'APEC devra faire l'objet d'une demande formalisée préalable auprès du responsable budgétaire habilité* », les invitations externes et réceptions collectives sont cependant exonérées de barème en pratique et donnent lieu à un remboursement généreux, aux frais réels. Dans plusieurs cas, ces invitations intègrent les repas offerts aux membres des comités paritaires par le directeur régional : ces remboursements ne sont donc pas pris en compte dans les notes de frais propres aux CPR.

2.1.5. Une gestion financière globalement adaptée et prudente mais qui doit être mieux encadrée

2.1.5.1. Les enjeux financiers

[188] Si elle n'entre pas dans la vocation première de l'association, l'activité de gestion financière revêt une importance particulière au regard de l'importance des sommes placées par l'APEC, notamment au titre de ses réserves : au bilan 2008, les disponibilités et valeurs mobilières de placement représentaient ainsi 106 M€

²⁰ Les montants concernés soit 10 K€ figurent parmi les dépenses du compte 625900 Divers frais de mission.

- [189] Cette activité recouvre d'abord une gestion de trésorerie marquée par le rythme irrégulier d'encaissement des cotisations (cf. annexe 1). L'APEC doit ainsi gérer des pics trimestriels de recettes, notamment en début d'année (mars et juin) :
- les cotisations forfaitaires assises sur la tranche A des salaires des cadres sont perçues pour les $\frac{3}{4}$ en mars et pour $\frac{1}{4}$ en juin ; ces cotisations forfaitaires représentent quelque 60 % du montant total des cotisations encaissées par l'APEC
 - les cotisations proportionnelles assises sur la tranche B sont encaissées pour $\frac{1}{4}$ de leur montant chaque trimestre ;
 - enfin les régularisations au titre de l'exercice précédent interviennent en juin.
- [190] Dans sa gestion en trésorerie zéro, l'APEC place ainsi transitoirement ses excédents de recettes sur des instruments monétaires (Sicav ou certificats de dépôt) avant de procéder à leur liquidation au fur et à mesure de ses besoins de décaissement.
- [191] Mais l'importance de la gestion financière résulte avant tout du placement des réserves de l'APEC, inscrites pour près de 93 M€ au bilan 2008. Ces réserves sont également placées sur des instruments monétaires, mais pour partie dynamiques, ainsi que sur des fonds garantis.
- [192] L'appréciation de l'importance et de la performance de cette gestion financière peut tout d'abord être approchée à partir de la trésorerie au bilan et des résultats financiers de placement enregistrés ces dernières années²¹ :

Tableau 7 : Evolution des résultats financiers de l'APEC

	2008	2007	2006	2005	Total
Résultat financier (hors provisions) figurant au compte de résultat	2 394	3 129	3 274	2 764	11 561
Valeurs mobilières de placement et disponibilités figurant au bilan	106 000	93 812	89 581	94 316	-
	-	-	-	-	-

Source : Documents comptables annuels de l'APEC

- [199] Sur ces quatre ans, les résultats financiers représentent 11,5 M€ pour un résultat global de 5,2 M€ de l'APEC sur la même période. En d'autres termes, ce sont les produits financiers qui ont permis à l'APEC d'atteindre un résultat positif et de maintenir une progression de ses réserves (génératrices de nouveaux produits financiers).
- [200] La performance financière peut être plus précisément appréciée à partir des taux de rendement. Ces données, communiquées par le pôle finances à la direction générale, ne comportent pas toujours l'information synthétique sur le rendement global des capitaux moyens placés. Transmis à la mission pour les exercices 2006 à 2009, ces taux de rendement sont les suivants :

²¹ Les actifs financiers ne comportent pas de plus (ou moins) values latentes puisque la réalisation et le rachat de ces actifs au 31 décembre permettent d'enregistrer l'ensemble de leurs produits et de leurs charges.

Tableau 8 : Taux de rendement par classe d'actif de 2006 à 2009

en K€	monétaires réguliers	monétaires dynamiques	fonds garantis	Sous-total OPCVM	certificats de dépôt	Total
produits 2009	921	-	770	1 690	-	1 690
<i>Taux rendement</i>	1,28 %		2,17 %	1,49 %		1,49 %
produits 2008	2 601	6	- 1 464	1 143	536	1 679
<i>Taux rendement</i>	4,28 %	1,45 %	- 3,94 %	1,95 %	nd	nd
produits 2007	877	706	1 234	2 817	281	3 098
<i>Taux rendement</i>	3,84 %	1,73 %	3,35 %	3,07 %	4,45 %	nd
produits 2006	411	1 656	1 210	3 278		3 278
<i>Taux rendement</i>	2,85 %	3,48 %	3,59 %	3,34 %		3,34 %

Source : pôle finances APEC

2.1.5.2. La définition de la politique financière

[201] Jusqu'en 2000, la politique financière de l'APEC se résume à des placements de court terme en produits monétaires qui allient sécurité et rendements relativement attractifs. La formation d'un déficit d'exploitation jointe à la baisse des rendements monétaires a alors conduit le conseil d'administration, en juin 2000, à préconiser une gestion de trésorerie plus dynamique mais recherchant la plus grande sécurité possible.

[202] Le dynamisme dans la gestion est obtenu par une ventilation des placements selon leur durée et leur montant, sur la base de l'analyse du cycle de trésorerie : placements au jour le jour (monétaire), placements à 8 mois (monétaire/obligataire) ; placements à trois ans (fonds dédiés panachant monétaire/obligataire/fonds de fonds et action). Sur chaque classe, plusieurs sociétés de gestion sont mises en concurrence, avec des objectifs de surperformance de l'EONIA²².

[203] Pour minimiser les risques, les produits à risques élevés sont proscrits, les opérateurs doivent avoir une signature de qualité, les durées de placement sont limitées à 3 ans et s'accompagnent d'une garantie en capital à l'échéance.

[204] Ces règles de gestion qui figurent dans les procès-verbaux des réunions du conseil d'administration et du bureau de 2001 n'ont pas fait l'objet d'une formalisation particulière, notamment dans un règlement financier. Périodiquement et succinctement rappelées en conseil d'administration, ces règles sont toujours en vigueur et ont été globalement respectées.

[205] Cette situation appelle toutefois les observations et remarques suivantes.

1/ S'agissant des placements à moyen terme, les montants concernés ont sensiblement décliné pour ne plus représenter que 35 M€ au 31 décembre 2008. Cette évolution qui intervient en dépit de la croissance des réserves sur la période n'apparaît pas fondée sur des décisions explicites du conseil reposant sur une analyse des besoins en trésorerie de l'APEC. Par ailleurs, il apparaît qu'un fonds garanti a été souscrit fin 2006 à hauteur de 1 M€ avec un horizon à 5 ans, excédant la limitation fixée à 3 ans.

²² Euro OverNight Index Average, taux au jour le jour du marché monétaire

2/ La gestion dynamique paraît avoir emprunté la voie des instruments monétaires dits « dynamiques », c'est-à-dire alliant monétaire et titrisation. Cette voie n'apparaît pas conforme à la proscription de principe des produits à risques élevés, ces instruments présentent un niveau de risque non négligeable du fait de la méconnaissance de la composition de ces produits. Ces risques ne sont concrétisés et, en 2008, le rendement global des capitaux placés de l'APEC apparaît nettement inférieur à la performance de l'EONIA²³. En conséquence, la gestion financière a été sensiblement resserrée autour de quelques instruments monétaires réguliers (non dynamiques) accueillant en toute sécurité les 2/3 des placements au 31 décembre 2008 et de deux fonds garantis qui, bien que légèrement déficitaires, portent la recherche de rendement financier.

3/ La sectorisation fiscale des activités lucratives en 2001 puis la mise en place en 2008 d'une comptabilité analytique distinguant les activités concurrentielles n'a pas suscité d'actualisation des règles de gestion financière arrêtées en 2000. Même si à ce jour la question peut paraître un peu théorique au regard des déficits des activités lucratives et concurrentielles, il pourrait être judicieux que le conseil d'administration précise si la recherche de sécurité, incontournable pour le placement des fonds d'origine publique, doit ou non et dans quelle mesure, composer avec la recherche de rendement pour le placement (à venir) des fonds issus des bénéfices de l'activité commerciale.

2.1.5.3. La conduite de la gestion financière

- [206] La gestion quotidienne des fonds est déléguée à une petite dizaine de gestionnaires qui, dans leur majorité, sont des prestataires stables de l'APEC : au-delà du gestionnaire unique retenu pour les 35 M€ de fonds garantis, il n'y a pas de concentration trop marquée sur les placements monétaires réguliers alors que plusieurs sociétés enregistrant les moins bonnes performances gèrent de faibles montants.
- [207] Sous l'autorité de la direction générale, le pôle finances assure le suivi des résultats de la gestion de trésorerie et propose les allocations ou réallocations d'actifs financiers. Il convient de relever la production, en juin 2009, d'instructions pour la gestion des placements durant les congés d'été précisant l'organisation des permanences et fixant des positions prédéfinies d'arbitrage en cas de crise des marchés financiers (position de repli sur des fonds ne comportant que des titres Etat).
- [208] Les propositions d'allocation d'actifs sont transmises pour arbitrage à la direction générale. Les positions prises sont communiquées au trésorier au moyen d'un reporting mensuel des résultats de la gestion financière : un état détaillant tous les placements avec leur taux de rendement dans le mois, un état comparant pour chaque placement le taux de rendement du mois avec celui du mois précédent et avec celui du même mois de l'année précédente, un graphique positionnant les différents placements sur les 12 derniers mois au regard de la courbe de performance de l'EONIA. Ces états qui fournissent une vision détaillée mais non synthétique des placements au sein de chaque classe d'actifs permettent au trésorier d'exercer son rôle statutaire de surveillance de la trésorerie ; ce rôle de surveillance ne prend toutefois pas le caractère proactif que lui attribue la lettre des statuts (« *proposition au président des mesures, emprunts ou placements destinés à assurer la bonne gestion de la trésorerie* »).
- [209] Le conseil d'administration et le bureau sont informés des faits significatifs et des principales décisions prises sur les placements pour atteindre les objectifs de résultat financier inscrits dans le budget en début d'exercice.

Recommandation n°8 : Assurer une plus grande formalisation de la politique financière et permettre une meilleure implication des administrateurs (règlement financier, plan de placement, état synthétique de performance des capitaux moyens placés).

²³ Si l'APEC a pu sortir de plusieurs de ces fonds dynamiques, elle est restée bloquée à hauteur de 1,7 M€ dans l'un d'entre eux, fermé en 2007 en raison de son manque de liquidité : elle est toutefois parvenue à récupérer son capital investi, partiellement en 2007 puis totalement en juillet 2008

[210] Cette formalisation devrait prendre les formes suivantes :

- formalisation et actualisation des orientations stratégiques prises par le conseil d'administration en 2000-2001 dans un règlement financier définissant un certain nombre de règles d'allocation en fonction de la nature des ressources disponibles ; ce règlement pourrait le cas échéant distinguer les règles selon l'origine, publique ou privée, des fonds à placer ;
- supervision par les trésoriers de l'élaboration et de l'actualisation périodique par la direction d'un plan opérationnel de placement qui fixe les objectifs de rendements, précise la répartition des fonds selon la durée de placement et selon les différents supports, organise la mise en concurrence des différentes sociétés de gestion ;
- suivi de l'exécution de ce plan à partir d'états périodiques permettant d'apprécier directement et de façon synthétique les performances de la gestion financière sur la base de rendements rapportant les produits générés aux capitaux moyens placés, en comparaison des rendements monétaires, obligataires et actions observés sur le marché pendant la période.

2.2. Les modalités de suivi analytique des activités et des temps passés

2.2.1. Un dispositif analytique présentant des qualités techniques mais très largement perfectible dans son application

2.2.1.1. Une rénovation ambitieuse de la comptabilité analytique

- Le contexte de la refonte de la comptabilité analytique

[211] Initiée en 1998, la comptabilité analytique de l'APEC s'est progressivement enrichie de fonctionnalités permettant de suivre les budgets par centre de services, les différentes activités et prestations ainsi que les grands projets notamment informatiques. Cette comptabilité analytique s'est conformée dès 2000 aux exigences fiscales, en distinguant un secteur non lucratif et un secteur lucratif englobant *Courrier cadres*, le site *apec.fr* et les « autres activités lucratives ».

[212] La nécessité de retracer l'utilisation de la subvention de co-traitance versée par l'ANPE puis l'exigence communautaire d'une analyse des coûts transparente et objective pour établir la compensation des charges de service public, ont conduit l'APEC à engager en 2007 une profonde refonte de sa comptabilité analytique.

[213] Mise en œuvre pour l'analyse des comptes de l'exercice 2008, cette comptabilité doit répondre à trois préoccupations : les contraintes fiscales de sectorisation des activités lucratives, les exigences européennes de non distorsion de concurrence dans l'exercice des activités commerciales et enfin, les objectifs de pilotage interne de l'activité de l'APEC et de renforcement de la performance.

[214] Les règles directrices de la nouvelle comptabilité analytique ont été mises au point au sein de la direction générale adjointe de l'APEC. Avant sa validation en juin 2008 par le conseil d'administration, le dispositif a été présenté aux trésoriers et au commissaire aux comptes : il a été alors souligné que ce dispositif constituait un élément appréciable de gouvernance, dont la qualité reposait sur l'importance des charges affectées de façon directe.

[215] Avant tout conçue pour répondre aux exigences de la Commission européenne et de la DGEFP, cette comptabilité ne comporte toutefois pas encore de volet destiné au pilotage interne et à la comparaison des performances entre centres de services.

- La nouvelle architecture de la comptabilité analytique

[216] Les principes de comptabilité analytique suivis par l'APEC ont été annexés au mandat de service public transmis à la Commission européenne (cf. pièce jointe n° 2). Conformément à ces principes, le dispositif analytique comprend trois niveaux d'analyse :

1/ la nature de la charge ou du produit : les comptes comptables sont regroupés pour former de grandes catégories analytiques (cotisation, chiffre d'affaires, masse salariale, coûts d'environnement, achats de prestations externes, etc.).

2/ la fonction analytique, basée sur l'organisation de l'APEC :

- les fonctions de production, appelées fonctions opérationnelles directes (centres APEC, études et recherche, pôle presse),
- celles venant en support des équipes de production, appelées fonctions opérationnelles mutualisées (directions régionales, équipes centralisées dédiées à certaines prestations, centre de relation clients) ;
- celles fournissant un support externe, appelées fonctions transverses orientées clients (pôle web, communication, marketing) ;
- et les fonctions administratives du siège, appelées fonctions centrales (direction générale, gestion et finances, ressources humaines, services généraux, informatique).

3/ et enfin, la destination qui recouvre trois catégories générales : prestations préfinancées sur cotisation, prestations facturées et accompagnement des demandeurs d'emploi ; ces grandes catégories sont ensuite découpées en rubriques plus fines par bénéficiaires ou activités (par exemple, *Courrier Cadres* parmi les prestations facturées).

[217] Le dispositif analytique retient une affectation de charges, soit directe lorsque la charge est rattachable à une prestation précise, soit semi-directe lorsqu'elle est rattachable à l'une des trois grandes catégories de charges. Dans ce dernier cas, les dépenses doivent être ensuite réparties selon des clés entre les différentes prestations ou bénéficiaires de cette catégorie. Les affectations peuvent également être « spécifiques » lorsque les charges contribuent au fonctionnement général ou à l'image de l'APEC. Cette affectation spécifique est une affectation à 100 % aux activités préfinancées par cotisation : fonctions centrales du siège, système d'information, communication institutionnelle, financement paritaire, intéressement, dotations aux amortissements.

[218] La masse salariale est affectée sur la base des temps passés par prestation lorsque ceux-ci sont saisis par les salariés, notamment dans les centres (qui représentent 62 % des effectifs). Lorsque tel n'est pas le cas, la masse salariale peut être affectée intégralement à une prestation lorsque le salarié est dédié à cette prestation ou bien répartie entre plusieurs prestations sur la base d'une estimation des temps consacrés par le salarié aux différentes prestations. Les fonctions administratives des centres font l'objet d'une affectation identique aux « affectations spécifiques », c'est-à-dire une affectation intégrale aux prestations préfinancées.

[219] Les coûts d'environnement nécessaires à tout poste de travail quelle que soit l'activité (loyers, téléphone, poste informatique, etc.) se répartissent au sein de chacune des grandes fonctions, selon les mêmes pourcentages de répartition que ceux de la masse salariale.

- La présentation des résultats analytiques 2008

	Prestations préfinancées	Prestations facturées			Accomp DE	Total
		CCadres	autres	Total		
Produits	92 038	3 535	11 685	15 220	19 937	127 195
Cotisation	90 135	-	-	-	2 129	92 264
chiffre d'affaires net	1 903	3 535	11 685	15 220	17 808	34 931
<i>en % des produits</i>	72,4%	2,8%	9,2%	12,0%	15,7%	100,0%
Charges	79 789 67 %	7 928	11 671	19 599	19 429	118 817
fonctions opérationnelles directes	38 229 55 %	7 183	6 732	13 915	16 888	69 032
<i>dont masse salariale</i>	26 401 56 %	3 338	4 383	7 721	12 826	46 948
<i>dont coût d'environnement</i>	7 942 58 %	599	1 294	1 893	3 848	13 683
fonctions opérationnelles mutualisées	7 370 59%	1	3 823	3 824	1 217	12 411
fonctions transverses orientées clients	9 214 91%	255	554	809	70	10 093
fonctions centrales	20 235 97%	265	203	468	192	20 895
<i>dont paritarisme</i>	1 156					1 156
autres charges salariales	4 741	224	359	583	1 062	6 386
<i>hors taxes salaires, apprentis</i>	1 690 59 %	224	251	475	690	2 855
résultat opérationnel	12 249	-4 393	14	-4 381	508	8 378
Autres éléments d'exploitation	-4 448 93 %	461	-475	-14	-339	-4 801
<i>Versement au CE</i>	- 614	- 35				- 614
<i>dotations amortissements</i>	- 3 027	- 123	- 282	- 405	- 534	- 3 966
résultat d'exploitation	7 801	-3 932	-461	-4 393	169	3 577
résultat financier	2 602		-7	-7		2 595
résultat exceptionnel	-223		1	1		-222
Impôt sur les sociétés	32			0		32
résultat net	10 148	-3 932	-467	-4 399	169	5 918

Source : comptabilité analytique 2008

[220] Ces résultats mettent en évidence une sous-consommation de la cotisation de plus de 10 %, mise à contribution pour près de moitié pour combler des déficits des activités facturées essentiellement concentrés sur *Courrier Cadres*. L'accompagnement des demandeurs d'emploi dans le cadre de la co-traitance apparaît équilibré.

[221] Ces résultats apparaissent toutefois peu robustes car en partie fondés sur des choix critiquables de répartition analytiques des charges.

2.2.1.2. La correction nécessaire des choix qui affectent la sincérité des résultats analytiques

[222] La présentation des comptes 2008 constitue le premier exercice de mise en œuvre du nouveau dispositif analytique.

- [223] Au plan technique, la comptabilité analytique apparaît bien interfacée avec la comptabilité générale, avec une ventilation automatique des charges et des produits (en différé pour la cotisation). Les processus comprennent d'abord un passage entre la balance de comptabilité générale et les groupes de comptes et fonctions analytiques, puis un déversement de la masse salariale sur les différentes activités de l'APEC et enfin, une ventilation analytique des autres charges, soit de façon directe, soit par le biais d'affectations primaires par catégorie réparties ensuite en affectations finales au niveau de chacune des activités.
- [224] Cette mécanique a été testée sur l'activité « Mise en relation Web », activité préfinancée mais considérée fiscalement comme lucrative : la mission a pu sans difficultés remonter depuis les données analytiques jusqu'aux effectifs et comptes généraux avec leurs factures ou fraction de factures codées en analytique.
- [225] En revanche, la présentation 2008 se caractérise par plusieurs difficultés d'application que l'affinement de la démarche analytique devrait permettre de résoudre en 2009. La direction générale a indiqué à la mission vouloir s'engager dans une telle démarche.
- [226] Pour mémoire, certaines erreurs mineures peuvent sans difficultés être corrigées, qu'il s'agisse de l'imputation de l'impôt sur les sociétés aux activités préfinancées (32 K€) ou, en sens inverse, de l'affectation d'une petite partie de la taxe sur les salaires aux activités facturées (24 K€).
- L'ampleur des « affectations spécifiques »
- [227] La fragilité des résultats provient pour l'essentiel de l'affectation aux activités préfinancées de différentes charges considérées comme communes et non affectables à la production d'un service précis. Ces difficultés concernent la plupart des « affectations spécifiques » mentionnées dans l'annexe au mandat de service public (cf. pièce jointe n°2) : les fonctions centrales du siège hors paritarisme (18,8 M€), le pôle web et la communication institutionnelle (7,7 M€), les dotations aux amortissements (2,9 M€).

Réponse de l'organisme : [227] *L'affectation à un secteur comptable donné de telle ou telle charge est complexe. Deux approches sont sous-jacentes : l'une conforme à l'approche fiscale (mais qui intègre la logique concurrence) et l'autre strictement limitée à l'approche concurrence (Commission Européenne). L'existence de cette double approche contribue à une opacité non voulue et rend difficile le pilotage opérationnel. Il conviendrait d'opter pour l'une ou pour l'autre. En l'occurrence, la plus « complète », pour suivre l'analyse de la Mission, ou protectrice est certainement la première.*

Dès lors, il faut tenir compte que des missions relevant du mandat sont réalisées par des activités marchandes qui font l'objet de transactions internes (Pôle Web pour la diffusion des offres par exemple). De ce fait, l'appréciation de l'équilibre des activités marchandes faite par la Mission semble ne pas retenir la totalité des produits marchands.

Il conviendra de reprendre sous cet angle le coût des fonctions centrales du siège (18,8 M€) et les dotations aux amortissements. Par contre la communication institutionnelle ne peut pas être affectée aux activités marchandes (la publicité relative aux services marchands seule l'est).

Observation de la mission : *Observations maintenues. L'ensemble des charges communes affectées par défaut aux activités préfinancées doivent être ventilées entre les différentes activités de l'APEC.*

- [228] Les « affectations spécifiques » concernent également d'autres dépenses imputées par défaut aux activités préfinancées : autres charges salariales qui ne se limitent pas à l'intéressement (2,5 M€), frais de mission des centres (0,9 M€), versement au comité d'entreprise (0,6 M€).
- [229] La plupart de ces affectations « spécifiques » ne sont pas justifiables alors que techniquement une répartition des charges concernées est parfaitement réalisable soit sur la base de la masse salariale des trois grandes catégories d'activité (autres charges salariales, versement au CE) ou des seules fonctions opérationnelles (fonctions centrales, frais de mission), soit sur la base des coûts d'environnement (dotations aux amortissements).

Réponse de l'organisme : [229] *Les remarques précédentes rejoignent les suggestions faites par la Mission dans ce Paragraphe. Un travail de fond est d'ores et déjà engagé pour apporter la plus grande transparence possible dans le cadre actuel. Néanmoins, il faut garder à l'esprit qu'une comptabilité analytique repose toujours sur des choix a priori qui s'appuient sur des données objectives.*

Observation de la mission : *La mission prend acte de cette volonté d'apporter la plus grande transparence possible.*

[230] En contrepoint de ces affectations par défaut qui augmentent fortement le niveau des charges pesant sur la catégorie des activités préfinancées par la cotisation, il peut être fait mention de quelques analyses de charges trop approximatives qui pénalisent, quoique dans une proportion moindre, la catégorie des activités facturées.

[231] Sur ce dernier point, la principale difficulté résulte de la répartition de certaines charges de fonctionnement du réseau des centres APEC. Suivant la ventilation des charges salariales au sein des fonctions opérationnelles, les activités facturées supportent 12 % des 19 M€ de coûts de fonctionnement liés aux implantations immobilières des centres APEC. Ces coûts comprennent 11 M€ de location, chauffage et entretien des locaux. Or, au vu des surfaces effectivement occupées par les commerciaux dans les centres locaux, cette base de 11 M€ devrait être réduite en tenant compte de l'importance des surfaces d'accueil et de réunion utilisées pour les activités préfinancées et l'accompagnement des chômeurs. L'exclusion des surfaces dédiées à l'accueil et aux réunions²⁴ se traduirait par une réduction d'un peu plus d'un quart de cette base de 11 M€ et donc par une économie de charges de 0,4 M€ pour les activités facturées.

[232] Au total, la ventilation insuffisante ou trop approximative des charges considérées comme communes conduit à une minoration importante de l'excédent des activités préfinancées, réduit très sensiblement le déficit des activités facturées et occulte l'existence d'un déficit majeur sur l'activité d'accompagnement des demandeurs d'emploi.

- Des clés de répartition trop éloignées de la réalité des activités commerciales

[233] D'autres difficultés résultent de l'application de clés de répartition fondées sur des estimations du type de missions remplies par les salariés.

[234] Ainsi en est-il du service marketing figurant parmi les « activités transverses orientées clients ». Les 1,8 M€ de dépenses générées par ce service sont imputées à 87 % aux activités préfinancées, ce qui ne laisse pas de surprendre au regard de l'important effort déployé par ce service en termes de développement, de structuration, de formalisation et d'accompagnement dans la mise en œuvre des prestations commerciales de l'APEC.

Réponse de l'organisme : [234] *A la lecture de ce paragraphe il pourrait être déduit que la Mission considère comme relevant du secteur marchand tout service, dispositif ou action renvoyant à une notion de « client ». Or, depuis 1998, le terme de client s'applique indifféremment à des services préfinancés ou à des services marchands.*

Observation de la mission : *Observation maintenue. La mission ne se livre pas à des interprétations de la notion de client. Elle s'étonne que l'activité marketing soit imputée à 87 % aux activités préfinancées, au regard de l'important effort réalisé pour développer l'offre commerciale, c'est-à-dire les prestations facturées aux « clients ».*

²⁴ Sur la base de la surface des 46 centres APEC, soit 20.910 m² répartis en 15.151 m² de bureaux et d'espaces supports et 5.759 m² d'espace d'accueil et de réunions.

[235] De même, la gestion de la relation entreprises génère des coûts de 8,6 M€ correspondant à des opérations commerciales d'information, de prospection et de fidélisation ainsi qu'à des visites de commercialisation, de proposition et de négociation. Ces coûts sont affectés pour 75 % aux activités préfinancées et pour 25 % aux activités facturées. Il est indéniable que les commerciaux présentent l'ensemble de l'offre de service de l'APEC en direction des entreprises et notamment l'offre préfinancée avec la diffusion gratuite des offres accompagnée d'un diagnostic marché. Mais il est non moins évident que cette présentation de l'offre préfinancée doit autant que possible constituer le vecteur d'une offre facturée complémentaire (qualification, formation des recruteurs, mobilité interne, etc.) : c'est sur le placement de cette offre que les responsables clientèle, recrutés sur des profils commerciaux, sont jugés prioritairement en termes d'atteinte des objectifs de chiffre d'affaires comme de fixation de leur prime variable.

Réponse de l'organisme : *[235] La clé de répartition 75/25 que conteste la Mission demeure réaliste, voire sous estime la part attribuée au préfinancé. En effet, cela apparaît si l'on prend, par exemple dans le POMG 2010-2012, l'action d'information qui doit être entreprise auprès des PME- PMI dans des territoires divers pour promouvoir l'enjeu de la gestion des compétences. Si l'APEC veut seulement déployer cette action auprès des PME- PMI qui sont aujourd'hui déjà clientes (environ 32 000), cela absorbe 80% du temps des responsables de clientèles.*

De même si l'on veut prendre en considération les recommandations exprimées par la Mission en faveur d'actions dispersées auprès des instances politiques et sociales des territoires, cela entraînera un accroissement significatif des charges supportées par le préfinancé.

Ceci ne met pas en cause la recommandation n°9 qui suit ledit paragraphe, l'amélioration des affectations demeurant une préoccupation constante.

Observation de la mission : *La mission prend acte de la mise en œuvre de la recommandation n° 9. Observation maintenue s'agissant de l'objectivité de la clé de répartition des charges afférentes à la gestion de la relation entreprises. La mission n'est guère en mesure de se prononcer sur les références aux projets annoncés dans le cadre du POMG 2010-2012 : toutefois, au regard des 9 programmes mobilisant quelques 135M€, l'action auprès des PME-PMI constitue une opération pilote lancée en 2010, à caractère limité car sans moyens dédiés et devant être assurée sur la base de redéploiements non chiffrés ; par ailleurs, la mission note que dans le POMG ladite gestion des compétences doit voir son chiffre d'affaires progresser de 1,9M€ en 2009 à 2,7M€ en 2010.*

[236] Considérer, par exemple, que les commerciaux de l'APEC partagent leur temps entre la promotion des activités préfinancées et celle des activités commerciales s'approcherait sans doute davantage de la réalité de leur activité. Ceci se traduirait toutefois par un basculement de charges important, de l'ordre de 2 M€ des activités préfinancées vers les activités facturées.

Recommandation n°9 : **Réduire la part des charges affectées par défaut aux seules activités préfinancées et réexaminer l'application des clés de répartition des activités commerciales afin d'une part, de permettre aux instances de fonder leur stratégie sur des bases économiques robustes et d'autre part, de répondre aux exigences européennes de transparence et d'objectivité du dispositif analytique**

2.2.2. Un suivi des temps passés incomplet et peu fiable qui fragilise les données de la comptabilité analytique

2.2.2.1. Les informations issues de la gestion des temps sont peu fiables

- [237] La plupart des collaborateurs de l'APEC produisent à la fois des prestations facturées et des services relevant des missions d'intérêt général. Cette production partagée nécessite un décompte sécurisé du temps consacré à chacune de ces fonctions. Le système d'information actuel prévoit donc l'alimentation des temps consacrés à chaque type d'activité au moyen de deux canaux : l'applicatif de gestion « *Cœur de métier* » (CDM), en premier lieu, permet de rattacher automatiquement un temps standard aux prestations produites. Ce temps standard reste modifiable par les consultants. Ces données automatisées sont complétées par un système de saisie individuelle des temps pour les prestations non intégrées dans CDM et pour les temps non liés à des productions (temps administratifs, relations avec les entreprises, etc.).
- [238] Ce système apparaît largement perfectible. Un audit a été réalisé par le service du contrôle de gestion en août 2008 sur la gestion des temps des 7 premiers mois de cette même année, sur la base d'extractions issues des données CDM. Il révélait que la proportion des temps renseignés par le réseau des centres était globalement insuffisante, n'atteignant que 76 %. Les données collectées par la mission dans les centres visités mettent en exergue des taux de renseignement encore plus bas (51 %) ²⁵.
- [239] Le système actuel repose en outre de manière trop importante sur des déclarations individuelles de temps, de sorte que la proportion des temps déclarés dépasse celle des temps incrémentés automatiquement par l'application CDM (64 % contre 36 %).
- [240] La mission a enfin pu constater la qualité aléatoire et les fortes disparités dans les conditions de saisie des activités par le réseau. Une même prestation peut être saisie sous un ou plusieurs numéros d'enregistrement, et pour des temps allant de une à plusieurs heures. Au final, les quantités produites, suivies par les numéros d'enregistrement, et les temps consommés ne peuvent qu'être dé-corrélés, et leur fiabilité globale peut être sérieusement interrogée ²⁶.

2.2.2.2. La fiabilité de la comptabilité analytique est significativement compromise par les problématiques de renseignement des temps

- [241] Les temps non renseignés sont ventilés par le système de gestion des temps comme les temps pour lesquels une activité a été indiquée. Dans l'absolu, le fait de ne pas renseigner les temps n'a donc pas de répercussions sur la répartition des charges entre activités préfinancées, activités facturées et co-traitance.
- [242] En revanche, les conditions de décompte des temps administratifs peuvent avoir des conséquences sur la répartition des charges entre activités. Le système de gestion des temps aboutit à la comptabilisation de temps administratifs (réunions et entretiens internes, gestion administrative, formations suivies par les salariés, etc.) s'élevant en moyenne à 29 % du total des temps des centres. Par ailleurs, elle est extrêmement dispersée selon le centre considéré.

²⁵ Temps constatés sur la base des listes nominatives de renseignement des temps. Ces données reprennent à la fois les temps renseignés de manière automatique par l'application de gestion CDM et les temps déclarés. Les données ont pu être collectées par la mission pour les centres de Paris – boulevard Richard-Lenoir, Paris Montparnasse, Lyon et Poitiers.

²⁶ Il conviendrait en outre de donner aux cadres autonomes l'instruction de compléter leurs temps dans le système d'information

Tableau 9 : Part du temps administratif comptabilisé dans les centres APEC en comptabilité analytique 2008

Moyenne	27 %
Médiane	26 %
Minimum (centre d'Avignon)	7 %
Maximum (centre d'Amiens)	47 %
Ecart type	9,19

Source : *Gestion des temps 2008, calculs mission*

[243] Or, les temps administratifs sont systématiquement affectés aux activités préfinancées. Dès lors, la valorisation des activités préfinancées se révèle très disparate. Ainsi, à Avignon, centre pour lequel le temps administratif est proportionnellement le plus bas (7 %), le temps total consacré aux activités préfinancées n'atteint que 33 %. A Amiens, le temps administratif représente 47 % des temps, pour un total consacré aux activités préfinancées s'élevant à 67 %²⁷. Les temps administratifs expliquent la majeure partie des différences de charges préfinancées constatées dans les deux centres.

[244] Les conditions de saisie dans CDM expliquent enfin qu'aucun contrôle de cohérence ne puisse être effectué dans les tableaux de comptabilité analytique entre les quantités produites et les temps passés pour les produire.

2.2.2.3. Les insuffisances constatées sont liées à la fois à la qualité du système d'information et aux pratiques managériales

[245] L'exploitation des relevés individuels de temps demandés par la mission dans les centres visités met en évidence la très forte hétérogénéité de la qualité de saisie des temps individuels, au-delà des conditions d'exercice propres à chaque métier. Ces écarts sont la probable manifestation de différences d'implication des salariés par rapport à cette question. Les enjeux de comptabilité analytique liés à la problématique de saisie des temps sont de façon générale apparus mal connus par les consultants.

[246] La faiblesse du taux global de remplissage des temps, la qualité limitée de cette saisie et les disparités constatées incitent la mission à recommander la mise en place d'un suivi managérial plus affirmé du renseignement des temps, que celui-ci résulte d'une incrémentation automatique liée à des opérations de production ou d'une saisie spécifique. La mise en place de l'applicatif Opéra en 2010-2011 permettra d'améliorer la proportion des temps automatiquement servis par l'applicatif de gestion. Mais elle n'épuisera pas la question de la qualité de saisie et de la compréhension des enjeux liés à la fiabilité des temps. La direction générale de l'APEC devrait réaffirmer le caractère prioritaire de ces tâches. Plusieurs leviers pourraient être utilisés : formations, définition de critères d'évaluation individuels ou collectifs intégrant la qualité de saisie, contrôles périodiques des taux de remplissage, etc.

Recommandation n°10 : Faire de la qualité de saisie des activités et des temps passés une priorité managériale

[247] Aujourd'hui, certaines activités productives génèrent un temps standard qui permet de compléter automatiquement les temps passés pour ces prestations de service. Ces temps sont modifiables par les consultants et conseillers, mais en pratique ils ne sont corrigés que marginalement.

²⁷ En programmation budgétaire opérationnelle, des écarts sont prévus sur les temps administratifs de ces deux centres du fait de leur composition et de leur activité, de l'ordre de 10 points de pourcentage. Ils sont sans commune mesure avec les écarts constatés dans le relevé des temps (40 points d'écart).

- [248] Avec Opéra, le renforcement de l'automatisation du remplissage des temps liés à la production nécessitera de fiabiliser les temps standard qui sont appliqués aux prestations produites. Contrairement à ce qu'indiquent les principes généraux de la comptabilité analytique, les temps standard ne sont pas audités annuellement. Le service du contrôle de gestion a indiqué que les seules hypothèses de modification de ces temps standard résultaient de demandes expresses du réseau, en vue d'un allongement des durées prévues en programmation budgétaire opérationnelle. Dès lors, il est probable que dans plusieurs hypothèses, les durées standard affectées à des produits soient surévaluées, sans que ces distorsions fassent l'objet d'un signalement.
- [249] Le service du contrôle de gestion a indiqué ne pas avoir les moyens de procéder aux audits annuels des temps standard. S'il est effectivement difficilement réalisable d'auditer l'ensemble des procédures, un programme de contrôle sélectif, limité dans le temps, pourrait néanmoins être réalisé afin de se conformer aux engagements pris dans les principes généraux de comptabilité analytique annexés au mandat de service public. Ce travail, qui pourrait être effectué au moyen d'extractions informatiques et de visites sur place, devrait incomber au service du contrôle de gestion ou être assuré par des auditeurs externes.

Recommandation n°11 : Adopter un programme d'audit sélectif des temps standard, à mettre en œuvre par le service du contrôle de gestion ou des auditeurs externes

2.3. La gestion des ressources humaines

2.3.1. Une gestion encadrée par un dispositif conventionnel très complet

- [250] La direction des ressources humaines est rattachée au directeur général de l'APEC. Celui-ci dispose d'une large délégation du président pour conduire la politique de ressources humaines qu'il s'agisse de recrutement, de rémunération ou de formation. Les administrateurs interviennent peu au-delà de la détermination du plafond de dépenses de personnel dans le cadre du budget annuel. Quelques décisions de principe peuvent intervenir comme l'approbation d'un système d'intéressement limité à 1 % des produits. Et les administrateurs restent sensibles à l'exemplarité de l'APEC en matière de formation, de parité ou de diversité.
- [251] Au-delà du cadrage budgétaire des dépenses annuelles de personnel, la gestion des ressources humaines est fortement encadrée et structurée par un dispositif conventionnel négocié avec les partenaires sociaux et fondé sur deux conventions collectives : la convention du personnel du régime d'assurance chômage (856 salariés permanents en 2008) et la convention nationale des journalistes (27 salariés de *Courrier cadres*).
- [252] Concernant l'essentiel du personnel de l'APEC, la convention collective du personnel du régime d'assurance chômage s'applique à titre d'usage, suite à une décision unilatérale de l'employeur, sans avis des partenaires sociaux. Toutefois, au fil du temps, plus des ¾ de cette convention a été reconstruite paritairement avec des accords d'entreprise concernant la classification des emplois, la retraite et la prévoyance, la gestion du temps de travail, le calcul des salaires, l'intéressement et le plan d'épargne entreprise, la gestion prévisionnelle des emplois et compétences. Des accords salariaux définissent chaque année (sauf en 2009), le taux des augmentations générales et individuelles.
- [253] Suite à l'intégration des personnels des Assedics dans Pôle emploi, la direction générale de l'APEC a dénoncé en mars 2009 l'application de la convention de l'Unédic. En accord avec les partenaires sociaux, l'ensemble des accords d'entreprise a également été dénoncé afin de ne pas entraver techniquement la reconstruction du dispositif conventionnel de l'APEC. Ce dispositif en cours de négociation devrait être arrêté mi-2010.

2.3.2. Des actions portant prioritairement sur l'accompagnement des évolutions métiers

2.3.2.1. Un environnement évolutif et de plus en plus compétitif

[254] L'APEC a dû sensiblement renforcer et professionnaliser sa fonction ressources humaines afin de faire face à d'importantes évolutions :

- une forte croissance des activités qui s'est traduit par une progression de 50 % des effectifs en 10 ans, avec notamment le recrutement de quelque 200 personnes en 2002 pour la mise en œuvre de la co-traitance avec l'ANPE ;
- des mutations technologiques, autour du développement des services sur Internet et la mise en œuvre d'applicatifs au travers desquels le client saisit et accède directement aux données (offres, candidatures) ; l'importante charge de travail administratif jusqu'alors supportée par les employés de l'APEC en a été fortement allégée ;
- une diversification et un enrichissement des prestations conduisant à rechercher des profils plus professionnels et commerciaux, en mesure de répondre aux attentes et exigences de clients de plus en plus autonomes.

[255] Au total, l'APEC compte désormais près de 900 salariés où les cadres sont 3,5 fois plus nombreux que les employés, alors qu'ils étaient en nombre égal il y a une dizaine d'années. En conséquence, la politique de ressources humaines s'est concentrée sur la formalisation et l'encadrement du recrutement de nouveaux personnels ainsi que sur la formation et l'accompagnement des salariés en place, en anticipation des évolutions métiers.

2.3.2.2. Les principales actions mises en œuvre

[256] Plusieurs éléments de la gestion des ressources humaines peuvent être plus particulièrement soulignés, des éléments plus complets et détaillés figurant en annexe 2 :

- L'accord d'entreprise du 18 juillet 2002 portant nouvelle classification a introduit un dispositif de référentiels d'emploi et un système de « pesée » des emplois les uns par rapport aux autres sur la base de 7 critères classants. Il a permis une diversification des emplois et un élargissement des positions au sein de chaque emploi, autorisant ainsi le développement de parcours professionnels au sein de l'APEC ;
- L'accord d'entreprise du 26 novembre 2007 formalise un dispositif de gestion prévisionnelle des emplois et compétences pour anticiper les conséquences de l'évolution du contenu des métiers de l'APEC. Avec cet accord, les salariés peuvent accéder aux informations et actions d'accompagnement nécessaires à la gestion de leur carrière. Dans cette gestion prévisionnelle, l'accent est mis sur la conservation de l'employabilité, le développement de la promotion interne et la lutte contre les discriminations ;
- Enfin, une réorganisation de l'APEC en « mode métiers » est intervenue à compter de la mi-2008, afin de renforcer la professionnalisation des salariés pour un meilleur service aux clients, cadres et entreprises. Cette réorganisation se traduit par une nouvelle réduction de la polyvalence des métiers qui a longtemps prévalu à l'APEC dans un souci d'enrichissement des tâches des salariés. Sous réserve de la possibilité de maintenir une « mineure » d'au plus 30 % du temps, la plupart des emplois de consultants et conseillers sont désormais spécialisés autour d'une « dominante » définie dans des fiches d'emploi et reliée à des objectifs de résultats : responsable de clientèle, prestation RH en entreprise, sourcing-recrutement, mobilité des cadres, accompagnement des chômeurs.

2.3.2.3. L'effort de formation et de promotion

- [257] Atteignant 7,7 % de la masse salariale en 2008, l'effort croissant de formation de l'APEC est nettement supérieur aux différents taux de participation prévus par la loi, soit 2,30 % au total.
- [258] L'accord sur la gestion prévisionnelle des emplois et compétence prévoit de réorganisation la formation sous forme de plans triennaux glissants, en lien avec les évolutions identifiées affectant les métiers et compétence de l'APEC. Ce texte retient également de fonder cette planification sur le repérage des besoins individuels de formation.
- [259] Le plan de formation 2009 représente un premier pas dans cette voie qu'il convient de poursuivre. Rompant avec une approche un peu « catalogue », ce plan apparaît nettement plus dynamique puisqu'il s'efforce d'inscrire l'effort de formation autour de quelques axes stratégiques, représentant un effort prévisionnel de 2,2 M€ hors DIF et CIF.
- [260] Sur la base des premières réalisations de ce plan, le maintien d'un effort important de formation des salariés du réseau se confirme, avec toutefois une réorientation interne en faveur de la mobilité des cadres et au détriment du développement commercial et des projets RH. Après un investissement important fait en 2008 pour la formation des équipes chargées du développement commercial, l'effort de professionnalisation des conseillers et consultants mobilité a été accentué : il s'agit de mieux piloter l'accompagnement des cadres en recherche d'emploi dans un contexte économique difficile et de faire face à la montée en charge des bilans de compétences et aux exigences des FONGECIF pour agréer l'APEC sur ces prestations.
- [261] Il convient également de relever que la direction générale s'engage dans la mise en œuvre de processus d'« *assessment center* », afin de conforter mais aussi d'objectiver davantage la promotion interne de tous les personnels APEC. Ces processus qui échappent au manager direct, doivent permettre une évaluation des salariés souhaitant évoluer, sur des bases objectives et non autoproclamées ou acquises par relation de proximité. Les potentiels ainsi détectés reçoivent ensuite l'accompagnement nécessaire à l'acquisition des compétences requises pour les postes qu'ils envisagent.
- [262] Ces processus ont déjà bénéficié, à partir de la fin 2008, à quelque 65 employés chargés de développement clientèle dont le poste a pu être transformés en conseillers sourcing (45), mobilité (13) et, dans les petits centres, clientèle (7).

2.3.3. Un haut niveau de rémunération

2.3.3.1. La politique salariale

- [263] Résultant de la position occupée au sein de la classification, le salaire de base est complété de la prime de fin d'année et de la prime de vacances constitutives d'un 13^{ème} et 14^{ème} mois de salaire (5,4 M€ soit 15 % des salaires). Une prime forfaitaire fixée également en fonction du salaire, s'ajoute pour les 455 cadres autonomes, avec un montant de 0,5 M€ en 2008.
- [264] Il convient de relever que le dispositif de la prime d'ancienneté a été arrêté en juillet 2001 pour réduire la part fixe des salaires et financer une plus grande individualisation des rémunérations.

- [265] Chaque année, des accords salariaux d'entreprise fixent les augmentations générales, applicables aux salaires de base complétés de ces trois primes qui y sont indexées. Ces accords fixent également une enveloppe permettant de financer l'ensemble des opérations individuelles conduisant à réviser des salaires dans l'année. Proposées par les managers, ces augmentations individuelles englobent tous les changements de coefficient et les promotions²⁸ et sont fortement encadrées par les notes de cadrage national. En raison du développement des parcours professionnels internes et de l'importance de la promotion individuelle, ces augmentations individuelles représentent plus de 30 % des augmentations salariales.
- [266] Les éléments variables de la rémunération correspondent pour l'essentiel à la prime d'objectif. Ce dispositif s'est mis en place progressivement depuis 2003, d'abord avec les membres de la direction, puis avec les managers et l'ensemble des cadres et enfin pour les non cadres. A chaque catégorie de salarié correspond un niveau de prime qui peut, totalement ou partiellement, être attribué aux salariés en fonction de l'atteinte de leurs résultats individuels et collectifs :
- [267] En pratique, cette prime apparaît assez peu discriminante, avec un minimum d'attribution de l'ordre de 80 à 90 % du montant maximal de la prime. Le montant de la prime 2008, soit 2,1 M€ conduit à un montant moyen de 2.300 € par salarié.

2.3.3.2. Le niveau et les écarts de salaires

- [268] Les salaires minima à l'APEC apparaissent relativement élevés, notamment pour la catégorie des employés où il représente 1,5 fois le SMIC :

Tableau 10 : Salaire minimum par catégorie à l'APEC

en €	Cadre	Maitrise	Employé (2B)	SMIC
Salaire brut annuel au 31/12/2008	36 288	30 800	23 660	15 852

Source : DRH de l'APEC

- [269] S'agissant des niveaux de salaires effectivement pratiqués, l'APEC ne dispose pas de références lui permettant de se situer sur le marché en matière de rémunération. Tout au plus, la DRH est en mesure de préciser que le salaire d'embauche d'un conseiller mobilité à l'APEC est compris entre 36 et 40.000 € et que les postulants à ces emplois proposés par l'APEC font généralement état de salaires antérieurs compris entre 30 et 35.000 €
- [270] Ce décalage de près de 20 % se confirme à la lecture des offres d'emploi de consultant en ressources humaines parues sur *apex.fr*. Et, comme ont pu l'indiquer des consultants APEC rencontrés par la mission et venant de cabinets privés, ce décalage est particulièrement important en province : à Poitiers par exemple, le salaire d'un consultant débutant chez un opérateur privé n'est guère supérieur au salaire d'embauche d'un employé à l'APEC.
- [271] A ce différentiel salarial, s'ajoute l'impact de quelques rémunérations atypiques héritées du passé de l'APEC et surtout le poids de charges accessoires : prévoyance complémentaire, œuvres sociales et prestations du comité d'entreprise mais aussi intéressement et plan d'épargne entreprise.
- [272] Si le lien entre intéressement des salariés et réalisation d'un bénéfice est légitime dans une entreprise concurrentielle parce qu'il sanctionne une performance économique, il soulève plus d'interrogations dans une association financée par une cotisation sociale : une partie de la rémunération des salariés est ainsi liée au défaut de consommation d'une recette collectée auprès des cadres et destinée aux cadres. Ce système d'intéressement et son abondement au plan d'épargne entreprise a coûté 1,3 M€ en 2007 et 0,5 M€ en 2008.

²⁸ Elles recouvrent non seulement le mérite individuel mais aussi le glissement vieillesse-technicité ou encore la résorption progressive de situations historiques anormales de salariés sur ou sous-payés au regard des autres salariés de l'APEC occupant le même type d'emploi.

[273] Du fait de l'absence de bas salaires, les écarts salariaux sont modérés au sein de l'APEC au regard de la situation prévalant dans le secteur privé en France²⁹. Ils ont par ailleurs tendance à se réduire en raison de la réduction de la proportion d'employés et en dépit de la progression sensible des plus hautes rémunérations :

Tableau 11 : Evolution de l'écart de rémunération du personnel permanent

en €	2008	2007	2006
<u>salaire moyen des 10 % percevant les plus hautes rémunérations</u>	2,6	2,7	2,9
salaire moyen des 10 % percevant les plus basses rémunérations			
montant mensuel global des 10 plus hautes rémunérations (a)	87 106	77 691	75 590
montant mensuel global des 10 plus basses rémunérations (b)	17 618	16 980	16 853
(a) / (b)	4,9	4,6	4,5

Source : bilan social

[274] Les écarts de rémunérations entre les hommes et les femmes sont également limités.

2.4. Les moyens informatiques

2.4.1. Des coûts élevés qui doivent être mieux cernés

2.4.1.1. L'évolution du budget informatique

Tableau 12 : Evolution du budget et des charges informatiques

en K€	2008	2007	2006	évolution
masse salariale	4 535	3 909	3 789	20 %
Honoraires	4 399	5 229	4 164	6 %
location et maintenance matériel	2 765	2 821	2 707	2 %
hébergement informatiques	369	349	329	12 %
location et maintenance logiciel	1 342	1 517	1 538	-13 %
liaisons intra/internet	690	703	648	6 %
divers : petits matériels, fournitures				
déplacement, missions, taxes	50	59	53	-6 %
<i>sous-total</i>	<i>14 150</i>	<i>14 587</i>	<i>13 228</i>	<i>7 %</i>
projets associatifs		94		
refonte du SI – Opera	70	75	79	
total budget informatique	14 220	14 756	13 307	7 %
charges d'amortissements	1 263	1 298	1 174	8 %

investissements informatiques	769	181	417
-------------------------------	-----	-----	-----

Source : APEC, contrôle de gestion

²⁹ L'écart entre le salaire du plus payé des 10 % percevant les plus basses rémunérations et celui du moins payé des 10 % percevant les plus hautes rémunérations est de 1,93 à l'APEC contre 2,9 en moyenne dans le secteur privé en France.

- [275] Avec 15,5 M€, l'informatique représente 12 % des charges d'exploitation de l'APEC, ce qui en fait le deuxième budget, derrière celui du réseau des centres (31 M€). Il convient de souligner que les budgets figurant ci-dessus n'intègrent que marginalement le coût de la refonte du système d'information (projet Opéra) dont le coût prévisionnel de 3,9 M€ pèse essentiellement sur 2009 ; ces budgets devront également prendre en compte la refonte du site apec.fr, soit 5,2 M€ en budget 2010.
- [276] Le budget informatique connaît une progression de 7 %, sensiblement supérieure à la progression des charges d'exploitation de l'APEC sur la période (+ 1,5 %). Cette progression est entièrement imputable à la croissance des dépenses de personnel, qui recouvre notamment une augmentation de 5 postes (+ 13 %) de l'effectif de la direction informatique, qui atteint une cinquantaine de postes budgétaires en équivalents temps plein (eqtp).
- [277] A ces salariés permanents, de profil surtout cadres et ingénieurs sur les études, s'ajoutent une quarantaine de personnels extérieurs. Ceux-ci travaillent pour la plupart au service études qui ne comprend que des chefs de projets qui doivent faire appel à des développeurs externes.
- [278] Cet appel à de la main d'œuvre externe est longtemps passé par le recours à une douzaine de prestataires en régie. Afin de rentabiliser la formation préalable indispensable de ces personnels externes au socle technique de l'APEC, une douzaine de prestataires sont privilégiés et fournissent régulièrement la main d'œuvre dont l'APEC a besoin : en dépit des montants parfois considérables versés à ces prestataires (jusqu'à 716 K€ en 2008), il n'y a pas d'appel d'offres, pour des engagements qui dépassent nettement le seuil de 60 K€ fixé par l'APEC.
- [279] Les prestations en régie ne comportant qu'un engagement de moyens, la fourniture de main d'œuvre, la DSI s'attache à développer les prestations au forfait qui comportent un engagement de résultat, la livraison d'un développement. Cette évolution suppose toutefois une rigueur accrue des chefs de projet qui, dessaisis de la gestion des équipes de réalisation, doivent se concentrer sur la clarification de leurs besoins, la formalisation du suivi et l'explicitation des critères d'acceptation des livrables.
- [280] Contrastant avec la progression des charges de personnel, les dépenses de matériels et logiciels sont parfaitement stables. Les matériels informatiques (serveurs) et bureautiques (dont 1.643 PC selon l'inventaire) font l'objet d'un contrat de location avec un taux cible de renouvellement, qui donne lieu à une baisse de loyers s'il n'est pas atteint. S'agissant des logiciels, le recours croissant à des solutions standard disponibles sur le marché se traduit par une légère hausse du coût des licences (667 K€ en 2008) mais permet d'économiser le développement et la maintenance de solutions propriétaires.
- [281] La sous-traitance concerne principalement l'équipement et la maintenance du réseau inter-centres APEC, la supervision et l'assistance permanente sur les infrastructures et réseaux, l'hébergement spécialisé à l'extérieur de l'APEC du serveur *web* ainsi que la fonction d'assistance bureautique. L'appel aux sous-traitants fait périodiquement l'objet d'appel d'offres, sur la base de la rédaction d'un cahier des charges adressé aux prestataires considérés comme étant en mesure de répondre.

2.4.1.2. La maîtrise des coûts informatiques

- [282] Le fait que les dépenses informatiques représentent une part importante du budget n'est sans doute pas illégitime dans un organisme aussi dépendant de son système d'information et d'internet pour assurer son activité centrale de mise en relation. Toutefois, pour faciliter la maîtrise de ces charges, plusieurs évolutions peuvent être envisagées.

- [283] Tout d'abord, les coûts informatiques doivent être intégrés dans les charges des prestations et activités opérationnelles. Souvent difficilement affectables (locations de matériels, maintenance, etc.) ou bien affectables à des projets ne pouvant guère être reliés à des activités ou à des services précis, ces coûts sont pour l'essentiel imputés aux activités préfinancées au niveau des fonctions centrales (cf. II.2.2.1 la comptabilité analytique). Une répartition des coûts informatiques selon la logique des coûts d'environnement informerait davantage et donc responsabiliserait les opérationnels sur le coût de leurs activités.
- [284] Ensuite, la présentation budgétaire doit offrir une vision claire des coûts relevant d'une part, du fonctionnement et de la maintenance du socle technique et d'autre part, des développements et améliorations de ce même socle technique. En confondant fonctionnement et amélioration pour une partie importante des dépenses de personnel, notamment au niveau des honoraires, la présentation budgétaire actuelle ne facilite ni le pilotage interne du service ni l'arbitrage des instances quant au choix de nouveaux projets informatiques.
- [285] Enfin, le choix des instances quant aux grands projets informatiques devraient lorsque la solution est techniquement envisageable, reposer également sur une analyse financière précisant les coûts d'une évolution des systèmes existants par rapport à ceux d'une refonte d'ensemble.

Recommandation n°12 : Renforcer la maîtrise des charges informatiques en les intégrant dans les coûts d'environnement, en distinguant dans les budgets le maintien de l'existant et le coûts des évolutions, en fondant les nouveaux grands projets sur une analyse financière exhaustive.

2.4.2. Une qualité de service qui progresse

2.4.2.1. La réorganisation du service informatique

- [286] Depuis 2005, l'organisation de la direction des systèmes d'information a sensiblement évolué pour améliorer la qualité de son service. Les principaux éléments en sont :
- la désignation d'un responsable sécurité chargé de renforcer et de coordonner les mesures de sécurité, notamment physique et d'élaborer le plan de reprise d'activité,
 - la mise en place de contrats de service notamment avec la Direction service clients et le pôle Etudes pour préciser les engagements en termes de délais d'intervention, de seuils de disponibilité et de qualité fournie,
 - la création d'un service de qualification et d'urbanisation pour garantir la cohérence des applications et des référentiels de données,
 - et l'intégration d'une assistance à maîtrise d'ouvrage de cinq personnes, chargée de traduire et de formaliser les besoins des directions utilisatrices à destination des équipes informatiques.

2.4.2.2. La refonte du système d'information (projet Opéra)

- [287] Au-delà de ses tâches de production, le service informatique a poursuivi en 2008 son activité de développement : valorisation du conseil dans *ApecNext*, expérimentation de plates-formes à distance *Novapec*, développements des tutoriels, autodiagnostic, *blogs* et *forums*, refonte de la CV-thèque *Candidapec*, etc.
- [288] Le principal projet est constitué par une refonte d'ampleur du système d'information, envisagée dès 2006 mais finalisée et engagée en 2008. Ce projet Opéra vise à assurer une intégration, un *continuum* entre la mise en relation sur le *web* et les activités de conseil par téléphone ou en centres.

- [289] Outre l'ergonomie et la simplicité pour les consultants, les principaux progrès attendus concernent la gestion de la relation clients (cadres et entreprises) : qualification des interlocuteurs ; vision globale de l'activité et des consommations du client auprès de l'APEC ; contacts et recueil des besoins relayés par des propositions de services et des relances ; articulation entre les prestations enregistrées dans l'applicatif métier et la facturation produite par le progiciel de gestion et comptabilité. Le nouveau système doit également permettre une saisie plus complète des temps passés et faciliter les requêtes pour le pilotage opérationnel.
- [290] Le système-cible repose largement sur des progiciels standard qui incluent désormais la gestion de la relation clients. Les solutions spécifiques développées en interne sont réservées à la production des services et prestations spécifiques de l'APEC. Enfin, l'architecture est modulaire avec des sous-systèmes faiblement couplés, responsables d'un périmètre de données défini et utilisant en consultation des données des autres sous-systèmes.
- [291] Après la désignation fin 2008 du prestataire chargé de l'intégration, suite à un appel d'offres avec dialogue compétitif, la conduite du projet a été structurée en 5 chantiers supervisée par une double structure de pilotage et de décision, stratégique et opérationnelle.
- [292] Cette conduite de projet devrait s'achever fin avril 2010 avec le déploiement des 3 lots déjà testés, c'est-à-dire dans le calendrier prévu³⁰. Le budget de 3,9 M€ voté en 2008 devrait également être tenu avec un coût de 3,1 M€ pour l'intégrateur et de 0,4 M€ pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage. En matière informatique, ces résultats sont suffisamment rares pour devoir être soulignés.

³⁰ A la date de rédaction finale de ce rapport, le déploiement d'Opéra au premier semestre 2010 a toutefois pris deux mois de retard, suite à des problèmes d'instabilité de la plate-forme technique.

Troisième partie : les activités de l'APEC

1. LES ACTIVITES DE L'APEC ET LEURS RESULTATS

[293] L'APEC délivre une grande diversité de prestations, destinées aux demandeurs d'emploi, aux entreprises, aux cadres en emploi et aux jeunes diplômés, et enfin des prestations éditoriales destinées à un large public : études, sites Internet et magazine *Courrier cadres*. Ces éléments sont détaillés en annexe 3.

1.1. Une offre de services dynamique et multiforme

[294] La gamme des prestations au sein de ces catégories est elle-même très étendue. Un document reprenant les différentes prestations de l'APEC destinées aux cadres et jeunes diplômés recensait 34 types d'entretiens en face à face et 32 types d'ateliers collectifs sur la période 2006-2009. Ces nombreuses prestations, souvent proches, sont présentées par le département de la stratégie comme autant d'adaptations issues d'une « boîte à outils » commune.

[295] La stratégie de l'APEC repose sur la définition d'une offre « multicanal », permettant aux clients de bénéficier en premier lieu des services de base accessibles à tous sur Internet, puis des services à distance personnalisés et enfin des services de proximité délivrés par les centres. Des sites Internet dédiés aux cadres en emploi, aux jeunes diplômés ou encore aux entreprises ont été développés, leur personnalisation a été accentuée par le programme *Apecnext*. Des plates-formes de services y ont été mises en place, permettant tant aux demandeurs d'emploi suivis par l'APEC qu'à certains jeunes diplômés de disposer de services en ligne personnalisés, comprenant du conseil à distance (programme *Novapec*).

[296] La richesse de l'offre de service est connectée à un recours fréquent à l'expérimentation. Au cours de la période 2006-2009, plusieurs prestations novatrices ont fait l'objet de tests locaux avant leur extension ou leur généralisation : l'opération DELD (demandeurs d'emploi de longue durée)³¹, l'accompagnement spécifique des jeunes demandeurs d'emploi des ZUS³², ou encore la mise en relation active³³ en sont des exemples.

[297] La place prise par ces démarches expérimentales incite la mission à recommander une formalisation plus affirmée sur ce point. Les expérimentations sont initiées par les services centraux de l'APEC sans réelle coordination ; de même les restitutions et la synthèse de la mise en œuvre opérationnelle sont loin d'être systématiques. L'initiation, le cadrage, le calendrier des remontées, le déploiement des prestations expérimentées devraient être définis sur la base d'une méthodologie partagée et reproductible. Cette procédure pourrait permettre d'éviter les approximations³⁴, et pourrait servir de base à l'ensemble des expérimentations menées par l'APEC.

³¹ Programme d'accompagnement spécifique totalement préfinancé pour les demandeurs d'emploi accompagnés par l'APEC dans le cadre de la co-traitance mais non reclassés après 12 mois de chômage. Il leur est proposé de suivre un nouveau cycle d'accompagnement intensif. Voir annexe 3.

³² Programme spécifique totalement préfinancé ayant pour objet le recrutement en CDD d'une vingtaine de « référents », eux-mêmes issus des ZUS, chargés de repérer via les réseaux sociaux et des relais associatifs des jeunes diplômés des quartiers pouvant être accompagnés par l'APEC. Voir annexe 3.

³³ L'offre dite de « mise en relation active » (MERA) consiste d'une part à adresser aux recruteurs un « panier » de CV 5 jours après la publication de son offre sur le site *apec.fr* (« push ») et dans un deuxième temps à recommander un cadre auprès de ce recruteur parmi les demandeurs d'emploi que l'APEC accompagne au titre de la co-traitance (« pull »). Voir annexe 3.

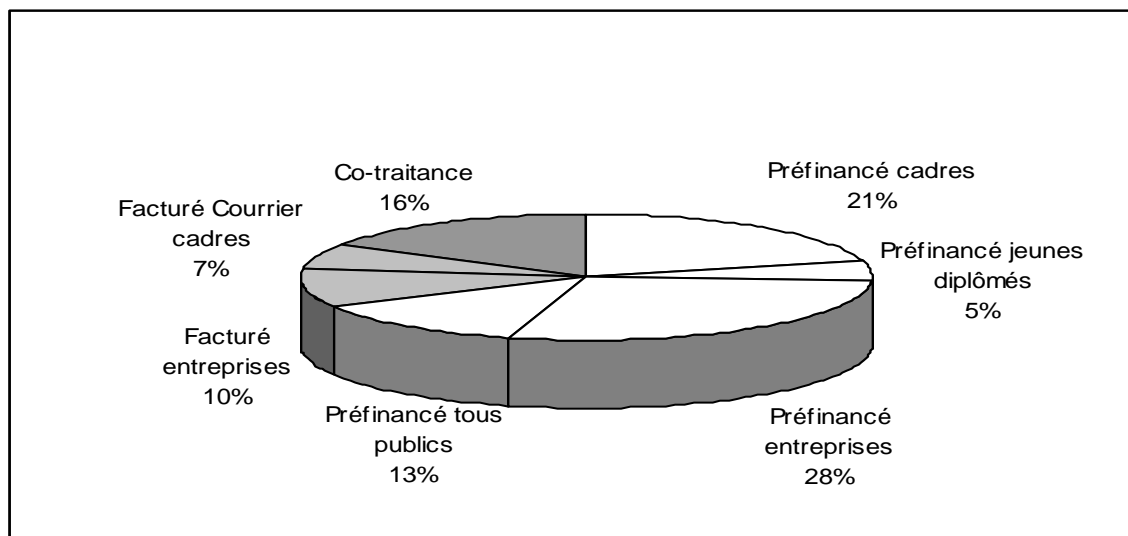
³⁴ Décrites à la mission par certains consultants en particulier en ce qui concerne l'opération la plus récente de mise en relation active, qui aurait donné lieu à des instructions contradictoires au réseau des centres.

Recommandation n°13 : Mettre en place et suivre une procédure formalisée d'expérimentation de prestations nouvelles

1.2. Les activités d'intérêt général demeurent prééminentes

1.2.1. Selon les données de comptabilité analytique, les 2/3 des activités de l'APEC sont préfinancées par la cotisation obligatoire

Graphique 1 : Répartition des charges de l'APEC en comptabilité analytique 2008



Source : Comptabilité analytique 2008

[298] Les données de comptabilité analytique montrent que l'activité de l'APEC est pour l'essentiel préfinancée. Les activités facturées, y compris *Courrier cadres*, et la co-traitance, qui bénéficie d'un financement mixte, se répartissent à parts égales le tiers restant de l'activité de l'association.

1.2.2. Le réseau des centres est majoritairement dédié à l'accompagnement des demandeurs d'emploi

[299] L'accompagnement des demandeurs d'emploi confiés par l'ANPE dans le cadre de la co-traitance a débuté en 2001. Pour faire face à cette demande, l'APEC a recruté environ 200 consultants spécialisés (actuellement dénommés consultants mobilité). Ces 200 consultants se sont vus adjoindre 19 consultants supplémentaires en 2006 dans le cadre de l'opération spécifique d'accompagnement des demandeurs d'emploi de longue durée (DELD).

[300] Avant 2008, l'accompagnement des demandeurs d'emploi était confié à une autre association, l'Association pour la gestion des bilans de compétence des cadres (AGBCC), étroitement contrôlée par l'APEC. L'AGBCC n'avait aucune indépendance réelle, et les équipes opérationnelles dans les centres regroupaient sans distinction des salariés de l'APEC et de l'AGBCC. La dissolution de l'AGBCC a donc été décidée à compter du 1^{er} janvier 2008, ses actifs et personnels étant transférés à l'APEC.

Tableau 13 : Répartition des temps passés dans le réseau des centres APEC (2008)

	%	ETP réseau
Temps administratifs	29 %	158
Temps de relation entreprise	14 %	74
Temps activités préfinancées	17 %	90
Temps activités facturées	7 %	36
Temps activité accompagnement des DE	34 %	180
Total	100 %	538

Source : APEC, gestion des temps 2008 et état des ETP au 31/12/2008, calculs mission

[301] Selon les données détaillées de suivi des temps, utilisées pour alimenter la comptabilité analytique, 34 % du temps de travail des centres sont consacrés à la production de prestations d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Si l'on répartit les temps administratifs des centres au prorata des activités opérationnelles, l'accompagnement des demandeurs d'emploi représente environ la moitié (48 %) du total du temps dédié à l'exercice des activités du réseau des centres APEC, soit 256 ETP³⁵.

Tableau 14 : Répartition des temps passés dans le réseau opérationnel de l'APEC après ventilation des temps administratifs dans les temps dédiés à la production (2008)

Temps total de production + ventilation des heures de temps administratif	%	ETP
Temps activités préfinancées	33 %	180
Temps activités facturées	19 %	103
Temps PPAE	48 %	256
Total	100 %	538

Source : APEC, gestion des temps 2008 et état des ETP au 31/12/2008, calculs mission

[302] Au final, il apparaît que l'activité d'accompagnement des demandeurs d'emploi représente environ un tiers de l'activité totale, et près de la moitié de l'activité opérationnelle du réseau des centres APEC.

1.2.3. Les activités commerciales peinent à se développer

Réponse de l'organisme : [303] Comment s'articule le constat selon lequel « Les activités commerciales peinent à se développer » avec le constat au [§ 333] selon lequel « l'activité commerciale a connu une progression globale soutenue... » ?

La Mission reconnaît que les équipes de l'APEC ont réussi en quelques années à devenir l'un des premiers opérateurs de salons de recrutement en France, à faire passer leur production de bilans de compétences d'une centaine à un millier, tout en développant des services innovants (la qualification passée de 0 à 1 million € en 18 mois, puis « Recruter sans CV » lancé mi 2010). Il est vrai qu'en 2009, la crise a fait fléchir le chiffre d'affaires des salons et de la diffusion payante des offres, mais seul celui-ci a connu cette évolution.

³⁵ Ce calcul suppose toutefois que les temps administratifs constatés dans les relevés des temps des centres se répartissent de manière proportionnelle aux temps de production. Il s'agit donc d'une hypothèse, la mission ne pouvant démontrer cet élément de manière certaine.

Les résultats obtenus au cours des cinq premiers mois de 2010 sont rassurants. Hors produits nouveaux dont le lancement est reporté sur la fin de l'année, le budget prévoit un chiffre d'affaires d'environ 13,4 millions €. Cet objectif a de fortes chances d'être atteint, en hypothèse basse la progression serait de 29% par rapport à 2009 et de 37% en hypothèse haute. L'exercice 2010 devrait confirmer la capacité des équipes à poursuivre un développement dynamique des services. La préservation de l'emploi est dans le développement de services innovants qui, tout en étant marchands pour générer des ressources supplémentaires, s'inscrivent bien dans l'objet de l'Association.

Il est par ailleurs essentiel que l'APEC soit crédible auprès des entreprises avec des services qui répondent à leurs besoins. Ces services sont dans le domaine marchand. Cet ancrage dans la réalité des entreprises permet de rendre aux cadres le service qu'ils attendent.

Observation de la mission : *Observations et rédaction maintenues. La contradiction issue du rapprochement entre ces deux paragraphes est apparente : tous deux font état d'une activité commerciale d'importance secondaire (15 % des ressources) qui a toutefois connu une progression soutenue sur 2006-2008 avant d'enregistrer une baisse en 2009 ; cette baisse est décevante sinon inquiétante au regard des investissements consentis pour le développement commercial. Outre la question du chiffre d'affaires, les problèmes visés renvoient à la question de la rentabilité des activités commerciales, qui est largement négative après redressement des clés de comptabilité analytique.*

1.2.3.1. Le chiffre d'affaires a cessé de progresser en 2009

[303] L'APEC assure deux grands types de prestations au profit des entreprises :

- ✚ Des prestations préfinancées, consistant pour l'essentiel en la diffusion des offres d'emploi et la prestation de conseils gratuits afférant à ces offres ;
- ✚ Des prestations facturées (qualification des offres³⁶, formations, organisation de salons, conseils et bilans) comparables à celles qu'offrent de nombreuses entreprises sur le marché.

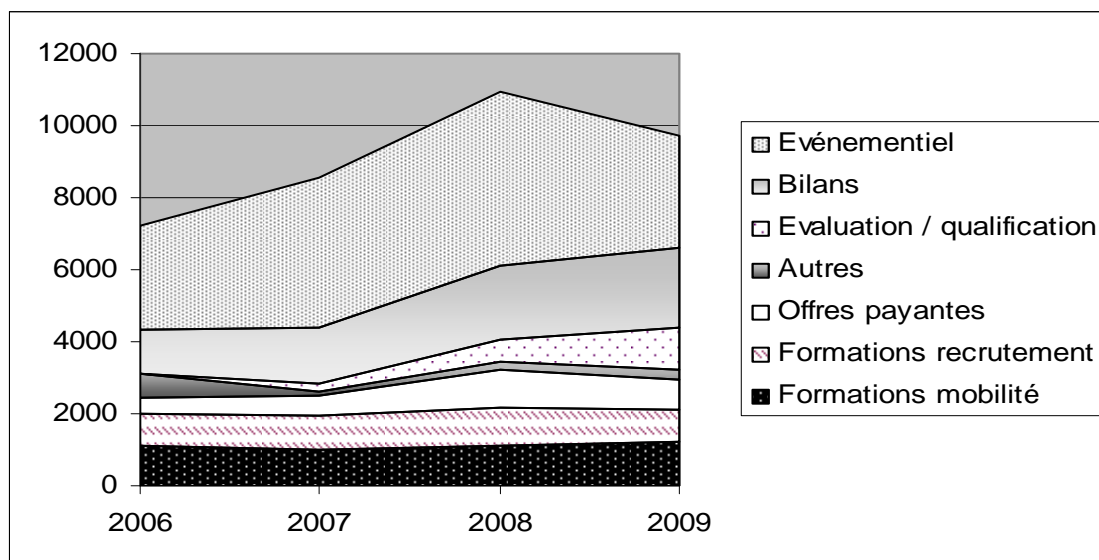
[304] L'association se positionne depuis 2005 comme une entreprise de service évoluant dans un environnement concurrentiel. Dans le domaine des services aux entreprises, les priorités de l'APEC vont au développement des productions facturées. Celles-ci occupent une place prééminente dans les relations avec les entreprises et le management des collaborateurs de l'association. La mise en place de responsables de clientèle, exerçant de véritables fonctions commerciales, répond directement à cet objectif. Or, à ce jour, les résultats obtenus demeurent modestes.

Réponse de l'organisme : *[304] Le positionnement comme « entreprise de service » ne date pas de 2005, mais de 2001 (acte du séminaire du Bureau du Conseil d'administration de juillet 2001)*

Observation de la mission : *Dont acte.*

³⁶ Prestation facturée consistant à fournir à l'entreprise ayant déposé l'offre une *short list* de quelques noms de candidats dont l'adéquation avec les critères de l'offre a été étudiée sur la base des informations disponibles dans leur compte Internet et d'un appel téléphonique préalable. Voir annexe 3

Graphique 2 : Chiffre d'affaire des produits du département services clients (en milliers d'euros)



Source : Mission d'après APEC, indicateurs opérationnels et tableau de bord des produits facturés

- [305] Les produits du DSC génèrent un chiffre d'affaire en progression régulière et relativement forte pendant la période 2006-2008 (+3,7 M€ en deux ans), mais subissent fortement les effets de la crise économique en 2009 (-1,3 M€ en un an, soit un chiffre d'affaires total de 9,6 M€ en 2009 contre 10,9 M€ un an plus tôt).
- [306] Ces évolutions, tant à la hausse qu'à la baisse, sont principalement liées aux variations de la demande en matière d'événementiels (+2 M€ en 2006-2008 et -1,6 M€ en 2009). La production de formations, qu'il s'agisse de formations de mobilité ou de recrutement, est relativement stable sur l'ensemble de la période, ce qui traduit la difficulté à développer ces produits. Les offres payantes sont également relativement stables.
- [307] L'APEC a investi à partir de 2008 dans le recrutement et la promotion / formation de responsables de clientèle, dont la vocation première est de développer le chiffre d'affaire et les résultats liés aux activités facturées. En 2008, le chiffre d'affaires atteint par ces derniers pour les produits du DSC est de 9,6 M€ soit 234 K€ par ETP. L'ambition affichée par le directeur général adjoint chargé du DSC est de parvenir à un chiffre d'affaires s'élevant entre 300 et 400 K€ par responsable de clientèle d'ici 2012. La réduction du chiffre d'affaires en 2009 menace cette prévision. Le chiffre d'affaires escompté représenterait un total situé entre 12,3 et 16,4 M€, soit une progression comprise entre 28 % et 71 % en trois ans, c'est-à-dire une progression sur un rythme comparable à celui observé entre 2006 et 2008 (+50 %).
- [308] La direction générale estime que les qualifications de candidatures et les bilans professionnels devraient générer d'ici 3 ans un chiffre d'affaire de 5 M€ pour chacune des deux prestations, contre respectivement 1,0 et 2,3 M€ en 2009. Si le chiffre d'affaires de ces deux produits augmente encore en 2009, cette croissance se ralentit toutefois nettement, et surtout reste très en-deçà du chiffre d'affaires escompté. L'association n'atteint pas un tiers de ses prévisions budgétaires pour ces deux prestations en 2009.
- [309] Les conséquences immédiates de la crise économique, qui s'est traduite par une diminution du chiffre d'affaires de 10 % en 2009, amènent la mission à considérer avec prudence les prévisions de développement de chiffre d'affaires formulées par la direction générale de l'APEC.

1.2.3.2. Les activités commerciales ne sont pas rentables

[310] La comptabilité analytique de l'APEC pour les exercices 2007 et 2008 montre que les activités facturées du DSC sont à l'équilibre en 2007, puis génèrent un déficit net de 500 K€ environ en 2008. Les prévisions misaient sur un résultat bénéficiaire équivalent pour 2009, mais les effets de la crise ne devraient pas le permettre.

[311] En outre, les éléments discutables de la comptabilité analytique (cf. II.2.2) rendent probable un résultat net corrigé nettement déficitaire sur les activités facturées de l'association. Sur la base du redressement des éléments les plus contestables (répartition des charges affectées et des relations avec les entreprises), la mission estime que le chiffre d'affaires ne couvre aujourd'hui qu'environ deux tiers des dépenses liées aux activités facturées.

Réponse de l'organisme : *[311] L'assertion selon laquelle « le chiffre d'affaires ne couvre aujourd'hui qu'environ deux tiers des dépenses liées aux activités facturées » n'est pas démontrée. Elle repose sur une appréciation des clés de répartition et sur une appréciation du développement des activités marchandes auxquelles il a été répondu au §303.*

Ce désaccord n'enlève en rien la pertinence des observations sur la nécessité d'améliorer les dispositifs de suivi et de mesures quantitatives.

Observation de la mission : *Observation maintenue. Le déficit des activités facturées n'est pas surestimé par la mission. Ses estimations se limitent à une répartition des temps commerciaux à parité entre les activités facturées et les activités préfinancées, et ne tiennent pas compte de l'affectation à 100% des temps administratifs des centres aux activités préfinancées (cf. § 388 et suivants).*

Au-delà de ce désaccord, il est indispensable que les instances obtiennent des éléments précis quant à la rentabilité actuelle et prévisionnelle des activités commerciales, avant d'arrêter leurs orientations stratégiques quant au positionnement futur de l'APEC.

[312] La question du développement futur du chiffre d'affaires ne devrait donc pas faire abstraction de la question de la rentabilité des activités commerciales, qui est jusqu'à présent négative.

1.3. Le suivi des activités est essentiellement qualitatif

1.3.1. Le suivi quantitatif de la production est limité

[313] Si des possibilités relativement souples de requêtes sont autorisées par le système d'information, les services centraux de l'APEC ne disposent pas de tableaux de bord leur permettant de suivre de manière fiable et reproductible l'exécution de la programmation budgétaire opérationnelle. Le contrôle de gestion n'a établi aucun ratio de performance par site ou consultant. Le DSC a mis en place un premier tableau de bord général sous *Excel* au deuxième semestre 2009, afin de suivre la production au regard des prévisions. Intégralement servi par saisie dans les centres, cet outil représente un travail lourd et ses données sont peu fiables.

[314] En l'état, les données quantitatives sur la production de l'APEC font l'objet de restitutions non comparables entre elles et généralement non comparables d'une année à l'autre. Les données de production des tableaux produits à l'appui de la comptabilité analytique ne peuvent être rapprochées aisément des données de production issues de l'applicatif de gestion CDM, ni des données des rapports d'activité de l'APEC. Elles ne sont pas davantage comparables dans le temps.

[315] Sur le plan technique, les services de l'APEC ont indiqué que la mise en place de l'applicatif Opéra permettrait de fiabiliser les restitutions d'information sur la production de prestations.

- [316] Au-delà de la question des systèmes d'information, cette absence de suivi révèle le caractère non prioritaire, tant pour le DSC que pour le service du contrôle de gestion, du suivi de la production. Or, il est nécessaire de veiller à ce suivi, dans un but de bonne gestion, mais également parce que le contrôle de cohérence sur les quantités produites est un élément basique d'évaluation de la sincérité d'une comptabilité analytique fondée sur la gestion des temps. La mission recommande donc à la direction générale de l'APEC de suivre particulièrement cette question.

Recommandation n°14 : Fiabiliser et stabiliser le dispositif de suivi des données quantitatives de production

1.3.2. L'APEC effectue un suivi qualitatif centré sur la satisfaction de ses clients

- [317] L'APEC dispose de nombreuses études barométriques de satisfaction de ses clients. Des études spécifiques sont conduites pour les entreprises d'une part, et les cadres et jeunes diplômés d'autre part. Des éléments comparables existent pour les demandeurs d'emploi, qui sont interrogés sur leur satisfaction à l'égard des services de l'association dans le cadre d'études plus globales.
- [318] Par ailleurs, l'APEC a mis en place en 2007 un baromètre de la valeur ajoutée perçue (VAP), qui permet d'obtenir chaque mois le ressenti immédiat des clients de l'association et de recueillir leurs réclamations dans un cadre organisé. Il concerne aujourd'hui les cadres en activité, les jeunes diplômés et les entreprises.
- [319] Les études de satisfaction comme le dispositif de valeur ajoutée perçue paraissent de nature à apporter des éclairages utiles à l'amélioration de la qualité de service de l'APEC. L'ensemble des baromètres de satisfaction comprend une interrogation des clients sur les différents services de l'APEC, en particulier les services *Web* et l'accueil de proximité dans les centres. Il est toutefois regrettable que le dispositif de valeur ajoutée perçue n'intègre pas les cadres demandeurs d'emploi. Ces éléments d'information seraient d'autant plus précieux que les demandeurs d'emploi se trouvent dans une situation de dépendance et de contrainte beaucoup plus forte dans leur relation avec l'APEC.

1.4. Les résultats obtenus sont difficilement évaluable

1.4.1. Il n'existe pas d'évaluation externe de la plus-value apportée par l'APEC

- [320] La Cour des comptes constatait dans son rapport public 2008 l'absence d'évaluation permettant d'établir la plus-value de l'APEC dans le champ de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Aucun nouvel élément n'a permis de progresser sur ce plan. Ni l'APEC, ni l'ANPE / Pôle emploi, ni la DARES n'ont procédé à des évaluations sur les activités de co-traitance de l'association dans une optique comparative au sein du service public de l'emploi.
- [321] Si les résultats obtenus par l'APEC en matière d'accompagnement des demandeurs d'emploi n'ont jamais fait l'objet d'un suivi régulier de la part de l'ANPE / Pôle emploi, la réalité des moyens mis en œuvre par l'association n'ont pas davantage été observés. Ainsi, l'offre de service déployée par l'APEC s'est-elle largement écartée des engagements contractuels pris dans la convention de co-traitance passée en 2006, intégrant de nouveaux services dématérialisés et un suivi dans l'emploi non prévus à l'origine, mais minorant très largement l'accompagnement par les consultants des centres. Par exemple, l'APEC n'accompagne les demandeurs d'emploi en parcours ³⁷ qu'à hauteur d'un tiers du temps prévu par la convention. En matière de co-traitance, la pratique de l'association est apparue très autonome de son commanditaire.
- [322] Il n'existe pas non plus d'évaluation externe de l'impact des autres services délivrés par l'APEC au titre de ses missions d'intérêt général.

³⁷ C'est-à-dire les demandeurs d'emploi classés dans la catégorie des personnes les plus éloignées de l'emploi. Voir annexe 3

1.4.2. L'APEC représente une part importante des services sur Internet et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi pour la catégorie des cadres

[323] A défaut d'éléments d'évaluation récents sur la plus-value représentée par les prestations de l'APEC, la mission a rapproché la population des cadres et les données relatives aux consommations de prestations fournies par l'association.

Tableau 15 : Volumes des prestations sur Internet et population des cadres

	2006	2007	2008
Rapport entre le nombre de comptes actifs sur <i>apec.fr</i> et le nombre total de cadres	16 %	18 %	20 %
Rapport entre le nombre de comptes actifs sur <i>apec.fr</i> et le nombre de cadres envisageant une mobilité externe	44 %	44 %	50 %
Rapport entre le nombre de clients cadres et jeunes diplômés de prestations en ligne ³⁸ et le nombre total de cadres	7 %	7 %	12 %
Rapport entre le nombre de clients cadres et jeunes diplômés de prestations en ligne et le nombre de cadres envisageant une mobilité externe	19 %	18 %	30 %

Source : Mission IGAS, d'après les données APEC et AGIRC

Tableau 16 : Volumes des prestations délivrées par les centres et population des cadres

	2006	2007	2008
Rapport entre le nombre de clients cadres et jeunes diplômés pour les prestations des centres et le nombre total de cadres	3 %	2 %	2 %
Rapport entre le nombre de clients cadres et jeunes diplômés pour les prestations des centres et le nombre de cadres envisageant une mobilité externe au cours de l'année	8 %	6 %	5 %

Source : Mission IGAS, d'après les données APEC et AGIRC

[324] Les comptes actifs sur *apec.fr* représentent l'équivalent de 20 % de la population des cadres, et la moitié des cadres souhaitant changer d'employeur. Le nombre de clients des prestations en ligne représente 12 % des cadres et 30 % des cadres envisageant une mobilité externe. Ces proportions sont en progression entre 2006 et 2008.

[325] Le nombre de clients bénéficiant des services des centres correspond à un peu moins de 2 % de la population des cadres, et à 5 % des cadres désirant changer d'employeur. Ces proportions sont en diminution..

[326] Si le rapprochement de ces données se heurte à des limites méthodologiques³⁹, il met en évidence le fort contraste entre l'évolution de l'audience des services sur Internet et celle des centres. Le nombre de comptes actifs sur *apec.fr* et le nombre de clients des produits en ligne augmentent plus rapidement que la population des cadres. Cette progression est encore plus forte si elle est rapportée à la population des cadres qui envisagent une mobilité externe. Les services Internet de l'APEC se développent. En revanche, les services délivrés par les centres aux cadres et jeunes diplômés sont en recul, et la part qu'ils représentent par rapport à leur clientèle potentielle de cadres régresse continûment entre 2006 et 2008.

³⁸ Clients cadres et jeunes diplômés des services en ligne de mise en relation : push des offres, mémorisation de CV, candidatures publiées à l'intention des recruteurs

³⁹ Ces taux constituent des estimations sur la base d'informations partielles. En particulier, les bases du numérateur et du dénominateur ne sont pas d'un périmètre parfaitement identique. Ainsi, l'ouverture de comptes actifs sur *apec.fr* peut ne

[327] Par ailleurs, en ce qui concerne l'accompagnement des cadres demandeurs d'emploi, l'APEC demeure un acteur essentiel⁴⁰.

Tableau 17 : Flux de demandeurs d'emploi pris en charge par l'APEC dans le cadre de la co-traitance et flux de cadres pris en charge par le Régime d'Assurance chômage (RAC)

	2006	2007	2008
Flux APEC	35 587	28 860	30 402
Flux RAC	85 817	79 306	77 678
APEC / RAC	41,5 %	36,4 %	39,1 %

Source : APEC et Unédic, calculs mission

[328] L'APEC prend en charge le placement de l'équivalent d'un tiers des flux de l'Assurance chômage pendant la période 2006-2008⁴¹.

2. L'EVOLUTION DES RESULTATS COMPTABLES ET LA DESTINATION DES RESERVES

2.1. Des résultats d'ensemble excédentaires mais des pertes sur les ventes

2.1.1. Des résultats excédentaires mais une exploitation tout juste équilibrée

2.1.1.1. Les résultats généraux de l'APEC

[329] Depuis 2001, les résultats de l'APEC sont largement positifs, présentant un excédent cumulé de près de 15 M€ L'évolution est plus heurtée pour ce qui concerne l'exploitation avec des déficits plus fréquents mais en grande partie compensés par des résultats financiers compris entre 2 et 3 M€ par an. L'exploitation bénéficiaire de l'AGBCC a par ailleurs permis d'enregistrer un résultat cumulé proche de 5 M€ sur la période récente.

Tableau 18 : Evolution des résultats de l'APEC et de l'AGBCC

En K€	2008	2007	2006	2008 2006	2005	2004	2003	2002	2001	2008 2001
Résultats APEC	5 918	992	-3 359	3 551	1 695	1 363	4 237	4 969	-1 051	14 764
dont exploitation	3 577	-649	-6 909	-3 981	-664	-876	1 520	3 007	4 627	3 633
Résultats AGBCC	231	3 684	1 049	4 965	-198					
dont exploitation	-20	3 507	952	4 439	-274					

Source : rapports financiers APEC, balance des comptes AGBCC

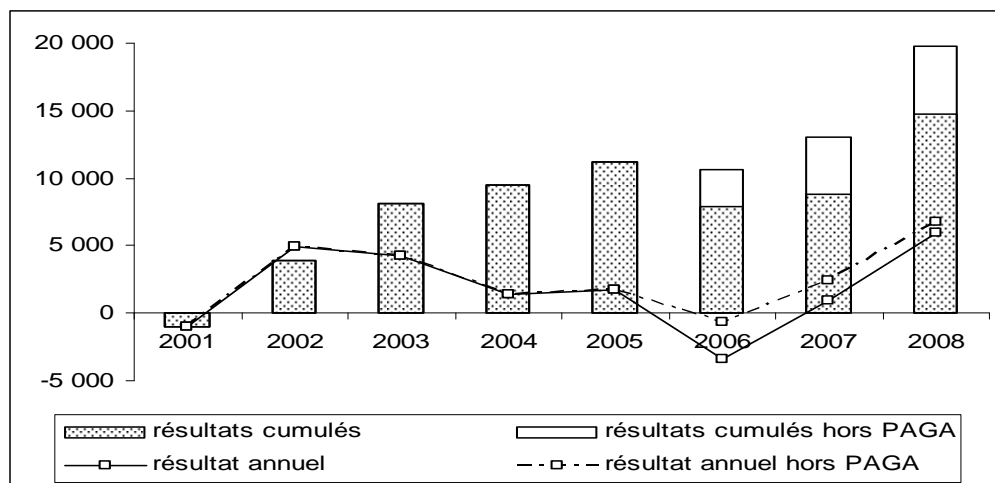
pas être le fait de cadres relevant de l'AGIRC. De même, concernant les services délivrés par les centres, le numérateur inclut les cadres et jeunes diplômés, alors que le dénominateur n'intègre que les cadres.

⁴⁰ La demande en la matière, étroitement encadrée par les volumes contractuels de la co-traitance avec l'ANPE / Pôle emploi n'est toutefois pas comparable à celle qu'adressent à l'APEC les entreprises et les cadres en emploi.

⁴¹ Ce qui n'équivaut pas à dire que l'APEC prend à sa charge un tiers des nouveaux bénéficiaires cadres de l'Assurance chômage, puisque environ 10% des demandeurs d'emploi pris en charge par l'APEC au titre de la co-traitance ne sont pas indemnisés par l'Assurance chômage.

[330] La mise en œuvre à partir de 2006 de grands projets associatifs n'a généré qu'un déficit transitoire au niveau de l'APEC. Destinés à réduire les réserves de l'APEC (cf. III.2.2.2), ces grands projets ont eu pour principal effet de ralentir le rythme d'accumulation des excédents, réduits d'environ 5 M€ Cet effet devrait être durable d'une part au travers de la baisse des produits financiers induite par la réduction du montant des réserves placées et d'autre part, en raison de la majoration de plus d'1 M€ des charges d'amortissement des projets associatifs consacrés à des investissements immobiliers.

Graphique 3 : Impact des grands projets associatifs sur les excédents de l'APEC (en K€)



2.1.1.2. Les principales caractéristiques de l'exploitation

[331] En raison de l'intégration de l'AGBCC dans l'APEC à compter du 1^{er} janvier 2008, un travail de combinaison des comptes des deux entités sur la période 2005-2007 permet d'apprécier l'évolution des résultats d'exploitation de l'APEC.

Tableau 19 : Evolution des produits d'exploitation de l'APEC-AGBCC

en K€	2008	en %	2007	2006	2005	2008/05
Produits d'exploitation	128 788		128 843	117 274	113 636	+ 13 %
dont :						
Cotisation	92 266	72 %	89 228	81 810	79 562	+ 16 %
Financement Pôle emploi	17 808	14 %	21 948	19 261	19 819	- 10 %
Prestations de service :	6 785	5 %	5 201	5 269	3 822	+ 78 %
<i>Recrutement</i>	1 687		1 255	1 570	694	
<i>Mobilité</i>	3 243		2 614	2 384	2 017	
<i>Autres</i>	1 855		1 332	1 315	1 111	
Evènementiels	5 072	4 %	4 368	3 236	2 364	+ 115 %
Publicité CC + web	2 040	1,6 %	2 104	2 081	1 968	+ 4 %
Courrier cadres	1 929	1,5 %	1 885	2 584	3 880	- 50 %
Offres payantes	1 025	0,8 %	598	427	261	+ 293 %

Source : mission IGAS et contrôle de gestion à partir des comptes annuels

- [332] Ces données font ressortir l'importance fondamentale et croissante des cotisations dans les ressources de l'APEC. Ces cotisations peuvent, comme en 2006, être sensiblement affectées par les régularisations auxquelles peut procéder l'AGIRC : cet exercice intègre un manque à gagner de 1,4 M€ alors que la régularisation parvenue après la clôture des comptes est positive de 1,1 M€ (cf. annexe 1 cotisation obligatoire).
- [333] Les autres ressources issues des financements ANPE ou des activités commerciales sont plus secondaires et représentent chacune environ 15 % des ressources de l'APEC. Toutefois, l'activité commerciale a connu une progression globale soutenue avant la baisse constatée en 2009 : développement de nouvelles prestations, de l'évènementiel et des offres payantes, stabilité de la publicité, chute des produits *Courrier cadres*.
- [334] Il convient de souligner que le passage de l'APEC en sous-traitance de Pôle emploi pourrait, en fonction des résultats de l'appel d'offres, conduire à une majoration des recettes de nature commerciale.

Tableau 20 : Evolution des charges d'exploitation de l'APEC-AGBCC

en K€	2008	en %	2007	2006	2005	2008/05
Charges d'exploitation	125 231		125 984	123 232	114 574	+ 9,3 %
dont :						
charges salariales	67 733	54 %	65 938	63 280	60 749	11,5%
<i>Salaires</i>	44 890		43 086	41 474	39 919	
<i>charges sociales</i>	22 843		22 852	21 807	20 831	
achats et charges externes	44 032	35 %	46 210	46 228	41 223	+ 6,8 %
impôts et taxes	4 762	4 %	4 618	4 750	4 473	+ 6,5 %
matières premières et stocks	573	-	739	1 476	1 791	- 68 %
dotation d'exploitation	6 513	5 %	4 796	4 392	3 397	+ 92 %
<i>Amortissement</i>	5 468		3 918	3 611	2 979	
<i>provisions sur actif circulant</i>	844		570	378	351	
<i>provisions risques charges</i>	201		307	403	67	
autres charges	1 617	1 %	3 683	3 105	2 940	- 45 %

Source : mission IGAS et contrôle de gestion à partir des comptes annuels

- [335] Très logiquement dans une entreprise de services, les charges salariales représentent le premier poste des dépenses d'exploitation. Le dynamisme de ces charges s'explique par la progression de l'effectif budgétaire sur la période (+ 5 %) et par la mise en place de mesures indemnitaires (prime d'objectifs) ou complémentaires (intéressement et plan d'épargne entreprise).
- [336] La progression des achats et charges externes est plus mesurée après un pic de dépenses d'honoraires et de publicité, consécutif à la réalisation de deux grands projets associatifs, l'extension personnalisée du site *apex.fr* (*ApecNext*) et la réalisation d'une campagne d'image.
- [337] Sur ce postes de dépenses, les locations et charges immobilières sont en progression constante et atteignent, après l'ouverture de deux nouveaux centres APEC à Paris en 2007, plus de 6,5 M€ en 2008 (+ 23 %). Les frais de mission et réception connaissent également une progression sensible, à 2,7 M€ en 2008 (+ 17 %).

- [338] Près du quart de la hausse des charges d'exploitation sur la période résulte de la progression des dotations aux amortissements et aux provisions. Cette progression est essentiellement imputable aux importants investissements réalisés sur la période qu'ils soient informatiques (*ApecNext*) ou immobiliers (ouverture de deux nouveaux centres parisiens, amortissement accéléré d'installations du siège social à restructurer).

Tableau 21 : Evolution du résultat d'exploitation de l'APEC-AGBCC

en K€	2008	2007	2006	2005	total
Résultats d'exploitation combinés	3 557	2 858	- 5 957	- 938	- 480

Source : mission IGAS et contrôle de gestion à partir des comptes annuels

- [339] Au total, l'APEC-AGBCC parvient à équilibrer son exploitation, avec un redressement récent, très largement imputable à la progression de la cotisation. Sur 2005-2008, cette progression de 12,7 M€ fait plus que couvrir la majoration des charges de 10,7 M€

2.1.2. Le déficit persistant des activités lucratives, pour partie imputable à *Courrier cadres*

2.1.2.1. Le déficit d'ensemble des activités lucratives

- [340] Depuis 2001, l'APEC procède à la sectorisation de ses activités lucratives conformément aux instructions fiscales du 15 septembre 1998 et du 19 février 1999. Ces activités recouvrent les publications *Courriers cadres*, les différentes prestations facturées par l'APEC ainsi que les offres d'emploi diffusées par l'APEC à titre payant (secteur public, international). Elles recouvrent également la diffusion d'offres à titre gratuit, financée par la cotisation : le site *apec.fr* est inclus dans le secteur lucratif pour la totalité de ses charges de fonctionnement mais également pour ses produits théoriques issus des offres diffusées gratuitement, produits estimés fiscalement sur la base d'une facturation interne au secteur non lucratif de l'APEC ; le prix unitaire de l'offre diffusée tel qu'il est retenu par les services fiscaux est passé de 40 € en 2004 à 50 € en 2005-2008.

- [341] Compte tenu du retard pris par l'APEC dans l'élaboration de sa liasse fiscale 2008, les résultats du secteur lucratif peuvent être ainsi présentés sur la base des déclarations souscrites de 2004 à 2007 :

Tableau 22 : Evolution des résultats du secteur lucratif de l'APEC

en K€	2007	2006	2005	2004	2007/04
Produits dont :	<u>25 805</u>	<u>30 389</u>	<u>29 790</u>	<u>23 625</u>	+ 9 %
Ventes <i>Courrier cadres</i>	1 885	2 584	3 880	4 260	- 56 %
Prestations de service dont :	23 314	27 348	25 425	18 830	+ 24 %
<i>pages offres APEC</i>	11 056	16 364	17 027	12 240	- 10 %
<i>publicité Courrier cadres et Web</i>	2 400	2 496	2 388	1 981	+ 21 %
<i>autres prestations facturées</i>	9 858	8 488	6 010	4 609	+ 114 %
Charges dont :	<u>31 834</u>	<u>36 606</u>	<u>28 338</u>	<u>24 805</u>	+ 28%
Charges de personnel	<u>11 809</u>	<u>13 399</u>	<u>9 960</u>	<u>8 940</u>	+ 32%
Autres achats et charges externes	<u>17 353</u>	<u>20 309</u>	<u>16 061</u>	<u>13 791</u>	+ 26%
<i>honoraires informatiques</i>	4 211	2 811	1 858	1 522	+ 177%
<i>locations immobilières</i>	1 706	1 795	1 168	819	+ 108%
<i>publicité, relations publiques</i>	3 005	5 019	2 770	2 343	+ 28%
Dotation aux amortissements	1 011	790	102	60	ns
Résultat du secteur lucratif	-6 029	-6 217	1 452	-1 180	

Source : liasses fiscales, déclarations APEC au titre de l'impôt sur les sociétés

- [342] En partie explicable par la majoration de 40 à 50 € du prix de diffusion unitaire des offres d'emploi sur *apex.fr* « facturé » fiscalement au secteur non lucratif, le résultat positif de 1,5 M€ atteint en 2005 apparaît exceptionnel. Ce résultat avait permis de faire revenir le report à nouveau négatif à - 10,8 M€ mais les déficits ultérieurs ont creusé ce même report à -23 M€ à la fin 2007, conduisant le secteur lucratif à afficher des fonds propres négatifs.
- [343] Pour 2008, la liasse fiscale devrait se caler sur la nouvelle comptabilité analytique et donc reprendre les catégories analytiques « *Courriers cadres* », « *Autres prestations facturées* » et « *Mise en relation* » (correspondant pour l'essentiel aux sites *web*). Ce qui devrait donner les résultats suivants :

Tableau 23 : Estimation du résultat du secteur lucratif de l'APEC en 2008

en K€	Mensuel <i>Courrier cadres</i>	Autres prestations facturées	Mise en relation <i>Web</i>	Total
Produits dont :	<u>3 777</u>	<u>11 661</u>	<u>9 982</u>	<u>25 420</u>
Chiffre d'affaires net	3 535	11 685	1 674	16 894
Cotisation (facturation interne)	0	0	7 890	7 890
Charges	<u>7 710</u>	<u>12 128</u>	<u>9 982</u>	<u>29 820</u>
Résultat du secteur lucratif	- 3 933	- 467	0	- 4 380

Source : Comptabilité analytique pour 2008

- [344] Ces données issues de la comptabilité analytique traduiraient une réduction importante du déficit des activités lucratives, passant de - 6 M€ à - 4,4 M€. Cette réduction serait entièrement imputable aux « *Autres prestations facturées* », le déficit de *Courrier cadres* restant stable à - 4 M€ dans les comptabilités analytiques 2007 et 2008.

[345] La mission prend note avec circonspection de cette réduction des pertes sur les activités lucratives, compte tenu des choix discutables faits dans les répartitions analytiques (cf. II.2.2.1). Elle considère que les activités facturées restent lourdement déficitaires et qu'une bonne partie de ce déficit est imputable à *Courrier cadres*.

2.1.2.2. L'échec du redressement de *Courrier cadres*

[346] *Courrier cadres* a fait l'objet de deux réorientations majeures entre 2006 et 2008. Le magazine était avant 2006 le support de diffusion hebdomadaire d'offres d'emploi et de contenus éditoriaux. Son financement mixte, associant aux recettes commerciales les produits de la cotisation obligatoire, a conduit l'APEC à modifier une première fois sa structure en 2006 afin de redresser une situation financière compromise et de se conformer aux règles du droit de la concurrence. *Courrier cadres* est alors scindé en deux supports distincts : un support mensuel dédié au seul rédactionnel, d'une part (*Courrier cadres*), et un support hebdomadaire dédié à la seule publication papier des offres d'emploi, d'autre part (*Les offres de courrier cadres*). Seul ce dernier support devait être financé en partie par les cotisations obligatoires.

[347] Fin 2007, un constat d'échec est dressé de cette première réorganisation. La décision est prise de d'arrêter la publication de l'hebdomadaire *Les offres de Courrier cadres* pour enrichir les contenus du nouveau site Internet *courriercadres.com*. La diffusion des offres sur support papier est donc stoppée à partir de 2008.

[348] Pour autant, ces réorientations stratégiques n'ont pas permis de redresser une situation structurellement compromise. Bien qu'étroitement suivi par la direction générale et le conseil d'administration de l'APEC, le magazine continue de présenter des charges sans rapport avec ses recettes commerciales, qui se contractent avec la fin de la publication de l'hebdomadaire.

Tableau 24 : Réalisations *Courrier cadres*

		2004	2005	2006	2007	2008	Estim. 2009
		hebdomadaire			Hebdomadaire et mensuel	Mensuel	
Recettes	Abonnements	2285	2310	1535	1058	1293	1437
	Ventes	1892	1484	968	649	353	261
	Publicité	1209	1345	1349	1199	1251	1075
	Partenariats					633	769
	Autres produits	290	304	317	471	22	13
	Refacturations internes					128	158
	Total	5676	5443	4169	3377	3680	3713
Coûts directs	Rédaction / conception					2240	2224
	Fabrication					756	735
	Distribution / promotion					1853	1550
	Publicité					367	334
	Partenariats					639	812
	Supports des magazines					1158	767
	Total	13402	13613	14573	10121	7013	6422
Coûts indirects					599	490	
Résultat	-7726	-8170	-10404	-6744	-3932	-3199	

Source : APEC, Service contrôle de gestion

- [349] Un plan d'action 2009-2011 est adopté par le conseil d'administration lors de sa séance du 6 novembre 2008. Son ambition est de diviser par deux le déficit chaque année jusqu'en 2011, afin de parvenir à une situation proche de l'équilibre (-0,8 M€ prévus pour 2011). Ce projet de redressement est fondé à la fois sur une augmentation des recettes publicitaires et la perpétuation de la politique de non remplacement des départs en retraite.
- [350] Les résultats provisoires de l'exercice 2009 indiquent que ce plan de redressement ne sera pas tenu. Les objectifs d'augmentation des recettes publicitaires, notamment, ne seront pas atteints (recette prévisionnelle de 1 075 K€ contre 1 673 K€ prévus dans le plan de redressement). Le déficit prévisionnel estimé en novembre 2009 s'élève à 3,2 M€, soit 540 K€ de plus que le prévoyait le plan de redressement.
- [351] Le déficit de *Courrier cadres* est absorbé depuis plusieurs années par les excédents générés par les missions de service public de l'APEC. Activité concurrentielle financée *de facto* par les cotisations obligatoires, la publication du magazine constitue une menace persistante du point de vue du respect des règles de concurrence.
- [352] Un nouveau plan glissant a été présenté au conseil d'administration le 16 décembre 2009 pour la période 2010-2012. Dans le même temps, le directeur général a été autorisé à ouvrir des discussions afin de trouver un repreneur pour le magazine.
- [353] La mission considère que la situation économique et financière de cette activité est effectivement structurellement compromise, et souscrit à la recherche engagée par l'APEC visant à trouver un repreneur dans les meilleures conditions possibles tant d'un point de vue financier que social.

2.2. Une solidité financière, assise sur des réserves dont le niveau injustifié doit être réduit

2.2.1. Une solidité financière fondée sur d'importantes réserves

2.2.1.1. La structure financière de l'APEC

- [354] L'analyse du bilan fonctionnel indique que l'APEC dispose d'un fonds de roulement très élevé, proche de 8 mois de recettes, qui lui permet de financer sans aucun endettement un effort d'investissement significatif : 5,6 M€ en 2008, 7,8 M€ en 2007 et 6,1 M€ en 2006.
- [355] Ce fonds de roulement n'est pas mis à contribution pour le financement de l'activité courante de l'association. L'APEC a en effet non un besoin mais un excédent en fonds de roulement qui va croissant avec des dettes couvrant 3,6 fois l'actif circulant en 2008.
- [356] Cet excédent alimente une trésorerie très abondante, stabilisée un peu au-dessus de 10 mois de charges d'exploitation, soit 106 M€ en 2008.

2.2.1.2. Le niveau des réserves de l'APEC

- [357] La principale composante du fonds de roulement de l'APEC est constituée de réserves, régulièrement abondées par les résultats annuels excédentaires au titre des activités financées par la cotisation obligatoire. Le niveau atteint par ces réserves dépasse les 90 M€ et représente l'équivalent d'une année de cotisations.

Tableau 25 : Evolution des réserves de l'APEC

en K€	2008	2007	2006	2005
Ensemble des réserves dont :	92 840	94 258	97 002	85 002
- réserve projets associatifs de grande ampleur	24 337	20 255	9 000	-
- réserve de fonctionnement	68 503	74 003	88 002	85 002
<i>au regard des charges d'exploitation APEC-AGBCC:</i>	<i>125 231</i>	<i>125 985</i>	<i>123 232</i>	<i>114 574</i>
<i>réserve de fonctionnement en mois</i>	6,6	7,0	8,6	8,9
<i>ensemble des réserves en mois</i>	8,9	9,0	9,4	8,9
Fonds propres (réserves, report à nouveau, résultat)	101 082	95 165	94 173	97 532

Source : bilans APEC et comptes combinés APEC-AGBCC

[358] Le mouvement de réduction des réserves perceptible depuis 2006 reste relatif au regard de l'évolution des fonds propres. Et les réserves représentent toujours 9 mois de charges d'exploitation.

2.2.2. La réduction nécessaire du niveau injustifié des réserves de l'APEC

2.2.2.1. Les justifications avancées pour la constitution de réserves

[359] L'APEC a constitué d'une part, une réserve de fonctionnement qui, selon les vœux du conseil d'administration exprimés en 2001, devrait tendre à représenter une année d'exploitation et d'autre part, depuis 2006, une réserve destinée à financer des projets associatifs de grande ampleur (PAGA).

[360] Si la réserve pour les PAGA recouvre des engagements précis pris par le conseil d'administration, la réserve de fonctionnement a des fondements plus variés. Certains sont quantifiables :

- couverture des engagements à l'égard du personnel : ces engagements qui visaient les indemnités de fin de carrière ont toutefois été confiés depuis décembre 2001 à un gestionnaire externe à partir d'un montant de 5,2 M€ sorti du bilan de l'APEC ; l'insuffisance du fonds externalisé pour couvrir tous les engagements était estimée à 0,4 M€ fin 2008 et 1,3 M€ fin 2009 ;
- avance de la trésorerie nécessaire au fonctionnement de l'APEC avant le premier versement de la cotisation AGIRC au 31 mars : sur la base d'un trimestre de charges d'exploitation non calculées (118 M€/ 4) couvertes à 72 % par la cotisation, cette avance ressort à 21,2 M€;
- couverture des fluctuations de cotisation liées aux régularisations AGIRC : ces fluctuations inéluctables sont désormais d'une ampleur limitée (cf. annexe 1 cotisation), dans une fourchette de +/- 1,5 M€ chaque année.

[361] A ces éléments qui justifient une réserve de fonctionnement d'environ 25 M€s'ajoutent des éléments moins recevables :

- le souci de bonne gestion supposerait la mise en réserve d'une marge de sécurité : une réserve de gestion est sans doute justifiée pour une entreprise confrontée aux aléas du marché et à ce titre, il conviendra que les activités concurrentielles de l'APEC se dotent d'une telle réserve dès qu'elles rompent avec leurs déficits récurrents ; en revanche pour une activité financée sur une recette certaine (cotisation obligatoire), la marge de sécurité n'a pas de sens autre que celui de détourner de leur objet les fonds collectés auprès des entreprises et des salariés ;

- le risque de liquidation de l'APEC dans un environnement devenu incertain, imposerait de prévoir les moyens nécessaires à la couverture des engagements de l'APEC, auprès de ses salariés (plan social) mais aussi auprès de ses prestataires (14 M€ d'indemnités de rupture des baux des 46 centres APEC) ; il convient cependant de souligner que ces engagements sont déjà couverts à travers le patrimoine immobilier de l'APEC⁴² : celui-ci est constitué pour l'essentiel d'un siège parisien estimé à 50 M€ avant la réalisation de quelque 19 M€ de travaux de rénovation et d'extension des surfaces utiles (+ 400 m²)

[362] Au total, la réserve de fonctionnement 2008, soit 68,5 M€ majorés de 8 M€ au titre de l'affectation du résultat 2008, apparaît surdimensionnée d'environ 50 M€. Ce surdimensionnement ne semble pas devoir être sensiblement corrigé au vu des évolutions prévisibles affectant les recettes et les dépenses de l'APEC⁴³.

2.2.2.2. Une réduction limitée qu'il convient d'amplifier

[363] Depuis 2006, le conseil d'administration s'est engagé de façon positive mais prudente dans un mouvement de réduction des réserves. Ce mouvement s'est traduit par le vote de cinq programmes associatifs de grande ampleur (PAGA), représentant au total 28,5 M€ sur 2006-2010 : en 2006, quatre projets associatifs pour 9 M€ (2006-2008) et en 2007, un programme de restructuration du siège social pour 14 M€ portés à 19,5 M€ (2007-2010).

[364] Le premier PAGA combinait accompagnement de publics ciblés (47 %), promotion de nouveaux médias (16 %) et investissements immobiliers⁴⁴ (38 %). En revanche, le second PAGA consacré à la restructuration du siège social infléchit les projets associatifs de grande ampleur vers les investissements immobiliers : en 2010, ceux-ci auront absorbés 80 % des dégagements de réserves réalisés depuis 2006.

Tableau 26 : Projets associatifs de grande ampleur de l'APEC

	en K€	budget	2006	2007	2008	2009 prévu	2010 prévu	Total
2006-2008 :		<u>9 000</u>	<u>3 262</u>	<u>3 642</u>	<u>524</u>	<u>1 453</u>	-	<u>8 881</u>
accompagnement cadres + 45 ans		3 500	382	783	589	1 453	-	3 207
jeunes diplômés et étudiants		1 500	431	424	1	-	-	856
ApecNext et image APEC		1 500	1 496	-24	-3	-	-	1 469
redéploiement siège / 2 centres Paris		2 500	953	2 459	-63	-	-	3 349
2007-2010 :								
restructuration siège social APEC		19 500	-	184	638	14 374	4 342	19 538
Total		28 500	3 262	3 826	1 162	15 827	4 342	28 419
<i>dont investissement</i>			518	2 407	287	14 049	4 017	21 278
<i>dont charges d'exploitation</i>			2 744	1 419	875	1 778	325	7 141

Source : Rapports financiers 2006 à 2008 et projet de budget pour 2009

⁴² Sans aucune conséquence opérationnelle, ce patrimoine peut faire l'objet d'une vente par l'APEC suivie d'une location par l'APEC (*lease back*).

⁴³ En particulier, le retour à une cotisation strictement proportionnelle devrait conduire à une perte de recette de 4 M€ mais la fin de la co-traitance devrait dégager d'importantes marges sur la cotisation, d'au moins 2 M€ si l'on se base sur la comptabilité analytique de l'APEC.

⁴⁴ Initialement, cet investissement visait la mise aux normes du siège social (sécurité incendie, accès handicapés) ; il a ensuite visé l'aménagement de 2 nouveaux centres APEC à Paris et la rénovation du siège a évolué en une restructuration de grande ampleur dans le cadre du deuxième PAGA.

- [365] Comme précédemment évoqué, les PAGA pèsent directement mais de façon limitée sur les charges des différents exercices, à hauteur de 6 M€ au titre du premier PAGA (dont 1,5 M€ sur 2009). Mais compte tenu de l'importance des programmes immobiliers, les PAGA se traduisent essentiellement par d'importants investissements.
- [366] Ces investissements réduisent d'abord le fonds de roulement (21,3 M€) et donc la trésorerie génératrice chaque année de produits financiers au compte de résultat de l'APEC. Ils pèsent ensuite sur les résultats annuels par le biais de la charge d'amortissement : l'ouverture de deux nouveaux centres parisiens se traduit par 325 K€ d'amortissement annuel alors que, selon les estimations du pôle finances, la restructuration de Brune devrait générer chaque année un amortissement de 920 K€ de 2011 à 2019 (et de 700 K€ ensuite).
- [367] Etalé sur plusieurs années, l'impact des PAGA votés par le conseil d'administration n'apparaît pas suffisant pour réduire sensiblement le niveau des réserves accumulées par l'APEC. Il apparaît donc nécessaire de ponctionner à nouveau la réserve de fonctionnement pour le financement de nouveaux PAGA.
- [368] Divers projets sont envisagés : refonte des sites *web*, préparation au bilan d'étape professionnel, renforcement des prestations destinées aux jeunes diplômés, développement de l'apprentissage, etc. Il importe en la matière que, après les lourds investissements consentis en matière immobilière et informatique, les PAGA privilégient des actions plus directement conformes aux besoins et attentes des cadres et entreprises qui acquittent leur cotisation APEC. Comme évoqué précédemment, ces actions devraient plus particulièrement bénéficier aux cadres aux revenus les plus modestes, indument pénalisés par la perception d'une cotisation forfaitaire, dépourvue de base légale.

Recommandation n°15 : Ponctionner fortement la réserve de fonctionnement pour financer des grands projets associatifs bénéficiant plus directement aux cadres et entreprises qui acquittent la cotisation APEC.

Quatrième partie : les mutations en cours de l'APEC

1. LA REDACTION D'UN MANDAT DE SERVICE PUBLIC ET LA FIN DE LA CO-TRAITANCE

1.1. *Le mandat de service public*

[369] L'APEC s'est vue notifier un mandat de service public par la délégation générale à l'emploi et la formation professionnelle (DGEFP), par lettre du 22 septembre 2008. Ce mandat a été approuvé par le conseil d'administration de l'association le 6 novembre 2008, et adressé à la Commission, dans sa version définitive, par le secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) par courrier du 8 janvier 2009. Les éléments d'analyse relatifs au mandat de service public sont détaillés en annexe 4.

Réponse de l'organisme : [369] *Il n'est pas exact d'indiquer que « l'APEC s'est vue notifier un mandat de service public par la délégation générale ... ». C'est suite à l'interpellation de la Commission Européenne qu'un mandat de service public a été, après intervention du Cabinet du Secrétaire d'Etat à l'Emploi, élaboré par l'APEC et proposé pour validation à la DGEFP.*

Observation de la mission : *Rédaction maintenue. Elle fait référence à l'encadrement communautaire des aides d'Etat sous forme de compensation de service public, qui prévoit la définition des obligations de service public par l'Etat. La rédaction ne dit rien du processus préparatoire d'élaboration du mandat, détaillé dans les paragraphes qui suivent, qui fait ressortir le rôle important joué par l'APEC.*

1.1.1. La conséquence des demandes d'information de la Commission européenne sur les activités concurrentielles de l'APEC

[370] La notification du mandat est l'aboutissement de trois demandes de renseignements adressées par la Commission européenne aux autorités françaises en 2005, 2006 et 2008, à la suite de plusieurs plaintes de concurrents de l'association dans le domaine de ses activités concurrentielles. Le mandat constitue une tentative de régularisation de la situation de l'APEC au regard du droit communautaire de la concurrence. Sa rédaction s'est inscrite dans un contexte tendu avec les services de l'Etat, après le rejet par l'APEC d'un premier mandat dit « d'intérêt général », daté du 27 juin 2008.

Réponse de l'organisme : [370] *Il n'y a pas eu de « rejet par l'APEC d'un premier mandat », mais une élaboration progressive d'un texte à partir d'une proposition de l'APEC. La DGEFP a réagi à cette proposition et l'a amendée. Lors des échanges, le refus du Conseil d'administration a porté sur un point bien précis : la validation a priori par la DGEFP du budget de l'APEC avant même son examen par ledit Conseil. La rédaction fait état d'un « contexte tendu », mais il était naturel que chaque partie puisse faire valoir son point de vue. Seule la difficulté à faire entendre le sien a conduit le Conseil à mandater son Président pour saisir le Ministre compétent. L'essentiel reste que le document adopté est le fruit des échanges entre l'APEC et les services de l'Etat.*

Observation de la mission : *Observations maintenues. Si le premier mandat dit « d'intérêt général » n'a pas fait l'objet d'un rejet formel, le compte rendu de la séance du 2 juillet 2008 du bureau du conseil d'administration montre sans ambiguïté que la rédaction du mandat d'intérêt général n'est pas acceptée par l'APEC. Le mandat de service public finalement adopté diffère très largement de ce premier projet. Les éléments détaillés figurent en annexe 4. Le contexte tendu entre le DGEFP et l'APEC est documenté par les notes et courriers échangés à partir des premières demandes d'information de la Commission européenne.*

[371] Au moment de la rédaction du présent rapport, la Commission n'a pas répondu à la transmission du mandat de service public en janvier 2009. Or, les actions relatives à la mise en application du document sont étroitement conditionnées par cette réponse, qui doit porter tant sur la qualification d'aide d'Etat des cotisations obligatoires perçues par l'APEC que sur la conformité du mandat de service public avec les obligations du droit communautaire. L'avenir du mandat de service public détermine étroitement les questions relatives à la stratégie de l'APEC, qui sont actuellement soumises au conseil d'administration de l'association. Dans ce contexte, la mission s'est attachée à réunir les avis d'experts des questions de droit communautaire, tant auprès de l'APEC qu'au sein des services de l'Etat. La direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi a été particulièrement sollicitée et a apporté son plein concours à la mission.

1.1.2. Un mandat notifié en janvier 2009 qui présente des lacunes au regard des obligations communautaires

[372] Le mandat notifié à la Commission européenne le 8 janvier 2009 s'inscrit dans le cadre juridique de l'article 106§2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Il doit répondre aux prescriptions fixées par le dispositif juridique dit « Paquet Monti / Kroes », et particulièrement à l'encadrement communautaire du 28 novembre 2005 des aides d'Etat sous forme de compensation de service public.

[373] Le mandat adopté par les autorités françaises et approuvé par l'APEC assigne 5 missions d'intérêt général à l'association (cf. pièce jointe n° 2):

- ✚ Contribuer à renforcer la maîtrise de leur environnement professionnel par les cadres ;
- ✚ Créer et développer un système d'information permettant aux personnes en recherche d'emploi ou en mobilité d'accéder de façon fiable au marché ;
- ✚ Accompagner les recruteurs dans leur recherche de candidat(e)s de manière à leur garantir la meilleure exposition de leur communication et favoriser les pratiques permettant d'optimiser les chances de succès ;
- ✚ Favoriser l'accès des jeunes diplômés au premier emploi ;
- ✚ Développer un programme d'études permettant de mieux connaître les réalités du marché de l'emploi des cadres.

[374] Le mandat n'intègre pas la co-traitance parmi les missions de service public de l'association. Dès lors, le placement des demandeurs d'emploi relève des activités concurrentielles de l'APEC, qui ne pourra assurer ce type de prestation qu'en tant que sous-traitant de Pôle emploi (voir *infra*).

Réponse de l'organisme : [374] *La rédaction laisse supposer que c'est la rédaction du mandat qui met l'activité de placement dans le secteur marchand. Or, pour une partie du Conseil d'administration c'est la jurisprudence de la Cour de Justice de la Communauté Européenne qui définit les activités de placement de main d'œuvre comme « une activité économique ».*

L'approche des relations entre l'APEC et Pôle Emploi ne peut pas davantage être déconnectée du droit de la concurrence. Ce point fait débat, y compris au sein du Conseil d'administration qui devrait mener à bien une réflexion d'ici la fin de l'année sur cette question. Néanmoins, c'est cette préoccupation qui avait motivé les acteurs de la négociation de 2008 sur le mandat (APEC, DGEFP, services juridiques du ministère, Cabinet du Secrétaire d'Etat).

L'interpellation de la Commission Européenne ne portait pas sur les relations entre l'APEC et Pôle Emploi, mais bien sur la seule destination de la cotisation levée par l'APEC. Aussi il n'y avait pas lieu de traiter la relation APEC/Pôle Emploi (alors en cours de constitution) dans ce mandat.

Observation de la mission : *Observation maintenue. Le mandat de service public transmis à la Commission n'intègre pas l'activité de co-traitance alors que le premier projet de mandat du 27 juin 2008 incluait clairement cette activité parmi les missions d'intérêt général de l'APEC financées par la cotisation.*

[375] La rédaction du mandat de service public n'épuise pas l'ensemble des prescriptions posées par l'encadrement communautaire du 28 novembre 2005. Il pourrait mériter plusieurs compléments :

- ✚ La description des services d'intérêt général exercés par l'APEC n'est pas suffisamment précise. La rédaction actuelle autoriserait d'intégration de prestations aujourd'hui facturées dans le périmètre du mandat. Elle autorise des glissements de prestations entre la sphère préfinancée et la sphère facturée ;
- ✚ Les paramètres de calcul, de contrôle et de révision du montant des cotisations versées en contrepartie des missions d'intérêt général ne sont pas mentionnés, alors que l'encadrement communautaire de 2005 le prévoit ;
- ✚ Les modalités d'évitement des surcompensations et de remboursement de celles-ci ne figurent pas explicitement dans le mandat.

Réponse de l'organisme : *[375] Le Conseil d'administration de l'APEC partage la nécessité exprimée par la Mission d'améliorer le mandat de service public et de clarifier les relations avec les Pouvoirs Publics. C'est pourquoi il a engagé dès octobre 2009 une réflexion de fond sur la gouvernance de l'Association.*

Toutefois ce travail nécessite de nombreuses précautions du fait même de sa complexité. On ne retiendra, pour l'illustrer, qu'un exemple.

La Mission considère au § [377] que la diffusion des offres et diverses prestations attachées entreraient dans une mission de service public. Si cela reste possible, il n'en demeure pas moins, comme en témoigne la plainte déposée auprès de la Commission européenne en 2004 ainsi que l'agrément fiscal de 2001 (dans le cadre de la mise en œuvre des instructions fiscales relatives aux associations à but non lucratif) que ces prestations se rangent dans le domaine marchand tout en étant financées par la cotisation. Cet exemple met également en lumière la complexité de ces questions

Observation de la mission : *La mission prend acte de la volonté d'améliorer le mandat et de clarifier les relations avec les pouvoirs publics. Le paragraphe 377 se borne à donner des exemples de prestations qui, dans la rédaction d'une convention d'application du mandat, pourraient être rattachées à la mission de service public visée au point 1.3 dudit mandat. Cette mission de service public, qui consiste à accompagner les recruteurs, fait d'ores et déjà référence à la diffusion des offres d'emploi. La mission se contente de donner des exemples de clarification possibles par l'imputation affichée de prestations au domaine préfinancé. Ces exemples partent des pratiques actuelles de l'APEC.*

1.1.3. Des précisions à apporter au mandat de service public au moyen d'une convention d'application

[376] Dans ce contexte, la mission invite l'APEC à apporter les éléments d'amélioration nécessaires dans les conditions de définition et de suivi de sa comptabilité analytique (cf. II.2.2 2.1). Au-delà, dans l'attente de la réponse de la Commission européenne, la DGEFP et l'APEC devraient mener une réflexion préalable, visant à apporter, le moment venu, des améliorations au dispositif du mandat de service public. Les délais offerts par l'ouverture d'une procédure formelle d'examen d'aides d'Etat sont relativement courts, et il convient de préparer dès à présent les réponses aux demandes de la Commission dans des conditions de sérénité meilleures que lors de la rédaction du mandat.

[377] La mise au point d'un projet de convention d'application du mandat de service public permettrait d'apporter des compléments particulièrement utiles au mandat actuel. Il s'agirait de préciser le contenu des obligations de service public de l'APEC afin de permettre leur chiffrage, d'une part, et de prévoir des modalités réelles de contrôle de l'Etat sur l'emploi des cotisations obligatoires, d'autre part. En ce qui concerne les procédures applicables en cas de surcompensation, il pourrait se borner à reprendre les dispositions de l'encadrement communautaire. Si les négociations relèvent bien évidemment des parties à ce projet de convention, la mission émet les suggestions suivantes :

1/ Au titre de la précision des obligations de service public, compléter la désignation des activités par public par la définition de prestations ou de types de prestations ; par exemple :

- Pour les cadres actifs et les jeunes diplômés : la mise à disposition de prestations comprenant des services en ligne, la possibilité de bénéficier d'un entretien individuel de diagnostic dans un centre APEC, l'accès à des ateliers thématiques en fonction des besoins détectés lors de l'entretien de diagnostic, etc.
- Pour les entreprises : la diffusion gratuite des offres ainsi qu'une prestation de conseil en matière de rédaction des annonces, le diagnostic marché, la possibilité d'utiliser la CV-thèque *Candidapec* et de bénéficier d'une présentation d'entreprise sur le site *apec.fr*, etc.

La rédaction du premier projet de mandat d'intérêt général du 27 juin 2008, qui comprenait des exemples de prestations préfinancées, pourrait constituer une source d'inspiration précieuse à cet égard.

2/ Au titre du contrôle de l'Etat, la désignation d'un membre du contrôle général économique et financier avec voie consultative au sein du conseil d'administration de l'APEC (voir I 1.2), la mention de la possibilité pour l'Etat de se voir communiquer l'ensemble des documents budgétaires ou encore de réaliser des contrôles sur place seraient des éléments susceptibles de répondre aux exigences communautaires sans porter atteinte à l'autonomie budgétaire des partenaires sociaux.

[378] Une telle démarche suppose que l'Etat définisse, pour la première fois, les obligations de service public qu'il entend confier à l'association dans le cadre des politiques de l'emploi qu'il mène. A cet égard, la réflexion pourrait emprunter plusieurs directions, suggérées tant par les priorités actuelles de la politique de l'emploi que par l'expérience de l'APEC dans ces domaines : emploi des seniors, promotion des jeunes diplômés des ZUS, encouragement à l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes, sécurisation des parcours professionnels au sein des pôles de compétitivité, etc.

Réponse de l'organisme : *[378] La rédaction du rapport laisse supposer qu'il appartient à l'Etat de définir « les obligations de service public qu'il entend confier à l'association ». Historiquement, ce sont bien les Partenaires sociaux qui ont pris, seuls, l'initiative comme les dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires le leur permettent, d'identifier un domaine d'action relevant de l'intérêt général, de mettre en place un mode de financement couvrant les besoins et de faire valider par les autorités compétentes cette démarche.*

Observation de la mission : *Observation maintenue. La rédaction reprend les termes de l'encadrement communautaire relatif aux aides d'Etat sous le forme de compensation de service public, qui assigne aux Etats la charge de définir les obligations de service public des structures chargées de leur mise en œuvre. Il appartient par ailleurs à l'Etat de mieux intégrer les activités de l'APEC financées par prélèvements obligatoires dans les politiques de l'emploi.*

[379] Cette démarche supposerait que l'APEC accepte, de son côté, la co-définition de ses missions avec l'Etat sous une forme contractuelle, dans le respect de l'autonomie de gestion des partenaires sociaux.

Recommandation n°16 : Dans l'attente de la réponse de la Commission européenne, préparer avec la DGEFP un projet de convention d'application du mandat de service public, définissant plus précisément les missions relevant des obligations de service public en faisant référence à des activités et produits identifiés, et en énonçant les modalités d'un contrôle effectif de l'Etat sur l'emploi des cotisations obligatoires

[380] Tant l'exigence de précision des activités de service public que les exigences de contrôle de l'Etat supposent de quantifier les charges pesant sur l'APEC au titre de ses missions de service public. La mission recommande à cet égard d'annexer à la convention d'application du mandat une fiche précisant pour la première année d'application, la liste des prestations de service public, les volumes prévisionnels correspondant à ces prestations et leur coût moyen prévisionnel. Une telle liste indicative ne devrait pas être conçue comme un cadre rigide entravant les capacités d'innovation de l'APEC en matière de prestations. En revanche, sous réserve du respect d'un principe de permanence des méthodes, elle permettrait d'analyser et de suivre, dans la durée, les quantités produites et les coûts correspondant à des prestations qui sont pour la plupart pérennes. Cet outil permettrait à l'Etat de comparer ces charges détaillées avec les cotisations obligatoires perçues par l'association.

Recommandation n°17 : Adjoindre à la convention d'application du mandat de service public une annexe annuelle prévoyant la liste précise des prestations de service public, leur volume prévisionnel et leur coût moyen prévisionnel pour l'année en cours et détaillant les mêmes informations en réalisation pour l'année précédente.

1.2. La fin de la co-traitance

1.2.1. Le basculement de la co-traitance à la sous-traitance modifie radicalement les conditions juridiques et techniques de l'accompagnement des demandeurs d'emploi

[381] L'Etat et l'APEC sont convenus de mettre fin à la co-traitance au second semestre 2008. C'est dans cette optique que le mandat de service public notifié à la Commission début 2009 a été rédigé, sans intégrer dans les missions de service public de l'APEC l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

[382] Cette décision est le fruit d'une analyse juridique concluant à la fragilité du dispositif de co-traitance du point de vue du droit de la concurrence. Elle correspond également à une option stratégique de l'Etat, désireux de rationaliser l'accompagnement des demandeurs d'emploi en en confiant l'entière responsabilité à Pôle emploi, et de la direction générale de l'APEC, soucieuse de s'orienter vers des activités plus concurrentielles et de défaire l'association de son image « *d'ANPE des cadres* ».

[383] La convention de co-traitance passée en 2006 a été prorogée par avenant jusqu'au 30 avril 2010. Au-delà de cette date, l'APEC pourra assurer cette activité dans le cadre de marchés de sous-traitance à passer par Pôle emploi. Pôle emploi n'a pas à ce jour arrêté sa position, mais le marché à venir concernant les cadres devrait être alloué pour les principales régions employant des cadres (dont l'Ile de France, Rhône Alpes, PACA) et pour certaines agglomérations. La direction générale de l'APEC a indiqué souhaiter participer à cet appel d'offres.

[384] Le cadre juridique, technique et financier de l'accompagnement des demandeurs d'emploi est en passe d'être profondément renouvelé. La conséquence directe de la fin de la co-traitance réside dans l'impossibilité pour l'APEC d'avoir recours aux cotisations obligatoires pour financer cette activité. L'intégralité des charges liées à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, ainsi qu'une marge raisonnable, devront être couvertes par les recettes liées à cette activité devenue pleinement concurrentielle.

[385] Sur le plan technique, le passage à la sous-traitance implique un effort d'adaptation particulièrement important pour l'APEC. L'exemple du cahier des charges rédigé pour l'opération « Trajectoire emploi » tend à montrer que le cadre de la sous-traitance recèle des exigences bien supérieures à celui de la co-traitance, en termes d'intensité de l'accompagnement (à un rythme pouvant atteindre un entretien par semaine) comme en matière de suivi et de *reporting*. L'APEC a indiqué à la mission avoir mis en place les groupes de travail internes nécessaires à la préparation de cette nouvelle offre de services, destinée à répondre au mieux aux attentes de Pôle emploi lorsqu'elles seront formulées.

[386] Ce travail nécessitera une mise à niveau importante de l'APEC en matière d'évaluation économique des charges liées à cette activité. La détermination des prix de l'accompagnement en co-traitance n'a pas fait l'objet de calculs précis, et le coût réel de cette activité n'a jamais pu être déterminé. Si la comptabilité analytique mise en place à partir de 2007 est de ce point de vue un progrès notable, son analyse ne permet toutefois pas de considérer que ce coût est retracé de manière fiable (voir point I 2.2).

Réponse de l'organisme : *[386] Le prix payé par le service public pour la co-traitance découlait des modalités financières convenues entre dans la convention tripartite UNEDIC-ETAT-ANPE de 2001. Il résultait d'une appréciation réaliste des charges induites tout en s'imposant à l'APEC qui a pu obtenir quelques aménagements lors du renouvellement des conventions.*

Observation de la mission : *Les modalités d'appréciation des charges n'ont été documentées par aucun élément communiqué à la mission. La mission estime que le prix payé par l'ANPE / Pôle emploi n'est pas réaliste, puisqu'il représente environ 60% de la charge réelle après retraitement des informations issues de la comptabilité analytique. Voir les développements en annexe 3, points 708 et suivants.*

1.2.2. La perspective de la fin de la co-traitance représente un bouleversement majeur pour le réseau des centres

[387] Au-delà de la préparation des réponses à l'appel d'offres, ce sont les conditions d'exercice de l'ensemble des activités de l'APEC qui sont en passe d'être bouleversées.

1.2.2.1. L'APEC devra redéployer la capacité de travail de ses centres en fonction des résultats de l'appel d'offres

[388] Si l'APEC remporte une partie ou la totalité des lots de l'appel d'offres à lancer par Pôle emploi, elle pourra y affecter les effectifs financés par l'actuelle subvention de l'opérateur public lié à la co-traitance. Les autres dépenses de personnel d'accompagnement des demandeurs d'emploi sont préfinancées, et ne peuvent dès lors pas être utilisées pour des activités lucratives.

[389] En comptabilité analytique, l'accompagnement des demandeurs d'emploi est financé à 88 % par la subvention de l'ANPE / Pôle emploi et à 12 % par les cotisations obligatoires perçues par l'APEC. Au regard des chiffres de la comptabilité analytique, il est possible de conclure que l'APEC devrait redéployer vers les activités préfinancées 12 % des ETP productifs affectés à la co-traitance, soit une vingtaine d'ETP, correspondant à la proportion de financements publics actuellement affectés à l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

[390] Or, en tenant compte de la ventilation des temps administratifs du réseau qui sont, jusqu'à présent, imputés exclusivement sur les activités préfinancées, la proportion des redéploiements à effectuer en direction de ces dernières serait bien supérieure. La mission évalue cette proportion à une centaine d'ETP. Ces données partent de l'hypothèse selon laquelle les temps administratifs devraient être répartis au prorata des temps d'activité productive, ce qui peut être discuté. Il convient néanmoins de retenir qu'une proportion significative de la force de travail actuellement affectée à la co-traitance devra être réaffectée non pas aux prestations d'accompagnement des demandeurs d'emploi au titre des activités sous-traitées par Pôle emploi, mais bien vers des activités préfinancées, au bénéfice des entreprises, des jeunes diplômés et des cadres en emploi.

[391] Dans le cadre de la préparation opérationnelle au passage à la sous-traitance, la mission recommande la mise en place d'un chantier spécifique d'évaluation de l'ampleur des redéploiements de personnels à faire au profit des activités préfinancées.

Recommandation n°18 : Evaluer précisément les effectifs devant être réaffectés aux activités d'intérêt général dans le cadre de la fin de la co-traitance

[392] Une réflexion est actuellement menée par l'APEC, visant à adapter l'offre de services de l'association à cette nouvelle situation. La direction générale a indiqué que ses priorités allaient au développement des services aux cadres en activité. Plusieurs prestations nouvelles sont à l'étude. La possibilité de préparer les cadres au bilan d'étape professionnel prévu par l'article 12 de la loi n°2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie a d'ores et déjà été annoncée. D'autres projets sont envisagés pour étendre la gamme des services préfinancés.

Réponse de l'organisme : *[387 et suivants] Le redéploiement d'« une part massive de la capacité de travail des centres vers les activités préfinancées » fait abstraction des conséquences sur les ressources de l'APEC de deux recommandations majeures du rapport : la première sur les modalités de calcul de la cotisation et la seconde sur l'assèchement des excédents.*

La mise en conformité des modalités de perception de la cotisation avec les textes se traduirait par une réduction du produit de la cotisation estimée à 5 millions € par les services de l'AGIRC

La résorption des réserves, compte tenu des projets associatifs de grande ampleur programmés dans le POMG 2010-2012 et de l'accord portant sur la contribution de l'APEC au « Plan Rebond », conduit à une disparition des produits financiers dès l'exercice 2011. Rappelons que ces produits financiers ont représenté une contribution moyenne de 2 millions € aux produits de l'APEC.

Au total, les ressources affectées aux services relevant du mandat de service public se verraient réduites de façon permanente de 7 millions € à partir de 2011. Il n'apparaît donc pas envisageable de transférer des charges nouvelles à cette partie des activités de l'APEC.

Une solution est dans le développement de ressources nouvelles et par voie de conséquences des activités hors mandat. C'est pourquoi l'appel d'offres de Pôle Emploi représente un enjeu majeur. Le premier risque à prendre en considération tient à la part de marché qu'obtiendra l'APEC dans ce cadre.

Si l'APEC obtient une part raisonnable du marché, la prestation achetée par Pôle Emploi en sous-traitance n'a rien à voir avec celle achetée en cotraitance (public différents, besoins différents, contraintes autres). C'est ainsi que la charge de travail qui était d'environ 180 demandeurs d'emploi en portefeuille moyen par consultant tombera du fait même du cahier des charges à moins de 60. Autrement dit, il faudra 3 consultants là où il y en avait 1. C'est donc en premier lieu par un recours à la mobilité géographique que l'adaptation se fera. Cette mobilité géographique, sans sous-estimer ses difficultés, sera facilitée par la concentration des effectifs en Ile de France, mais aussi sur Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Cela ne supprime en rien la nécessité de restructurer les moyens alloués au mandat de service public conformément à l'orientation retenue dans le POMG 2010-2012 qui vise à conforter ce mandat en allouant bien la ressource publique à la gestion de leur carrière par les cadres. C'est d'ailleurs la raison d'être des investissements décidés pour cette période.

Observation de la mission : *Les estimations de la mission ne reposent pas sur des hypothèses liées aux ressources budgétaires de l'APEC mais sur les temps consacrés effectivement, en 2008, par les équipes des centres aux diverses activités. La co-traitance a mobilisé près de 50% de l'activité réelle du réseau. Ces résultats mettent en évidence la faible couverture des charges réelles par les financements dédiés à la co-traitance (environ 60%).*

Dans l'avenir, le nombre d'ETP et les personnels se consacrant effectivement à l'accompagnement des demandeurs d'emploi peuvent évoluer pour tenir compte des exigences plus importantes dans le cadre de la sous-traitance. De même, une éventuelle diminution des financements par cotisations ou issus des produits financiers peut réduire la part de la masse salariale couverte par les préfinancements. Les redéploiements massifs vers les activités préfinancées sont donc établis au vu de la situation 2008, mais ils dépendent également d'autres variables pour l'avenir. Le titre de point 1.2.2.1, initialement rédigé « L'APEC devra redéployer une part massive de la capacité de travail de ses centres vers les activités préfinancées » a donc été reformulé de la manière suivante : « L'APEC devra redéployer la capacité de travail de ses centres en fonction des résultats de l'appel d'offres ».

Il importe en tout état de cause de faire en sorte que les prix pratiqués dans le domaine des activités facturées reflètent bien l'intégralité des charges qui y sont liées, ainsi qu'une marge raisonnable.

1.2.2.2. Le réseau des centres devra s'adapter à de fortes distorsions de charge de travail

[393] Au-delà de la création de prestations nouvelles, c'est bien la structure du réseau et les pratiques des collaborateurs de l'APEC qui devront être adaptées. Le passage à la sous-traitance créera de fortes distorsions de charge entre les centres du réseau. Si l'allotissement géographique est confirmé, il est probable que l'APEC ne remportera pas la totalité de ces lots. En outre, le réseau de l'APEC et le périmètre des lots géographiques ne coïncideront pas nécessairement. La question de la structuration pour l'avenir d'un réseau occupé à presque 50 % par la co-traitance est posée. Les centres non retenus suite à l'appel d'offres verront leur activité diminuer de manière très significative, tandis que les centres retenus verront leur charge probablement croître du fait de l'augmentation du niveau de service exigé dans le cadre de la sous-traitance.

[394] Le DSC a indiqué que la réflexion relative à la substitution d'activités de service public à la co-traitance avait été engagée, et qu'elle pourrait prendre deux formes :

- Les services à distance, en premier lieu, devraient permettre aux conseillers et consultants mobilité de prendre en charge l'accompagnement des cadres et jeunes diplômés dans un périmètre national, permettant de lisser la charge entre les centres, selon qu'ils seront ou non intégrés dans l'accompagnement de demandeurs d'emploi dans le cadre du marché public à passer par Pôle emploi ;
- Le pilotage de la demande de conseil et d'accompagnement, en second lieu, devrait permettre de faire affluer les besoins des cadres actifs et jeunes demandeurs d'emploi vers les centres ne travaillant pas pour Pôle emploi. Des campagnes ciblées (*mailing*, communication dans les organes de presse locaux) sont envisagées dans cette optique.

[395] Ces leviers devraient permettre d'après le DSC de faire face, au moins partiellement, à l'asymétrie de la demande qui sera adressée aux centres après l'attribution du marché de Pôle emploi.

[396] La mission observe que la proportion des services à distance personnalisés est aujourd'hui relativement modeste, et sans commune mesure avec la proportion actuelle de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les centres. Les premières données d'utilisation montrent une relative stagnation de l'outil depuis sa mise en place, tant en nombre d'utilisateurs que de sessions. La mission a pu également constater lors de ses déplacements dans les centres que l'utilisation des technologies nécessaires à la pratique de services à distance était très inégalement maîtrisée par les consultants. A ce jour, la direction générale de l'APEC n'a pas souhaité imposer aux consultants de suivre des formations aux services à distance ou même de pratiquer effectivement ce type de prestation. En ce qui concerne l'idée de « piloter » la demande par des opérations de communication ciblées, aucune expérimentation n'a été menée à ce jour d'après le DSC.

[397] Les documents communiqués, ainsi que les informations recueillies dans les centres ne permettent pas de s'assurer que les distorsions de charges pour le réseau, nécessairement induites par la fin de la co-traitance, ont été préparées d'une manière efficace et organisée, alors même que la perspective de l'achèvement de ce partenariat était connue depuis la fin de l'année 2008. L'effort à fournir pour adapter l'outil de production au nouveau contexte semble d'autant plus considérable, et nécessitera probablement la mise en place d'un plan d'action très ambitieux.

1.2.3. La fin de la co-traitance soulève la question plus large de la place de l'APEC vis à vis du service public de l'emploi

1.2.3.1. Les implications de la fin de la co-traitance devraient être analysées à l'échelle du service public de l'emploi

[398] La fin de la co-traitance pose la question de la place que l'APEC a vocation à tenir, à l'avenir, vis à vis du service public de l'emploi. La réponse à cette question, qui relève du SPE tout autant que de l'APEC, dépasse le cadre de la présente mission de contrôle de l'association. Il est néanmoins possible d'aborder certains de ses enjeux.

Réponse de l'organisme : *[398] Ce paragraphe est le premier d'une partie intitulée « La fin de la cotraitance soulève la question plus large de la place de l'APEC vis-à-vis du service public de l'emploi ». Il convient de souligner qu'il n'y a pas une telle relation mécanique entre les modalités d'une relation et l'objet de celle-ci.*

La cotraitance ne réglait pas cette « place relative » qui semble renvoyer à la raison d'être de la cotisation et aux missions couvertes par celle-ci. Elle réglait simplement le lien contractuel sur un point précis (la mise en œuvre du PPAE).

Observation de la mission : *Certes, toutefois comme il a été exposé aux points 114 à 118, les relations entre l'APEC et le service public de l'emploi se sont jusqu'à présent cantonnées pour l'essentiel à la co-traitance. La disparition de celle-ci implique de réexaminer les conditions de cette coopération.*

[399] D'un point de vue juridique, d'abord, le statut des opérations d'accompagnement des demandeurs d'emploi demeure ambigu dans le mandat finalement adopté. Le mandat de service public définit les principes suivants en ce qui concerne l'accompagnement par l'APEC des demandeurs d'emploi : « la recherche d'une meilleure efficacité du service public de l'emploi conduit les Partenaires sociaux et l'Etat, conformément à l'alinéa premier de l'article L-5311-4 du code du Travail⁴⁵, à inviter l'APEC à coopérer avec l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail⁴⁶. A ce titre les deux organismes sont autorisés à convenir, sous le contrôle de leur conseil d'administration respectif et dans le respect du droit de la commande publique, toute coopération qui s'inscrit dans le champ de leurs missions. Le cas échéant, les services rendus par l'APEC à l'opérateur public feront l'objet d'une rémunération pour couvrir les frais engagés sans que ces actions ne puissent se confondre avec les missions d'intérêt général définies par le présent mandat et pour lesquelles elle bénéficie d'une compensation dont les conditions sont rappelées ci-après [il s'agit des cinq missions d'intérêt général figurant dans le corps du mandat de service public] ».

[400] L'ensemble des interlocuteurs de la mission, et en particulier les rédacteurs du mandat, ont indiqué que l'objet de cette disposition était d'exclure l'accompagnement des demandeurs d'emploi du périmètre du service public, afin d'inscrire l'APEC dans une logique de sous-traitance pour cette activité et non plus dans une logique de co-traitance.

⁴⁵ « Peuvent également participer au service public de l'emploi : 1° Les organismes publics ou privés dont l'objet consiste en la fourniture de services relatifs au placement, à l'insertion, à la formation et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi »

⁴⁶ C'est-à-dire Pôle emploi

[401] Cependant, plusieurs éléments de rédaction amènent à douter de l'idée selon laquelle le texte du mandat de service public limite les relations de l'APEC et de Pôle emploi à de seules relations de maître d'ouvrage à fournisseur dans le cadre de la commande publique.

- ✚ Si le principe du respect du droit de la commande publique est affirmé, toute coopération qui s'inscrit dans le champ des missions respectives de Pôle emploi et de l'APEC est autorisée sous le contrôle des conseils d'administration des deux organismes ;
- ✚ La rémunération de l'APEC pour services rendus dans ce cadre est prévue « *le cas échéant* », « *pour couvrir les frais engagés* ».

[402] L'existence d'une relation de marché public ne saurait se confondre avec l'idée générale d'une coopération entre deux organismes financés par des ressources publiques. Par ailleurs, l'idée que l'APEC puisse ne pas être rémunérée (rémunération « *le cas échéant* ») et l'idée selon laquelle cette rémunération n'aurait vocation qu'à couvrir les frais engagés (donc à l'exclusion de l'idée de marge bénéficiaire) incite à penser que dans sa rédaction actuelle, le mandat autorise des relations contractuelles entre les deux organismes, incluant des prestations de services, qui n'entreraient pas dans le périmètre de la commande publique.

Réponse de l'organisme : [399] *Il est indiqué que « le statut des opérations d'accompagnement des demandeurs d'emploi demeure ambigu dans le mandat finalement adopté ». Si ambiguïté il y avait, elle est levée par la jurisprudence de la Cour Européenne (voir supra). Ce paragraphe est prolongé par le [400] selon lequel « l'ensemble des interlocuteurs de la mission, et en particulier les rédacteurs du mandat, ont indiqué que l'objet de cette disposition était d'exclure l'accompagnement des demandeurs d'emploi du périmètre du service public, afin d'inscrire l'APEC dans une logique de sous-traitance... ». Cette assertion ne peut pas être prêtée aux interlocuteurs APEC qui se sont attachés à définir un mandat en complémentarité des missions assumées par l'opérateur public unique et dans le respect de la réglementation européenne. Ce sont les décisions prises par les Pouvoirs publics eux-mêmes et le Code des marchés publics qui ont conduit aux choix faits en 2008.*

En effet, la rédaction du mandat de l'APEC est contrainte par la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 et la loi de février 2008 ayant porté création de Pôle Emploi. Les Pouvoirs publics ont décidé de faire de l'accompagnement des chômeurs une mission d'Etat et de créer « un opérateur unique pour l'accueil, le placement, le service de prestations d'indemnisation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi » comme le précise l'exposé des motifs de la loi de février 2008.

De ce fait, la rédaction du rapport soulève plusieurs interrogations d'importance que le Conseil d'administration s'attachera à éclaircir, éventuellement en relation avec les Pouvoirs Publics :

- *En premier lieu, un mandat particulier relatif au champ d'action dévolu à un organisme comme l'APEC peut-il lui attribuer une mission réservée par la loi à un opérateur public (à savoir Pôle Emploi) ?*
- *En second lieu, comment la relation APEC/Pôle Emploi peut-elle s'exonérer des contraintes propres au Code des marchés publics et à la réglementation européenne ?*

[401 et 402] *La lecture qui est faite du mandat dans ces deux paragraphes est contestée. Il n'a jamais été envisagé de ne pas faire couvrir par l'opérateur demandeur les frais que l'APEC engagerait pour le compte de celui-ci. Le texte du mandat ne prête pas à une telle confusion.*

Observation de la mission : *Observations maintenues. La rédaction du projet de mandat d'intérêt général du 27 juin 2008 montre que l'intégration de la co-traitance au sein des missions de service public de l'APEC avait été envisagée dans un premier temps avant d'être finalement exclue. Les dispositions européennes, législatives ou réglementaires ne retirent pas à l'APEC la possibilité de coopérer avec le service public de l'emploi par voie conventionnelle, et de délivrer des prestations entièrement préfinancées par les cotisations à ce titre. La rédaction relativement ambiguë du mandat de service public finalement adopté permet, du point de vue de la mission, et dans l'attente d'une clarification (voir points 376 et suivants), de passer de telles conventions.*

La décision, qui appartient aux conseils d'administration de l'APEC et de Pôle emploi, ne saurait être présentée comme la conséquence pure et simple d'une obligation juridique.

[403] D'un point de vue financier, en deuxième lieu, les conditions de sortie de la co-traitance n'ont pas été analysées de manière fine en termes de prélèvement global sur la collectivité publique. La fin de la co-traitance va amener Pôle emploi à substituer un accompagnement en sous-traitance à un accompagnement en co-traitance, dont les tarifs étaient très inférieurs. Pôle emploi a évalué à 52,5 M€ le surcoût potentiel pour son budget représenté par le passage des 35.000 demandeurs d'emploi suivis par l'APEC au titre de la co-traitance vers la sous-traitance⁴⁷. Il importe que la sortie de la co-traitance ne se traduise pas par une perte nette équivalente pour le contribuable ou par une détérioration de la qualité de service pour les demandeurs d'emploi suivis par Pôle emploi. Il appartient aux institutions du service public de l'emploi, et au premier chef à l'Etat, de déterminer dans quelles conditions ce surcoût devra être compensé. A cet égard, toutes les pistes sont envisageables : mise en place de services complémentaires pour les cadres (via par exemple une mise en œuvre plus approfondie de la sécurisation des parcours – voir *infra* IV.2.2), transfert de ressources vers Pôle emploi, maintien d'une certaine activité d'accompagnement des demandeurs d'emploi par l'APEC exclusivement financée par cotisation obligatoire, etc.

Réponse de l'organisme : [403] *Le point soulevé n'est pas de la responsabilité de l'APEC, mais des Pouvoirs Publics.*

Observation de la mission : *Observation maintenue. Les obligations de service public de l'APEC en contrepartie du financement par cotisation obligatoire relèvent du mandat de service public, notifié par l'Etat, et cette rédaction peut être largement concertée, comme cela a été le cas en 2008.*

[404] D'un point de vue plus général, un travail d'évaluation portant sur la place et la plus-value représentée par l'APEC au titre de ses missions de service public serait précieux. Les données manquent à ce jour, et sont essentiellement issues de travaux internes à l'association. A ce titre, l'action de l'APEC en faveur de la sécurisation des parcours des cadres en emploi et des jeunes diplômés ou encore en matière de production d'études pourrait être utilement intégrée dans des programmes d'étude à l'initiative du service public de l'emploi.

[405] La notification du mandat de service public et la décision de mettre fin à la co-traitance n'épuisent pas l'ensemble des questions liées aux activités de l'APEC pour le service public de l'emploi. A cet égard, toute décision mériterait d'être préparée par un travail d'évaluation portant sur l'activité d'accompagnement des cadres demandeurs d'emploi par l'ensemble des opérateurs impliqués, et dépassant donc largement le champ du présent contrôle de l'APEC.

⁴⁷ Surcoût théorique évalué en année pleine selon une hypothèse de prise en charge de 35.000 demandeurs d'emploi suivis pour 1800€l'acte : soit un coût total de 63M€hors taxe, et 75,3M€TTC. Ce calcul est toutefois surestimé du point de vue de la charge de sous-traitance pour Pôle emploi, dont le marché pourrait concerner un nombre inférieur de cadres. Il est cependant constant que les cadres qui ne seront pas sous-traités demeureront une charge supplémentaire pour les services de Pôle emploi.

1.2.3.2. L'APEC devrait prendre l'initiative de coopérations avec Pôle emploi sur le champ de ses activités de service public

- [406] Les activités d'intérêt général de l'APEC pourraient mieux associer les acteurs du service public de l'emploi, comme l'y invite la rédaction du mandat de service public notifié par l'Etat et approuvé par l'association. Les études, par exemple, sont méconnues et devraient être diffusées plus largement aux acteurs du SPE, notamment aux services de l'Etat. Elles pourraient faire l'objet de programmes coordonnés. Les services sur Internet sont également proches et susceptibles de constituer le terrain de coopérations intéressantes. Les activités de conseil et d'accompagnement des jeunes diplômés et des cadres en emploi, enfin, ne font l'objet d'aucune coopération entre l'APEC et Pôle emploi. Financées intégralement sur fonds publics, de telles coopérations supposeraient une réciprocité entre l'APEC et les acteurs du SPE.
- [407] L'APEC ne recense pas Pôle emploi parmi ses partenaires sur son site Internet, alors que certaines sociétés privées qui publient également des offres d'emploi, y figurent. Pas plus qu'avec ces dernières, une coopération technique avec l'opérateur public n'impliquerait un renoncement à l'autonomie de gestion de l'APEC.

Recommandation n°19 : Se rapprocher des autres institutions du service public de l'emploi afin de déterminer, dans le respect de l'autonomie de l'APEC et des partenaires sociaux, les coopérations susceptibles d'améliorer l'efficacité, l'efficience et la qualité du service rendu au titre des missions d'intérêt général.

- [408] D'un point de vue plus spécifique, il importerait de redéfinir la place de l'association vis-à-vis des demandeurs d'emploi dont elle n'assure pas l'accompagnement par délégation de Pôle emploi. Jusqu'à présent, les centres assuraient une offre de services de proximité à l'égard de ce public, quoique de manière peu formalisée. La direction générale de l'APEC a souhaité mettre fin à cette situation, afin de positionner clairement l'association comme un prestataire concurrentiel sur le champ de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Des instructions données au réseau indiquent que les demandeurs d'emploi non accompagnés par l'APEC dans le cadre de la sous-traitance ne disposent pas d'une offre de service dépassant les prestations accessibles à distance pour tous les publics (site Internet, compte sur *apec.fr* et alerte *mail*, accès à la CV-thèque, *chats*, *blogs* et *forums*, accès aux salons de recrutement). Lors de ses déplacements dans les centres, la mission a pu constater le malaise général des personnels de l'APEC à l'égard du positionnement adopté vis-à-vis des demandeurs d'emploi dont le PPAE est suivi par Pôle emploi.
- [409] Un document intitulé « Relations avec Pôle emploi » a été communiqué au conseil d'administration lors du séminaire des 29 et 30 octobre 2009. Il y est fait référence à la fragilité juridique de la co-traitance, mais il n'évoque pas explicitement la question de la définition éventuelle d'une offre de services pour les demandeurs d'emploi suivis en PPAE par Pôle emploi. Le plan d'objectifs, de moyens et de gestion communiqué au conseil d'administration lors de sa séance du 2 février 2010 précise : « *L'évolution des relations de service avec Pôle Emploi et les précisions apportées par les missions d'intérêt général sur l'usage de la cotisation conduisent par ailleurs à intégrer dans le [Programme relatif aux cadres en activité] la définition et la mise en œuvre de l'offre de services mise à disposition des cadres demandeurs d'emploi non accompagnés par l'APEC. Les moyens afférents sont ainsi inclus dans ceux affectés à la Mission 1 [du mandat de service public dédiée aux services aux cadres en emploi].* » Si la question de ce public particulier est évoquée, le contenu réel de l'offre de services qui lui est ouverte n'est pas clairement indiqué, et les instructions données au réseau des centres n'avaient pas été modifiées au terme des investigations de la mission.
- [410] Il appartient à la direction générale et aux instances de l'APEC de se prononcer clairement sur le périmètre et le contenu du service public de l'APEC à destination de ce public. La définition de ce service devrait être coordonnée avec l'accompagnement et le placement assurés, par ailleurs, par Pôle emploi ou un autre de ses sous-traitants. Cette clarification apparaît d'autant plus nécessaire que ces prestations de services doivent être exclues sans ambiguïtés du champ concurrentiel du placement des demandeurs d'emploi, pour lequel l'APEC concourra à l'appel d'offres de Pôle emploi. Les instructions au réseau devraient être modifiées sur cette base.

Recommandation n°20 : Clarifier le contenu de l'offre de services destinée aux cadres demandeurs d'emploi dont l'accompagnement et le placement ne sont pas confiés à l'APEC, mais assurés par Pôle emploi ou par un autre opérateur privé de placement.

Réponse de l'organisme : [408] *La co-traitance avait pour objet d'éviter que les demandeurs d'emploi, faute de lisibilité du rôle des acteurs, passent de l'ANPE à l'APEC, en consommant sans cohérence tous les services existants. Cette approche a été au cœur de la coopération nouée en 2001 et elle a démontré son efficacité. Le partage des rôles est certainement un gage d'efficacité et de réduction des charges. Les instructions données au réseau sur le niveau de services accordés aux PPAE suivis directement par Pôle Emploi étaient donc cohérentes avec cette démarche.*

Pour ce qui est de la période ouverte à partir de la fin de la co-traitance des instructions nouvelles ont été données au réseau et l'offre de services est différente. Il n'y a pas d'ambiguïté sur l'accueil des cadres dans les centres qu'ils soient en activité ou non. Le Conseil d'administration a accordé la plus grande attention à ce point.

[409 et 410] *La proposition implicite du rapport semble contradictoire avec la politique déployée par les pouvoirs publics ainsi qu'avec le souci exprimé au [403] de recherche d'optimisation des coûts pour la collectivité.*

Cela reviendrait à voir, par exemple, le même demandeur d'emploi suivi tout à la fois par Pôle Emploi et doubler cette prestation par une consommation de services à l'APEC ou de voir un demandeur d'emploi pour lequel un OPP est rémunéré doubler cette prestation par un suivi APEC financé par la cotisation.

Observation de la mission : *Observations maintenues. La fin de la co-traitance implique de définir précisément l'offre de services que l'APEC entend mettre à la disposition des cadres demandeurs d'emploi, en-dehors de l'hypothèse de leur accompagnement au titre de la sous-traitance. Les entretiens effectués dans les centres ont mis en évidence des ambiguïtés à cet égard. La mission prend note de l'information selon laquelle ces dernières ont été levées.*

La définition de prestations délivrées aux cadres demandeurs d'emploi non accompagnés par l'APEC au titre de la sous-traitance répond au souci de bonne gestion des deniers publics, puisqu'elle permettra, sous réserve de la passation d'une convention spécifique avec Pôle emploi sur ce champ, de répartir les prestations offertes à ces demandeurs d'emploi par chacun des deux organismes, et ce au titre de leurs missions de service public, intégralement financées par prélèvements obligatoires.

2. LES GRANDES EVOLUTIONS ENVISAGEES ET ENVISAGEABLES POUR L'APEC

[411] Face aux mutations majeures qu'introduisent à la fois les exigences européennes et la fin de la co-traitance, le modèle APEC d'une « institution paritaire d'études et d'action », agissant en quasi-indépendance des acteurs publics de l'emploi, a sans doute vécu.

[412] Les organisations gestionnaires de l'APEC ont engagé un important travail de réflexion pour préparer les grands choix stratégiques qui s'imposent pour assurer l'avenir de leur institution. Tout en veillant à ne pas interférer dans ces réflexions, la mission de l'IGAS a estimé utile d'évoquer succinctement, à l'issue de ses travaux, sa vision des grandes options qui s'offrent à l'APEC afin d'éclairer davantage les choix stratégiques qui incombent aux seuls partenaires sociaux.

2.1. La distinction organique envisagée entre la définition et la mise en œuvre de la politique d'emploi des cadres

2.1.1. Une association sommitale paritaire et une entreprise APEC comme opérateur

[413] Au cours du séminaire d'octobre 2009, une proposition de restructuration et de division de l'APEC a été soumise à la réflexion des instances, en réponse aux questionnements communautaires. Soutenue par la direction générale, cette proposition vise à distinguer la définition de la politique d'emploi des cadres, relevant d'une institution paritaire, de la mise en œuvre des mesures d'emploi, confiée à un opérateur privé choisi sur le marché.

[414] Cette transformation radicale passe d'abord par la création d'une association sommitale paritaire chargée de :

- définir les missions d'intérêt général en faveur de l'emploi des cadres, dans le cadre du mandat de service public
- percevoir la cotisation obligatoire de 0,06 % collectée par l'AGIRC ;
- déterminer le cahier des charges et le financement des mesures d'emploi à mettre en œuvre en faveur des cadres ;
- choisir sur le marché un ou plusieurs opérateurs pour la mise en œuvre de ces mesures.

[415] Elle conduit ensuite à cantonner l'APEC au seul rôle d'opérateur, avec un statut de société anonyme. Ne développant plus qu'une activité commerciale, l'entreprise APEC pourra concourir avec d'autres concurrents aux appels d'offres lancés par l'association sommitale.

[416] Pour ses promoteurs, cette proposition présenterait l'avantage d'une clarification permettant aux partenaires sociaux de se concentrer sur la définition d'une politique sans avoir à tenir compte des contingences liées au plan de charge d'un opérateur. Elle permettrait également de mettre un terme aux contraintes administratives et comptables que l'APEC doit supporter pour répondre aux suspicions communautaires récurrentes de distorsion de concurrence. Elle autoriserait enfin, le développement commercial de l'APEC dont le conseil d'administration ne serait plus sous l'influence potentielle de concurrents et dont la compétitivité ne serait plus affectée par des charges de service public ou de financement paritaire.

2.1.2. Des interrogations à lever

[417] Ce schéma de restructuration de l'APEC soulève différentes interrogations.

[418] Tout d'abord, et au moins dans les prochaines années, la restructuration de l'APEC renouvelle plus qu'elle n'évacue les questionnements de la Commission européenne et la pression des concurrents.

[419] Faute de dévolution possible des actifs associatifs à une entreprise, l'entreprise APEC devra racheter ou plus probablement louer les immobilisations de l'association APEC, ce qui vise le siège social mais surtout le système d'information. Le niveau auquel les loyers seront fixés ne manquera pas d'être questionné.

[420] Surtout, la mise en place de l'entreprise APEC est subordonnée à une période de transition, d'environ 3 ans, permettant à l'association de préparer la réorganisation et l'adaptation du format de la nouvelle structure. Cette transition supposera une certaine garantie de marché passant moins par des appels d'offres que par une délégation de service public de la part de l'association sommitale. Il est peu probable que les concurrents de l'APEC ne cherchent pas, par le biais de Bruxelles, à peser sur cette transition et ce délai, afin d'éviter l'apparition d'un nouvel opérateur trop renforcé. Sollicité par l'APEC dans la négociation de cette transition avec la Commission, l'appui de l'Etat d'une part, n'est pas acquis et d'autre part, est sans garantie de résultats.

- [421] Ensuite, la restructuration pose le problème du maintien de l'acquis d'intérêt général constitué par l'APEC au cours de ces quarante dernières années.
- [422] Une partie des difficultés peut être résolue au travers de l'élargissement de la structure sommitale à des fonctions opérationnelles. Ce pourrait être par exemple, le cas des études et de la recherche qui n'ont guère leur place dans une entreprise commerciale.
- [423] Mais, plus généralement, l'offre de services de l'APEC s'est extrêmement diversifiée (cf. III.1.1) et constitue une vaste « boîte à outils » dans laquelle les consultants peuvent puiser pour élaborer une réponse personnalisée, adaptée aux besoins de leur interlocuteur. Il convient de ne pas trop idéaliser cette personnalisation, notamment dans les contrats d'aide à la mobilité que signent avec l'APEC les cadres en activité. Néanmoins, cette richesse de l'offre autorise une grande souplesse pour fournir soit des réponses légères, limitées à quelques conseils ou à l'information sur les outils disponibles, ou bien plus denses autour de prestations plus lourdes (ateliers, bilans, etc.). Cette personnalisation et cette souplesse apportent aussi une certaine assurance que la réponse est proportionnée aux besoins et non pas influencée outre mesure par la nécessité commerciale de placer des prestations à marge plus ou moins élevée.
- [424] Il n'est pas sûr qu'avec la transformation de l'APEC en entreprise, cette personnalisation puisse perdurer. Pour que la concurrence ait un sens, les appels d'offres ne pourront vraisemblablement porter que sur des parcours standard d'accompagnement avec un catalogue relativement réduit de prestations normées.
- [425] Enfin, la restructuration se fonde sur le postulat de la compétitivité de l'APEC et donc de sa viabilité économique. Ce postulat est osé au vu de la modestie du développement commercial actuel comme de l'ampleur du déficit généré par les activités facturées : en redressant les données analytiques, le chiffre d'affaires ne couvre au mieux que les 2/3 des charges
- [426] Tranchant avec les réticences de nombre de salariés quant à la priorité accordée au chiffre d'affaires, le dynamisme des équipes commerciales nouvellement recrutées constitue certes un atout. Encore faudrait-il que ce dynamisme s'accompagne de la préoccupation première de dégager prioritairement des marges pour réduire et non creuser les déficits actuels.
- [427] La culture économique et pas seulement commerciale peut sans doute se développer à l'APEC en se fondant sur les progrès en cours de la tarification des services. De même, avec des transitions, les charges fixes trop importantes de l'APEC peuvent-elles être réduites en resserrant le réseau et les effectifs.
- [428] Mais ces éléments devront être expertisés, sur la base de données analytiques probantes, afin que les instances puissent apprécier la part de réalisme et la part de pari contenues dans la proposition d'éclatement de l'APEC.

2.2. *L'articulation envisageable de l'APEC avec le service public de l'emploi notamment pour la sécurisation des parcours professionnels des cadres*

- [429] Cette seconde option, encore peu évoquée, ne se confond pas avec celle d'une intégration dans le service public, envisagée et rejetée lors de la création de Pôle emploi.
- [430] Elle vise à faire du mandat de service public un instrument pérenne permettant aux partenaires sociaux de fixer, en lien avec les pouvoirs publics, les missions d'intérêt général incombant à l'APEC en tant que « *institution paritaire d'étude et d'action* » prévue dans la convention de 1966.

- [431] Ces missions ne peuvent plus concerner l'accompagnement des cadres chômeurs tel qu'il relève de la sous-traitance dans le champ concurrentiel⁴⁸. En revanche, conformément aux récentes décisions des instances de renforcer l'action de l'APEC en faveur des cadres en activité, ces missions devraient privilégier ce qu'il est désormais convenu d'appeler la sécurisation des parcours professionnels des cadres : ce qui recouvre notamment les actions de l'APEC pour rendre les cadres plus autonomes dans la gestion de leur carrière, pour leur permettre d'anticiper les évolutions du contenu et de l'environnement professionnel, pour accompagner la préparation à l'allongement des carrières, etc.
- [432] Au regard de l'article L.5311-4 du code du travail qui ne prévoit l'intervention d'organismes privés dans le service public de l'emploi que pour les demandeurs d'emploi, le positionnement privilégié de l'APEC sur des missions de sécurisation des parcours pourrait s'accompagner d'une convention avec Pôle emploi permettant de préciser les champs d'intervention respectif des deux institutions. L'article L5312-1 du même code qui décrit les missions de Pôle emploi précise que ce dernier « agit en collaboration avec les instances territoriales intervenant dans le domaine de l'emploi, en particulier les maisons de l'emploi, ainsi qu'avec les associations nationales et les réseaux spécialisés d'accueil et d'accompagnement, par des partenariats adaptés. »
- [433] Cette seconde option présente des avantages et inconvénients largement en miroir de ceux précédemment évoqués.
- [434] Les inconvénients correspondent d'abord au maintien de contraintes et rigidités pesant sur la gestion de l'association :
- mandat de service public corsetant le format des services et prestations et entravant ainsi les marges d'innovation et d'évolution ;
 - comptabilité analytique répondant prioritairement à des exigences juridiques et non à des objectifs de pilotage interne de la performance ;
 - persistance de la défiance européenne envers une institution œuvrant sur un secteur mixte alliant une logique largement marchande (entreprises) à une logique de solvabilisation d'une demande de gestion et d'anticipation de carrière (cadres en activité).
- [435] Ils recouvrent ensuite la mise en place de relations avec les pouvoirs publics, plus structurées que dans le schéma d'éclatement de l'APEC. Ces relations deviennent nécessaires non seulement pour déterminer et faire évoluer les missions de service public ou bien pour examiner les mesures d'intérêt général permettant de prévenir une surcompensation et d'écrêter d'éventuels excédents ; elles deviennent également nécessaires pour fournir des garanties de non distorsion de concurrence à la Commission.
- [436] Les avantages d'une APEC unitaire, articulée avec le service public de l'emploi sont également de plusieurs ordres.
- [437] Le principal est sans doute de préserver l'acquis réuni par l'APEC dans un domaine, celui de la sécurisation des parcours professionnels où beaucoup de projets sont élaborés mais où très peu de réalisations concrètes et significatives existent. Les compétences de Pôle emploi doivent certes se développer mais le domaine à couvrir est vaste et le secteur des cadres en activité n'est sans doute pas prioritaire : en bonne articulation avec le SPE, l'APEC doit pouvoir continuer à travailler et faire profiter la collectivité de ses savoirs-faires.

⁴⁸ Il n'en demeure pas moins que les cadres chômeurs suivis par Pôle emploi ou un autre opérateur privé ne peuvent *ipso facto* être exclus du bénéfice des conseils et prestations que l'APEC doit offrir à tous les cadres. L'offre de ces prestations spécifiques de conseil et d'accompagnement devrait être définie sur la base d'une décision de principe du conseil d'administration.

- [438] Cette option présente également l'avantage de favoriser le maintien d'une approche personnalisée de la réponse aux besoins, radicalement distincte du placement contractuel d'un catalogue rigide de prestations normées dans le cadre de parcours d'accompagnement standard. Au regard des coûts importants de l'association, cette personnalisation est aussi un vecteur de maîtrise des coûts avec des consultants bien formés, capables d'apporter une réponse calculée au plus juste des besoins à satisfaire.
- [439] Enfin, la préservation d'une APEC unitaire permet de conserver un espace qui est reconnu par les cadres, où ils peuvent réfléchir à leur carrière indépendamment de leur DRH. Cette préoccupation identitaire peut difficilement être satisfaite dans une logique de chéquier désignant au travers d'appel d'offres des prestataires variant selon les années et les régions pour la gestion de telle ou telle prestation cadres. Dépassée pour certains, cette question du maintien d'un marqueur identitaire pour les cadres, qui a justifié la convention de 1966, mérite toutefois d'être posée.

Réponse de l'organisme : *[413 et suivants] Les options envisagées par la Mission viendront utilement alimentées la réflexion engagée par le Conseil d'administration sur le mode de gouvernance de l'Association, la Recommandation 20 relative à la clarification de l'offre de services destinée aux cadres demandeurs d'emploi n'étant peut-être pas de la compétence de l'APEC.*

Observation de la mission : *La mission prend acte du développement d'une réflexion stratégique au conseil d'administration, permettant d'examiner, sur des bases objectivées, les différentes options possibles pour la gouvernance mais aussi le positionnement de l'APEC quant à l'amélioration du fonctionnement du marché de l'emploi des cadres.*

Frédéric LALOUE

Didier NOURY

Igor MACHABERT

Liste des principales recommandations

N°	Contenu
1	<p>Réviser le protocole d'accord du 30 décembre 1975 entre l'APEC et l'AGIRC pour que soit supprimé le forfait de cotisation et que soit rétablie une cotisation intégralement proportionnelle de 0,060 %, conformément à la convention de 1966 étendue.</p> <p>Etudier l'opportunité d'une compensation au moins partielle du préjudice subi pendant des dizaines d'années par les cadres aux revenus les plus modestes, en mobilisant les réserves de l'APEC sur des actions bénéficiant plus particulièrement à ces publics.</p>
2	<p>Envisager la reconnaissance formelle des activités commerciales de l'APEC à l'occasion d'une actualisation de ses statuts. Préciser, dans le cadre des réflexions en cours des partenaires sociaux, l'objectif de développement commercial de l'APEC et sa compatibilité avec le maintien du statut associatif</p>
3	<p>Procéder à un inventaire détaillant le cadre de financement, les types de concours accordés et les modalités de remboursement de frais, afin de présenter une vue globale du coût de la vie paritaire et des principaux postes de dépenses concernés.</p>
4	<p>Débattre des modalités d'application des textes concernant le contrôle général économique et financier de l'Etat, en considération de l'intérêt que présente désormais un tel contrôle pour l'APEC</p> <p>Faire intervenir devant les instances un membre du CGEFI en fonction à Pôle Emploi ou à l'AGIRC afin de prévenir tout malentendu quant aux objectifs et aux modalités d'un contrôle général économique et financier à l'APEC</p>
5	<p>Rétablir l'information des instances sur les réalisations budgétaires et stabiliser les présentations des grands projets afin de permettre aux instances d'apprécier la qualité de l'exécution des budgets qu'elles votent et la portée du principe d'équilibre général qu'elles défendent</p>
6	<p>Amplifier les efforts de sécurisation des procédures et développer une démarche plus formalisée de contrôle interne permettant d'identifier et de hiérarchiser les risques, d'ajuster en conséquence les procédures et d'en contrôler la bonne application</p>
7	<p>Réviser la procédure d'appel d'offres pour y intégrer les seuils de publicité et de recours à une procédure formalisée</p> <p>Reconsidérer à cette occasion le niveau et les modalités d'application du seuil actuel de 60 K€ retenu par l'APEC pour la passation de ses marchés. Mettre en place un dispositif de contrôle interne garantissant la bonne application de la procédure ainsi révisée</p>
8	<p>Assurer une plus grande formalisation de la politique financière et permettre une meilleure implication des administrateurs (règlement financier, plan de placement, état synthétique de performance des capitaux moyens placés)</p>
9	<p>Réduire la part des charges affectées par défaut aux seules activités préfinancées et réexaminer l'application des clés de répartition des activités commerciales afin d'une part, de permettre aux instances de fonder leur stratégie sur des bases économiques robustes et d'autre part, de répondre aux exigences européennes de transparence et d'objectivité du dispositif analytique</p>
10	<p>Faire de la qualité de saisie des activités et des temps passés une priorité managériale</p>
11	<p>Adopter un programme d'audit sélectif des temps standard, à mettre en œuvre par le service du contrôle de gestion ou des auditeurs externes</p>

12	Renforcer la maîtrise des charges informatiques en les intégrant dans les coûts d'environnement, en distinguant dans les budgets le maintien de l'existant et les coûts des évolutions, en fondant les nouveaux grands projets sur une analyse financière exhaustive
13	Mettre en place et suivre une procédure formalisée d'expérimentation de prestations nouvelles
14	Fiabiliser et stabiliser le dispositif de suivi des données quantitatives de production
15	Ponctionner fortement la réserve de fonctionnement pour financer des grands projets associatifs bénéficiant plus directement aux cadres et entreprises qui acquittent la cotisation APEC
16	Dans l'attente de la réponse de la Commission européenne, préparer avec la DGEFP un projet de convention d'application du mandat de service public, définissant plus précisément les missions relevant des obligations de service public en faisant référence à des activités et produits identifiés, et en énonçant les modalités d'un contrôle effectif de l'Etat sur l'emploi des cotisations obligatoires
17	Adjoindre à la convention d'application du mandat de service public une annexe annuelle prévoyant la liste précise des prestations de service public, leur volume prévisionnel et leur coût moyen prévisionnel pour l'année en cours et détaillant les mêmes informations en réalisation pour l'année précédente
18	Evaluer précisément les effectifs devant être réaffectés aux activités d'intérêt général dans le cadre de la fin de la co-traitance
19	Se rapprocher des autres institutions du service public de l'emploi afin de déterminer, dans le respect de l'autonomie de l'APEC et des partenaires sociaux, les coopérations susceptibles d'améliorer l'efficacité, l'efficience et la qualité du service rendu au titre des missions d'intérêt général
20	Clarifier le contenu de l'offre de services destinée aux cadres demandeurs d'emploi dont l'accompagnement et le placement ne sont pas confiés à l'APEC, mais assurés par Pôle emploi ou par un autre opérateur privé de placement

Liste des personnes rencontrées

ASSOCIATION POUR L'EMPLOI DES CADRES

- Administrateurs APEC :
 - Eric Verhaeghe, président, représentant MEDEF
 - Gabriel Artero, 1^{er} vice-président, représentant CFE-CGC
 - Mireille Gueye, 2^{ème} vice-présidente, représentante UGICT-CGT
 - Jean-Claude Guéry, trésorier, représentant MEDEF
 - Eric Peres, trésorier-adjoint, représentant UCI-FO
 - Tim Stevens, secrétaire-adjoint, représentant MEDEF
 - Laurent Mahieu, représentant UCC-CFDT
 - Arnaud de la Tour, représentant MEDEF
 - Patricia Blancard, représentant UCC-CFDT
 - Marc Cohen-Solal, représentant UGICT-CGT

- Services du siège APEC :
 - Jacky Chatelain, directeur général
 - Elisabeth Shemtov, directrice générale adjointe
 - Jean-Paul Roucau, directeur général adjoint, directeur du département services clients (DSC)
 - Pierre Lamblin, directeur des études et recherche
 - Olivier Guilhaume, directeur de la stratégie
 - Patrick Rissel, directeur des relations humaines
 - Thierry Roche, directeur des systèmes d'information
 - Jean-Pierre Tonial, directeur du développement des services au DSC
 - Philippe Dialynas, responsable du contrôle de gestion
 - Bernard Garcia, responsable du pôle finances
 - Corinne Normand, responsable juridique

- Réseau territorial APEC :
 - Danielle Brugalières, directrice régionale Ile-de-France
 - Eric Guillaumot, directeur régional Sud
 - Patrick Hébert, directeur régional Ouest
 - Henri Rudigoz, président du CPR Rhône-Alpes-Auvergne, MEDEF
 - Yvon Grateau, président du CPR Poitou-Charente-Limousin, CGC

Centre APEC de Paris-Montparnasse :

- Emmanuelle Dussine, responsable du centre Montparnasse
- Gaël Le Quellec, chef de groupe
- Anne-Claire Viémont, responsable clientèle
- Carole Servini, consultante sourcing
- Dominique Kharouni-Levreur, consultante mobilité
- Sabine Bataille, consultante RH

Centre APEC de Paris – boulevard Richard-Lenoir :

- Guy Gustin, responsable de centre
- Odile Haller, chef de groupe
- Tanina Gibot, consultante mobilité

Centre APEC de Lyon :

- Laure Trimolet, responsable de centre
- Anne-Sophie Chuit, consultante sourcing
- Jean-Luc Mennigoz, responsable développement clientèle
- Laurence Lapoutte, consultante mobilité

Centre APEC de Poitiers :

- Hervé Reynier, chef des centres de Poitiers et La Rochelle
- Stéphanie Burel, consultante mobilité
- Harry Lodin, consultant mobilité
- Valérie Ledoux, conseillère mobilité

• **POLE EMPLOI :**

- Carine Chevrier directrice du cabinet et de la transformation
- Annie Gauvin, directrice des études, évaluations et affaires internationales
- Serge Lemaitre, directeur des services aux clients
- Nathalie Hanet, directrice collectivités territoriales et partenariats

Direction régionale IDF :

- Christophe Leclerc, responsable du service partenariats au sein de la Direction clients, services et partenariats,
 - Sophie Decellas, responsable du pôle publics spécifiques,

Direction régionale Rhône-Alpes :

- Jean-Bernard Coffy, directeur gouvernance et partenariat
- Anne Van den Berg, directeur de l'espace cadre de Lyon, Pôle emploi
- Jacky Bonnégent, chef du service conventionnement, direction gouvernance et partenariat
- M Vanditelli, directeur du pilotage des opérateurs privés de placement

Direction régionale Poitou-Charentes :

- Pascale Malé, responsable du service partenariats, marketing et grands comptes
- Françoise Romagne et Christelle Chagneaud, anciennes responsables du service partenariat

ADMINISTRATIONS DE L'ETAT :

- DGEFP
 - Mme Eynaud-Chevallier, chef de service des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle
 - Alain Betterich, sous directeur politiques de l'emploi
 - Perrine Barré, chef de la mission marché du travail
 - Rachel Bécuwe Jacquinet, adjointe au chef de la mission marché du travail
 - Anne Girel, mission marché du travail
 - Michaël Chetrit, mission FNE
 - Philippe Delagarde, mission organisation des contrôles

- Services déconcentrés du travail et de l'emploi
 - Michel Damezin, DRTEFP délégué Rhône Alpes
 - Bernard Simonin, directeur du SEPES Ile-de-France
 - Corinne Cherubini, directrice départementale DDTEFP 92
 - Jean-Marie Joyeux, directeur du travail DDTEFP 92

- DARES
 - Antoine Magnier, directeur

- DAJ
 - François Schoeffler, sous-directeur droit public et droit européen et international
 - Catherine Houdant et Anne Le Roux, bureau du droit européen et international (3C)
 - Ivan Pertuy, bureau du droit des politiques de l'emploi (3B)
 - Arnaud Marchand adjoint au chef du bureau du conseil aux acheteurs (1B)

- CGEFI
 - Elisabeth Kahn, chef de la mission « emploi et formation professionnelle »

AUTRES PERSONNES RENCONTREES :

- Philippe Goubault, directeur financier de l'AGIRC-ARRCO
- M. Lambert, responsable du service comptable AGIRC-ARRCO
- Michel Pelletier, commissaire aux comptes, cabinet Tuillet

Annexe 1 - La cotisation obligatoire perçue par l'APEC

1. UNE COTISATION QUI DOIT ETRE ADAPTEE POUR DEVENIR PLEINEMENT CONFORME AU DROIT

1.1. *Une cotisation dont la part forfaitaire n'est pas prévue par la convention collective étendue*

1.1.1. Les textes instituant la cotisation APEC

[440] La convention de création de l'APEC du 18 novembre 1966 institue une cotisation répartie entre employeur et salarié pour les cadres relevant des articles 4 et 4bis de la convention collective nationale de retraite et de prévoyance des cadres du 14 mars 1947.

[441] Le dispositif de cette cotisation a sensiblement évolué dans ses dix premières années : de forfaitaire (2 francs par cadre), elle est devenue proportionnelle en 1971 (0,04 %) ; d'abord assise sur la seule tranche B des salaires, elle porte depuis 1975 sur les tranches A et B : salaires jusqu'au plafond de la sécurité sociale (A) puis salaires compris entre 1 et 4 fois ce plafond de sécurité sociale.

[442] Depuis 1975, la forme de la cotisation est stabilisée : elle est recouvrée « à compter du premier franc et jusqu'au plafond de la tranche B ; son taux est fixé à 0,06 % réparti à raison de 0,036 % à la charge de l'employeur et de 0,024 % à celle du collaborateur. ».

1.1.2. Leur application dans le protocole AGIRC-APEC

[443] Le recouvrement de la cotisation APEC est confié à l'AGIRC sur la base d'un protocole d'accord fixant les dates de transferts et le montant des prélèvements sur cotisation pour frais de fonctionnement (3,25 %).

[444] L'élargissement de l'assiette de la cotisation APEC à la tranche A a conduit à modifier ce protocole en 1975 pour y introduire la notion de forfait sur le salaire du personnel présent dans l'entreprise au 31 mars. Alors que la tranche B est bien soumise à une cotisation proportionnelle de 0,06 % sur les salaires effectivement versés, une cotisation forfaitaire de 0,06 % est calculée au titre de la Tranche A, sur la valeur du plafond annuel de la sécurité sociale ; cette cotisation forfaitaire est répartie dans un rapport 60/40 entre employeur et cadre.

Tableau 27 : Cotisation APEC 2009

en €	Employeur 60 %	Salarié 40 %	Total
Forfait de 0,06 % du plafond (34.308 €)	12,35	8,23	20,58
Cotisation tranche B de 0,06 % des salaires :			
- salaire minimum de 2.859 €/mois	0	0	0
- salaire maximum de 11.436 €/mois	37,05	24,70	61,75
Cotisation APEC minimale	12,35	8,23	20,58
Cotisation APEC maximale	49,40	32,93	82,33

Source : APEC, DGA/Pôle Finances

[445] Cette cotisation forfaitaire représente environ 60 % de la cotisation versée à l'APEC par l'AGIRC.

Tableau 28 : Etat comptable APEC au 31 décembre 2008

en €	Cotisation forfaitaire	Cotisation tranche B	Total N	Total N-1
Cotisations encaissées dans l'exercice	59 701 917	37 289 578	96 991 495	90 765 368
Dotation de gestion (3,25 %)	1 940 312	1 211 911	3 152 224	3 949 874
Solde à virer	57 761 605	36 077 667	93 839 271	87 815 494

Source : Rapport d'audit du commissaire aux comptes de l'AGIRC ; état CPLT11R

[446] La notion de forfait n'est pas conforme à la convention du 18 novembre 1966 modifiée. Son introduction résulte de préoccupations essentiellement techniques liées à un défaut de connaissance de l'assiette : en 1975, les institutions AGIRC ne géraient aucune cotisation sur la tranche A et ne connaissaient donc pas le montant des salaires effectivement versés dans cette tranche qui étaient redevables d'une cotisation APEC proportionnelle.

[447] La mise en œuvre de ce forfait depuis 1975 a deux conséquences principales :

- appliqué au maximum de la tranche A, c'est-à-dire au plafond, le forfait surestime la cotisation à verser à l'APEC ; sur la base des données 2004 à 2006, l'AGIRC a ainsi estimé que le taux de cotisation APEC ressortait en fait à 0,063 % de la masse salariale des tranches A et B, ce qui correspondait à un excédent de versement annuel de 3,6 à 4 M€;

- concentré sur les premier (75 %) et deuxième (25 %) trimestres, le versement du forfait génère un gain de trésorerie que ne procure pas le versement trimestriel de la part proportionnelle de la cotisation ; l'APEC dispose ainsi de 55 % de ses recettes de cotisation de l'année à la fin mars (80 % des recettes fin juin).

1.2. Une cotisation qui doit être rendue conforme au droit français et tenir compte de la réglementation européenne

1.2.1. La spécification d'une cotisation strictement conforme aux textes

[448] Dans son projet de note de modification du protocole AGIRC-APEC transmis à l'APEC en avril 2008, la direction financière du GIE AGIRC-ARRCO propose une simplification des modalités de recouvrement de la cotisation à partir de la suppression du forfait et de l'institution, conformément aux textes, d'une cotisation proportionnelle unique.

- [449] Les arguments liés au défaut de connaissance des assiettes et qui pouvaient techniquement plaider en faveur du forfait en 1975, ne sont en effet plus pertinents depuis une quinzaine d'années : l'accord du 25 avril 1996 a institué en faveur de l'AGIRC une contribution d'équilibre ne créant pas de droit, la Contribution exceptionnelle temporaire (CET), qui est assise sur les salaires des tranches A, B et C et dont le taux est actuellement fixé à 0,35 %.
- [450] De surcroît, le forfait apparaît techniquement plus complexe à gérer qu'une cotisation proportionnelle et moins adapté aux modalités de gestion des institutions AGIRC dans leur recouvrement des cotisations retraite : appel à une donnée statistique exogène (effectif présent au 31 mars), recouvrement et reversement non étalé dans l'exercice.
- [451] Au-delà de ces considérations techniques, il apparaît indispensable de mettre au plus vite un terme à une situation tout à fait anormale qui fait bénéficier l'APEC d'une recette annuelle de 3 à 4 M€ dépourvue de base légale. Il peut être ajouté que socialement, cette situation se caractérise par une pénalisation induite des seuls cadres aux revenus les plus modestes, inférieurs au plafond de la sécurité sociale.
- [452] Pour l'avenir, il est donc nécessaire que l'APEC reprenne contact avec l'AGIRC pour donner suite à la proposition faite d'un retour aux textes avec une cotisation APEC unique, égale à 0,06 % des salaires tranches A et B des cadres « articles 4 et 4bis » de la convention de 1947 ; cette cotisation unique ne pourra, au plus tôt, entrer en application avant le 1er janvier 2012.
- [453] Pour le passé, il revient aux partenaires sociaux de réfléchir à l'opportunité d'une compensation au moins partielle des sommes indûment prélevées pendant des années sur les cadres aux revenus les plus modestes (cadres débutants, autodidactes, de petites entreprises, en province, etc.). Les réserves de l'APEC, dont le niveau correspond au produit de ces prélèvements indus, pourraient ainsi être mobilisées pour des actions bénéficiant plus particulièrement à ces publics.

1.2.2. L'ajustement de la cotisation à la compensation des charges de service public

- [454] Le retour à une cotisation unique devrait accessoirement permettre, toutes choses égales par ailleurs, de casser la tendance à l'accumulation structurelle d'excédents par l'APEC. Ceci devrait ainsi réduire le risque de surcompensation dans le cadre du mandat de service public.
- [455] Il n'en demeure pas moins que le respect des dispositions communautaires encadrant les aides d'Etat impose d'aller plus loin, en revenant à une certaine flexibilité de la cotisation APEC. Celle-ci doit pouvoir s'ajuster, à la hausse ou à la baisse, au niveau des charges de service public.
- [456] Cette flexibilité était la règle dans les premières années de la cotisation : quadruplement du forfait entre 1966 et 1969, progression du taux de 0,04 % à 0,06 % entre 1971 et 1974, élargissement à la tranche A en 1975. Depuis lors, la cotisation n'a pas varié et cette intangibilité est présentée par la direction de l'APEC comme la condition même de la pérennité de cette cotisation : discuter du niveau de la cotisation risquerait de la faire disparaître.
- [457] S'il n'est pas question de revenir à la grande instabilité des premières années, il convient de prévoir un dispositif de révision périodique de la cotisation, politiquement praticable et techniquement gérable par l'AGIRC. Articulé avec les mécanismes de révision du mandat, ce dispositif comprendrait un cadre pluriannuel, par exemple sur 5 ans, fixant le taux de cotisation à un niveau approprié c'est-à-dire minimisant les risques de surcompensation sur la base d'une mobilisation des réserves en cas de sous-compensation.

Recommandation n°21 : Envisager un dispositif de révision périodique du taux de la cotisation minimisant les risques de surcompensation des charges de service public

2. UNE COTISATION DONT LA COLLECTE EST DESORMAIS FIABLISEE

2.1. *Le circuit de collecte*

[458] La collecte des cotisations de l'APEC est effectuée par l'intermédiaire de la vingtaine d'institutions de retraite complémentaire des cadres (IRC). Ces caisses de retraite des cadres déduisent 3,25 % du montant de ces cotisations au titre de leurs frais de collecte. L'AGIRC centralise et vérifie ces cotisations APEC puis verse ces cotisations sous forme de 4 virements le dernier jour de chaque trimestre. La régularisation du montant de la cotisation de l'exercice s'effectue lors du versement de l'acompte du 2^{ème} trimestre de l'année suivante.

[459] Les cotisations sont enregistrées nettes de prélèvement de gestion dans les comptes de l'APEC sur la base des informations fournies par l'AGIRC.

[460] Il convient de souligner que, par construction, les chiffres définitifs de cotisation d'un exercice ne sont connus que lorsque l'ensemble des bordereaux nominatifs annuels des salaires est reçu et traité, soit avec un exercice de décalage. Il est donc nécessaire dans un premier temps de fonctionner par estimation, en l'occurrence une estimation de la toute petite part de la collecte APEC au sein de l'ensemble de la collecte effectuée par les institutions de retraite (cotisation AGIRC et AGFF). Cette estimation qui se fonde sur les déclarations des entreprises ou des approches parfois forfaitaires des IRC est ultérieurement confrontée aux données réelles pour donner lieu à régularisation.

2.2. *Les difficultés rencontrées*

[461] Selon les données transmises par l'APEC, le mécanisme d'estimation puis de régularisation des cotisations versées par l'AGIRC a connu d'importantes difficultés jusqu'au milieu des années 2000, affectant sérieusement la fiabilité de la prévision et exécution budgétaire de l'APEC.

[462] Ces difficultés tenaient à l'identification insuffisante des cotisations APEC dans les comptes des IRC et conduisaient à allonger les délais de versement de la cotisation de l'exercice : ainsi, seuls 80 % de la cotisation 2000 a été encaissée en 2000 par l'APEC, le solde parvenant sur les années 2001 à 2003. Ensuite, des problèmes ponctuels dans une ou plusieurs IRC pouvaient conduire à d'importantes régularisations parfois lourdement négatives : suite aux défaillances d'une des plus importantes IRC, l'APEC a dû faire face en 2005 à un trop versé de quelque 6 M€ au titre de la cotisation des exercices précédents.

2.3. *Les progrès réalisés*

[463] La généralisation d'une ligne spécifique APEC dans les IRC ainsi que le renforcement du dispositif de contrôle interne au sein de la branche retraite complémentaire ont permis de fiabiliser le circuit de collecte et de couvrir de façon satisfaisante les principaux risques :

- contrôle de la direction financière de l'AGIRC sur les données transmises par les IRC : contrôle sur les mouvements atypiques affectant les enquêtes trimestrielles de trésorerie portant sur les cotisations encaissées par IRC ; contrôle de concordance et de cohérence entre ces enquêtes trimestrielles et l'état comptable spécifique (CPLT 11 R) qui reprend les cotisations APEC de l'année ; contrôles de cohérence entre les cotisations APEC tranche B et les cotisations retraite AGIRC tranche B, entre les effectifs APEC déclarés et les statistiques annuelles de cotisants ;

- contrôle des commissaires aux comptes des IRC qui doivent certifier les états CPLT 11 R en s'appuyant sur le dispositif de contrôle interne des caisses, ; ces rapports particuliers d'audit des IRC sont transmis au commissaire aux comptes de la fédération AGIRC qui établit son propre rapport particulier au niveau des comptes centralisés de l'AGIRC ; ce rapport sur les comptes centralisés de la cotisation APEC est mis à disposition de l'APEC et de son commissaire aux comptes⁴⁹.

[464] Par ailleurs, le *reporting* de l'AGIRC à l'APEC s'est mieux structuré et densifié :

- en septembre n-1, l'AGIRC envoie à l'APEC son estimation des cotisations de l'exercice n, basée sur la centralisation des comptes des IRC de l'exercice n-2 et les hypothèses de l'AGIRC sur l'évolution du salaire des cadres et l'évolution du plafond de ressources de la sécurité sociale ; cette estimation sert de base à la prévision des recettes du budget de l'APEC ;
- en juin de n, l'estimation est revue sur la base des comptes centralisés des IRC pour l'exercice n-1 ;
- en juin n+1, les données quasi-définitives de l'exercice n sont connues mais entre-temps, l'APEC a reçu de l'AGIRC des situations trimestrielles de trésorerie lui permettant de suivre le rythme d'encaissement dans les IRC et de demander toute explication en cas d'évolutions divergentes⁵⁰.

[465] Quels que soient les progrès réalisés, les estimations produites par l'AGIRC garderont une part d'approximation. Au-delà de l'éventualité qui ne peut être exclue d'une défaillance majeure du circuit de collecte d'une IRC, les estimations portent sur la ventilation de trois types de cotisations sans commune mesure entre elles (AGIRC, AGFF et APEC) : un écart minime au regard des principales cotisations qui se chiffrent pour l'AGIRC en milliards ou pour l'AGFF en centaines de millions d'euros, gardera un impact sensible sur une cotisation APEC financièrement marginale.

⁴⁹ En l'occurrence la transmission est d'autant plus aisée que le commissariat aux comptes de l'AGIRC et de l'APEC est tenu par le même cabinet.

⁵⁰ Ces situations trimestrielles de trésorerie comportent pour chaque IRC, au niveau de la tranche B, l'écart entre la part brute des cotisations APEC et la part théorique de ces cotisations dans l'ensemble de leurs encaissements. Les écarts significatifs font l'objet d'une courte explication des IRC concernées.

Par ailleurs, la dernière situation de trésorerie afférente au 4^{ème} trimestre de n parvient à la mi mars n+1, pour pouvoir être exceptionnellement prise en compte dans les comptes de l'APEC en cas de remise en cause significative de l'estimation des cotisations pour l'exercice n.

Annexe 2 - La gestion des ressources humaines

1. LA CROISSANCE DES EFFECTIFS

[466] Les dépenses de personnel atteignaient près de 68 M€ en 2008, soit un peu plus de la moitié des charges de l'APEC. Après une forte croissance en 2002 due à d'importants recrutements liés à la mise en œuvre de la co-traitance, ces dépenses progressent régulièrement à mesure du développement de l'activité :

Tableau 29 : Evolution des effectifs budgétaires par département (APEC et AGBCC)

en eqtp	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2009/03
Fonctionnels	148,4	148,4	149,2	136,3	133,2	124,1	122,7	20,9%
direction générale	5,3	3,5	2,5	2,5	4,3	3,4	5,9	
direction générale adjointe	31,3	49,3	11,5	7,5	6,0	4,8	4,8	
administration et finances		0,0	41,0	39,5	40,4	39,8	40,7	
ressources humaines	39,9	19,0	19,5	18,5	15,5	14,5	13,0	
système d'information	44,2	44,4	43,5	39,4	36,4	35,4	34,6	27,7%
communication (yc évènementiels)	15,9	17,4	16,4	15,6	16,3	15,3	13,9	
marketing stratégique	11,8	14,8	14,8	13,3	14,3	10,9	9,8	
Ensemble des opérationnels	714,1	678,4	664,0	655,1	649,3	649,4	612,0	13,5%
<i>Fonctionnels passés opérationnels :</i>	<i>63,0</i>	<i>57,8</i>	<i>52,9</i>	<i>44,4</i>	<i>42,0</i>	<i>42,5</i>	<i>42,9</i>	<i>46,9%</i>
études et enquêtes	41,9	39,8	37,9	35,9	35,9	36,1	37,1	12,9%
coordination site web	15,0	15,0	13,0	7,0	5,0	5,0	4,0	275,0%
pôle presse	6,1	3,0	2,0	1,5	1,1	1,4	1,8	
<i>Opérationnels :</i>	<i>651,1</i>	<i>620,6</i>	<i>611,1</i>	<i>610,7</i>	<i>607,3</i>	<i>606,9</i>	<i>569,1</i>	<i>11,0%</i>
direction service clients DSC	33,5	15,5	12,5	11,5	11,0	10,5	8,5	
DSC / services à distance	55,5	65,2	64,1	56,0	51,0	53,3	40,8	
DSC / Ile-de France	241,1	239,7	237,2	247,4	251,0	250,0	237,2	
DSC / Nord-Est	75,3	75,2	61,0	60,9	59,8	59,8	57,8	
DSC / Ouest-Centre	105,0	104,7	73,3	72,3	70,9	68,7	66,7	
DSC / Sud-Ouest			65,8	65,7	65,7	65,6	60,5	
DSC / Sud-Est	120,2	120,3	97,2	96,9	97,9	99,0	97,6	
<i>DSC/4 régions*</i>	<i>542,6</i>	<i>539,9</i>	<i>534,5</i>	<i>543,2</i>	<i>545,3</i>	<i>543,1</i>	<i>519,8</i>	<i>4,4%</i>
Sous-total	843,0	826,8	813,2	791,4	782,5	773,5	734,7	14,7%
Courrier cadres	30,3	37,8	43,8	43,8	42,3	40,1	38,0	-20,3%
Total général	873,3	864,6	857,0	835,2	824,8	813,6	772,7	13,0%

* non compris 19,5 CDD recrutés en 2009 pour une action en faveur des jeunes diplômés des quartiers

Source : Budget APEC

[467] Sur la période, la progression des effectifs apparaît relativement équilibrée entre les départements fonctionnels du siège, qui regroupent 17 % des postes, et les départements dits opérationnels. Cet équilibre relatif résulte toutefois de l'extension des contours des services opérationnels qui intègrent désormais plusieurs fonctions centralisées ou mutualisées : en s'en tenant aux seuls effectifs employés dans le réseau des centres locaux, la progression n'est que de 4 %, au regard d'une croissance de 40 % des emplois hors centres APEC.

[468] En progression jusqu'en 2007, les effectifs de Courrier cadres connaissent une forte contraction en lien avec les impératifs du redressement financier de cette activité ; une partie de cette contraction résulte toutefois d'un transfert de postes, notamment vers le pôle presse.

2. LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DES EFFECTIFS

2.1. La progression des emplois supérieurs

[469] L'évolution des métiers de l'APEC marquée par une réduction des tâches administratives et le développement des services et de la relation client se traduit par une profonde transformation de la structure des emplois par catégorie :

Tableau 30 : Effectif permanent au 31/12 (APEC+AGBCC)

	2008	2007	2006	2008/06
<u>effectif permanent</u>	<u>892</u>	<u>888</u>	<u>883</u>	<u>1,0%</u>
cadres	628	611	600	4,7%
agents de maîtrise	86	69	74	16,2%
employés	178	208	209	-14,8%

Source : bilan social

[470] Alors qu'il y a une dizaine d'années, l'APEC comptait autant de cadres que d'employés, les cadres sont désormais 3,5 fois plus nombreux. Cette évolution est encore amplifiée en considérant la place croissante des agents de maîtrise qui ont vocation à devenir cadres.

2.2. La féminisation des effectifs

[471] La féminisation progresse à l'APEC et atteint 72 % de l'effectif permanent en 2008 relevant de la convention collective Unedic. Toujours fortement représentées parmi les employés, les femmes progressent toutefois sensiblement dans les emplois supérieurs.

Tableau 31 : Répartition de l'effectif féminin par catégorie d'emploi

	2008	en %	2006	en %
<u>effectif féminin permanent au 31/12</u>	<u>620</u>	<u>72,4%</u>	<u>591</u>	<u>71,6%</u>
cadres dirigeants	5	27,8 %	3	15,8 %
cadres	393	67,4 %	350	63,9%
agents de maîtrise	73	84,9 %	64	86,5%
employés	149	88,2 %	174	94,6%

Source : bilan social

[472] La féminisation des effectifs s'accompagne d'un recours important au temps partiel qui concerne globalement 19 % du personnel (17 % des cadres).

2.3. *Le vieillissement et l'ancienneté des salariés*

- [473] L'âge moyen des salariés de l'APEC atteint 45 ans et un tiers de ces salariés a plus de 50 ans. Le vieillissement des effectifs devrait sensiblement s'amplifier avec l'avancée en âge de l'importante cohorte de salariés recrutés en 2002, largement composée de femmes alors âgées de 30 à 35 ans.
- [474] En dépit de la croissance des effectifs, les marges de rééquilibrage de la pyramide des âges sont réduites au regard d'un *turn over* traditionnellement faible, compris entre 3 et 4%. L'ancienneté moyenne est de 11 ans.

3. LA POLITIQUE DE RECRUTEMENT

3.1. *La définition des besoins*

- [475] Plusieurs dispositions de l'accord de GPEC de 2007 visent à assurer une meilleure visibilité et une plus grande objectivation de la politique d'emploi, de recrutement et de formation. Chaque année, la direction générale doit présenter au comité d'entreprise les orientations majeures de l'APEC à trois ans avec leurs conséquences prévisibles en matière d'emploi. Elle doit également l'informer de sa politique générale d'embauche et de ses perspectives de recours au travail temporaire et aux prestataires extérieurs.
- [476] Les représentants des organisations syndicales sont associés à la démarche au travers d'un observatoire des métiers nouvellement créé au sein de l'APEC. Composé paritairement de représentants des syndicats et de la direction, celui-ci doit se réunir au moins une fois par an pour examiner les évolutions de l'emploi et des compétences. Les réunions tenues par cet observatoire depuis 2008 ont permis d'approfondir des thématiques telles que l'impact des NTIC, la configuration des nouveaux emplois de conseillers ou encore les valeurs portées par l'APEC.
- [477] Ces progrès en matière de définition des besoins en personnel n'ont encore reçu qu'une traduction modeste, même si en 2009, le CE a bénéficié d'une information relative à « l'ampleur des mouvements liés à la réorganisation des métiers ». Il apparaît souhaitable que, dès que le conseil d'administration aura statué sur les orientations pour l'APEC pour 2010-2012, la direction présente ces orientations en précisant leurs conséquences prévisibles en matière d'emploi.

3.2. *La mise en œuvre*

- [478] Alors que les recrutements relevaient largement des responsables locaux ou des responsables de services techniques, le recrutement est désormais largement centralisé par la direction des ressources humaines. Placée auprès du directeur général, celle-ci autorise les recrutements et organise les appels à candidatures en interne puis en externe.
- [479] L'examen des candidatures reçues par le service recrutement de la DRH s'appuie sur la formalisation des fiches d'emploi à l'APEC qui décrivent les activités et les compétences de chaque emploi et précisent leur position dans la grille de classification. Des référentiels de compétences permettent d'évaluer les savoir faire requis figurant dans la description des emplois.
- [480] Cet examen se conclut par la transmission de 3 à 7 candidatures aux responsables des services dont lesquels les emplois doivent être pourvus. Ces responsables s'entretiennent alors avec les candidats pour arrêter leur choix final.

- [481] Conformément à la convention collective, la priorité est donnée aux candidatures internes de salariés permanents puis temporaires. Au-delà de la communication sur l'intranet des postes vacants, l'action en faveur de la promotion interne se fonde également sur le développement des trajectoires professionnelles organisées individuellement ou par groupes de salariés pour accompagner et soutenir la mobilité des salariés de l'APEC vers des emplois où des besoins ont été identifiés : initiées il y a 5 ans, ces trajectoires bénéficient à une vingtaine de salariés, principalement employés (chargés de développement client).
- [482] Sur la base des recrutements 2009 lancés jusqu'à la mi-novembre, les 41 recrutements de CDI réalisés sur postes vacants ont donné lieu pour 20 d'entre eux à des candidatures internes : 10 de ces recrutements ont été pourvus sans appel à des candidats externes ; les 10 autres ayant fait l'objet de candidatures internes et externes ont été pour 3 d'entre eux pourvus par des salariés de l'APEC (dont un ancien CDD).
- [483] Afin de conforter mais aussi objectiver davantage la promotion interne de tous les personnels APEC, la direction générale s'engage dans la mise en œuvre de processus « *d'assessment center* ». Ces processus qui échappent au manager direct, doivent permettre une évaluation des salariés souhaitant évoluer, sur des bases objectives et non autoproclamées ou acquises par relation de proximité. Les potentiels ainsi détectés reçoivent ensuite l'accompagnement nécessaire à l'acquisition des compétences requises pour les postes qu'ils envisagent.
- [484] Ces processus ont déjà bénéficié, à partir de la fin 2008, à quelque 65 employés chargés de développement clientèle qui ont pu, après passage devant un jury (test, QCM et mise en situation), évoluer vers les nouveaux postes de conseillers. A cheval sur la coupure cadres/non cadres, ces nouveaux postes sont créés par transformation d'anciens postes de chargés de clientèle et concernent le conseil en sourcing (45), en mobilité (13) et, dans les petits centres, en clientèle (7).
- [485] A terme, ces processus objectivés devraient bénéficier aux cadres souhaitant évoluer vers des fonctions de management. Constitué au sein de la DRH, le nouvel Institut du management a ainsi vocation à constituer un vivier d'encadrants potentiels, à partir de formations, de processus d'assessment et de mises en situation réelles notamment (intérim de responsables), aptes à prendre la relève des managers actuels.

3.3. L'emploi précaire et les départs

- [486] Le recours à l'emploi temporaire n'est pas négligeable au sein de l'APEC, représentant 7,5 % de l'effectif en 2008. Les motifs de recours se partagent à peu près également entre les remplacements temporaires et le surcroît d'activité. Pour les surcroûts d'activité, il est fait appel à de l'intérim pour les tâches de non-cadres et à des CDD de 3 à 6 mois pour les fonctions de consultants. Ce surcroît d'activité recouvre notamment des missions exceptionnelles, comme par exemple l'opération lancée début 2009 en faveur des jeunes diplômés des ZUS qui s'est traduite par l'embauche en CDD d'une vingtaine de « chargés de recherche ».
- [487] En 2008, 440 contrats d'intérim ont été signés, représentant 2,5 % des jours payés des salariés. En 2009, les données disponibles au 20 novembre font état de 323 contrats d'intérim, répartis à 55 % sur des remplacements (durée moyenne de 11,6 jours) et à 45 % sur du surcroît d'activité (durée moyenne de 16,1 jours).
- [488] En 2008, 139 embauches en CDD ont également eu lieu, en net repli par rapport aux années précédentes. Toutefois, cette évolution n'a pas d'incidence sur le niveau du travail effectué par les CDD, stable avec 9.235 jours en 2008 contre 9.248 jours en 2007. Ce niveau correspond à 5 % de l'effectif moyen de l'APEC sur l'année⁵¹.

⁵¹ Sur une base de 210 jours de travail, les CDD représentent un effectif de 44 etp en 2008, soit 4,94 % d'un effectif moyen de 890 agents sur l'année (4,96 % en 2007).

Tableau 32 : Evolution du recours aux contrats à durée déterminée

	2008	2007	2006
Embauches en CDD	139	200	206
<i>dont cadres</i>	<i>101</i>	<i>121</i>	<i>142</i>
Départs pour fins de contrats CDD	113	169	214
Personnel en CDD présent au 31/12	26	31	41

Source : bilan social

[489] Le recours pour surcroît d'activité représente 3.932 des 9.235 journées effectuées par les CDD durant 2008. Ce motif de recours correspond à un peu plus de 2 % de l'effectif moyen de l'APEC, un niveau en deçà de la limite de 5% fixée par la convention collective du régime d'assurance chômage⁵².

[490] L'évolution des départs de l'APEC concernant le personnel permanent peut être ainsi présentée :

Tableau 33 : Evolution des départs de l'APEC (hors personnel temporaire)

	2008	2007	2006
<u>Total des départs dont :</u>	<u>58</u>	<u>69</u>	<u>51</u>
- licenciements-transactions	27	26	24
- ruptures conventionnelles	6	-	-
- démissions	12	22	13
- départs en retraite	9	16	10
- autres	2	1	4

Source : bilan social

[491] Les départs en retraite devraient s'accélérer dans les prochaines années : en 2008, 42 salariés avaient 60 ans et plus alors que 100 salariés avaient de 55 à 59 ans. L'impact financier ne sera pas négligeable au regard des dispositions conventionnelles qui prévoient une indemnité de 3 à 6 mois de salaire brut. La gestion de ces indemnités de fin de carrière a été externalisée fin 2001 pour un coût de 5,2 M€ prélevés sur les réserves : ce montant apparaît insuffisant pour couvrir des engagements de retraite évalués à 5,6 M€ fin 2008.

[492] Les licenciements et départs négociés progressent, représentant un coût important au regard des dispositions conventionnelles qui prévoient jusqu'à 8 mois de salaire. Ce coût s'élève ainsi à 3,5 M€ sur 2006-2008, au titre des 83 départs intervenus avec une ancienneté moyenne de 16,5 ans. Par ailleurs d'importantes provisions pour litiges sont inscrites au bilan : 479 K€ en 2008, 584 K€ en 2007, 638 K€ en 2006, 495 K€ en 2005.

4. LA FORMATION ET L'ACCOMPAGNEMENT

4.1. L'accompagnement des salariés

[493] L'accord de gestion prévisionnelle des emplois et compétences (GPEC) conclu fin 2007 s'est traduit par une structuration renforcée de l'accompagnement des salariés afin de leur permettre de faire face aux évolutions qui affectent le contenu de leur travail.

⁵² Celle-ci encadre le recours aux CDD pour surcroît d'activité : un seul renouvellement éventuel, pas plus de 6 mois en continu (12 mois si mission exceptionnelle), pas plus de 5% du total d'heures effectuées par l'ensemble du personnel (CDD inclus).

- [494] Plusieurs entretiens sont désormais programmés :
- une revue périodique des compétences par les managers (tous les 3 ans) pour garantir le maintien dans l'emploi ou envisager une évolution professionnelle ; déjà effectuée en 2005-2006, cette revue devrait à nouveau intervenir en 2010 ;
 - un entretien professionnel tous les 2 ans mené par le manager direct, formé à ce sujet, pour identifier les conditions de faisabilité et de réussite d'un projet professionnel ; cet entretien est prévu en 2010 ;
 - un entretien d'orientation et de mobilité avec la DRH de l'APEC pour élaborer un plan d'action soutenant le projet professionnel du salarié ; cet entretien est mené sans la présence du responsable direct du salarié ; en appui à l'identification du projet, les salariés peuvent bénéficier d'un bilan de compétences financé sur le plan de formation (plus de 5 ans d'ancienneté) ou via le CIF.
- [495] Par ailleurs, un projet de Charte du tutorat devrait permettre à des salariés expérimentés de transmettre à des personnels prenant leur nouveau poste, certains aspects de leur savoir faire métier. Ces tuteurs devraient également s'assurer de la bonne intégration des savoirs faire opérationnels acquis lors de formation ou préparation au poste de travail. Ce tutorat devrait s'organiser sur la base du volontariat et dans la limite de 20 % du temps de travail du tuteur. Le projet n'est toutefois pas encore finalisé, en l'absence d'identification préalable des savoirs faire à capitaliser et à transmettre.

4.2. L'effort de formation

- [496] L'effort de formation de l'APEC est nettement supérieur au taux de participation de 2,30 %, prévu par la loi, soit 1,60 % pour le plan de formation, 0,50 % pour la professionnalisation et le DIF, 0,20 % pour le CIF.

Tableau 34 : Evolution de l'effort de formation de l'APEC

en K€	2008	2007	2006
Formation professionnelle continue (plan de formation)	2 976	2 630	2 165
Versement congé et droit individuel formation (CIF et DIF)	297	295	282
Taux de participation sur rémunérations versées	7,7 %	6,5 %	5,5 %

Source : bilan social, déclarations fiscales 2483

- [497] Cet effort important doit désormais s'inscrire dans le cadre de l'accord de GPEC de novembre 2007 qui prévoit une organisation de la formation sous forme de plans triennaux glissants, en lien avec les évolutions identifiées affectant les métiers et compétences de l'APEC. Ce texte retient également de fonder cette planification sur le repérage des besoins individuels de formation.

4.2.1. Le plan de formation 2008

- [498] Ce plan n'a pu prendre en compte les orientations fixées par l'accord collectif. Il n'inscrit donc pas l'effort de formation dans le cadre de priorités identifiées mais répartit les formations en quelques 34 domaines correspondant, soit à des besoins spécifiques aux services (comptabilité, études, commercial, etc.), soit à des besoins transversaux (langue, bureautique, développement personnel, etc.).
- [499] La dispersion des formations doit toutefois être relativisée puisque 5 domaines représentent 60 % des dépenses du plan de formation :

Tableau 35 : Principaux domaines du plan de formation 2008

Domaines	% du plan de formation	Domaines	% du plan de formation
Prospect, vente négociation	18,6 %	Offre de services	8,9 %
Orientation, mobilité	15,9 %	Système informatique	6,9 %
Outils métiers - Tests	10,2 %		

Source : DRH, tableau général de la formation 2008

[500] Le plan de formation 2008 a été bien réalisé en termes financiers avec une dépense globale de 2.514 K-€, hors DIF et CIF :

Tableau 36 : Réalisations du plan de formation 2008

Plan de formation 2008	prévision	réalisation	% réalisé
Dépenses de formation (en K-€) :	<u>2 480</u>	<u>2 514</u>	<u>101 %</u>
coûts animations externes	1 056	955	90 %
coûts animations internes	363	368	102 %
autres coûts (déplacements, hébergement, divers)	292	358	122 %
salaires des stagiaires	769	833	108 %
Départs en formation (en unités):	<u>2 408</u>	<u>2 095</u>	<u>87 %</u>
<i>par catégorie</i>			
cadres	1 693	1 705	101 %
agent de maîtrise	533	115	22 %
employés	182	275	151 %
<i>par type de stages</i>			
classiques	1 665	2 065	124 %
à distance (<i>e-learning</i>)	743	30	4 %
Heures de formation	<u>29 036</u>	<u>24 162</u>	<u>83 %</u>

Source : DRH, tableau récapitulatif de la formation 2008

[501] Les principaux écarts aux prévisions concernent les départs en formation, sensiblement moins nombreux que prévu pour ce qui concerne les agents de maîtrise ainsi que les stages d'e-learning, qui n'ont pas encore trouvé leur public. Cette sous-réalisation des départs et des heures de formation n'affecte pourtant pas le niveau de la dépense de formation : l'heure de formation ressort à 104 € pour un prévisionnel de 85 € (+22 %).

[502] Cette situation s'explique en grande partie par l'échec des programmes de formation en ligne (*e-learning*), qui devait particulièrement concerner les agents de maîtrise (bureautique, DUDE, etc.) Cet échec a été partiellement compensé par une réalisation plus importante que prévu des formations présentielle classiques mais plus onéreuses.

[503] Les difficultés de la formation à ligne résultent pour partie de causes externes liées aux problèmes techniques affectant la disponibilité de la plate-forme ainsi qu'à la mauvaise implication du prestataire dans le suivi tutorial. Mais les difficultés sont également internes :

- faible appétence pour ce type de formation qui ne constitue pas, comme la formation présentielle, un lieu d'échanges et « d'oxygénation »,
- difficulté pour réserver des temps dédiés au suivi des formations en ligne,
- faible plus value de certaines formations au regard des formations présentielle déjà dispensées.

- [504] S'agissant des principaux consommateurs de formation à l'APEC, deux services absorbent les ¾ des dépenses de formation (coûts pédagogiques) : la direction service client, c'est-à-dire le réseau (62 %) ainsi que le service informatique (12,5 %). S'agissant des heures de stage, la part de la direction service client est encore plus nette de 78 % contre 22 % pour les départements support du siège. Les cadres, qui représentent 70 % de l'effectif permanent, sont les principaux bénéficiaires de l'effort de formation de l'APEC, avec 81 % des départs en formation et 83 % des heures dispensées.
- [505] S'agissant de la mise en œuvre du droit individuel à la formation (DIF), l'accord de GPEC prévoit les dispositions suivantes : 21 heures de DIF/an cumulables sur 6 ans puis plafonnement à 126 h ; DIF pris sur le temps de travail si l'action est prévue au plan de formation, sinon DIF hors du temps de travail avec une allocation de formation égale à 50 % de la rémunération nette.
- [506] En 2008, le DIF a concerné 48 stagiaires pour 57 formations (dont 19 au titre du développement personnel). La mesure a représenté 1.954 heures de stage (soit 41heures/stagiaire) et un coût pédagogique de 105 K€(pris en charge à hauteur de 84 K€par les OPCA et de 22 K€ par l'APEC). Par ailleurs, en 2008, 10 demandes de CIF ont été acceptées pour un montant de 91 K€ dont 65 K€pris en charge par le Fongecif, 21 K€subventionnés par l'APEC (Commission formation) et 5 K€restant à la charge des bénéficiaires.

4.2.2. Le plan de formation 2009

- [507] Ce plan apparaît nettement plus dynamique puisqu'il s'efforce d'inscrire l'effort de formation autour de 5 axes stratégiques, représentant un effort prévisionnel de 2 218 K€, hors DIF et CIF :

Tableau 37 : Plan prévisionnel de formation 2009

Plan de formation 2009	Coûts prévus	
<u>axe 1 - intégration dans l'APEC</u>	<u>28 846</u>	<u>1%</u>
<u>axe 2 - métier</u>	<u>1 256 391</u>	<u>57%</u>
<i>département service client - réseau</i>	849 275	38%
développement commercial et relation clientèle	203 408	9%
sourcing et offre d'emploi	44 139	2%
mobilité des cadres, conseils, bilans	170 767	8%
projets et conseils RH	120 615	5%
formation toutes filières	310 345	14%
<i>autres départements</i>	258 285	12%
département informatique	117 306	5%
départements études	38 546	2%
pôle presse	35 425	2%
département ressources humaines	28 447	1%
autres	38 560	2%
<i>tous départements (anglais et promotion offre de services)</i>	165 872	7%
<u>axe 3 - outils pour métier</u>	<u>191 296</u>	<u>9%</u>
<i>département service client - réseau</i>	156 228	7%
<i>autres départements</i>	35 068	2%
<u>axe 4 - bureautique et applicatifs</u>	<u>195 868</u>	<u>9%</u>
<u>axe 5 - gestion de projet</u>	<u>138 215</u>	<u>6%</u>
<u>axe 6 - management</u>	<u>323 554</u>	<u>15%</u>
<u>axe 7- dispositifs en faveur des collaborateurs</u>	<u>83 755</u>	<u>4%</u>
Total général	2 217 925	

Source : DRH APEC

[508] Au vu des réalisations au 31/08/2009, le maintien d'un effort important de formation du réseau se confirme, avec toutefois une réorientation interne en faveur de la mobilité des cadres et au détriment du développement commercial et des projets RH. Après un investissement important fait en 2008 pour la formation des équipes chargées du développement commercial, l'effort de professionnalisation des conseillers et consultants mobilité a été accentué pour mieux piloter l'accompagnement des cadres en recherche d'emploi dans un contexte économique difficile et pour faire face à la montée en charge des bilans de compétences et aux exigences d'habilitation des Fongecif.

[509] Par ailleurs, la surreprésentation des cadres parmi les bénéficiaires de formations persiste mais à un niveau réduit.

Recommandation n°22 : Inscrire davantage l'important effort de formation de l'APEC dans le cadre de l'accord d'entreprise de 2007 pour une programmation pluriannuelle glissante, dégagant des axes prioritaires articulés avec les évolutions identifiées et explicitées des emplois et des compétences. Envisager un renforcement des formations aux outils de communication et services à distance pour accompagner la fin de la co-traitance dans les centres.

5. LES REMUNERATIONS

5.1. *La politique salariale*

5.1.1. Les positions de la classification

[510] L'accord d'entreprise du 18 juillet 2002 a substitué à la classification de la convention collective Unedic, une classification des emplois propre à l'APEC. Cet accord prévoit la constitution d'un référentiel des emplois de l'APEC comprenant pour les 7 secteurs professionnels identifiés, différents emplois-types, déclinés chacun en trois niveaux (entrée, confirmé, expérimenté).

[511] Ces emplois et leurs niveaux sont bornés par une position minimale et une position maximale. Ces positions figurent dans une grille de classification, regroupées dans les catégories Employés (8 positions), Agents de maîtrise (4 positions) et Cadres (9 positions). Chaque position est affectée d'un coefficient salarial : celui-ci va de 150 à 245 pour les positions Employés, de 250 à 295 pour les positions Agents de maîtrise et de 300 à 500 pour les positions Cadres (550 pour les cadres dirigeants).

5.1.2. Les éléments de la rémunération

[512] Le salaire résultant de la position au sein de la classification est complété de la prime de fin d'année et de la prime de vacances dont les modalités de calcul sont précisées conventionnellement⁵³. Constitutives d'un 13^{ème} et 14^{ème} mois de salaire, ces deux primes représentent 5 416 K€ soit 15 % des salaires. Une prime forfaitaire fixée également en fonction du salaire, s'ajoute pour les 455 cadres autonomes, avec un montant de 536 K€ en 2008.

⁵³ Accord d'entreprise du 29 mai 2000 sur le calcul des salaires à l'APEC

- [513] Il convient de souligner que le dispositif de prime d'ancienneté prévu par la convention UNEDIC a été arrêté en juillet 2001, afin de réduire la part fixe des rémunérations à l'APEC. La prime d'ancienneté a été maintenue pour les salariés présents à cette date et qui ont décliné les offres de rachat de cette prime (46 salariés). La prime d'ancienneté est également toujours en vigueur pour les 27 salariés permanents relevant en 2008 de la convention nationale des journalistes⁵⁴ (qui prévoit un 13^{ème} mois mais pas de prime de vacances). Au total, cette prime d'ancienneté représentait encore 342 K€ en 2008.
- [514] Les éléments variables de la rémunération correspondent pour l'essentiel à la prime d'objectif. Ce dispositif s'est mis en place progressivement depuis 2003, d'abord avec les membres de la direction, puis avec les managers et l'ensemble des cadres et enfin pour les non cadres. A chaque catégorie de salarié correspond un niveau de prime qui peut, totalement ou partiellement, être attribué aux salariés en fonction de l'atteinte de leurs résultats individuels et collectifs :

Tableau 38 : Montant de la prime d'objectifs en 2009

Statut	Contributions collectives		Contributions individuelles	Total
	objectif APEC	objectif service		
Employés	200	200	400	800
Agents de maîtrise	300	300	600	1 200
Cadres	450	450	900	1 800
Managers	700	700	1 400	2 800

Source : DRH APEC, dispositif pour les primes et objectifs 2009

- [515] En fonction de la tenue de son poste, de l'atteinte de ses objectifs individuels ainsi que de la contribution collective de son service, le salarié peut, au titre des différents éléments de la prime sur objectif, obtenir 0, 75 ou 100 % des différents montants figurant ci-dessus.
- [516] En pratique, cette prime apparaît assez peu discriminante, avec un minimum d'attribution de l'ordre de 80 à 90 % du montant maximal. De fait, le montant de la prime 2008, soit 2 057 K€, conduit à un montant moyen de 2.300 € par salarié.
- [517] Il convient également de mentionner les primes exceptionnelles qui n'ont aucune automaticité et viennent ponctuellement reconnaître la forte implication, personnelle ou collective, des personnels à l'occasion d'importants événements ou de réorganisation du travail (investissement dans les *BoosterTours*, nouvelle formule de Courrier Cadres, etc.). Financièrement, ces primes exceptionnelles sont très marginales et ne pèsent qu'environ 20 K€ par an.

5.2. L'évolution et le niveau des salaires

5.2.1. Les accords salariaux

- [518] Depuis 1997, l'APEC ne transpose plus les augmentations collectives décidées lors des négociations salariales au sein de l'UNEDIC. La direction de l'APEC engage chaque année avec ses partenaires internes une négociation autonome, concrétisée dans un accord salarial.
- [519] Ces accords salariaux fixent les augmentations générales, applicables aux salaires ainsi qu'aux primes qui y sont indexées (prime de fin d'année, de vacances et prime forfaitaire pour les cadres autonomes). Ces augmentations générales ne s'appliquent pas aux 16 membres du comité de direction, qui ne bénéficient que d'augmentations individuelles.

⁵⁴ Cette prime d'ancienneté est due à partir de 5 années d'exercice de la profession de journaliste (à l'APEC ou ailleurs) et peut atteindre jusqu'à 20 % du salaire.

[520] Les accords d'entreprise fixent également une enveloppe permettant de financer l'ensemble des opérations individuelles conduisant à réviser des salaires dans l'année. Proposées par les managers, ces augmentations individuelles englobent tous les changements de coefficient et les promotions : elles recouvrent non seulement le mérite individuel mais aussi le glissement vieillesse-technicité ou encore la résorption progressive de situations historiques anormales de salariés sur ou sous-payés au regard des autres salariés de l'APEC occupant le même type d'emploi.

[521] Ces augmentations individuelles sont fortement encadrées. Pour les augmentations individuelles, les propositions des managers doivent se conformer aux notes de cadrage national qui précisent le degré de sélectivité attendu, les fourchettes d'augmentations individuelles, le type de situation ou de parcours à privilégier. De plus « *une attention particulière sera demandée aux managers concernant les collaborateurs n'ayant pas bénéficié d'augmentation individuelle depuis plus de 5 ans* » (accord salarial pour 2008). Leurs propositions sont ensuite consolidées au niveau de chaque région ou service central pour faire l'objet d'ajustement par la DRH avant d'être validées et communiquées aux salariés.

Tableau 39 : Augmentations générales et individuelles

Accords salariaux	2009	2008	2007	2006	2005
Augmentation générale	+ 1,2 %	+ 2,5 %	+ 1 %	+ 1 % et 800€(bonus exceptionnel)	+ 2,1 %
Augmentations individuelles		+ 0,8 %	+ 2 %	+ 0,5 %	+ 2,5 %

Source : accords salariaux d'entreprise

[522] Les augmentations individuelles apparaissent importantes et cette importance a crû dans la période récente. Elle dépasse désormais l'estimation produite par le directeur général devant le Comité d'entreprise selon laquelle, sur la période 1997-2006, les augmentations salariales relevaient pour 70 % d'augmentations générales et pour 30 % d'augmentations individuelles. En se basant sur la cohorte des 746 salariés permanents présents de 2005 à 2008, il apparaît que, au regard d'une augmentation globale moyenne de 9,5 % du salaire brut total en eqtp⁵⁵ :

- 20 % de l'effectif n'a bénéficié que d'augmentations générales, soit + 4,6 % sur la période ;
- les 10 % les plus augmentés ont connu une augmentation moyenne de leur salaire de 23 %.

[523] Cette situation résulte en grande partie des réformes intervenues en 2001-2002 avec d'une part, une suppression de la prime d'ancienneté qui a réduit la part du salaire fixe et d'autre part, la refonte de la classification qui a multiplié les positions au sein de chaque emploi pour développer les parcours professionnels et la promotion individuelle.

5.2.2. Le niveau des rémunérations

[524] Les salaires minima à l'APEC apparaissent relativement élevés, notamment pour la catégorie des employés où il représente 1,5 fois le SMIC :

Tableau 40 : Salaire minimum par catégorie à l'APEC

en €	Cadre	Maitrise	Employé (2B)	SMIC
Salaire brut annuel au 31/12/2008	36 288	30 800	23 660	15 852

Source : DRH de l'APEC

⁵⁵ Soit le salaire brut de base d'un temps plein sur 14 mois majoré des primes forfaitaire et d'ancienneté

[525] S'agissant des niveaux de salaires effectivement pratiqués, l'APEC ne dispose pas de références lui permettant de se situer sur le marché en matière de rémunération. Tout au plus, la DRH est en mesure de préciser que le salaire d'embauche d'un conseiller mobilité à l'APEC est compris entre 36 et 40.000 € et que les postulants à ces emplois proposés par l'APEC font généralement état de salaires antérieurs compris entre 30 et 35.000 €

[526] Ce décalage de près de 20 % se confirme à la lecture des offres d'emploi de consultant en ressources humaines parues sur Apec.fr. Il s'accroît lorsque l'on considère un niveau de référence de 26.000 à 30.000 € pour un consultant chargé d'accompagner un cadre demandeur d'emploi. Comme ont pu l'indiquer des consultants APEC rencontrés par la mission et venant de cabinets privés, ce décalage est particulièrement net en province : à Poitiers par exemple, le salaire d'un consultant débutant chez un opérateur privé n'est guère supérieur au salaire d'embauche d'un employé à l'APEC.

5.2.3. Les écarts de rémunération

[527] Du fait en particulier de l'absence de très bas salaires, les écarts salariaux sont modérés au sein de l'APEC au regard de la situation prévalant dans le secteur privé en France.⁵⁶ Ils ont par ailleurs tendance à se réduire, en lien avec la réduction de la proportion d'employés :

Tableau 41 : Evolution de l'écart de rémunération du personnel permanent

	2008	2007	2006
<u>salaire moyen des 10 % percevant les plus hautes rémunérations</u>	2,6	2,7	2,9
<u>salaire moyen des 10 % percevant les plus basses rémunérations</u>			
Montant mensuel global des 10 plus hautes rémunérations (a)	87 106	77 691	75 590
Montant mensuel global des 10 plus basses rémunérations (b)	17 618	16 980	16 853
(a) / (b)	4,9	4,6	4,5

Source : bilan social

[528] En revanche, l'écart entre les rémunérations extrêmes tend à s'élargir du fait de la progression des plus hautes rémunérations, de l'ordre de 15 % en 2 ans.

[529] Les écarts de rémunérations entre les hommes et les femmes sont également limités :

Tableau 42 : Ecart de rémunération entre les hommes et les femmes

	hommes	femmes	H/F
salaire moyen des 10 % percevant les plus hautes rémunérations	5.198	5.683	- 8,5 %
salaire moyen des 10 % percevant les plus basses rémunérations	2.099	2.020	+ 3,9 %

Source : bilan social

[530] La DRH a mené deux études de cohorte portant d'une part, sur 81 salariés recrutés en 1997-1999 et d'autre part, sur 149 salariés recrutés en 2002 et toujours présents à l'APEC. Ces études n'indiquent pas de disparités salariales pour le même poste mais pointent une évolution de carrière un peu plus lente pour les femmes :

⁵⁶ L'écart entre le salaire du plus payé des 10 % percevant les plus basses rémunérations et celui du moins payé des 10 % percevant les plus hautes rémunérations est de 1,93 (tableau évolution salaires 2005-2008) contre 2,9 en moyenne dans le secteur privé en France.

- la part des managers progresse de 2 à 8 % pour les cohortes des femmes mais de 10 à 30 % pour les cohortes des hommes,
- la part des non cadres régresse de 29 à 25 % pour les cohortes des femmes mais de 17 à 8 % pour les cohortes des hommes.

5.3. Les autres charges de personnel

5.3.1. L'intéressement

[531] Suite à la signature en 2005 d'un accord collectif triennal, renouvelé en 2008, les salariés de l'APEC bénéficient d'un dispositif d'intéressement.

[532] Cet intéressement aux bénéfices correspond au maximum à 70 % du résultat courant de l'exercice, dans la limite de 1 % de l'ensemble des produits d'exploitation de l'association. Il se décompose en quatre parts correspondant à deux indices de satisfaction globale cadres et entreprise et à deux indices plus spécifiques de satisfaction relatifs à la fourniture de certains services à destination des cadres et des entreprises. Chaque part est débloquée lorsque l'indice de satisfaction est supérieur ou égale à 8/10 dans les baromètres de satisfaction que réalise chaque année l'APEC auprès de ses clients. L'attribution de chaque part est attribuée en fonction de la progression de l'indice de satisfaction par rapport à l'année précédente.

[533] L'intéressement est réparti proportionnellement aux salaires bruts, corrigés d'un plancher et d'un plafond (de 110 % à 250 % du plafond de la sécurité sociale).

[534] Le système d'intéressement aux résultats a été complété par l'accord d'entreprise du 22 septembre 2005 relatif à la mise en place d'un plan d'épargne entreprise :

- abondement par les salariés par leur intéressement ou par des versements volontaires dans la limite du ¼ de leur rémunération brute annuelle ; blocage des fonds pour 5 ans ;
- abondement par l'entreprise d'au plus 40 % des primes d'intéressement versées (dans la limite de 50 % du bénéfice net de l'APEC) ;
- choix d'investissement dans 5 FCPE gérés par NATEXIS avec représentation de la direction et des organisations syndicales au conseil de surveillance de ces FCPE.

[535] Si le lien entre intéressement des salariés et réalisation d'un bénéfice est légitime dans une entreprise concurrentielle parce qu'il sanctionne une performance économique, il soulève plus d'interrogations dans une association financée par une cotisation sociale : une partie de la rémunération des salariés est ainsi liée au défaut de consommation d'une recette collectée auprès des cadres et destinée aux cadres ; cette part de rémunération va disparaître avec la réduction bienvenue de réserves injustifiées, au travers d'importants résultats déficitaires qui ne peuvent être reliés à une performance insuffisante des salariés de l'APEC.

[536] Ce système d'intéressement et son abondement au plan d'épargne entreprise a coûté au total 1.015 K€ en 2006, 1.340 K€ en 2007 et 459 K€ en 2008 (dont respectivement, 76 K€, 258 K€ et 60 K€ au titre de l'abondement au PEE).

5.3.2. Les œuvres sociales

[537] Ces œuvres sont financées à partir d'un prélèvement fixé à 1,41 % des salaires annuels par accord d'entreprise.

Tableau 43 : Dépenses d'œuvres sociales

en K€	2008	2007	2006
<u>Ensemble œuvres sociales</u>	<u>1 912</u>	<u>1 916</u>	<u>1 904</u>
participation restauration	890	866	848
versement transports	182	188	174
aide déménagement	42	41	76
prêts au personnel	184	216	209
versement CE (1,412 % salaires)	614	605	597

Source : Bilan social

- [538] Les prêts au personnel visent l'acquisition d'un véhicule pour les salariés de l'APEC ayant besoin de se déplacer professionnellement : en 2009, 18 salariés ont bénéficié de ces prêts pour un montant de 164 K€
- [539] Un contrôle portant sur la période 2005-2007 a mis en évidence quelques irrégularités dans la gestion des charges salariales accessoires : calcul insuffisant du versement transport en Ile de France (régularisation de 88 K€) ; rémunérations accessoires dites « *incentives* » et primes de boîtes à idées « *Inov'APEC* », non soumises aux cotisations sociales (régularisation 44 K€) ; prêts sans intérêts aux salariés dont « *il convient d'assujettir à cotisations et contributions sociales les montants des intérêts normalement dus, calculés au taux légal des crédits aux particuliers applicable à l'origine du prêt* ».

5.3.3. La protection complémentaire

Tableau 44 : Coût de la protection complémentaire

en K€	2008	2007	2006
<u>Protection complémentaire</u>	<u>5 760</u>	<u>5 798</u>	<u>5 473</u>
Vieillesse Reunica+CGRCR	2 088	1 992	1 903
Vieillesse Audiens+IRNEO	2 371	2 285	2 200
Prévoyance santé, incapacité, décès	1 301	1 521	1 370

Source : Bilan social

- [540] En raison d'un taux de sinistre favorable, la prévoyance complémentaire a généré des excédents qui ont permis de diminuer la cotisation sur 2008 et 2009 ainsi que de mettre en place un régime dépendance, financé sur les réserves technique du fonds constitué auprès de l'assureur.

6. LE TEMPS PASSE AU TRAVAIL

6.1. La durée du travail

- [541] La durée hebdomadaire du travail est fixée à 37 h 30, le dépassement des 35 h conduisant à l'attribution de 15 jours d'ARTT.
- [542] Cette durée du travail donne lieu à un pointage quotidien pour les salariés dits intégrés, c'est-à-dire les employés, les agents de maîtrise et une partie des cadres dont la durée du travail peut être prédéterminée. Légèrement majoritaires dans l'effectif de l'APEC, les cadres dits autonomes ne badgent pas mais déclarent pour chaque jour du mois si le volume de travail effectué a été élevé (+ de 10 h), normal (de 7 à 10 h) ou faible (- de 7 h) ; ils perçoivent également une prime forfaitaire de 3 % de leur salaire.

- [543] Les congés annuels correspondent à 25 jours ouvrés auxquels peuvent s'ajouter deux jours pour fractionnement ainsi que des jours de congés à partir de 15 ans d'ancienneté.
- [544] Près de 20 % de l'effectif est à temps partiel (dont 5 % à mi-temps).

6.2. *L'absentéisme*

	2008	2007	2006
Absences (maladie, maternité, accidents) / journées travaillées	4,40 %	4,44 %	5,09 %
Journées d'absence maladie	6 322	6 688	7 292
Journées d'absence maternité	1 605	1 544	2 122
Journées d'absence accidents	386	150	254
Total (en etp)	8 313 (40)	8 382 (40)	9 668 (46)

Source : *Bilan social*

- [545] En baisse, le taux d'absence est considéré comme bon par la DRH de l'APEC. Il s'inscrit en tout cas dans les moyennes observées dans les services en France⁵⁷.

6.3. *La représentation du personnel*

- [546] Cette représentation se fonde sur une bonne participation des salariés aux différentes élections : 74 % pour les délégués du personnel, 73 % pour le comité d'entreprise.
- [547] Applicable à une collectivité de quelque 16.000 salariés, la convention Unedic n'a pu être mise en oeuvre à l'APEC, s'agissant de ses dispositions relatives au droit syndical. Leur application intégrale se serait traduite par la rémunération d'une vingtaine de permanents syndicaux⁵⁸.
- [548] A l'APEC, les 5 délégués syndicaux ont droit à 172 heures par mois pour l'exercice de leur fonction⁵⁹. Les crédits d'heures sont de 20 h pour les membres du Comité d'entreprise, de 15 h pour les délégués du personnel et les membres du CHSCT. Au total, les droits théoriques sont de 1.413 heures par mois (dont 860 h pour les délégués syndicaux), soit 16.956 heures sur l'année ce qui représente 11 postes Eqtp.
- [549] L'utilisation des droits théoriques à représentation est assez difficile à mesurer. Faute de déclaration suffisante, les données du bilan social sont peu fiables, ne faisant apparaître en 2008 qu'un volume de 2.280 heures utilisées.
- [550] Les bases de calcul utilisées en 2009 pour déterminer la prime d'objectifs des salariés représentants du personnel correspondent quant à elles à 15.300 h sur l'année soit 9,7 postes Eqtp.

⁵⁷ Baromètre de l'absentéisme en France : en 2007, taux d'absentéisme de 3,7 % en France et de 4,4 % dans les services ; Alma Consulting Group, enquête de juillet 2008 auprès des DRH de 205 entités.

⁵⁸ Notamment, absences de 20 jours pour mandats syndicaux, prise en charge d'un représentant national pour chaque organisation, attribution de 480 jours par organisation.

⁵⁹ En cumul des 20h légales majorées de 20 h pour la participation aux réunions des délégués du personnel et des dispositions de la convention Unedic : 40 h pour les effectifs du siège, 63 h pour ceux des centres de plus de 10 salariés et 29 h pour ceux des petits centres.

Annexe 3 - Les activités et prestations de l'APEC

[551] L'analyse des activités se concentre sur les seules prestations prévues par le mandat et financées par les cotisations. Les questions relatives aux produits facturés ne sont abordées qu'en ce qu'elles peuvent être connexes aux prestations de service public, et parce que leur périmètre est examiné.

[552] Des éléments de définition préalables sont utiles pour faciliter la compréhension des développements de la présente annexe :

- ✚ La notion d'offre de services de l'APEC renvoie à l'ensemble de ses productions opérationnelles (quels que soient les clients à qui ces services sont destinés, la nature ou le mode de financement de ces services).
- ✚ Les activités de l'APEC constituent un premier niveau de subdivision de l'offre de service. Les activités renvoient elles-mêmes à plusieurs sortes de distinctions :
 - Entre clients : activités pour les entreprises, cadres actifs, jeunes diplômés, demandeurs d'emploi, activités sans catégorie déterminée de clients ;
 - Entre modes de financement : préfinancement par les cotisations obligatoires, facturation ou financement mixte pour l'activité d'accompagnement des demandeurs d'emploi dans le cadre de la co-traitance ;
 - Entre finalités de prestations : activités *sourcing* ou mobilité ;
 - Entre natures de prestations : activités d'accompagnement de personnes (par des entretiens individuels ou des ateliers collectifs), de formation, de traitement des offres d'emploi, d'organisation d'événementiels, de production de contenus éditoriaux.
- ✚ Les prestations ou produits de l'APEC s'entendent comme l'unité de base des services de l'APEC, identifiés généralement par leur nom commercial : formation « *Réussir vos recrutements* », atelier « *MAPEC* », entretien de diagnostic, salon « *Cadres & co* », magazine *Courrier cadres*, etc.

1. LES ACTIVITES DE L'APEC

[553] La présente partie relate les éléments communs à l'ensemble des activités. Les parties suivantes sont consacrées à l'analyse particulière de catégories de prestations, présentées selon les publics auxquels elles sont destinées.

1.1. Une offre de services dynamique et multiforme

1.1.1. Les activités de l'APEC couvrent un spectre large

[554] Les activités de l'APEC sont très diversifiées. Leur présentation interne à l'association ou à destination de l'extérieur est généralement fonction de leur mode de financement (préfinancement par la cotisation obligatoire, facturation ou financement mixte dans le cadre de la co-traitance avec Pôle emploi) ou du public qu'elles visent en premier lieu (entreprises, cadres actifs, jeunes diplômés, demandeurs d'emploi ou tous publics).

1.1.1.1. Présentation des activités par public et par mode de financement en comptabilité analytique

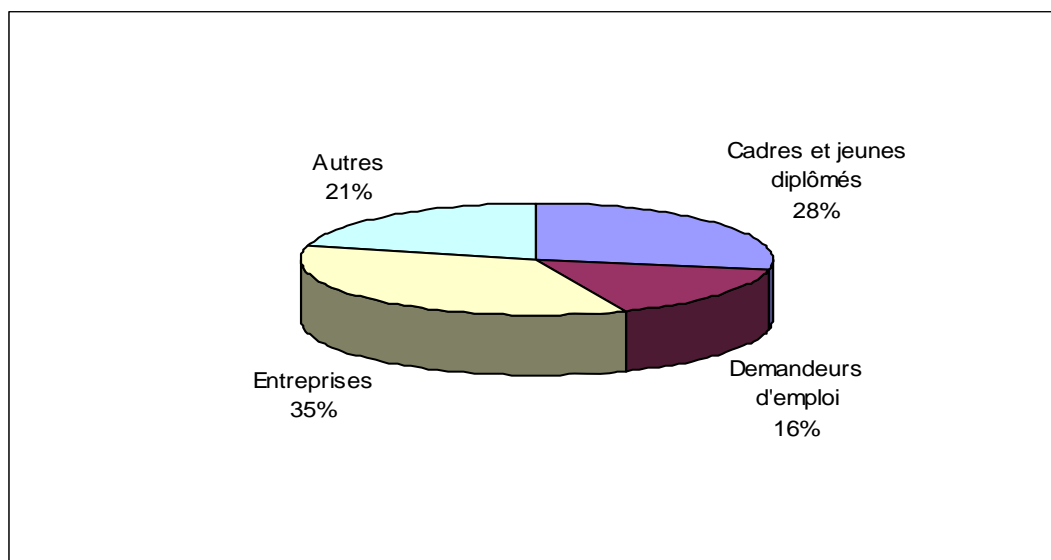
[555] Les tableaux de présentation des activités de l'APEC issus de la comptabilité analytique reprennent ces deux éléments.

Tableau 45 : Prestations de l'APEC par mode de financement et par public – présentation issue de la comptabilité analytique

Financement	Prestations	Public
Activités préfinancées	Ateliers	Cadres
	Prestations individuelles	
	Validation de <i>curriculum vitae</i>	
	Entretiens conseil lors d'événementiels	
	International	
	Animation <i>chats / blogs / forums</i>	
	Autres conseils et suivi à distance	
	Ateliers	Jeunes diplômés
	Prestations individuelles	
	Animation <i>chats / blogs / forums</i>	
	Actions auprès des universités	
	Autres conseils et suivi à distance	
	Offres: diffusion directe	Entreprises
	Offres: service niveau 1	
	Offres: service niveau 2	
	Recherche <i>Candidapec</i>	
	Présentations entreprises	
	Conseil <i>sourcing</i> et accompagnement des entreprises	
Observation du marché		
Mise en relation	Tous publics	
Convention Pôle emploi	Parcours 2	Demandeurs d'emploi
	Parcours 3	
	Ateliers	
	DELD (demandeurs d'emploi de longue durée)	
	Divers	
Activités facturées	Événementiel – Salons	Entreprises
	Événementiel – Forums	
	Événementiel – <i>International career fair</i>	
	Événementiel – <i>Research</i>	
	Événementiel – Rencontres	
	Événementiel – <i>Chats</i>	
	Formation de recrutement - Inter entreprises	
	Formation de recrutement - Intra entreprises	
	Prestation mobilité - Inter entreprises	
	Prestation mobilité - Intra entreprises	
	Prestation mobilité – Bilans	
	<i>Courrier cadres</i>	Tous publics
Divers		

Source : Mission d'après les comptes analytiques APEC

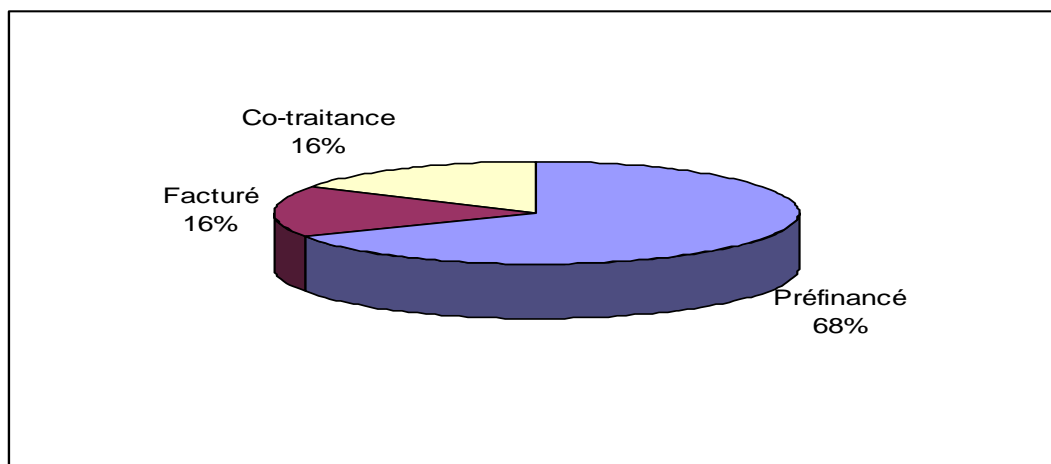
Graphique 4 : Répartition des charges de l'APEC en comptabilité analytique, par public (2008)



Source : Mission, sur la base de la comptabilité analytique 2008

[556] Les charges de l'APEC, constituées pour l'essentiel de charges de personnel, se répartissent de manière relativement équilibrée entre ses deux principales catégories de publics, les cadres et jeunes diplômés (quel que soit leur statut, salariés, inactifs ou demandeurs d'emploi) – 44% -, d'une part, et les entreprises, d'autre part -35%-.

Graphique 5 : Répartition des charges de l'APEC en comptabilité analytique, par mode de financement (2008)



Source : Mission, sur la base de la comptabilité 2008

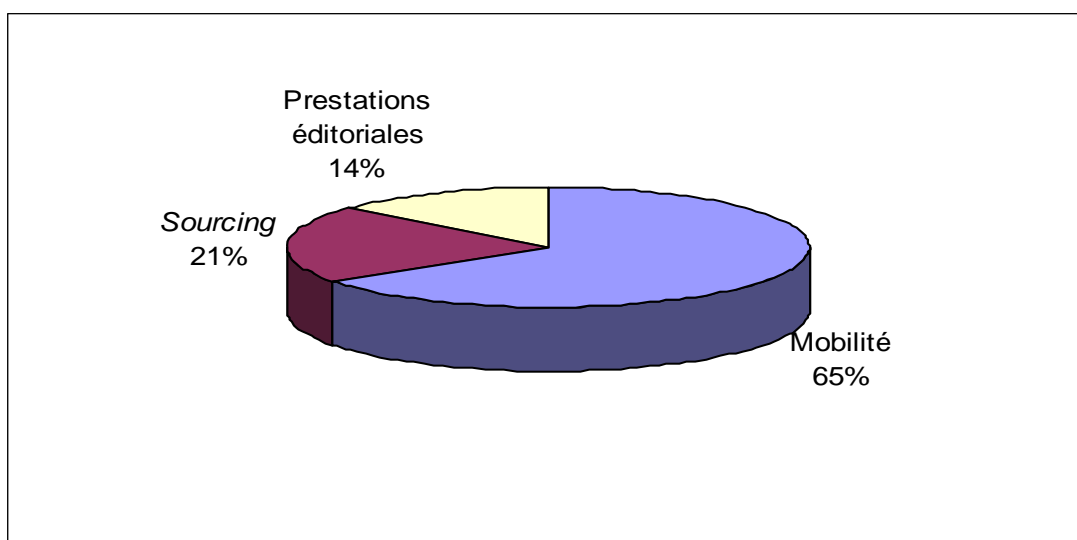
[557] En 2008, les activités de l'APEC sont pour les deux tiers financées par la cotisation obligatoire. Le tiers restant se partage à parité entre les activités facturées et les activités de co-traitance, dont le financement est mixte. La perspective de la passation du marché public de Pôle emploi fera basculer l'accompagnement des demandeurs d'emploi dans le domaine facturé, dans une proportion qu'il est évidemment impossible d'estimer.

1.1.1.2. Présentation des activités productives par nature et finalité de prestation

[558] Si l'on considère la nature et les finalités des prestations délivrées par l'APEC, trois grandes catégories de services se distinguent⁶⁰ :

- ✚ Les prestations de « mobilité » : il s'agit des prestations dont la finalité est d'apporter de l'aide aux salariés ou aux demandeurs d'emploi dans leurs projets professionnels (conseil, accompagnement, formations, bilans). Ces prestations se matérialisent par la réalisation d'entretiens individuels et d'ateliers collectifs ;
- ✚ Les prestations de « *sourcing* » : il s'agit des prestations ayant pour objectif final le recrutement (diffusion des offres et prestations de conseil associées, formations dispensées liées au recrutement, organisation de salons de recrutement ou de forums – d' « événementiels ») ;
- ✚ Les prestations éditoriales : il s'agit de la réalisation d'études, de la mise en ligne de contenus sur le site Internet *apec.fr* et de la publication du magazine *Courrier cadres*.

Graphique 6 : Répartition de l'activité de production de l'APEC, par nature de prestation (2008)⁶¹



Source : Mission, d'après la comptabilité analytique développée, la gestion des temps passés et le tableau des effectifs au 31 décembre 2008

[559] La mobilité est la finalité principale des activités de l'APEC, puisqu'elle représente quatre fois plus de temps opérationnel que l'activité de *sourcing*. Les prestations d'accompagnement et de conseil aux personnes physiques (cadres en emploi, jeunes diplômés, demandeurs d'emploi), qui se matérialisent par la réalisation d'entretiens individuels et d'ateliers collectifs, sont de très loin la première activité de l'APEC, et consomment 2/3 de son activité.

⁶⁰ Les services en ligne peuvent être répartis dans les trois rubriques qui suivent. Ils permettent en effet aux cadres d'avoir accès à des outils d'autodiagnostic intégrés dans leur démarche de mobilité, aux entreprises de publier des offres d'emploi ou de consulter la CV-thèque dans une démarche de « *sourcing* » et enfin de publier tant les études que des contenus connectés au magazine *Courrier cadres*, notamment via le site *courrier-cadres.fr*

⁶¹ Répartition issue de la gestion des temps des services opérationnels pour 2008, y compris les équipes centralisées SSII et ETT du département services clients. Les équipes *Web*, *Courrier cadres* et du département des études et recherches (DER) sont considérées comme à temps plein sur la production de contenus éditoriaux. Pour les services opérationnels du DSC, les temps « hors prestation », notamment les temps administratifs et commerciaux, ont été réintégrés au calcul par ventilation sur les prestations qu'ils rendent, afin de permettre une comparaison avec les temps pleins des équipes *Web*, *Courrier cadres* et DER.

- [560] A titre de comparaison, le nombre d'ETP du réseau opérationnel « fléchés » vers des métiers du *sourcing* (conseillers et consultants *sourcing*) est trois fois moins important que le nombre d'ETP spécialisés dans la mobilité (conseillers et consultants mobilité)⁶².
- [561] La mobilité et le *sourcing* sont les deux métiers principaux du réseau opérationnel des centres. Ils ont guidé la refonte des métiers de l'APEC en 2008 (métiers orientés mobilité et métiers orientés *sourcing*), ainsi que le projet de réforme de la chaîne hiérarchique prévu pour 2010. Dans ce cadre futur, les activités commerciales seront rattachées aux unités chargées du *sourcing*.

1.1.2. L'offre de service est fréquemment renouvelée

1.1.2.1. Une offre de service diversifiée

- [562] La gamme des prestations au sein de ces catégories est elle-même très étendue. Un document reprenant les différentes prestations de l'APEC destinées aux cadres et jeunes diplômés recensait 34 types d'entretiens en face à face et 32 types d'ateliers collectifs sur la période 2006-2009. Ces nombreuses prestations, souvent proches, sont présentées par le département de la stratégie comme autant d'adaptations issues d'une « boîte à outils » commune.
- [563] Un document adressé par le département de la stratégie recense pour 2010 73 types différents de prestations, y compris sur le *web*, destinées aux personnes physiques⁶³. Parmi celles-ci les entretiens et ateliers sont les suivants.

⁶² 72,5 ETP contre 236,9 ETP, soit un rapport de 1 à 3,2 (données au 31 décembre 2008 communiquées par la DRH de l'APEC).

⁶³ Prestations comptabilisées dans le cadre de l'actualisation destinée à réaliser le logiciel Opéra.

Tableau 46 : Types d'entretiens et d'ateliers destinés au conseil et à l'accompagnement des personnes physiques (cadres et jeunes diplômés) pour 2010

Types de prestations	Prestations	Jeunes Diplômés	Cadres sans emploi PPAE APEC	Cadres Sans Emploi hors PPAE APEC ⁶⁴	Cadres en activité
<u>Entretiens individuels</u>	Entretien Flash	X	X	X	X
	Entretien d'actualisation (Bilan intermédiaire)		X		
	Entretien de Pré-Bilan				X
	Entretien de diagnostic	X	X	X	X
	Entretien de pré-diagnostic		X		
<u>Ateliers</u>	Atelier - Le web 2.0 comme outil de veille et de recherche d'emploi	X	X	(X)	X
	Atelier - Mon Marché JD	X			
	Atelier - Recherche, information et veille (RIV)	X	X	(X)	X
	Atelier - Rendez-vous JD	X			
	Atelier - Suis-je prêt pour un bilan de compétences?				X
	Atelier - Réseau et Com	X	X	(X)	X
	Atelier – Booster	X			
	Atelier - Destination Marché	X			
	Atelier - JD - Réussir avec sa différence	X			
	Atelier - Mapec +		X	(X)	X
	Atelier - Mobilisez vos ressources		X		
	Atelier – Météor		X		
	Atelier - Repères JD	X			
	Atelier - pilotez votre évolution professionnelle				X
	Atelier - réunion de suivi mensuel (RMS)			X	
Ateliers – DELD			X		
<u>Webateliers</u>	Webatelier - Comment contacter votre réseau ?	X	X		X
	Webatelier - Décrochez un entretien réseau	X	X		X
	Webatelier - Identifiez et ciblez votre réseau	X	X		X
	Webatelier - Simulation : entretien réseau	X	X		X
	Webatelier - JD - Dynamisez votre recherche d'emploi	X			
	Webatelier - JD - Votre recherche : mode d'emploi	X			
	Webatelier - RMS thématique		X		
	Webconférence - Conférences thématiques	X			
	Webatelier - Argumentaire et communication		X		
	Webatelier - Savoir présenter vos réalisations		X		
	Webatelier - Savoir vous présenter en 3 minutes		X		
	Webatelier - Simulation entretien de recrutement		X		

Source : APEC, département de la stratégie

[564] Les nouveaux produits offerts par l'APEC ont tendance non à se substituer aux prestations existantes mais à s'y ajouter. La gamme de prestations est donc particulièrement étendue, ce qui représente une richesse et le moyen de reporter les efforts de production sur d'autres produits quand la demande apparaît insuffisante pour certaines prestations (voir *infra* le cas de la mise en relation active). L'étendue de l'offre de service constitue également, de l'aveu de plusieurs responsables opérationnels interrogés, un facteur de complexité pour les équipes et pour chaque consultant ou conseiller. La spécialisation des collaborateurs de l'APEC, engagée en 2008, est pour partie une réponse à cette complexité accrue, de même que la réforme annoncée de l'organisation du réseau en 2010, séparant la filière *sourcing* et la filière mobilité.

⁶⁴ Les prestations pour lesquelles figure une croix entre parenthèses sont décrites comme accessibles aux cadres demandeurs d'emploi non suivis en PPAE par l'APEC en l'état actuel de la convention de co-traitance avec Pôle emploi. Cependant, l'accès effectif à ces prestations est mis en doute par l'existence d'instructions données au réseau des centres dès 2009, tendant à limiter l'offre de services pour ce public particulier aux seules prestations à distance accessibles à tous.

1.1.2.2. Une offre de service dynamique

- [565] L'offre de service de l'APEC apparaît particulièrement dynamique. Le recours aux technologies de l'information et aux services sur Internet a permis de redéfinir en profondeur les services offerts aux publics de l'APEC. La stratégie de l'APEC repose désormais sur la définition d'une offre « multicanal », permettant aux clients de l'APEC de bénéficier d'abord des services de base accessibles à tous sur Internet, puis des services à distance personnalisés et enfin des services de proximité offerts par les centres. Des sites Internet dédiés aux cadres actifs, aux jeunes diplômés ou encore aux entreprises ont été développés. Des plates-formes de services y ont été mises en place, permettant tant aux demandeurs d'emploi suivis par l'APEC qu'à certains jeunes diplômés de disposer de services en ligne personnalisés, comprenant du conseil à distance.
- [566] Ce dynamisme a permis de réorienter rapidement les activités de l'APEC pour contrecarrer les effets de la crise économique. En 2009, la chute du nombre d'offres collectées et des services facturés a été partiellement compensée par la mise en place de l'offre dite de « mise en relation active » (MERA), consistant d'une part à adresser aux recruteurs un « panier » de CV 5 jours après la publication de son offre sur le site *apec.fr* (« push ») et dans un deuxième temps à recommander un cadre auprès de ce recruteur parmi les demandeurs d'emploi que l'APEC accompagne au titre de la co-traitance (« pull »).
- [567] La direction générale de l'APEC relie la croissance du poids des services fonctionnels au dynamisme de l'offre de services. Le poids des services centraux est en augmentation dans les réalisations budgétaires de l'APEC (17,1% en 2008 contre 15,8% en 2003). Cette évolution est revendiquée par la direction générale de l'association, qui y voit la traduction de la nécessité d'innover. En particulier, le développement de la coordination des sites *web*⁶⁵ et, dans une moindre mesure, la fonction *marketing*⁶⁶ illustrent cette tendance de fond. La mise en place d'une offre « multicanal », avec plus de services sur Internet, suppose d'y consacrer des ressources importantes, y compris au niveau des fonctions support. Cette tendance devrait se perpétuer pour la direction générale, dans une finalité de différenciation des produits. La DRH estime que le renforcement des fonctions support est une demande des opérationnels. Par exemple, le DSC souhaite un renforcement de la professionnalisation de la fonction formation professionnelle, qui était jusqu'à présent assurée dans le réseau lui-même.
- [568] Le développement de l'offre de service s'accompagne d'un effort général de formalisation des procédures. Les prestations de l'APEC font l'objet de fiches de procédure détaillées.
- [569] Le département de la stratégie a communiqué à la mission un extrait du livre blanc produit par l'Institut APEC du conseil, le chapitre premier intitulé « Le projet de changement professionnel ». Il s'agit, d'après les termes du document, « de servir de référence commune aux professionnels de l'APEC sur les sujets qui les occupent », devant de leur part faire l'objet d'une « lecture critique ». Plusieurs thèmes sont abordés pour servir de balises aux analyses des consultants de l'APEC, comme le rapport au changement, la problématique de l'orientation, la formulation d'un projet.
- [570] La place considérable prise par les expérimentations dans le développement de l'offre de services de l'APEC incite la mission à recommander une formalisation plus affirmée sur ce point. L'exemple des attermoissements dans la mise en place de la mise en relation active est significatif à cet égard. Plusieurs directives auraient été adressées au réseau par le DSC au cours de l'année 2009, amenant les centres à changer radicalement leurs pratiques en cours d'année. A Poitiers, une forme de mise en relation était déjà pratiquée lors de la création de l'expérimentation ; cette activité informelle s'est arrêtée en octobre 2009, lorsque l'opération officielle a été confiée au consultant *sourcing* de La Rochelle. Les remontées du réseau n'ont pas fait l'objet d'une formalisation particulière, au point que les responsables de centres interrogés par la mission n'ont pas été en mesure de faire un bilan de cette expérimentation dans leur secteur géographique.

⁶⁵ Passant de 4 à 15 ETP entre 2003 et 2008

⁶⁶ Passant de 9,8 à 14,8 ETP entre 2003 et 2008

- [571] Or, cette expérimentation, qui s'est largement substituée aux prestations de *sourcing* affectées par la crise économique, a représenté une part probablement significative de l'activité des centres préfinancée, donc de ressources publiques. 3706 mises en relations active sont recensées par les indicateurs opérationnels 2009. En revanche, le temps nécessaire à ces opérations n'a pas été défini. Le temps consacré à cette activité n'a pas été tracé dans les applications de gestion, de sorte qu'il est impossible de comparer la force de travail libérée par les effets de la crise économique et la force de travail requise par cette nouvelle tâche.
- [572] La mission considère que la place particulièrement significative des expérimentations dans l'évolution de l'offre de service de l'APEC implique un effort de formalisation supplémentaire des procédures. Les conditions de définition, le calendrier des remontées, les conditions de déploiements des prestations expérimentées devraient être évaluées sur la base d'une méthodologie établie. Cette procédure pourrait permettre d'éviter les approximations, et pourrait servir de base à l'ensemble des expérimentations menées par l'APEC.

1.2. *Le suivi des activités est essentiellement qualitatif*

1.2.1. Le suivi quantitatif de la production est limité

1.2.1.1. L'APEC ne dispose pas de tableaux de bord fiables de l'activité des centres

- [573] Si des possibilités relativement souples de requêtes sont autorisées par le système d'information, les services centraux de l'APEC ne disposent pas de tableaux de bord leur permettant de suivre de manière fiable et reproductible l'exécution de la programmation budgétaire opérationnelle.
- [574] Ainsi, en ce qui concerne la période sous revue, les directions régionales visitées ont produit à la mission des tableaux de bord élaborés en fonction de leurs besoins locaux, sans possibilité de consolidation au niveau national. Ce n'est qu'à compter de la fin de l'année 2009 que le département services clients (DSC) a imposé des tableaux de bord partagés. Ces outils, qui constituent un premier jalon utile dans le pilotage opérationnel des centres, prennent la forme d'un tableur partagé servi par chacune des unités territoriales. Cette tâche s'avère lourde pour le réseau, et peu fiable : de nombreuses erreurs de saisie ont été relevées.
- [575] Le contrôle de gestion n'a établi aucun ratio de performance par site ou consultant. Les objectifs du CA ne sont pas corrélés aux aspects économiques avec des exigences du type autofinancement d'un centre. La DRH comme le DSC ont indiqué se référer à des normes de productivité pour statuer sur toute demande de renouvellement. Ont été citées les normes de flux de 200 cadres en PPAE par an pour un poste de conseiller mobilité ou encore le fait de générer un chiffre d'affaires de 300 à 500K€ par an pour un responsable de clientèle.

1.2.1.2. L'APEC n'a pas mis en place de suivi pluriannuel des données de production

- [576] Les données rendues publiques ou transmises à la DGEFP dans le cadre du suivi du mandat de service public ne permettent pas d'effectuer des comparaisons et un suivi sur plusieurs années. Les données quantitatives figurant dans les rapports d'activité ne sont pas comparables d'une année à l'autre.

Tableau 47 : Données quantitatives de production issues de la comptabilité analytique

Services	Public	Production			
		2007	2008	2009 (prev)	Variation
Ateliers	Cadres	624	796	1278	105%
Prestations individuelles		19635	21797	24495	25%
Validation CV		21501	3750	0	-100%
Entretiens conseil lors d'événementiels		25130	10670	2855	-89%
International				80	
Animation <i>chats / blogs / forums</i>				260	
Autres conseils et suivi à distance		13965	58847	62513	348%
Ateliers	Jeunes diplômés	656	644	453	-31%
Prestations individuelles		689	780	1720	150%
Animation <i>chats / blogs / forums</i>				165	
Actions auprès des universités			922		
Autres conseils et suivi à distance				3083	
Offres: diffusion directe	Entreprises			61244	
Offres: service niveau 1		176681	231136	156605	-11%
Offres: service niveau 2		27228	3139	45324	66%
Recherche <i>Candidapec</i>		2000		2300	15%
Présentations entreprises		1200		284	-76%
Conseil <i>sourcing</i> et accompagnement des entreprises		35033	60772	95873	174%

Source : APEC, comptabilité analytique 2007 et 2008, et prévisions 2009

[577] Les données de production issues des tableaux de la comptabilité analytique indiquent de très fortes variations pouvant être relevées entre les trois exercices. Elles sont le probable signe de changements de périmètre. Les ateliers à destination des cadres doivent doubler en 3 ans, alors que les entretiens conseil lors d'événementiels sont en très forte régression. Les catégories des services aux entreprises sont particulièrement irrégulières, les « recherches *Candidapec* » et les « présentations entreprises » étant retracées pour 2007 et en prévision pour 2009, mais non pour l'exercice 2008. Le « conseil *sourcing* et accompagnement des entreprises » se développe fortement.

[578] Après des demandes répétées de la mission, l'APEC a transmis des données de production provenant de l'applicatif STAD, permettant d'effectuer des requêtes à partir de données saisies dans l'application de gestion *Cœur de métier* (CDM) :

Tableau 48 : Nombre de consommations retracées dans les indicateurs opérationnels (STAD)

	2006	2007	2008	2009	Variation 2006-2009
<u>Conseil</u>	<u>290178</u>	<u>280057</u>	<u>300168</u>	<u>321764</u>	<u>10%</u>
Dont conseil individuel	229006	210953	224284	242792	6%
Dont conseil individuel face à face	159339	124157	111785	107347	-33%
Dont conseil individuel à distance	69667	86796	112496	135443	94%
Dont conseil collectif	61172	69104	75884	78972	29%
<u>Mise en relation (produits en ligne)</u>	<u>1432672</u>	<u>1932748</u>	<u>4277571</u>	<u>5476776</u>	<u>282%</u>

Source : APEC, département de la stratégie

Tableau 49 : Nombre de clients retracés dans les indicateurs opérationnels (STAD)

Public	Types de prestations	2006	2007	2008	2009	Variation 2006-2009
Cadres et jeunes diplômés	<u>Conseil</u>	95086	78206	71951	74652	-21%
	Dont conseil individuel	86747	71855	65591	69929	-19%
	<i>Dont conseil individuel face à face</i>	81068	60627	53464	56053	-31%
	<i>Dont conseil individuel à distance</i>	38901	40794	42560	47697	23%
	Dont conseil collectif	37047	33564	38831	42291	14%
	<u>Mise en relation (produits en ligne)</u>	219983	237891	418330	459527	109%
Entreprises	Diffusion postes	183652	234340	301509	227103	24%
	Événementiels	397	507	558	473	19%
	Formations inter	648	516	628	342	-47%
	Formations intra	148	143	176	221	49%
	Bilans individuels	721	879	638	632	-12%
	Qualification			109	324	
	Chiffre d'affaire réseau	7221	8563	10956	9721	35%

Source : APEC, département de la stratégie

[579] L'observation des données tend à montrer le développement des prestations effectuées à distance et le recul des services rendus en proximité par les centres APEC.

1.2.1.3. Les données de production présentent des incohérences selon les sources utilisées

[580] Les documents relatant les données de production de l'APEC ne sont pas concordants entre eux. Ainsi les restitutions quantitatives apparaissant à l'appui de la comptabilité analytique diffèrent-elles des restitutions OSACA directement issues de l'applicatif CDM de suivi de l'activité, et les restitutions issues de l'applicatif CDM diffèrent de celles de la programmation budgétaire opérationnelle.

✚ Les données de production ne permettent pas de suivre la réalisation des prévisions budgétaires opérationnelles

Tableau 50 : Comparaison des produits suivis en programmation budgétaire opérationnelle (PBO) et dans l'applicatif de gestion *Cœur de métier* (CDM) pour 2009

Type d'activité	Rubrique	Valeurs suivies en PBO	Valeurs dans CDM (état OSACA 2)	
Facturé	Communication RH / recrutement	Salons	Salons	
		Rencontres recrutement	Rencontres	
		Chats recrutement	Chats	
		International career fair		
			Forums	
			Organisation de forums par le centre	
	Recrutement		Evaluation / qualification	
			Formation inter	Prestations inter
			Formation intra	Prestations intra
	Mobilité		Recrutement accompagné	Recrutement accompagné
			Formation inter	Prestations inter
			Formation intra	Prestations intra
			BDCI	BDCI
			Bilans d'orientation	
			Rendez-vous carrière	
		Bilans professionnels ingénierie		
		Prise de poste	Prise de poste	
		BDCG		
Préfinancé	Cadres	Ateliers	Ateliers	
		Entretien résolution problème	Entretien résolution problème	
		Tests personnalité	Tests personnalité	
		Diagnostic préalable à un PAM	Diagnostic préalable à un PAM	
		PAM 1, 2 et 3	PAM nouveaux contrats ouverts	
		Atelier mobilité internationale	Atelier mobilité internationale	
		Journée internationale	Journée internationale	
		Actions de conseil à distance cadres actifs		
	Animation forum sur apec.fr			
	Jeunes diplômés		Ateliers	Ateliers
			Entretiens individuels	Entretiens individuels
			Semaines JD	Journées JD
			Actions universités	
			Chats conseil	
			Animation forum JD	
	Entreprises		Présentations entreprises	Présentations entreprises
			Entretiens conseils lors d'événementiels	
			Offres traitement 1 et 2	Offres diffusées
			Matinales RH	
				Ingénierie <i>sourcing</i>
Accompagnement des demandeurs d'emploi		Flux P2	P2	
		Flux P3	P3	
		PPAE ANPE		
		DELD		
		Temps administratif		

Source : Mission, d'après les restitutions PBO et OSACA 2 (2009)

[581] Ce manque d'outil de suivi de la prévision budgétaire a amené les directeurs régionaux à développer leurs propres outils de suivi, sous la forme de tableurs Excel partagés avec les centres placés sous leur autorité. La nécessité d'harmoniser ce suivi a conduit récemment le DSC à mettre en place ce type de suivi au niveau national.

- ✚ Les données de production ne permettent pas de s'assurer de la cohérence de la comptabilité analytique en matière de prestations préfinancées

Tableau 51 : Comparaison des données de production 2008 issues de l'application de gestion *Cœur de métier* (CDM) et la comptabilité analytique

	Application de gestion CDM		Comptabilité analytique	
Cadres	Nombre d'ateliers	1156	Nombre d'ateliers	796
	Entretien résolution problème	4255	Prestations individuelles	21797
	Tests personnalité	714	Validations CV	3750
	Diagnostic préalable à un PAM	5842		
	PAM nouveaux contrats ouverts	1819		
	PAM nombre de contrats ouverts avec consommation	2459		
	PAM nombre d'entretiens individuels prestés	1083		
	PAM nombre de suivis	2531		
	Atelier mobilité internationale	103		
	Atelier création d'entreprise	282		
			Entretiens conseil lors des événementiels	10670
		Autres conseils et suivi à distance	58847	
Jeunes diplômés	Nombre d'ateliers	856	Nombre d'ateliers	644
	Entretiens individuels	2109	Prestations individuelles (en nombre d'entretiens)	780
	Journées JD		Actions auprès des universités	922
Entreprises	Présentations entreprises	138		
	Offres diffusées	234325	Offres service niveau 1	231186
			Offres service niveau 2	3139
	Ingénierie <i>sourcing</i>		Conseil <i>sourcing</i> et accompagnement des entreprises	60772

Source : Mission d'après APEC, Comptabilité analytique 2008 et état OSACA 2 pour 2008

- [582] La mission n'a pu reconstituer les volumes de prestations financées par cotisations obligatoires pour les cadres en emploi et les jeunes diplômés. Les données issues de l'application de gestion CDM ne correspondent pas aux données indiquées en comptabilité analytique. La seule analogie identifiable entre les données issues de CDM et les données physiques apparaissant en comptabilité analytique concerne le nombre de postes correspondant aux offres collectées (apparaissant en nombre d'"offres" en comptabilité analytique) pour la seule année 2008 (total de 234.325 postes).
- [583] Le service du contrôle de gestion a indiqué à la mission avoir retraité les données de production des prestations préfinancées, des erreurs de décompte ayant été détectées dans CDM, du fait notamment de la comptabilisation de prestations effectuées pour des demandeurs d'emploi mais recensées dans CDM comme ayant bénéficié à des cadres en emploi et jeunes diplômés. Toutefois, malgré les demandes renouvelées de la mission, l'APEC n'a pas été en mesure de produire des éléments chiffrés.
- ✚ Les données de production ne font pas l'objet d'une attention suffisante de la part de l'APEC
- [584] Sur le plan technique, les services de l'APEC ont indiqué à la mission que la mise en place d'Opéra permettrait de fiabiliser les restitutions d'information sur la production de prestations.

[585] La mission considère qu'au-delà de la question des systèmes d'information, cette absence de suivi révèle le caractère non prioritaire du suivi de la production, en particulier en ce qui concerne les prestations préfinancées. Elle attire l'attention de l'APEC sur la nécessité de veiller à ce suivi, dans un but de bonne gestion, mais également parce que le contrôle de cohérence sur les quantités produites est un élément basique d'évaluation de la sincérité d'une comptabilité analytique fondée sur la gestion des temps. Elle recommande donc à la direction générale de l'APEC de suivre particulièrement cette question.

1.2.2. L'APEC effectue un suivi qualitatif centré sur la satisfaction de ses clients

1.2.2.1. La valeur ajoutée perçue

[586] L'APEC a mis en place un baromètre de la valeur ajoutée perçue, qui permet d'obtenir chaque mois le ressenti des clients de l'association, qu'il s'agisse des cadres en activité, des jeunes diplômés ou des entreprises. Au cours de la période sous revue, cette enquête a été menée en 2007 et 2008, mais non en 2006. La mission a pu prendre connaissance de restitutions pour la seule enquête de décembre 2008.

[587] La méthodologie de l'enquête repose sur l'exploitation des réponses à des questionnaires remis aux clients immédiatement après la consommation de prestations de l'APEC. Les réponses sont analysées, selon des règles communes d'un mois sur l'autre, par un comité d'analyse regroupant plusieurs départements administratifs de l'association, qui adresse les résultats retraités au comité de direction et aux départements concernés pour identification des améliorations. L'objectif global est la mise en place d'une « *boucle d'amélioration permanente* ».

[588] Les objectifs fixés sont de 40% d'opinions selon lesquelles l'intervention de l'APEC est « très utile » pour cadres en activité, et 90% de réponses « utile » pour les jeunes diplômés et entreprises. Pour le seul second semestre 2008, unique période pour laquelle la mission dispose de données, les résultats apparaissent atteints pour les cadres et jeunes diplômés (respectivement 46,3% de réponses « très utile » et 92,5% de réponses « utile »), et non pour les entreprises (85,1% de réponses « utile »).

[589] Par ailleurs, l'analyse des *verbatim* permet d'identifier les réclamations, améliorations suggérées et félicitations. A ce titre les différences entre les candidats et les recruteurs sont très importantes en ce qui concerne les félicitations formulées pour le DSC. Par ailleurs, le taux d'amélioration suggérée est très fort en ce qui concerne le *Web*.

Tableau 52 : *Verbatim* concernant le DSC pour l'ensemble de la France

	Candidats	Recruteurs
Réclamation	1,2%	0,6%
Amélioration suggérée	11,8%	6,6%
Félicitation	72,2%	1,8%

Source : APEC, département de la stratégie

Tableau 53 : *Verbatim* concernant le *Web* pour l'ensemble de la France

	Candidats	Recruteurs
Réclamation	0,4%	0,2%
Amélioration suggérée	24,7%	5,5%
Félicitation	10,2%	0,7%

Source : APEC, département de la stratégie

[590] Les centres sont effectivement destinataires des résultats issus de la VAP, qui est intégrée dans l'évaluation de la performance collective par le DSC. Ce système apparaît de nature à être le support effectif d'une amélioration des prestations offertes par l'association.

1.2.2.2. Les études barométriques de satisfaction

L'étude de satisfaction des cadres et jeunes diplômés

[591] L'APEC procède à une étude dite « Baromètre de satisfaction cadres et jeunes diplômés ». La mission a pu prendre connaissance de l'étude menée en 2008, qui comporte des éléments rétrospectifs pour les années précédentes (période 2005-2008).

[592] La méthodologie de l'enquête repose sur l'interrogation d'un échantillon d'utilisateurs des services de l'APEC, à la fois par téléphone et par le biais de questionnaires postés sur le *Web*.

[593] La mission n'a pas pu prendre connaissance des données ni des éléments détaillés de méthodologie. Elle n'est donc pas en mesure d'apprécier la robustesse des résultats obtenus.

[594] L'étude apparaît très complète. Elle comporte des éléments :

- Sur la consommation des services d'un point de vue quantitatif,
- -Sur la connaissance des services,
- Sur la satisfaction des utilisateurs,
- Sur l'image de l'APEC,
- Sur la situation des utilisateurs par rapport à la perspective d'un changement d'emploi.

L'étude de satisfaction des entreprises

[595] L'APEC procède à une étude dite « Baromètre de satisfaction entreprises ». La mission a pu prendre connaissance de l'étude menée en 2008, qui comporte des éléments rétrospectifs pour les années précédentes (période 2005-2008).

[596] La méthodologie de l'enquête repose sur l'interrogation d'un échantillon d'entreprises clientes, par appels téléphoniques et *e-mailing* d'un questionnaire web. L'étude a été réalisée en septembre 2008, auprès de 1100 entreprises environ, sur environ 45.000 entreprises clientes en 2008⁶⁷.

[597] La mission n'a pas pu prendre connaissance des données ni des éléments détaillés de méthodologie. Elle n'est donc pas en mesure d'apprécier la robustesse des résultats obtenus.

⁶⁷ D'après le rapport d'activité 2008

[598] L'analyse est détaillée. Elle porte :

- Sur la notoriété des services auprès des recruteurs,
- Sur la satisfaction des utilisateurs,
- Sur l'image de l'APEC et la comparaison avec d'autres opérateurs de services.

L'enquête relative au retour à l'emploi des cadres comporte des éléments d'appréciation des services de l'APEC par les demandeurs d'emploi

[599] L'enquête intitulée « Le retour à l'emploi des cadres » consiste en une analyse des demandeurs d'emploi suivis par l'APEC dans le cadre de la co-traitance, par un dispositif d'enquête barométrique permettant de mesurer les évolutions à 3 mois, 6 mois, 12 mois et 18 mois des cohortes de demandeurs d'emploi accompagnés par l'association.

[600] L'enquête est réalisée par téléphone auprès d'un échantillon de 1200 personnes par cohorte semestrielle de 15000 demandeurs d'emploi environ. Elle est relativement détaillée. Elle comporte un détail des indicateurs de retour à l'emploi des cohortes semestrielles, les caractéristiques et profil des personnes, les conditions de leur recherche d'emploi. L'enquête porte également sur l'appréciation des services de l'APEC par les demandeurs d'emploi suivis.

1.2.2.3. Appréciation des dispositifs

[601] Les études de satisfaction comme le dispositif de valeur ajoutée perçue paraissent de nature à apporter des éclairages utiles à l'amélioration de la qualité de service de l'APEC. L'ensemble des baromètres de satisfaction intègre une interrogation des clients sur les différents services de l'APEC, en particulier les services *Web* et l'accueil de proximité dans les centres.

[602] La mission regrette toutefois que le dispositif de valeur ajoutée perçue n'intègre pas les cadres demandeurs d'emploi faisant l'objet d'une prise en charge au titre du contrat de co-traitance. Si d'autres éléments d'information internes à l'APEC, et notamment les études du DER, permettent de réunir des éléments relatifs à la performance de l'association à cet égard, l'élargissement du dispositif d'écoute des usagers à ce public semblerait de nature à offrir à l'association un retour d'information utile.

[603] La fin annoncée de la co-traitance en 2010 ne doit pas amener l'APEC à renoncer à cette intégration dans le dispositif de suivi qualitatif, puisque les équipes chargées de ces missions ne sont pas différentes des équipes chargées des autres prestations dites de mobilité. Par ailleurs, il est possible que des cadres demandeurs d'emploi non suivis par l'APEC dans le cadre du marché avec Pôle emploi continueront d'avoir recours aux services de l'association. Ces éléments d'information seraient d'autant plus précieux que les demandeurs d'emploi se trouvent dans une situation de dépendance et de contrainte beaucoup plus forte dans leur relation avec l'APEC.

Recommandation n°23 : Intégrer les demandeurs d'emploi dans les publics visés par le dispositif de suivi de la « Valeur ajoutée perçue »

[604] Enfin, l'ensemble des éléments d'évaluation disponibles sur la qualité des prestations de l'APEC émanent d'initiatives largement contrôlées par la direction générale de l'APEC. Plusieurs administrateurs ont émis le vœu de pouvoir demander des évaluations de leur propre initiative, afin de les rendre moins dépendantes des services opérationnels. La mission considère que de telles initiatives seraient utiles et participeraient de la redynamisation de la fonction de contrôle du conseil d'administration.

2. LES PRESTATIONS DESTINEES AUX ENTREPRISES

2.1. *Les prestations destinées aux entreprises se répartissent entre services préfinancés et services facturés*

[605] L'APEC développe trois grandes catégories de prestations directement destinées aux directions des ressources humaines des entreprises :

La publication d'offres d'emploi et leur valorisation

La prestation de publication des offres d'emploi sur le site *apec.fr* ne donne pas lieu à facturation pour les entreprises se trouvant dans le périmètre de la convention de 1966. Pour les autres entreprises ou les employeurs publics, la publication d'offres est facturée selon un tarif dégressif, à partir d'un prix unitaire de 620€HT.

La valorisation des offres comporte plusieurs degrés de services : certains sont financés exclusivement par les cotisations obligatoires et délivrés gratuitement, d'autres sont facturés à l'entreprise bénéficiaire :

- Sont préfinancés : la publication simple d'une offre après vérification de sa conformité juridique (traitement de niveau 1), la publication d'une offre après échange personnalisé avec la direction des ressources humaines afin d'en améliorer la rédaction (traitement de niveau 2) et le *diagnostic marché*, qui consiste en une analyse précise de l'offre en 6 points clés, permettant de s'assurer de la qualité de sa rédaction et de disposer d'informations sur le marché correspondant à cette offre (repères chiffrés permettant d'estimer le nombre de candidats potentiels, nombre d'offres actives concurrentes comparables).
- Est facturée la prestation de qualification de candidatures, qui consiste à adresser à l'entreprise émettrice d'une offre les dossiers de 6 à 8 candidats présélectionnés sur la base des informations détenues par l'APEC et d'entretiens de 30 minutes avec chaque candidat ayant pour objet de confirmer, de compléter et de préciser les informations sur son profil et ses motivations.

L'APEC a par ailleurs engagé en 2009 une démarche expérimentale dite de « mise en relation active », consistant d'une part à adresser aux recruteurs les CV de demandeurs d'emploi dont le profil correspond à l'offre d'emploi publiée (« *push* ») et dans un deuxième temps à appuyer une candidature particulière parmi les demandeurs d'emploi suivis (« *pull* »). Cette nouvelle prestation, qui a été développée dans le contexte de diminution de la demande globale en matière de *sourcing*, devait être testée dans le cadre de la préparation de l'APEC à la réponse à l'appel d'offres de Pôle emploi pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi à partir de juillet 2010.

Des formations

Il s'agit de prestations relativement classiques, disponibles sur catalogue. Les formations offertes par l'APEC se répartissent entre des formations *inter-entreprises*, réalisées selon un calendrier prédéfini généralement dans les locaux de l'APEC, et des formations *intra-entreprise*, dans les locaux du client.

Des bilans


L'APEC preste des bilans de plusieurs natures :

- Des bilans de compétences individuels, prévus par le 10° de l'article L.6313-1 et l'article L.6313-10 du code du travail. Ils sont offerts soit dans le cadre du plan de formation des entreprises, soit dans le cadre d'un congé individuel de formation. Ils sont généralement pris en charge par un OPCA ou un OPACIF. Le Fongecif d'Ile de France a donné son agrément pour les bilans de compétences individuels de l'APEC en 2007. Les bilans de compétence sont généralement effectués à l'initiative des salariés et requièrent toujours leur accord ;
- Des bilans d'orientation : ces prestations propres à l'APEC réunissent pendant 6 jours un groupe de 5 à 7 cadres en fonction ;
- Des bilans professionnels tripartites associant le salarié, le représentant de son employeur et le consultant, afin d'accompagner des projets de transition ;
- Les « *rendez-vous carrière* » et « *l'accompagnement à la prise de poste* », qui sont également des prestations tripartites.

Des études

Les études facturées, dites études *ad hoc*, réalisées à la demande d'entreprises clientes, sont réalisées par une équipe dédiée du département des études et recherches (DER).

 L'accès à une CV-thèque dénommée *Candidapec*. Cette prestation est préfinancée.

 La présentation d'entreprise. Il s'agit de la possibilité pour les entreprises de publier gratuitement sur *apec.fr* une présentation de leurs activités afin d'augmenter leur notoriété et de susciter des candidatures spontanées. Cette prestation est préfinancée.

L'événementiel

L'événementiel consiste en l'organisation de manifestations permettant à des recruteurs de rencontrer des candidats : salons, rencontres organisées pour le compte d'une entreprise unique, « *chats* » organisés sur Internet. Ces prestations font l'objet de facturation aux entreprises bénéficiaires.

Des prestations sur mesure

L'APEC répond aux besoins des entreprises au moyen de prestations facturées sur mesure. La définition des réponses adaptées aux besoins relève de consultants chevronnés connaissant bien l'offre de service de l'association (consultants RH et chefs de projet RH).

2.2. Les prestations commerciales constituent une priorité pour l'APEC

2.2.1. L'APEC privilégie les prestations commerciales destinées aux entreprises

[606] L'APEC se positionne depuis 2005 comme une entreprise de service évoluant dans un environnement concurrentiel. Le caractère concurrentiel de l'environnement des activités de l'APEC est à plusieurs reprises affirmé par le Conseil d'administration. L'une des quatre orientations stratégiques définies pour la période 2005-2007 a pour intitulé « Affirmer le positionnement d'entreprise de service » : il s'agit, d'après le relevé de décision du conseil d'administration du 15 février 2007, d'améliorer l'offre *sourcing*, d'accompagner la poursuite du développement des services de formation des recruteurs et des prestations de mobilité.

[607] Malgré les réticences de certains cadres de l'association à le reconnaître, les priorités de l'APEC vont, en ce qui concerne les prestations destinées aux entreprises, aux produits facturés. La mission a interrogé les responsables de clientèle dans plusieurs centres APEC sur leurs priorités. Ces derniers ont répondu soit qu'ils tentaient d'équilibrer les développements respectifs des commandes de prestations commerciales et de prestations préfinancées, soit qu'ils privilégiaient clairement la réalisation de chiffre d'affaires sur des prestations facturées. Tous ont reconnu que les prestations préfinancées constituaient un « point d'entrée » dans l'entreprise, permettant de déboucher sur d'éventuelles commandes de prestations facturées.

- [608] L'analyse des outils de la DRH et du DSC pour le suivi des responsables de clientèle montre que si le développement des prestations préfinancées est également recherché, c'est bien de développement des activités commerciales qui constitue la priorité. La fiche de poste des responsables de clientèle énonce les « finalités » suivantes : « *Prospecter, suivre et développer une clientèle générant un volume d'affaires et assurer le plan de développement du portefeuille clients entreprises confié ; Développer l'image de l'Apec auprès des décideurs ; promouvoir l'ensemble de l'offre de services Apec (prestations préfinancées et facturées).* » La matrice de fixation des objectifs 2009 du DSC prévoit que les deux premiers critères d'évaluation, dits de « tenue de poste », des responsables de clientèle sont liés au développement des activités facturées (chiffre d'affaire individuel et plans d'action commerciaux). Le développement des prestations préfinancées est bien intégré dans la grille d'évaluation, mais dans un deuxième temps, comme critère de la prime sur contribution individuelle.
- [609] Les présentations des prestations de l'APEC sur Internet confirment ce point de vue. Tant la présentation générale des prestations de l'association que le site spécifiquement dédié aux recruteurs montrent que la priorité est donnée aux prestations facturées.

Tableau 54 : Présentation générale des prestations de l'APEC sur le site *apec.fr*

Public	Prestation	Financement
Les services cadres / jeunes diplômés	Entretien de conseil et accompagnement personnalisé	Préfinancé
	Bilan de compétences	Facturé
	Bilan d'orientation	Facturé
	PPAE (programme personnalisé d'accès à l'emploi)	Financement mixte
Les services entreprises	Formation "réussir vos recrutements"	Facturé
	Formation "recrutement accompagné"	Facturé
	Les salons de recrutement	Facturé
	Formation "Pourquoi et comment mettre en place l'entretien annuel"	Facturé
	Formation "prise de poste"	Facturé

Source : Site *apec.fr*, espace Presse, rubrique « Les services de l'APEC », relevé le 25 février 2010

- [610] Les prestations de l'APEC présentées sur le site *apec.fr* sont pour la plupart commerciales. De même, les seules prestations dédiées aux cadres faisant l'objet d'un détail sur le site sont le bilan de compétences et le bilan d'orientation, deux prestations commerciales faisant l'objet d'une facturation.

Tableau 55 : Présentation de l'offre de services de l'APEC sur le site dédié aux recruteurs

Description de la prestation sur le site recruteurs de l'APEC			Financement
Recruter des talents	Développez votre notoriété	Présentation d'entreprise	Préfinancé
		Publicité sur apec.fr et Courrier cadres	Facturé
	Formez vos collaborateurs au recrutement	Réussir vos recrutements	Facturé
		Perfectionnez votre conduite des entretiens de recrutement	Facturé
		Recrutement accompagné	Facturé
		Optimisez vos processus de recrutement	Facturé
	Participez à un événement de recrutement	Salon européen de l'ingénieur	Facturé
		<i>International Career Fair</i>	Facturé
		Salons régionaux Cadres & co	Facturé
		<i>Chat</i> recrutement	Facturé
		Salon <i>Research</i>	Facturé
	Recrutez maintenant	Rencontres recrutement	Facturé
		<i>Candidapec</i>	Préfinancé
		Qualification de candidature	Facturé
		Diffusion directe de votre offre	Préfinancé
		Connectez votre SIRH à apec.fr	Facturé
	Valorisez vos talents	Formez vos managers à la gestion des mobilités	Diagnostic marché de votre offre
Optimisez votre dispositif d'entretiens annuels et professionnels			Facturé
Intégrer et valoriser l'entretien professionnel			Facturé
Optimisez les mobilités internes et externes		Sensibilisez vos managers au développement professionnel de leur équipe	Facturé
		Mettre en place un dispositif de bilan projet	Facturé
Pilotez les carrières professionnelles		Conduire l'entretien d'orientation et de mobilité	Facturé
		Bilan de compétence	Facturé
		Bilan d'orientation	Facturé
		Bilan professionnel	Facturé
		RDV carrière	Facturé
	Accompagnement à la prise de poste	Facturé	

Source : Site *recruteurs.apec.fr*, rubrique « Vos services APEC », relevé le 25 février 2010

[611] L'observation des sites Internet de l'APEC montre que les prestations facturées sont de très loin majoritaires dans les fiches de présentation publiées (85% contre, par exemple, 64% des rubriques de prestations consacrées aux entreprises dans les présentations de comptabilité analytique). Elle ne permet de constater aucune réelle valorisation de l'offre préfinancée de l'association. Aucune mention apparente ne permet au recruteur de distinguer les prestations préfinancées des prestations facturées. Pour ces dernières, les prix sont consultables soit au moyen d'un onglet particulier « planning et tarifs » soit dans le descriptif général de la prestation, toujours après avoir sélectionné la prestation, de sorte que les recruteurs ne peuvent connaître aisément et de manière synthétique l'offre de service préfinancée de l'APEC.

[612] L'« investissement » de l'APEC dans le recrutement et la formation de responsables de clientèle, à partir de 2008, est directement connecté avec l'ambition de développer le chiffre d'affaires sur les prestations facturées.

2.2.2. La place des prestations préfinancées destinées aux entreprises fait l'objet de questionnements

2.2.2.1. La légitimité des prestations préfinancées dédiées aux entreprises fait l'objet de questionnements au sein de la direction de l'APEC

[613] A l'intérieur des activités préfinancées, la part représentée par les services aux entreprises tend à s'accroître. Elles passent d'après la comptabilité analytique de 40% à 41,2% des activités de service public entre 2007 et 2008 ; cette part devait encore légèrement progresser d'après les prévisions analytiques pour 2009 (41,8%).

Tableau 56 : La consommation des cotisations obligatoires par activité (en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2007 / 2009	% dépenses 2007	% dépenses 2008	% dépenses prévues 2009	2007 / 2009 (en pts)	
Cotisations reçues au titre de l'année	86,7	90,6	94,1	8,5%					
Mandat	Cadres	22,4	24,8	26,9	20,1%	26,4%	29,9%	28,9%	+4,9
	SI de mise en relation	10,1	8,2	7,8	-22,8%	11,9%	9,9%	8,4%	-2,9
	Entreprises	34	34,2	39	14,7%	40,0%	41,2%	41,8%	+5,2
	JD	5,5	5,8	6,4	16,4%	6,5%	7,0%	6,9%	-0,9
	Etudes	5,6	6,2	6,1	8,9%	6,6%	7,5%	6,5%	+0,5
	TOTAL mandat	77,6	79,2	86,2	11,1%	91,3%	95,4%	92,5%	+1,2
Hors mandat	Accompagnement des DE	2,4	2,1	3,4	41,7%	2,8%	2,5%	3,6%	+1,1
	Courrier cadres	3,3			-100,0%	3,9%	0,0%	0,0%	-3,9
	Charges et provisions diverses	1,7	1,8	3,7	117,6%	2,0%	2,2%	4,0%	+2,3
	TOTAL hors mandat	7,4	3,9	7,1	-4,1%	8,7%	4,7%	7,6%	-1,1
Total dépenses financées par cotisations	85	83	93,2	9,6%	100,0%	100,0%	100,0%		
Solde	1,7	7,6	0,9						

Source : APEC, présentations produites à l'appui des comptabilités analytiques 2007 à 2009

[614] Or, la place des services préfinancés spécifiquement dédiés aux entreprises fait débat. Les prestations offertes en contrepartie des cotisations obligatoires se situent sur un marché où une concurrence existe. La publication d'offres et les services qui y sont associés sont également assurés dans l'offre commerciale d'entreprises privées (fréquemment dénommées « job boards »), à titre onéreux ou par le biais d'un financement par la publicité. Il est à noter que Pôle emploi publie également des offres gratuitement pour les entreprises et des services dérivés, offrant à cet égard des prestations comparables à celles de l'APEC, également financées sur fonds publics.

[615] Cette difficulté est connectée d'après de nombreux interlocuteurs de la mission aux hésitations stratégiques de l'APEC quant au développement de son offre commerciale. Ces derniers considèrent que le développement de l'offre en direction des entreprises a été modéré par la crainte de contestations portées par les concurrents de l'association. Cette crainte aurait particulièrement conduit l'APEC à limiter sa communication commerciale.

2.2.2.2. La frontière entre prestations facturées et prestations préfinancées est mouvante et sujette à débats

[616] Plusieurs dirigeants de l'APEC ont décrit une évolution de l'offre de services tendant à faire basculer de manière continue, sous la pression du développement d'offres de concurrents, des prestations préfinancées vers la facturation. Il existerait une pente continue vers le domaine concurrentiel, se matérialisant par le glissement de prestations hors du domaine préfinancé. Ainsi les formations au recrutement étaient-elles préfinancées et sont désormais facturées. Le responsable du département de la stratégie estime que le même phénomène pourrait toucher prochainement les présentations d'entreprises, aujourd'hui préfinancées, mais dont les finalités et modalités sont assez proches des « Chats recrutement », eux-mêmes facturés.

[617] Deux exemples de prestations expérimentées pendant la période sous revue montrent la difficulté dans laquelle se trouve l'APEC pour déterminer d'une part la frontière entre activités de service public et activités concurrentielles, d'autre part la légitimité de l'association pour délivrer tel ou tel type de produit :

✚ L'expérimentation « *Recrutement PME / PMI* » (2005-2006)

Cette opération répondait, d'après le bureau de l'APEC⁶⁸, au « *souci de vérifier si une implication directe en matière de recrutement permettrait de favoriser le retour à l'emploi des chômeurs* ». Deux régions participaient (Sud-Ouest et Ile-de-France). La prestation se décomposait en deux parties : une partie recrutement / placement (activité marchande) vers les entreprises et une partie suivi personnalisé des demandeurs d'emploi (préfinancée). Le relevé de décision du bureau du 6 mai 2006 relève que le bilan de l'expérimentation « *Recrutement PME / PMI* » est globalement bon, mais insiste sur la nécessité d'isoler ce type d'opération pour éviter toute prise en charge par le préfinancement et toute confusion avec le *sourcing* grandes entreprises. Le bureau estime nécessaire d'engager une réflexion « *pour préciser la politique de l'APEC en matière d'activités concurrentielles* ». Le relevé de décision du bureau du 14 septembre 2006 précise : « *l'intervention de l'APEC est vécue comme une concurrence dangereuse et critiquable. Dangereuse, car le professionnalisme des équipes est reconnu et la crédibilité auprès des entreprises forte. Critiquable, moins du point de vue de la loyauté de la concurrence, qu'en termes de verrouillage du marché (l'APEC donnant le sentiment de vouloir être présente sur toute la chaîne de recrutement et de vouloir la contrôler). Cette crainte vient percuter le positionnement de l'APEC et plus particulièrement affaiblir sa place sur le terrain de la mise en relation (diffusion d'offres et sourcing)* ».

Dès lors, le bureau décide de ne pas généraliser l'expérimentation et d'arrêter l'opération, au profit d'une amélioration de l'efficacité du *sourcing* et de la mise en relation cadres / entreprises. Cette expérimentation illustre la difficulté qu'éprouve l'APEC à déployer une offre sur le marché concurrentiel sans tenir compte des risques de contestation liés à l'existence de ses activités préfinancées.

⁶⁸ Relevé de décision de la réunion du bureau du 14 septembre 2006

🚩 L'expérimentation « *Qualification des candidatures* » (2007-2008)

La prestation de « *qualification des candidatures* » (voir *supra*) a été précédée d'une expérimentation menée à partir de la fin de l'année 2007. Le bureau, lors de sa réunion du 11 mars 2008, relève qu'une enquête menée auprès des entreprises clientes montrait un haut niveau de satisfaction. Le relevé de décision indique : « *A partir de ces résultats et considérant que la prestation entre bien dans la mission d'intérêt général de l'Association, le Bureau donne son accord pour son déploiement* ». Cette décision illustre à nouveau l'ambiguïté du classement des prestations entre activités concurrentielles et activités de service public : la nouvelle prestation, pourtant facturée, doit pour le bureau relever de la « *mission d'intérêt général* » de l'association.

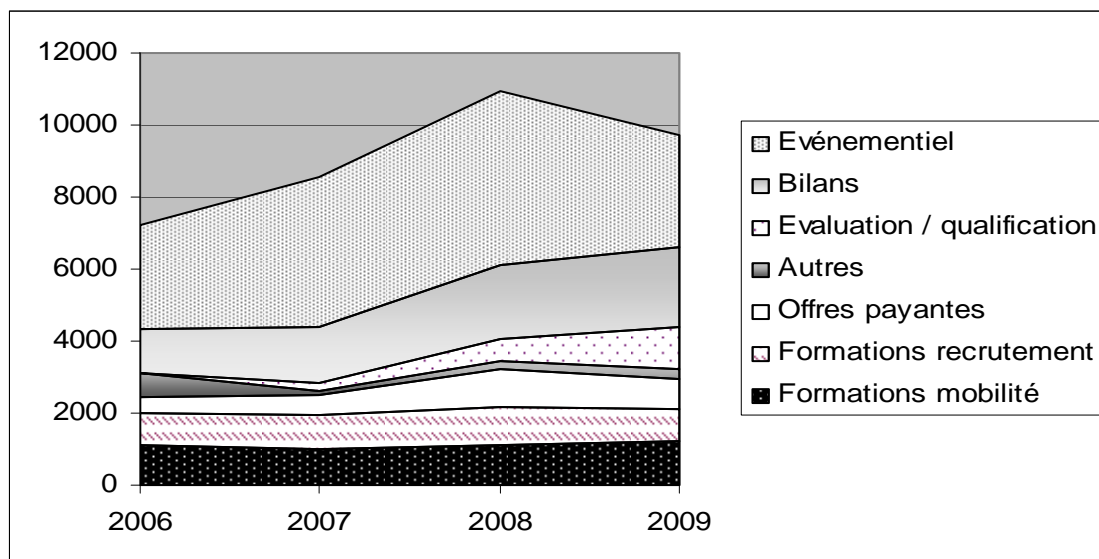
- [618] Par ailleurs, les présentations commerciales de l'offre de l'APEC s'inscrivent dans un *continuum*, qui ne permet pas aux clients de distinguer aisément les prestations facturées des prestations préfinancées. La démarche commerciale des responsables de clientèle mêle étroitement les deux types de prestations. Le logiciel de présentation de l'offre de service de l'APEC dans les entreprises, utilisé par les responsables de clientèle, ne permet pas de distinguer les services pour lesquels un prix est demandé de ceux qui sont délivrés gratuitement par l'APEC en contrepartie des cotisations obligatoires. Enfin, certains contrats globaux « sur mesure » peuvent intégrer à la fois des prestations préfinancées et des prestations facturées.
- [619] Tenant compte de ces difficultés, la direction générale de l'APEC a indiqué à la mission son souhait de proposer au conseil d'administration une réorientation des activités préfinancées vers les services aux cadres et jeunes diplômés à partir de 2010. Cette politique constituerait un infléchissement par rapport aux tendances constatées entre 2007 et 2008 et prévues pour 2009.
- [620] Il n'appartient pas à la mission de se prononcer sur ce choix stratégique. Elle observe toutefois que la rédaction actuelle du mandat de service public de l'APEC prévoit des services au bénéfice des recruteurs financés par les cotisations obligatoires. Elle considère que si l'offre préfinancée dédiée aux entreprises devait rester importante en volume, elle impliquerait que l'offre de service correspondante soit visible pour ses bénéficiaires, et fasse l'objet d'une communication dédiée tant dans les démarches commerciales des responsables de clientèle que sur les sites Internet de l'APEC.

2.3. Les résultats obtenus demeurent modestes

2.3.1. Les activités commerciales peinent à se développer

2.3.1.1. Chiffre d'affaires

Graphique 7 : Chiffre d'affaires des produits du département services clients (en milliers d'euros)



Source : Mission d'après APEC, indicateurs opérationnels et tableau de bord des produits facturés

- [621] Les produits du DSC génèrent un chiffre d'affaires en progression régulière et relativement forte pendant la période 2006-2008 (+3,7M€ en deux ans), mais subissent fortement les effets de la crise économique en 2009 (-1,3M€ en un an, soit un chiffre d'affaires total de 9,6M€ en 2009 contre 10,9 M€ un an plus tôt).
- [622] Ces évolutions, tant à la hausse qu'à la baisse, sont principalement liées aux variations de la demande en matière d'événementiels (+2M€ en 2006-2008 et -1,6M€ en 2009). La production de formations, qu'il s'agisse de formations de mobilité ou de recrutement, est relativement stable sur l'ensemble de la période, ce qui traduit la difficulté à développer ces produits. Les offres payantes sont également relativement stables.
- [623] L'APEC a investi à partir de 2008 dans le recrutement et la promotion / formation de responsables de clientèle, dont la vocation première est de développer le chiffre d'affaires et les résultats liés aux activités facturées. En 2008, le chiffre d'affaires atteint par ces derniers pour les produits du DSC est de 9,6M€ soit 234K€ par ETP. L'ambition affichée par le directeur général adjoint chargé du DSC est de parvenir à un chiffre d'affaires s'élevant entre 300 et 400K€ par responsable de clientèle d'ici 2012. La réduction du chiffre d'affaires en 2009 menace cette prévision. Le chiffre d'affaires escompté représenterait un total situé entre 12,3 et 16,4 M€, soit une progression comprise entre 28% et 71% en trois ans, c'est-à-dire une progression à un rythme similaire à celui observé entre 2006 et 2008 (+50%).
- [624] La progression de chiffre d'affaires enregistrée en 2009 concerne deux produits au cours de la période, les bilans professionnels et assimilés et la qualification des candidatures, que l'APEC entend particulièrement développer. Leur progression se ralentit toutefois nettement, et surtout reste très en-deçà du chiffre d'affaires escompté. L'association n'atteint pas un tiers de ses prévisions budgétaires pour ces deux prestations en 2009.

Tableau 57 : Prévisions et réalisations pour les prestations de bilans professionnels et de qualification de candidatures⁶⁹

	Quantités prévues	CA prévu (milliers d'€)	Quantités réalisées	CA réalisé (milliers d'€)	% réalisation
Bilans professionnels et Autres bilans intra-entreprises	562	1201	180	295	25%
Qualification	1153	3118	350	980	31%

Source : Indicateurs opérationnels mensuels, octobre 2009

[625] La direction générale estime que les qualification de candidatures et les bilans professionnels devraient générer d'ici 3 ans un chiffre d'affaires de 5 millions d'euros pour chacune des deux prestations, contre respectivement 1 et 2,3 M€ en 2009.

[626] Les conséquences immédiates de la crise économique, qui s'est traduite par une diminution du chiffre d'affaires de 10% en 2009, amènent la mission à considérer avec prudence les prévisions de développement de chiffre d'affaires formulées par la direction générale de l'APEC.

2.3.1.2. Résultats des activités commerciales

Tableau 58 : Tableau des résultats opérationnels par type d'activité

		Préfinancé	Accompagnement demandeurs d'emploi	Activités facturées	Courrier cadres	TOTAL	
2007	Produits	Cotisations	84 183	2 438	41	86 662	
		Chiffre d'affaire	1 833	21 948	9 753	36 386	
		Total	86 016	24 386	9 753	2 893	123 048
	Charges	81 428	21 790	9 421	6 808	119 447	
	Résultat opérationnel	4 588	2 596	332	-3 915	3 601	
	Résultat net	3 416	2 634	115	-3 998	2 167	
2008	Produits	Cotisations	90 135	2 129			
		Chiffre d'affaire	1 903	17 808	11 685	3 535	34 931
		Total	92 038	19 937	11 685	3 535	127 195
	Charges	79 789	19 429	11 671	7 929	118 818	
	Résultat opérationnel	12 249	508	14	-4 394	8 377	
	Résultat net	10 149	169	-467	-3 933	5 918	
Prévisions 2009	Produits	Cotisations	90 546	3 375	150	94 071	
		Chiffre d'affaire	1 751	16 514	13 833	3 786	35 884
		Total	92 297	19 889	13 833	3 936	129 955
	Charges	87 536	20 796	12 952	6 580	127 864	
	Résultat opérationnel	4 761	-907	881	-2 644	2 091	
	Résultat net	1387	-1137	466	-2707	-1991	

Source : Annexe 2 réalisations analytiques APEC

[627] Selon la comptabilité analytique de l'APEC pour les exercices 2007 et 2008, les activités facturées sont à l'équilibre en 2007, puis génèrent un déficit net de 500K€ environ en 2008. Les prévisions misaient sur un résultat bénéficiaire équivalent pour 2009, mais les effets de la crise ne devraient pas le permettre.

⁶⁹ Les quantités et chiffre d'affaires réalisés pour l'exercice 2009 sont établis sur la base d'estimations d'octobre 2009

[628] En outre, les éléments discutables de la comptabilité analytique (voir point II.2.2 du rapport) rendent probable un résultat net corrigé fortement déficitaire sur les activités facturées de l'association. Sur la base du redressement des éléments les plus contestables (répartition des charges affectées et des relations avec les entreprises), la mission estime que le chiffre d'affaires ne couvre aujourd'hui qu'environ deux tiers des dépenses liées aux activités facturées.

[629] La question du développement futur du chiffre d'affaires ne devrait donc pas faire abstraction de la question de la rentabilité des activités commerciales, qui est jusqu'à présent négative.

2.3.2. Le baromètre de satisfaction des entreprises révèle des résultats qualitatifs en demi-teinte

[630] Les principaux constats sont les suivants :

- ✚ La notoriété des produits destinés aux entreprises est globalement en baisse sur la période 2006-2008. La notoriété la plus forte concerne la diffusion d'offres et les services *web*, même si les services consultant (notamment la qualification) restent très peu connus.

- ✚ La satisfaction est moyenne :

Les services donnant meilleure satisfaction sont la publication et la gestion des offres en ligne. Le relationnel avec les consultants et l'aide à la rédaction des offres sont appréciés. En évolution, la satisfaction régresse légèrement mais continûment, les critiques les plus fortes concernant l'analyse du besoin, le suivi et la pertinence des candidatures adressées par l'APEC.

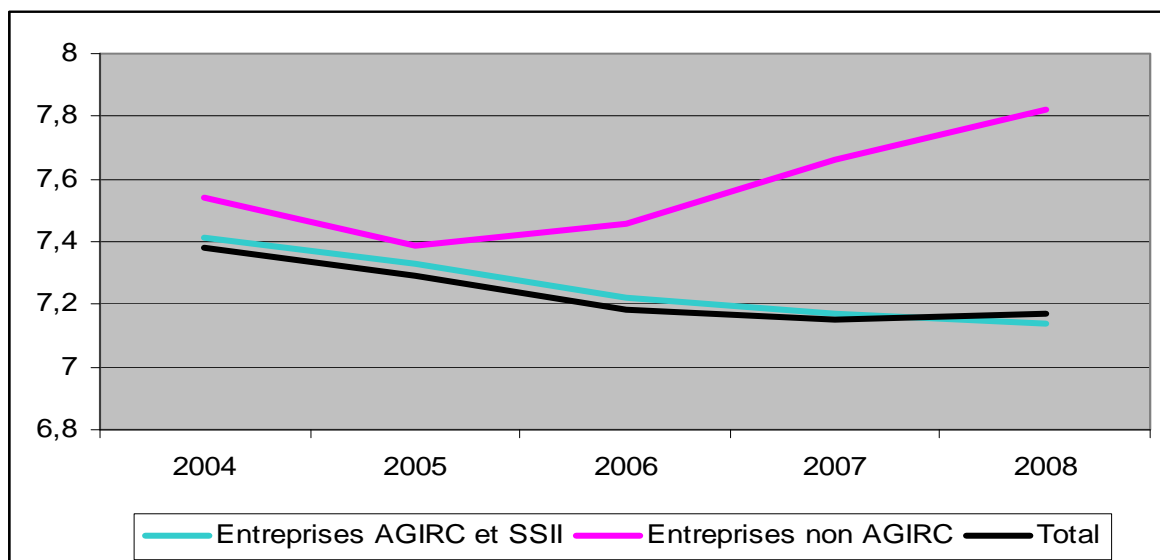
La satisfaction est appréhendée par une note de 0 à 10 (0 pour très insatisfait, 10 pour très satisfait). L'organisme chargé de l'étude indique qu'une moyenne de 8,00 correspond à l'atteinte d'un objectif de qualité et qu'une moyenne de 7,00 constitue un seuil minimum.

Tableau 59 : Notes obtenues par les services aux entreprises

	2004	2005	2006	2007	2008
Entreprises AGIRC et SSII	7,41	7,33	7,22	7,17	7,14
Entreprises non AGIRC	7,54	7,39	7,46	7,66	7,82
Total	7,38	7,29	7,18	7,15	7,17

Source : APEC, baromètre de satisfaction entreprises 2008

Graphique 8 : Notes obtenues par les services aux entreprises



Source : APEC, baromètre de satisfaction entreprises 2008

- ✚ En termes d'image et de comparaisons, l'efficacité de l'APEC est perçue comme supérieure à celle de l'ANPE, de la presse et des réseaux sociaux, équivalente à celle du réseau interne à l'entreprise et des autres sites d'emploi et inférieure à celle des cabinets de recrutement et chasseurs de tête. Le site Internet et la CV-thèque de l'APEC sont considérés comme très bons par comparaison avec ses concurrents, dont l'ANPE. Les services sont perçus comme utiles et fiables, mais peu évolutifs.

3. LES PRESTATIONS DESTINEES AUX CADRES EN EMPLOI ET AUX JEUNES DIPLOMES

[631] Les cadres en emploi constituent le public pour lequel l'APEC se réclame d'une démarche opérationnelle de sécurisation des parcours professionnels.

[632] Le public des jeunes diplômés est destinataire d'une gamme de produits généralement commune avec le public des cadres en emploi, mais également de prestations ciblées. Ce public est particulièrement concerné par les démarches innovantes de l'APEC. Le développement de la plateforme de services à distance *Novapec* comme les opérations dédiées à l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi de zones urbaines sensibles (ZUS), ou encore la réalisation en 2009 de l'événementiel *Booster tour* illustrent cette recherche d'adaptation de l'offre de service de l'APEC. La catégorie des jeunes diplômés est par ailleurs très touchée depuis la fin de l'année 2008 par le contexte de crise.

3.1. *Le public des cadres et jeunes diplômés bénéficie particulièrement des innovations de l'APEC en matière d'offre de services*

3.1.1. **Les parcours d'accès aux prestations consacrent la place des services à distance**

[633] L'APEC a défini une offre de service dédiée aux cadres en emploi et aux jeunes diplômés. Cette offre s'organise en parcours, déployés à partir d'un point d'entrée qui peut être soit l'un des sites Internet de l'APEC (site général *apec.fr*, site spécifique consacré aux jeunes diplômés, site dédié aux cadres en emploi), soit le numéro d'appel unique des services de l'APEC.

- [634] Les cadres en emploi reçus en centre APEC se voient proposer un entretien de diagnostic et de présentation détaillée de l'offre de services de l'APEC. Si, au terme de ce premier entretien, il est décidé de donner une suite à l'accompagnement par l'APEC, le cadre est adressé à un consultant pour préciser le diagnostic et convenir d'un programme d'aide à la mobilité (PAM). Il ne s'agit pas, à la différence du programme personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) des demandeurs d'emploi, d'un document cosigné, mais de l'ouverture d'un compte dans l'application CDM et dans lequel figurent les résultats de l'entretien diagnostic et les prestations prévues : documentation et conseils pour l'aide à la recherche d'emploi (CV, lettre de motivation, simulation d'entretien, négociation de la rémunération, compte *ApecNext*,...), ateliers collectifs, etc. Le bilan de compétence individuel est proposé par les consultants dès qu'un besoin émerge et que le cadre accepte de se mobiliser sur 2 à 3 mois.
- [635] En ce qui concerne les jeunes diplômés, le point d'entrée peut être le partenariat avec les universités et grandes écoles. Ces partenariats se composent de réunions d'information, d'aide à l'orientation voire de formation de professionnels devant accompagner les étudiants dans le cadre universitaire. Par ailleurs, les établissements d'enseignement supérieur peuvent faire appel à l'APEC afin que l'association les aide à définir des services d'aide à l'orientation au profit de leurs étudiants. La réforme des universités s'est traduite par la mise en place de budgets dans les universités dédiés à cette fonction. La direction générale de l'APEC a indiqué à la mission souhaiter réorienter son offre en 2010 en direction des universités pour tenir compte de ce changement, et facturer désormais les prestations d'aide à l'orientation. Au moment de l'inspection, l'ensemble de l'offre de services de l'APEC demeurait cependant préfinancée.
- [636] La rédaction du mandat de service public permet de classer cette activité parmi les missions d'intérêt général de l'association. Il prévoit en effet « *des partenariats avec les écoles supérieures d'ingénieurs et de commerce ainsi qu'avec les universités et leurs services d'orientation (actions de communication, accompagnement des personnels des services d'orientation, aide à la création de ces services...)*. » Le contenu des prestations n'est cependant pas visé au niveau le plus fin. Il convient toutefois d'observer que l'offre de service en direction des établissements d'enseignement supérieur ne pourra, en tout état de cause, être exclusivement facturée, sans méconnaître la lettre du mandat.
- [637] L'offre jeunes diplômés a par ailleurs fait l'objet d'une opération événementielle particulière en 2009, le *Booster tour*, intégralement préfinancé, consistant à organiser des salons successivement dans plusieurs grandes villes françaises appuyés par une communication dédiée. Cette action représentait 1,9M€ sur le PAGA jeunes diplômés en 2009, et 835K€ sont encore prévus à ce titre en 2010.
- [638] La stratégie de l'APEC repose depuis 2009 sur la définition d'une offre « multicanal », permettant aux clients de l'APEC de bénéficier de trois niveaux de prestations :
- ✚ En premier lieu des services de base accessibles à tous sur Internet, composés de l'accès aux offres d'emploi, à des articles relatifs aux questions d'emploi et de gestion de ressources humaines, la possibilité de déposer son CV et une aide à la rédaction de ce dernier, etc.
 - ✚ En deuxième lieu des services à distance personnalisés, consistant soit en un filtrage des informations accessibles en ligne par configuration du profil de l'utilisateur (*Apecnext*), soit par l'accès à une plate-forme de services pouvant faire intervenir des consultants en vue de la délivrance de conseils à distance (programme *Novappec*, accessible à ce jour à certains jeunes diplômés seulement) ;
 - ✚ Et enfin des services de proximité offerts par les centres.

3.1.2. La gamme des prestations est étendue et fait l'objet de nombreuses innovations

[639] La gamme des prestations destinées aux cadres en emploi et aux jeunes diplômés est très étendue. Certaines de ces prestations sont accessibles à la fois aux demandeurs d'emploi, y compris ceux suivis en co-traitance avec l'ANPE / Pôle emploi, aux cadres en emploi et aux jeunes diplômés.

[640] Au cours de la période sous revue, de multiples expérimentations ont été menées. Il en est ainsi par exemple des opérations concernant les jeunes diplômés des zones urbaines sensibles menées en 2006 et 2009 : en 2006, l'APEC engage une opération d'accompagnement de jeunes diplômés par le centre de Montreuil *Avenir 93* ; celle-ci se solde par un échec relatif, le dispositif entrant en concurrence avec d'autres et les jeunes diplômés ne se présentant pas pour bénéficier de l'offre de services. En 2009, l'APEC relance une opération comparable, mais sur un périmètre beaucoup plus étendu (12 centres dans les principales villes françaises), et en prenant en compte les raisons de son échec précédent : elle recrute 20 jeunes chargés de recherche en CDD qui ont pour mission de faire venir d'autres jeunes diplômés dans le dispositif, en les repérant via les réseaux sociaux sur Internet. Au 21 décembre 2009, 739 jeunes avaient été inscrits en accompagnement, soit 35 personnes environ par chargé de recherche, et 139 ont retrouvé un emploi, d'après les données communiquées par l'APEC. Les difficultés de suivi n'ont pas disparu, mais la participation est reconnue comme encourageante.

3.1.3. La perspective de la fin de la co-traitance incite l'APEC à mener une réflexion active sur le développement de l'offre de service destinée aux cadres en emploi et aux jeunes diplômés

[641] La fin de la co-traitance nécessitera de réaffecter de la charge de travail vers les activités préfinancées. Cette circonstance, qui aboutira à la constitution de marges de manœuvre supplémentaires pour développer les activités d'intérêt général de l'APEC, pourrait constituer une opportunité de réexaminer la question.

[642] En février 2010, la direction générale a présenté au conseil d'administration plusieurs éléments de renforcement de son offre de services préfinancée en direction des cadres en activité et des jeunes diplômés dans un plan d'objectifs, de moyens et de gestion 2010-2012.

[643] En ce qui concerne les cadres en emploi, les prestations envisagées sont les suivantes :

- ✚ La préparation au futur entretien de mi-carrière prévu par la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle. Cette préparation devrait associer des services de proximité et l'utilisation de services à distance (version dédiée de la plate-forme *Novapec*) ;
- ✚ Une opération pilote proposant à 3000 cadres de plus de 45 ans travaillant dans des entreprises de moins de 50 salariés de bénéficier d'une évaluation individuelle proche du contenu d'un bilan. La moitié des prestations serait effectuée par le réseau des centres APEC, l'autre par d'autres opérateurs sélectionnés par appel d'offre ;
- ✚ Le développement de l'*e-conseil* par les consultants des centres.

[644] En ce qui concerne les jeunes diplômés, le document ne fait pas référence à de nouvelles prestations précisément identifiées, mise à part le lancement d'une expérimentation sur l'apprentissage. Il prévoit néanmoins la réalisation d'un bilan des opérations *Novapec JD* et *Booster tour* afin de recomposer l'offre jeunes diplômés.

3.2. *Les cadres et jeunes diplômés privilégient les services sur Internet*

3.2.1. **L'audience des services sur Internet augmente plus vite que la population des cadres**

[645] A défaut d'éléments relatifs au taux de pénétration des services de l'APEC, la mission a rapproché la population des cadres et les données relatives aux consommations de prestations fournies par l'association.

Tableau 60 : Nombre de cadres et proportion des cadres ayant effectué une mobilité externe dans l'année

	2006	2007	2008
Nombre total de cadres	3200000	3300000	3400000
Proportion des cadres envisageant une mobilité externe	37%	40%	41%
Nombre de cadres envisageant une mobilité externe	1184000	1320000	1377000

Source : APEC, à partir des données AGIRC

Tableau 61 : Données de production APEC

	2006	2007	2008
Nombre de comptes ouverts actifs	526000	582000	691000
Nombre de clients cadres et jeunes diplômés des produits en ligne ⁷⁰	220000	238000	418000
Nombre de clients cadres et jeunes diplômés des prestations de conseil des centres	95000	78000	72000

Source : APEC, indicateurs opérationnels (données arrondies au millier)

[646] Les données générales retenues sont composées des effectifs totaux de cadres estimés par l'APEC sur la base des informations de l'AGIRC et la proportion de ces cadres qui envisagent une mobilité externe au cours de l'année. Les interlocuteurs de la mission estiment en effet que le recours aux services de l'APEC est très majoritairement guidé par la perspective ou la réalisation d'une telle mobilité.

[647] Ces données sont rapportées à deux grandes catégories de prestations de l'APEC en direction des cadres et jeunes diplômés : les services sur Internet et les services délivrés par les centres.

⁷⁰ Clients cadres et jeunes diplômés des services en ligne de mise en relation : push des offres, mémorisation de CV, candidatures publiées à l'intention des recruteurs

Tableau 62 : Volumes de prestations sur Internet et population des cadres

	2006	2007	2008
Rapport entre le nombre de comptes actifs sur <i>apec.fr</i> et le nombre total de cadres	16%	18%	20%
Rapport entre le nombre de comptes actifs sur <i>apec.fr</i> et le nombre de cadres envisageant une mobilité externe	44%	44%	50%
Rapport entre le nombre de clients cadres et jeunes diplômés de prestations en ligne et le nombre total de cadres	7%	7%	12%
Rapport entre le nombre de clients cadres et jeunes diplômés de prestations en ligne et le nombre de cadres envisageant une mobilité externe	19%	18%	30%

Source : Mission IGAS, d'après les données APEC et AGIRC

Tableau 63 : Volumes des prestations délivrées par les centres et population des cadres

	2006	2007	2008
Rapport entre le nombre de clients cadres et jeunes diplômés pour les prestations des centres et le nombre total de cadres	3%	2%	2%
Rapport entre le nombre de clients cadres et jeunes diplômés pour les prestations des centres et le nombre de cadres envisageant une mobilité externe au cours de l'année	8%	6%	5%

Source : Mission IGAS, d'après les données APEC et AGIRC

- [648] Les comptes actifs sur *apec.fr* représentent l'équivalent de 20% de la population des cadres, et la moitié des cadres souhaitant changer d'employeur. Le nombre de clients des prestations en ligne représente 12% des cadres et 30% des cadres envisageant une mobilité externe. Ces proportions sont en progression entre 2006 et 2008.
- [649] Le nombre de clients bénéficiant des services des centres correspond à un peu moins de 2% de la population des cadres, et à 5% des cadres désirant changer d'employeur. Ces proportions sont en diminution.
- [650] Si le rapprochement de ces données se heurte à des limites méthodologiques⁷¹, il met en évidence le fort contraste entre l'évolution de l'audience des services sur Internet et celle des centres. Le nombre de comptes actifs sur *apec.fr* et le nombre de clients des produits en ligne augmentent plus rapidement que la population des cadres. Cette progression est encore plus forte si elle est rapportée à la population des cadres qui envisagent une mobilité externe. Les services Internet de l'APEC se développent. En revanche, les services délivrés par les centres aux cadres et jeunes diplômés sont en recul, et la part qu'ils représentent par rapport à leur clientèle potentielle de cadres régresse continûment entre 2006 et 2008.

3.2.2. Le baromètre de satisfaction des cadres et jeunes diplômés met en évidence une appréciation positive de l'action de l'APEC à l'égard de ces publics

- [651] Les résultats globaux révèlent :
- ✚ Une consommation de services de plus en plus tournée vers les services à distance et moins vers les services de proximité. La population dynamique est celle des cadres en activité sur les services à distance. Le recul de l'activité de proximité est marqué et continu.

⁷¹ Ces taux constituent des estimations sur la base d'informations partielles. En particulier, les bases du numérateur et du dénominateur ne sont pas d'un périmètre parfaitement identique. Ainsi, l'ouverture de comptes actifs sur *apec.fr* peut ne pas être le fait de cadres relevant de l'AGIRC. De même, concernant les services délivrés par les centres, le numérateur inclut les cadres et jeunes diplômés, alors que le dénominateur n'intègre que les cadres.

- ✚ Une notoriété des services de plus en plus forte pour les sites Internet sauf pour le site jeunes diplômés et en diminution pour les services sur place et *Courrier cadres* ;
- ✚ Une satisfaction des utilisateurs globalement stable, comme l'image de l'APEC, qui est très bonne auprès des utilisateurs (de 92% à 95% d'utilisateurs conseillant l'APEC ou souhaitant réutiliser ses services, proportion stable entre 2005 et 2008).

Tableau 64 : Satisfaction des utilisateurs (note sur 10)

	2005	2006	2007	2008	Variation 05/08
Services à distance (<i>Courrier cadres</i> et Internet)	7,00	7,15	7,10	7,01	0,01
Services des centres	7,25	7,34	7,32	7,36	0,11

Source : APEC, baromètre de satisfaction cadres et JD 2008

- ✚ La plupart des utilisateurs de l'APEC sont dans une perspective de changement professionnel.
- ✚ Les offres d'emploi sont le produit n°1 dans les attentes des utilisateurs.

4. LES PRESTATIONS DESTINEES AUX DEMANDEURS D'EMPLOI

[652] Les prestations destinées à la catégorie des cadres demandeurs d'emploi accompagnés par l'APEC dans le dispositif contractuel dit de « co-traitance » avec l'ANPE / Pôle emploi sont traitées séparément des prestations destinées aux cadres en emploi ou aux jeunes diplômés, eu égard aux particularités des outils d'accompagnement, d'une part, et surtout au cadre juridique et financier très spécifique de cette activité.

4.1. *L'accompagnement des demandeurs d'emploi par l'APEC relève pour l'essentiel de la co-traitance avec l'ANPE / Pôle emploi*

[653] L'accompagnement des cadres demandeurs d'emploi relève au cours de la période sous revue de plusieurs dispositifs :

- ✚ A titre principal, il s'agit de l'activité dite de « co-traitance » de l'APEC, c'est-à-dire la prise en charge de demandeurs d'emploi dans le cadre d'une convention générale de délégation de l'accompagnement avec l'ANPE /Pôle emploi. La convention de co-traitance existe depuis 2001, elle a été renouvelée en 2004 et 2006. La convention du 29 juin 2006, appliquée pendant la période sous revue, prévoit la possibilité pour 30.000 cadres inscrits d'opter pour un accompagnement par l'APEC en substitution de l'ANPE/ Pôle emploi (35.000 en 2009).
- ✚ A titre secondaire au cours de la période, l'APEC a assuré l'accompagnement de demandeurs d'emploi éprouvant des difficultés particulières de reclassement dans le cadre de dispositifs dédiés. Ces activités ont notamment fait l'objet de deux programmes expérimentaux contractualisés avec l'Unédic pour les cadres seniors. L'APEC a par ailleurs mis en œuvre de sa propre initiative le programme DELD (demandeurs d'emploi de longue durée), destiné à des demandeurs d'emploi non reclassés à l'issue de leur programme d'accompagnement en co-traitance.
- ✚ Enfin, dans une proportion plus réduite, l'APEC a assuré l'accueil informel de cadres se trouvant sans emploi mais ne faisant pas pour autant l'objet d'un accompagnement au titre de la co-traitance ou d'un autre dispositif contractuel confiant à l'association la responsabilité de cet accompagnement. Ces cadres pouvaient soit être demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE / Pôle emploi et accompagnés par l'opérateur public ou un de ses sous-traitants, soit ne pas être inscrits.

4.1.1. La co-traitance s'est traduite par la prise en charge par l'APEC de plus de 30.000 demandeurs d'emploi par an entre 2006 et 2009

4.1.1.1. Le cadre de la co-traitance

- [654] La co-traitance est un système de délégation globale de l'accompagnement des demandeurs d'emploi de l'ANPE / Pôle emploi à un autre opérateur, moyennant une rémunération forfaitaire par demandeur d'emploi. La rémunération versée ne couvre toutefois pas l'intégralité du coût de la prise en charge pour le co-traitant. Trois réseaux spécialisés assurent cet accompagnement à ce jour : Ces cotraitants sont le réseau Cap emploi de l'AGEFIPH (Association pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées), chargé d'assurer le suivi des demandeurs d'emploi handicapés, les missions locales, à qui sont délégués l'orientation, l'accompagnement et l'insertion sur le marché du travail d'une partie des demandeurs d'emploi de 16 à 25 ans, et l'APEC. La convention de co-traitance ne s'inscrit donc pas dans le droit de la commande publique, mais relève d'un partenariat entre entités financées, au moins partiellement, par des fonds publics.
- [655] L'ANPE, avant sa fusion avec le réseau opérationnel de l'assurance chômage et la création de Pôle emploi, avait conclu des conventions d'une durée de 2 ans (AGEFIPH) ou 2 ans et demi (Missions locales et APEC) avec ses cotraitants. Dans le cadre des conventions signées avec Pôle-emploi, l'opérateur public leur verse par ailleurs une somme forfaitaire par demandeur d'emploi pris en charge. Ces dispositifs contractuels devaient expirer le 31 décembre 2008. Conformément aux stipulations de la convention tripartite Etat / Unédic / Pôle emploi du 2 avril 2008, elles devraient être reconduites par avenant jusqu'à fin 2009 puis faire l'objet d'une renégociation pour les seules conventions AGEFIPH et missions locales.
- [656] La sous-traitance globale consiste pour l'ANPE / Pôle emploi à confier l'intégralité de l'accompagnement des demandeurs d'emploi à un opérateur privé sur la base de marchés publics. Elle s'est particulièrement développée à partir de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, qui a officiellement autorisé l'opérateur à proposer des services de placement en CDI et CDD aux entreprises. Les sous-traitants du service public de l'emploi ne sont donc pas liés à Pôle emploi par un partenariat ou un accord de gré à gré mais s'inscrivent dans une logique de prestation de services effectuées dans le cadre d'appels d'offres ouverts à tous les organismes assurant une activité de placement.
- [657] Dans le contexte actuel de crise économique, Pôle emploi a passé un appel d'offres en direction des acteurs de l'insertion professionnelle et du placement portant sur 170 000 bénéficiaires de la prestation dite « trajectoire emploi » (prise en charge intensive et placement des publics éloignés de l'emploi) et sur 150 000 bénéficiaires de la prestation « accompagnement des licenciés économiques ». Divisé en une soixantaine de lots et d'une durée de deux ans, son attribution a eu lieu en juillet 2009.
- [658] La situation fin 2009 est celle de la coexistence entre deux voies d'externalisation globale de l'accompagnement des demandeurs d'emploi utilisées par Pôle emploi : la co-traitance et la sous-traitance⁷².

⁷² La place de co-traitants comme des sous-traitants au sein du service public de l'emploi est définie par l'article L.2311-4 du code du travail

Tableau 65 : Comparaison entre les dispositifs d'externalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi utilisés par l'ANPE / Pôle emploi

Critères	Co-traitant	Sous-traitant
Nature de la relation avec Pôle emploi	Convention – accord de gré à gré	Appel d'offres - Marché public
Rémunération par l'ANPE/ Pôle emploi	Subvention ne couvrant pas le coût total de l'accompagnement	Prix couvrant le coût de l'accompagnement et le bénéfice du prestataire
Statut	Associations loi 1901, privée, paritaire, à but non lucratif (APEC, AGEFIPH) Associations ou groupements d'intérêts publics (Missions locales)	Indifférent (organisme public ou privé, entreprise de travail temporaire, agence de placement...)
Champ du partenariat	National	Local
Durée du suivi	Jusqu'à la sortie durable du chômage du demandeur d'emploi ⁷³	Le demandeur d'emploi est confié au sous-traitant pour une durée fixe

Source : Mission

4.1.1.2. L'insertion de l'APEC dans la co-traitance

[659] Une convention a été passée dès 1969 entre l'ANPE et l'APEC, autorisant cette dernière à exercer des activités de placement pour le compte de l'Agence. Cette convention a été reconduite dans des termes proches en 1988, organisant la participation de l'APEC au service public de l'emploi, sous la supervision de l'ANPE.

[660] Mais c'est à compter de 2001 qu'une co-traitance est réellement mise en place. Elle coïncide avec la création des plans d'action personnalisés (PAP), devenus projets personnalisés d'accès à l'emploi (PPAE) en 2005, destinés à établir clairement les droits et les devoirs des demandeurs d'emploi dans le cadre de cet accompagnement. Elle consiste en la détermination d'un contingent de demandeurs d'emploi (selon les années, entre 30.000 et 37.000) dont l'accompagnement est confié à l'APEC par l'ANPE dès après leur inscription, moyennant une rémunération forfaitaire pour l'association. La convention de 2001 a été renouvelée, avec des modalités d'organisation différentes, en 2004 puis en 2006. La convention de 2006, passée à l'origine pour deux ans, a été reconduite par avenant pour l'année 2009, puis reconduite à nouveau pour les quatre premiers mois de l'année 2010. La convention de co-traitance prendra fin le 30 avril 2010, et ne sera pas renouvelée.

[661] Les prestations délivrées par l'APEC au titre de la convention de co-traitance étaient jusqu'au 31 décembre 2007 assurées par une association dédiée étroitement contrôlée par l'APEC, l'Association pour la gestion des bilans de compétence pour les cadres (AGBCC). A la suite d'observations émises par le contrôleur d'Etat de l'ANPE et de la Cour des comptes, relevant la situation de dépendance de l'AGBCC, le conseil d'administration de l'APEC a décidé de la dissoudre lors de sa séance du 6 décembre 2007. A compter du 1^{er} janvier 2008, les activités et les salariés de l'AGBCC sont transférés à l'APEC. Ces modifications des conditions de la co-traitance sont validées par avenant du 15 avril 2008 à la convention de 2006.

⁷³ Sauf en ce qui concerne le dispositif de sortie de la co-traitance de l'APEC, prévu par l'avenant n°4

4.1.1.3. Les modalités de fonctionnement et de financement prévues par la convention de 2006

Contenu théorique de l'accompagnement par l'APEC

- [662] La convention de 2001 prévoyait 3 degrés d'accompagnement pour les 6 premiers mois, et des modalités particulières à partir du 7^{ème} (sans que la séparation entre l'offre de service préfinancée ou contractuelle soit très claire sur ce dernier point). Dans la convention de 2004, les prestations de l'APEC sont évoquées mais les parcours ne sont plus explicités. L'accès à un accompagnement par l'APEC hors PAP reste une possibilité reconnue.
- [663] La convention du 29 juin 2006 prévoit que dans le cadre du PPAE, trois parcours de retour à l'emploi sont définis en fonction de la distance à l'emploi : un parcours de recherche accélérée (parcours 1 ou P1) pour les demandeurs d'emploi proches de l'emploi, un parcours de recherche active (P2) pour les demandeurs d'emploi ayant une distance à l'emploi moyenne et un parcours de recherche accompagnée (P3) pour les demandeurs d'emploi éloignés de l'emploi. L'annexe 1 de la convention détaille les services offerts par l'APEC aux demandeurs d'emploi, qui sont pris en charge par l'association dans le cadre des parcours 2 et 3 uniquement. Ces services recouvrent des entretiens individuels d'une heure, des ateliers collectifs, un séminaire de trois jours (METEOR) dans le cadre du seul parcours 3, l'accès à des ressources documentaires (*Performance, Candidapec, Alerte mail offres, Courriers cadres*, dossier « *Identifier vos ressources* » et dossier « *Explorer votre marché* ») Chaque demandeur d'emploi accompagné est abonné à *Courriers cadres* pendant un an. L'APEC doit informer l'ANPE des absences des demandeurs d'emploi et suivre le dossier informatique unique du demandeur d'emploi (DUDE). L'APEC met en œuvre le PPAE et son suivi dans le cadre de son offre de service. Par ailleurs la convention indique que l'ANPE peut mobiliser les prestations APEC en dehors du PPAE.
- [664] L'APEC doit recevoir le demandeur d'emploi pour un premier entretien dans les 5 jours après son affectation, afin de finaliser le PPAE. L'APEC peut prescrire comme dans la convention précédente des bilans de compétence approfondis (BCA) financés par l'ANPE, répartis par région en fonction du nombre de cadres pris en charge par le comité de gestion et des actions de formation conventionnées ou homologuées par l'Assédic ou l'Etat.

Modalités de financement

- [665] Deux articles de la convention organisent des modes de financements distincts :
- ✚ Article 2.2 consacré à la définition des publics cibles et objectifs : « *L'objectif annuel de cadres et demandeurs d'emploi suivis en co-traitance par l'APEC est fixé à 30 000 demandeurs d'emploi dont 3 000 demandeurs non indemnisés* » ;
 - ✚ Article 4.1 consacré aux engagements financiers de l'ANPE et de l'APEC : « *Sur la base des objectifs fixés à l'article 2.2 de la présente convention : L'ANPE finance annuellement la mise en œuvre et le suivi par l'APEC de 27 000 demandeurs d'emploi relevant du régime d'assurance chômage. L'APEC prend annuellement à sa charge la mise en œuvre et le suivi de 3 000 demandeurs d'emploi ne relevant pas du régime d'assurance chômage.* ».
- [666] Le financement de ces conventions de co-traitance est donc réalisé :
- ✚ Par un versement forfaitaire de l'ANPE à l'APEC pour chaque demandeur d'emploi indemnisé par l'assurance chômage affecté par l'ANPE à l'APEC. Cette subvention est d'un montant différent selon le type de parcours dans lequel le demandeur d'emploi est inscrit : 560€ net pour un demandeur d'emploi en parcours 2 et 1300€ net pour un demandeur d'emploi en parcours 3⁷⁴ ;

⁷⁴ Ces conditions sont modifiées par l'avenant n°1 du 15 avril 2008. Il prévoit qu'à compter de 2008, l'ensemble des demandeurs d'emploi accompagnés par l'APEC voient leur prise en charge rémunérée sur la base du prix forfaitaire de 650€ base 2006. La distinction de parcours est toutefois maintenue, puisque les demandeurs d'emploi en parcours 3 voient leur accompagnement limité à 12 mois, tandis que les personnes en parcours 2 demeurent accompagnées par l'APEC sans limitation de durée. A compter de 2010, l'avenant n°4 de la convention de co-traitance ne procède plus à

- ✚ Par l'APEC directement pour les demandeurs d'emploi non indemnisés, dont la proportion était fixée dès 2001 à 10% du nombre total de demandeurs d'emploi « co-traités ».

Tableau 66 : Volumes et modalités de financement prévus par la convention de co-traitance du 29 juin 2006

	Parcours 2	Parcours 3	Total
Demandeurs d'emploi indemnisés l'assurance chômage	18.000 DE 560€ par DE versés par l'ANPE	9.000 DE 1300€ par DE versés par l'ANPE ⁷⁵	27.000 DE
Demandeurs d'emploi non indemnisés	2.000 DE Intégralement financés par l'APEC	1.000 DE Intégralement financés par l'APEC	3.000 DE
Total	20.000 DE	10.000 DE	30.000 DE

Source : Mission

- [667] La convention de co-traitance prévoit que la rémunération de l'APEC est versée en fonction du nombre de demandeurs d'emploi adressés. Dans la limite de 97% du nombre de demandeurs d'emploi à prendre en charge annuellement, l'APEC est rémunérée sur la base du forfait par demandeur d'emploi. Entre 97% et 100% de l'objectif quantitatif annuel, l'ANPE / Pôle emploi verse la totalité de la subvention prévisionnelle. Au-delà de 100% de l'objectif, l'APEC fait son affaire de la totalité du coût supplémentaire.

Les modalités d'affectation des demandeurs d'emploi à l'APEC

- [668] Les demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE / Pôle emploi se voient proposer, en fonction du contingent de places localement défini, un accompagnement soit interne, soit pas l'APEC. Le principe général d'orientation est le libre choix du demandeur d'emploi.

- [669] La convention de 2001 prévoyait que des conventions régionales définissaient les critères d'orientation vers l'APEC dans le respect de la liberté de choix des demandeurs d'emploi. La convention 2004 reprend le même schéma, mais fait moins directement référence à des conventions régionales (il est simplement précisé qu'elles sont modifiées pour tenir compte de la présente convention). Seuls des objectifs régionaux demeurent, avec le principe de libre choix des demandeurs d'emploi. Des comités de pilotage (COFIL), aux niveaux national et régional, doivent maîtriser l'objectif quantitatif. Par ailleurs, c'est avec la convention 2004 que l'AGBCC est créée pour gérer les bilans de compétences prescrits dans le cadre de la co-traitance.

- [670] Dans la convention 2006-2008, la répartition régionale des prises en charge n'incombe plus au COFIL national mais est déterminée par l'annexe 6 de la convention. Les changements de parcours sont possibles dans la limite de 5% du total et la facturation est réalisée en fonction du parcours d'affectation décidé lors de l'orientation vers l'APEC.

Les modalités d'évaluation et de suivi prévues par la convention de co-traitance

- [671] La convention met en place une gouvernance plus charpentée que pour les conventions précédentes. Elle prévoit la mise en place d'un comité de gestion commun à l'APEC et à l'ANPE, devant se réunir chaque mois :

- ✚ Pour suivre les flux et réalisations, ainsi que la mise en œuvre des parcours « dans le respect de l'offre de service de l'APEC et l'utilisation des actions mobilisables » ;

aucune distinction entre parcours 2 et parcours 2, les 12000 demandeurs d'emploi pris en charge par l'APEC sur les 4 premiers mois de l'année faisant l'objet d'un versement unitaire de 1300€base 2006.

⁷⁵ Voir note précédente

- ✚ Pour mettre en place un tableau de bord commun pour suivre les flux et les prestations tant au niveau national que régional, avec plusieurs indicateurs conformes à la convention existant par ailleurs entre l'ANPE et l'Unédic ;
- ✚ Pour prendre les décisions nécessaires permettant d'assurer le bon fonctionnement de la co-traitance.

[672] Elle prévoit que le COPIL national comprenant les membres du comité de gestion et d'autres représentants désignés par l'ANPE et l'APEC, ainsi que des personnalités qualifiées, se réunira chaque trimestre pour réaliser un bilan quantitatif et qualitatif du partenariat. Elle prévoit que le suivi régional est assuré par des COPIL régionaux, chargés de veiller à la réalisation des objectifs régionaux et à la gestion des flux de demandeurs d'emploi, et d'en assurer le *reporting* au comité de gestion.

[673] La convention du 29 juin 2006 prévoit le suivi commun d'indicateurs d'activité et d'accès et de retour à l'emploi :

- ✚ Indicateurs d'activité : nombre de cadres envoyés par l'ANPE ; nombre de cadres effectivement pris en charge par l'APEC dans le cadre du PPAE, taux de retour vers les ALE des demandeurs d'emploi ne pouvant être suivis dans le cadre de la co-traitance ; délai entre la date d'affectation par l'ANPE à l'APEC et le premier entretien réalisé ; nombre d'entretiens ou de contacts réalisés par parcours et par mois ; nombre de services mobilisés par type de parcours et type de service ;
- ✚ Indicateurs d'accès et de retour à l'emploi : nombre de cadres suivis dans le cadre de la co-traitance par parcours au dernier jour du mois ; nombre de sorties par parcours et par motif ; taux d'absence des demandeurs d'emploi à 3, 6 et 12 mois après affectation à l'APEC, taux de sortie durable à 18 mois après la date d'affectation.

[674] Les conditions de production de ces indicateurs ne sont pas précisées, ni aucun élément de méthodologie.

[675] Comme celle de 2004, la convention de 2006 prévoit le principe d'enquêtes communes sur les demandeurs d'emploi et les jeunes diplômés, des modalités de communication accordées et des transferts d'informations (études et documents) entre les partenaires. Elle précise par ailleurs que l'ANPE et l'APEC réaliseront chaque année un bilan quantitatif et qualitatif de la co-traitance pour mesurer l'impact du partenariat, les résultats de la mise en œuvre du PPAE, les relations entre les deux réseaux et la satisfaction des cadres et jeunes diplômés.

Les avenants à la convention initiale de 2006

[676] La convention de 2006 a été modifiée par trois avenants :

- ✚ L'avenant n°1 du 15 avril 2008 prévoit :
 - La prise en compte de la disparition de l'AGBCC à compter du 1^{er} janvier 2008 ;
 - La réduction du prix de facturation de l'accompagnement des P3 de 1300€ à 650€ base 2006, et la réduction de la durée d'accompagnement à 12 mois à compter de la date de réception de la commande par l'APEC ;
 - Les signataires conviennent de préciser avant le 30 juin 2008 le dispositif de restitution des informations de la part de l'APEC à l'ANPE pour les cadres qui n'auraient pas trouvé un emploi au terme de la période de 12 mois, pour lesquels un nouveau dispositif d'accompagnement pourrait être défini.
- ✚ L'avenant n°2 du 15 décembre 2008 :
 - arrête une position transitoire pour tenir compte de la loi du 13 février 2008 et prolonge la convention de co-traitance de 2006 pour la totalité de l'année 2009 ;
 - prévoit de compléter les stipulations antérieures et de les compléter par les dispositions de la loi relative aux droits et devoirs des demandeurs d'emploi du 1^{er} août 2008 ;

- prévoit d'entamer des négociations pour aboutir à un nouveau cadre relationnel à partir du 1^{er} janvier 2010, et fixe des axes de réflexion sur un éventuel suivi délégué des demandeurs d'emploi. Il est en outre prévu de procéder à une évaluation de l'activité fin 2009.

D'après Pôle emploi comme d'après l'APEC, cette évaluation n'aura pas lieu, notamment parce que la co-traitance est appelée à disparaître.

✚ L'avenant n°3 du 18 août 2009

- porte pour 2009 le nombre de demandeurs d'emploi suivis par l'APEC à 35.000 (20.000 en parcours 2 et 15.000 en parcours 3. Il est précisé que les 15.000 demandeurs d'emploi en parcours 3 n'intègrent pas les demandeurs d'emploi entrés en P3 en 2008, et n'ayant pas retrouvé de travail après 12 mois. Ceux-ci sont progressivement réorientés vers Pôle emploi et ne feront pas l'objet d'une nouvelle commande ;
- modifie les conditions de versement du financement par Pôle emploi

✚ L'avenant n°4 du 26 janvier 2010 prolonge les effets de la convention jusqu'au 30 avril 2010.

- Les demandeurs d'emploi affectés à l'APEC avant le 31 décembre 2009 demeurent accompagnés par l'APEC pour les personnes en parcours 2 jusqu'à leur placement, et sont ré-adressés à Pôle emploi après 12 mois d'accompagnement pour les personnes en parcours 3 ;
- 12.000 demandeurs d'emploi supplémentaires doivent être affectés à l'APEC à partir du 1^{er} janvier 2010, pour un accompagnement réalisé dans les conditions du parcours 3, dans la limite de 12 mois ;
- Un dispositif de *reporting* et des réunions mensuelles de suivi sont prévues jusqu'à épuisement du nombre de demandeurs d'emploi accompagnés par l'APEC dans le cadre de la co-traitance.

L'Etat et l'APEC ont décidé de mettre fin à la co-traitance à compter de 2010

[677] L'Etat et l'APEC sont convenus au second semestre 2008 de mettre fin à la co-traitance. C'est dans cette optique que le mandat de service public notifié à la Commission début 2009 a été rédigé, sans intégrer dans les missions de service public de l'APEC l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

[678] Cette décision est le fruit d'une analyse juridique concluant à la fragilité du dispositif de co-traitance du point de vue du droit de la concurrence. Elle correspond également à une option stratégique de l'Etat, désireux de rationaliser l'accompagnement des demandeurs d'emploi en en confiant l'entière responsabilité à Pôle emploi, et de la direction générale de l'APEC, soucieuse de s'orienter vers des activités plus concurrentielles et de défaire l'association de son image « *d'ANPE des cadres* ».

4.1.2. Les autres dispositifs contractuels de prise en charge des demandeurs d'emploi par l'APEC

4.1.2.1. Etap'carrières

[679] Dans le cadre d'expérimentations menées par l'Unédic au profit des demandeurs d'emploi indemnisés, une prestation d'accompagnement des demandeurs d'emploi âgés de plus de 45 ans a été conduite par l'APEC. Dénommée *Etap'carrières*, cette prestation a été mise en œuvre dans le cadre d'une convention tripartite ANPE/Unédic/APEC de juillet 2005, qui prévoit un cofinancement par les trois partenaires. Il s'agissait, dans une démarche expérimentale, de « *vérifier l'efficacité d'un accompagnement spécifique, tenant compte des difficultés des demandeurs d'emploi du fait de leur âge. La durée de cette expérimentation était prévue pour 9 mois (jusqu'à fin 2005)* ».

- [680] L'opération portait sur un échantillon de 600 cadres, sur un périmètre géographique réduit aux centres APEC de La Défense (460) et de Strasbourg (140). Le dispositif d'accompagnement renforcé devait durer jusqu'à 9 mois, avec un suivi dans l'emploi limité à 6 mois. Il était proposé aux demandeurs d'emploi éligibles qui avaient la possibilité de le refuser.
- [681] L'opération devait être prise en charge par les trois parties : Unédic pour 1.260.000 € l'ANPE et l'APEC pour 450.000€ chacune. Le prix forfaitaire global de l'accompagnement et du suivi dans l'emploi facturé à l'Unédic s'élevait à 2100€, et le coût total de prise en charge à 3600€. L'APEC a financé l'opération par un programme associatif de grande ampleur (PAGA), doté de 3,5M€
- [682] Le suivi de l'expérimentation devait comporter des tableaux de bord, des études partagées sur les caractéristiques des demandeurs d'emploi pris en charge et reclassés, ainsi qu'une étude comparative avec une cohorte similaire d'Ile de France suivie dans le dispositif de PAP traditionnel.
- [683] Le relevé de décision du bureau du 6 juillet 2006 indiquait que les résultats communiqués par l'Unédic sur l'expérimentation étaient satisfaisants (taux de retour à l'emploi à 10 mois de 75% contre 43% pour les 45-54 ans accompagnés par l'APEC hors expérimentation). Néanmoins l'APEC n'a pas donné suite à la demande de l'Unédic de poursuivre l'expérimentation, considérant que le parcours 3 de la convention de co-traitance constituait sa généralisation. En revanche, le bureau considérait qu'une démarche d'accompagnement spécifique tournée vers les plus de 50 ans (et non plus 45 ans) conservait sa pertinence. Cette volonté débouchera sur la mise en place de l'expérimentation « Action carrière ».
- [684] L'annexe 3 de la convention tripartite prévoyait la réalisation d'un compte analytique de résultat global à l'issue de l'expérimentation. Celui-ci n'a pu être fourni à la mission. Les consommations budgétaires du PAGA pour l'opération se sont élevées à 260.000€

4.1.2.2. Action carrière

- [685] L'Unédic et l'APEC ont conclu un marché portant sur des modalités particulières d'accompagnement des cadres demandeurs d'emploi de plus de 50 ans. La convention a été conclue le 27 octobre 2006 pour une durée de 24 mois à compter de la date de début de mise en œuvre. L'opération expérimentale correspondait à un lot géographique d'un marché plus global passé par l'Unédic⁷⁶. La mission n'a pas eu les moyens matériels de vérifier les conditions de passation et d'exécution de ce marché. L'opération est dénommée « Action carrière » par les services de l'APEC, bien qu'aucun document adressé à la mission sur cette prestation n'y fasse explicitement référence.
- [686] La prestation prévue consistait en un accompagnement renforcé pour un retour rapide des personnes prises en charge à l'emploi, « *en leur permettant d'élargir leur recherche d'emploi à des secteurs d'activités ou à des métiers en tension dans les bassins d'emploi concernés* ». Le périmètre géographique de l'opération était en effet limité à 5 secteurs géographiques.

⁷⁶ Lot n°27 de l'appel d'offres Unédic de juillet 2006 n°2006/S133-142961

Tableau 67 : Secteurs géographiques et volumes prévisionnels de l'opération « Action carrière »

Bassin d'emploi / département	Volumes annuels
La Rochelle, Limoges, Poitiers	100
Hauts de Seine et Yvelines	500
Paris	500
Agglomération Lille, Roubaix, Tourcoing	200
Agglomération lyonnaise	200
Total	1500

Source : Convention d'achat de prestation du 27 octobre 2006

[687] La spécificité première de cet accompagnement était de prévoir un suivi dans l'emploi de 6 mois des demandeurs d'emploi reclassés par l'APEC. Le mode de rémunération se divisait en trois tranches : environ un tiers lors de la prise en charge du demandeur d'emploi, un tiers lors du reclassement et un tiers après 6 mois d'emploi continu au sein de la même entreprise. La proposition de l'APEC prévoyait également un portefeuille réduit à 30 demandeurs d'emploi par conseiller. La rémunération maximale prévue s'élevait à 4.725€ dans l'hypothèse d'un reclassement durable effectué pendant le premier trimestre de prise en charge et 4.500€ en cas de reclassement durable effectué plus de trois mois après la prise en charge du demandeur d'emploi. L'APEC n'a pas été en mesure de produire des éléments de calcul montrant les conditions de confection de ses prix pour cet appel d'offres. Le département services clients (DSC) a indiqué que cette prestation avait été interrompue avant terme, les Assédics n'ayant pu adresser plus de 85 demandeurs d'emploi à l'APEC dans ce cadre.

4.1.3. L' « opération DELD » a permis de réduire la difficulté posée par les demandeurs d'emploi dont le suivi effectif a cessé

[688] Une expérience pilote auprès de cadres ayant plus de 12 mois de chômage a été menée dans les centres de Dijon et Saint-Quentin en 2007, avec des résultats que le bureau de l'APEC a décrit comme particulièrement encourageants.

[689] Le bureau de l'association a affecté en 2008 1,9M€ du PAGA constitué à l'occasion de l'opération *Etap'carrières* à l'amélioration de l'accompagnement des chômeurs de longue durée sur la base de l'expérimentation menée à Dijon et Saint-Quentin. Il s'agit de mobiliser environ 7 heures de temps consultant supplémentaires sur 4 à 6 mois pour une reprise de contact, un bilan, des ateliers pour réactiver la recherche d'emploi et remotiver et pour avoir recours à des partenaires extérieurs (soutien psychologique, conseil en image). 19 consultants mobilité sont recrutés à ce titre.

[690] Cette priorité a été fixée pour tenir compte de la découverte, à la suite d'un audit conjoint ANPE / APEC mené en 2007, d'un nombre important de dossiers « suspendus » de demandeurs d'emploi, demeurant juridiquement sous la responsabilité de l'APEC au titre de la co-traitance, mais ne faisant plus l'objet d'aucun suivi. La suspension des dossiers était réalisée originellement sans condition de durée, de sorte que nombreux étaient les demandeurs d'emploi dont le dossier demeurait suspendu sans raison valable (par exemple après leur retour de formation). Un stock de plus de 80.000 dossiers de demandeurs d'emploi suspendus s'était constitué. Ce stock aurait depuis été ramené à 10.000 environ fin 2009, après une opération de reprise de contact avec les intéressés. L'offre de service DELD était proposée aux personnes effectivement suivies par l'APEC et demeurant en recherche d'emploi.

- [691] L'intérêt de l'opération résidait également, d'après le département services clients (DSC) dans la possibilité donnée au réseau des centres de définir une offre de services adaptée au contexte particulier de manière plus autonome que pour les autres prestations, afin de personnaliser l'accompagnement de personnes parfois très éloignés de l'emploi.
- [692] Les données fournies par l'association évaluent le nombre de demandeurs d'emploi de longue durée à 5500 fin 2009 contre 8700 en septembre 2008, mais ne permettent pas d'évaluer la part des retours à l'emploi liée à l'opération DELD. La mission peut néanmoins constater que cette opération a permis de tester des modalités d'accompagnement particulières, et notamment l'accompagnement à distance via des outils de visioconférence (*Webex*). Ces innovations ont depuis été étendues aux autres demandeurs d'emploi suivis par l'APEC.
- [693] L'opération DELD a été suspendue en 2009 afin que les consultants puissent prendre en charge l'augmentation des flux adressés par Pôle emploi (35000 contre 30000 en 2008). D'après le DSC, l'opération devrait reprendre en 2010, la fin de la co-traitance devant permettre de libérer du temps d'accompagnement à compter du mois de mai.

4.1.4. La question de la définition d'un service aux cadres demandeurs d'emploi non accompagnés dans la cadre de la sous-traitance reste à régler

- [694] Entre 2006 et 2009, l'APEC assure une offre de services à destination des demandeurs d'emploi qu'elle n'accompagne pas au titre de la co-traitance, en-dehors de tout cadre contractuel avec l'ANPE / Pôle emploi. Toutefois, cette offre de services est très largement informelle et liée à la situation précédant la mise en place de la co-traitance en 2001.
- [695] Ces services sont intégrés dans le dispositif de prévision budgétaire opérationnelle de l'APEC. Son modèle prévoit par exemple un temps standard de prise en charge de ces demandeurs d'emploi équivalent à 1h30, soit environ un quart du temps standard consacré à la prise en charge des demandeurs d'emploi co-traités.

Tableau 68 : Prises en charge prévisionnelles par l'APEC de demandeurs d'emploi dont le PPAE est suivi par l'ANPE / Pôle emploi

	2007	2008	2009
Nombre de demandeurs d'emploi	4268	3005	3000

Source : *Prévision budgétaire opérationnelle*

- [696] La réalité des visites et sollicitations de demandeurs d'emploi suivis par l'ANPE / Pôle emploi ne fait pas l'objet d'un décompte par l'APEC, de sorte qu'il est impossible d'estimer l'ampleur de ce phénomène. Cependant, sa réalité a été reconnue dans l'ensemble des centres visités. D'après les entretiens, il ne s'agissait pas d'un accompagnement véritable mais d'une prestation de conseil personnalisée dans un premier entretien et de la possibilité de s'inscrire à des ateliers.
- [697] La direction générale de l'APEC a souhaité mettre fin à cette situation, afin de clarifier le positionnement de l'association en tant que prestataire concurrentiel sur le champ de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Des instructions données au réseau indiquent que les demandeurs d'emploi non accompagnés par l'APEC dans le cadre de la sous-traitance ne disposent pas d'une offre de service dépassant les prestations accessibles à distance à tous les publics (site Internet, compte sur *apec.fr* et alerte *mail*, *Candidapec*, *chat*, *blogs* et *forums*, accès aux salons de recrutement). Lors de ses déplacements dans les centres, la mission a pu constater le malaise général des personnels de l'APEC à l'égard du positionnement adopté vis-à-vis des demandeurs d'emploi dont le PPAE est suivi par Pôle emploi.

[698] Un document intitulé « Relations avec Pôle emploi » a été communiqué au conseil d'administration lors du séminaire des 29 et 30 octobre 2009. Il y est fait référence à la fragilité juridique de la co-traitance, mais il n'évoque pas explicitement la question de la définition éventuelle d'une offre de services pour les demandeurs d'emploi suivis en PPAE par Pôle emploi. Le plan d'objectifs, de moyens et de gestion communiqué au conseil d'administration lors de sa séance du 2 février 2010 précise : « *L'évolution des relations de service avec Pôle Emploi et les précisions apportées par les missions d'intérêt général sur l'usage de la cotisation conduisent par ailleurs à intégrer dans le [Programme relatif aux cadres en activité] la définition et la mise en œuvre de l'offre de services mise à disposition des cadres demandeurs d'emploi non accompagnés par l'APEC. Les moyens afférents sont ainsi inclus dans ceux affectés à la Mission 1 [du mandat de service public dédiée aux services aux cadres en emploi].* » Si la question de ce public particulier est évoquée, le contenu réel de l'offre de services qui lui est ouverte n'est pas clairement indiqué, et les instructions données au réseau des centres n'avaient pas été modifiées au terme des investigations de la mission.

[699] Il appartient à la direction générale et aux instances des l'APEC de se prononcer clairement sur le périmètre et le contenu des services de l'APEC à destination de ce public. Cette clarification apparaît d'autant plus nécessaire que ces prestations de services doivent être clairement exclues du champ concurrentiel du placement des demandeurs d'emploi, pour lequel l'APEC concourra à l'appel d'offres de Pôle emploi. Les instructions au réseau devraient être modifiées sur cette base.

4.2. L'activité de co-traitance fait l'objet d'un suivi qualitatif limité

4.2.1. La convention de co-traitance a été exécutée conformément aux prévisions de flux, mais sur la base d'une offre de services minorée

4.2.1.1. Les flux orientés vers l'APEC sont conformes aux prévisions

Tableau 69 : Nombre de demandeurs d'emploi pris en charge par l'APEC au titre de la co-traitance

	2006	2007	2008	2009	% 2009
PAP	17279				
Parcours 2	16625	19355	19535	19820	57%
Parcours 3	1683	9504	10866	14650	43%
Total	35587	28859	30401	34470	

Source : Mission d'après données APEC, DSC

[700] Les prévisions de la convention de co-traitance apparaissent relativement bien exécutées, puisque le nombre de demandeurs d'emploi effectivement adressés à l'APEC est proche du volume prévisionnel.

Tableau 70 : Réalisations de la convention de co-traitance 2006-2009

	2006		2007		2008		2009	
	Volumes théoriques	Taux de réalisation	Volumes théoriques	Taux de réalisation	Volumes théoriques	Taux de réalisation	Volumes théoriques	Taux de réalisation
Parcours 2	10000	166%	20000	97%	20000	98%	20000	99%
Parcours 3	7500	22%	10000	95%	10000	109%	15000	98%
Total	17500	105%	30000	96%	30000	101%	35000	98%

Source : Mission d'après données APEC, DSC

[701] L'exécution de la convention de co-traitance est apparue complexe au début de sa mise en place, les demandeurs d'emploi en parcours 2 dépassant très largement le volume prévisionnel et faisant plus que compenser la sous-réalisation des parcours 3. Les volumes 2007 sont légèrement sous-réalisés pour les deux parcours. En 2008, la légère sous-réalisation en parcours 2 est compensée par la sur-réalisation en parcours 3. Pour 2009, le volume de 35.000 demandeurs d'emploi prévu par l'avenant n°3 de la convention de co-traitance est quasiment atteint malgré les difficultés d'orientation des demandeurs d'emploi évoquées par la direction générale de l'APEC.

Tableau 71 : Flux de demandeurs d'emploi pris en charge par l'APEC dans le cadre de la co-traitance et flux de cadres pris en charge par l'Assurance chômage

	2006	2007	2008
Flux APEC	35587	28860	30402
Flux RAC	85817	79306	77678
APEC / RAC	41,5%	36,4%	39,1%

Source : APEC et Unédic, calculs mission

[702] L'APEC prend en charge l'équivalent de plus d'un tiers des flux de l'Assurance chômage pendant la période 2006-2008⁷⁷.

4.2.1.2. L'offre de services de l'APEC au titre de la co-traitance n'est pas pleinement conforme aux engagements contractuels.

[703] L'accompagnement des demandeurs d'emploi co-traités est pour l'essentiel assuré par les consultants mobilité travaillant dans les centres. Le modèle retenu est la spécialisation des consultants, qui peuvent néanmoins être amenés à effectuer par ailleurs de l'animation d'ateliers collectifs, des prestations de conseil à des cadres en activité ou des jeunes diplômés, ainsi que des bilans. Les demandeurs d'emploi bénéficient d'un interlocuteur unique en la personne de leur conseiller.

[704] Le « portefeuille » moyen de demandeurs d'emploi par conseiller n'a pas fait l'objet d'un suivi par le DSC. Un premier travail de recensement des demandeurs d'emploi restant dans le portefeuille des consultants a été réalisé en 2009, pour analyser les conditions de sortie de la co-traitance. Celui-ci relevait une moyenne de 133 demandeurs d'emploi au 30 septembre 2009 par ETP de consultant mobilité.

Tableau 72 : Temps consacré à la prise en charge de demandeurs d'emploi au titre de la co-traitance

		Parcours 2		Parcours 3
		Jeunes diplômés	Cadres	
Temps théorique prévu par la convention du 29 juin 2006	Entretiens individuels	5h00		10h00
	Ateliers collectifs	28h30		37h00
Temps théorique prévu en PBO		6h45		6h45
Temps d'accompagnement réalisé ⁷⁸	Entretiens individuels	2h30	3h43	3h42
	Ateliers collectifs	8h24	9h23	11h50
Réalisation de la durée contractuelle	Entretiens individuels	50%	74%	37%
	Ateliers collectifs	30%	33%	32%

Source : Annexe 1 de la convention du 29 juin 2006, programmation budgétaire opérationnelle 2009, temps de consommation moyens des cadres en PPAE APEC

⁷⁷ Ce qui n'équivaut pas à dire que l'APEC prend à sa charge un tiers des nouveaux bénéficiaires cadres de l'Assurance chômage, puisque environ 10% des demandeurs d'emploi pris en charge par l'APEC au titre de la co-traitance ne sont pas indemnisés par l'Assurance chômage.

⁷⁸ Temps de consommation moyens des cadres suivis en PPAE dont le dossier a été suspendu ou fermé entre le 1^{er} septembre 2008 et le 1^{er} mars 2009

- [705] Au moment des investigations, les services dédiés à chaque demandeur d'emploi co-traité sont très inférieurs aux services théoriquement énoncés par la convention de co-traitance, et particulièrement pour les demandeurs d'emploi en parcours 3. Le taux de réalisation des prestations individuelles d'accompagnement est supérieur à celui des ateliers collectifs.
- [706] L'APEC explique cette évolution par la personnalisation du service. Du point de vue de l'offre de service, le profilage en parcours 2 ou en parcours 3 n'a qu'une faible implication pour les centres, comme la mission a pu le vérifier auprès des consultants mobilité interrogés. La différence entre parcours n'est d'ailleurs pas intégrée dans les temps standard définis par le service du contrôle de gestion pour la programmation budgétaire opérationnelle.
- [707] La réfaction globale de la quantité de service de proximité n'est pas conforme aux engagements contractuels de l'APEC. Toutefois, l'offre de service a évolué de manière globale pour les demandeurs d'emploi comme pour les autres publics de l'APEC. Si les services de proximité sont en recul par rapport aux prévisions de 2006, les services à distance, via Internet, sont plus nombreux (services tels « *Le push des offres* » ou encore la plate-forme interactive *Novapec*). Par ailleurs, l'APEC a conservé la charge de certains demandeurs d'emploi au-delà de ses obligations contractuelles en pratiquant la suspension des dossiers lors de la reprise d'emploi. La règle fixée en interne était de limiter cette suspension à 6 mois, avant de fermer le dossier. Dans l'intervalle, la réinscription des personnes n'ayant pas conservé cet emploi se matérialisait par une nouvelle prise en charge par le consultant APEC, sans pour autant se traduire par une nouvelle facturation à l'ANPE / Pôle emploi. Dans les faits, l'APEC s'imposait ainsi une forme de suivi dans l'emploi que la convention de co-traitance n'avait pas prévu.

4.2.2. La subvention de l'ANPE / Pôle emploi ne couvre au plus que les 2/3 du coût de la co-traitance pour l'APEC

4.2.2.1. Le coût de la co-traitance n'a pas fait l'objet de calculs économiques détaillés

- [708] Il existe une ambiguïté persistante sur la réalité du coût de la mise en œuvre de la co-traitance par l'APEC. La convention de co-traitance et la convention financière qui lui est jointe stipulent que l'ANPE prend à sa charge le financement de l'accompagnement des cadres indemnisés par l'assurance-chômage, soit 90% du nombre demandeurs d'emploi. L'APEC finance quant à elle les 10% restant.
- [709] Lors de sa séance du 6 avril 2006, le bureau de l'APEC convient que l'association, « *outre la prise en charge des demandeurs d'emploi non éligibles au régime d'assurance chômage, renforcera les moyens [alloués] spécifiquement à cet accompagnement afin d'assurer un niveau de prestation en Parcours 3 qui corresponde à une valeur unitaire de 1800€.* » Le principe d'un financement non intégral des prestations délivrées au titre de la co-traitance semble donc reconnu. Le bureau du 6 mai 2006 précisait que le surcoût pour l'APEC était estimé à 2,15 M€ annuels pour les 10% de demandeurs d'emploi non indemnisés et au « *coût supérieur à 1300€ unitaire supportés par l'ANPE. Le dépassement est estimé à 500€ par demandeur (...)* ». Les travaux du conseil d'administration relatent le souci exprimé par l'assemblée d'évaluer les charges au regard des compensations versées par l'ANPE.
- [710] Or, comme le reconnaît la direction générale de l'APEC, la passation des conventions de co-traitance comme des avenants à ces conventions n'a pas été réalisée sur la base de calculs précis sur le coût représenté par la prise en charge d'un demandeur d'emploi. Aucun document n'a pu être transmis permettant d'établir des éléments de calcul. Le service du contrôle de gestion estime que les prix de facturation de la co-traitance en 2006 portaient des comptes de l'AGBCC 2005 afin que la prise en charge des demandeurs d'emploi conduise l'APEC à percevoir un financement de l'ANPE lui permettant de compenser les coûts liés à l'emploi des 200 consultants recrutés pour cette mission.

[711] Les divers avenants à la convention de 2006, qui modifient les conditions économiques de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par l'APEC, n'ont pas davantage été documentés. D'après Pôle emploi comme d'après le service du contrôle de gestion de l'APEC, l'avenant n°1 du 15 avril 2008, qui prévoit la réduction du prix de facturation de la prise en charge des demandeurs d'emploi en parcours 3 de 1300€ à 650€, a été réalisé sans calcul économique préalable connu, dans le seul cadre d'une négociation entre les deux directions générales de l'ANPE et de l'APEC. La contrepartie de réduction de la durée d'accompagnement à 12 mois s'est également réalisée en-dehors de toute quantification. Les deux éléments ne sont d'ailleurs liés qu'en apparence, puisque d'après le DSC, les demandeurs d'emploi ne font plus l'objet d'un suivi après 9 mois de chômage⁷⁹, et ne représentent donc pas un coût pour l'APEC au-delà de cette période. L'avenant n°4 n'a pas non plus fait l'objet de calculs préalables documentés.

[712] Les conditions de sortie de la co-traitance n'ont pas été analysées de manière fine, tant du point de vue des charges de l'APEC que du prélèvement global sur la collectivité publique. En termes de prélèvement public, la fin de la co-traitance va amener Pôle emploi à substituer un accompagnement en sous-traitance à un accompagnement en co-traitance, dont les tarifs étaient très inférieurs. Pôle emploi a évalué à 52,5M€ le surcoût potentiel pour son budget représenté par le passage des 35.000 demandeurs d'emploi suivis par l'APEC au titre de la co-traitance vers la sous-traitance⁸⁰.

4.2.2.2. Les subventions de l'ANPE / Pôle emploi ne couvrent pas l'intégralité du coût de la co-traitance

[713] La comptabilité analytique relève qu'environ 12% des recettes liées à l'accompagnement des demandeurs d'emploi proviennent de la cotisation obligatoire. Ces financements correspondent au financement de l'opération DELD ainsi qu'à la prise en charge des demandeurs d'emploi non indemnisés.

[714] Toutefois, l'exercice de comptabilisation des charges liées aux activités de co-traitance est confronté aux limites générales de la comptabilité analytique, de sorte que la charge réelle représentée par la co-traitance pour l'APEC dépasse nettement les montants indiqués. Au total, la mission estime que la subvention de Pôle emploi ne couvre qu'environ 60% du coût de la co-traitance pour l'APEC.

[715] L'ensemble de ces éléments percutent la volonté du conseil d'administration, qui exige en matière de co-traitance une « vérité des coûts »⁸¹. Jusqu'à présent, celle-ci n'a pas été atteinte. La préparation de la réponse à l'appel d'offres à venir de Pôle emploi nécessitera d'établir plus précisément les conditions économiques de mobilisation des ressources de l'APEC.

⁷⁹ Hors hypothèse de prise en charge au sein d'un dispositif particulier du type DELD

⁸⁰ Surcoût théorique évalué en année pleine selon une hypothèse de prise en charge de 35.000 demandeurs d'emploi suivis pour 1800€l'acte : soit un coût total de 63M€hors taxe, et 75,3M€TTC. Ce calcul est toutefois surestimé du point de vue de la charge de sous-traitance pour Pôle emploi, dont le marché pourrait concerner un nombre inférieur de cadres. Il est cependant constant que les cadres qui ne seront pas sous-traités demeureront une charge supplémentaire pour les services de Pôle emploi.

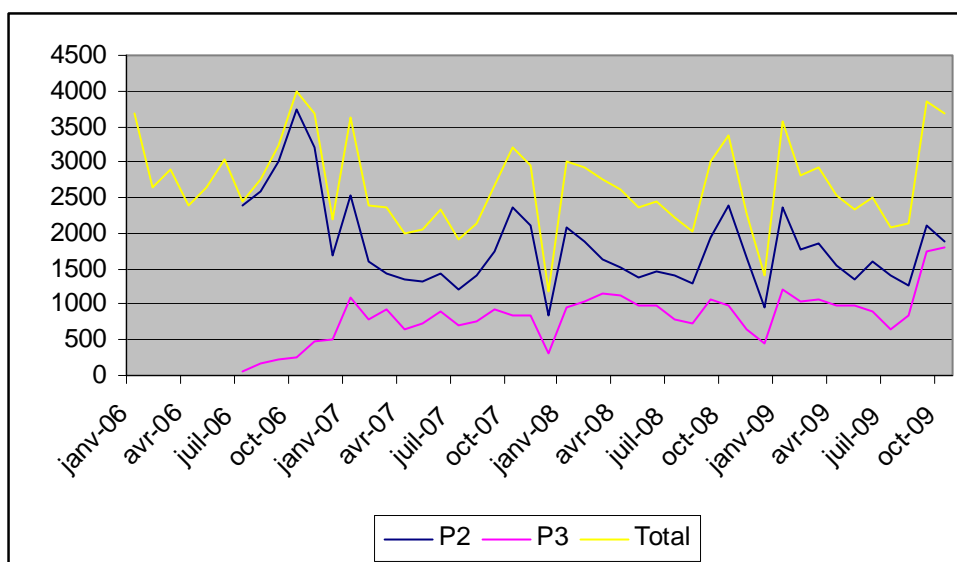
⁸¹ Conseil d'administration, relevé de décision de la séance du 6 février 2008

4.2.3. Les limites constatées dans le suivi qualitatif de la convention de 2006 n'ont pas trouvé de solutions décisives

[716] Les difficultés posées par le suivi qualitatif de la co-traitance sont documentées par trois sources différentes, permettant de mesurer leurs évolutions au cours de la période : les conclusions du contrôle de la Cour des comptes rendues en 2007 et 2008, portant sur les exercices antérieurs à 2006, un audit commun ANPE / APEC de 2008 sur les modalités opérationnelles de la co-traitance et les données les plus récentes fournies à la mission ou établies par elle à l'occasion du contrôle de l'IGAS. Les recommandations de l'audit commun de 2008 ont donné lieu à l'élaboration d'un document détaillant les suites opérationnelles données par l'APEC (daté du 25 mars 2008). La conclusion générale est que la détection de ces problématiques ne s'est pas traduite par des améliorations significatives de la mise en œuvre de la co-traitance au cours de la période 2006-2009, à l'exception notable de la question des DELD (voir *supra*).

4.2.3.1. Les flux de demandeurs d'emploi sont restés irréguliers

Graphique 9 : Les flux mensuels 2006-2009⁸²



Source : Mission d'après données APEC, DSC

[717] Les flux mensuels de demandeurs d'emploi apparaissent globalement irréguliers, avec de nettes baisses en fin d'année et des hausses franches lors des mois de septembre-octobre et en début d'année. Les flux de demandeurs d'emploi en parcours 2 et en parcours 3 connaissent des évolutions généralement parallèles au cours de la période, mais le flux de demandeurs d'emploi en parcours 3 est beaucoup plus stable que le flux de parcours 2, le plus souvent entre 600 et 1000 demandeurs d'emploi par mois.

⁸² Pour l'année 2006, le premier semestre correspond à la fin de la mise en œuvre de la convention de co-traitance précédente 2004-2006, qui ne distinguait pas entre parcours 2 et parcours 3.

[718] La Cour des comptes remarquait en 2007 que les connexions informatiques entre les deux opérateurs (Gide puis le DUDE) constituaient un problème, se traduisant notamment par le fait que 10% des affectations à l'APEC se faisaient en 2007 en méconnaissance des conditions que doit réunir le cadre demandeur d'emploi, et par une irrégularité des flux d'affectation de demandeurs d'emploi à l'APEC. L'étude conjointe ANPE / APEC de janvier 2008 à partir d'un échantillon observe que 16% des demandeurs d'emploi ont été « retournés » en juin 2007. Les problématiques d'affectation ont nécessité le développement d'une application spécifique de prise de rendez-vous à distance par les conseillers de l'ANPE / Pôle emploi (application *Rendez-vous agence* ou RDVA), en substitution d'un tableur partagé qui ne donnait pas satisfaction. Cette solution a donné des résultats décrits à la mission comme satisfaisants du côté de l'APEC. L'APEC a souhaité attirer l'attention de la mission sur les cas, trop nombreux à ses yeux, d'orientation de demandeurs d'emploi vers l'APEC en contradiction des critères entendus de co-traitance. A titre d'exemple, le DSC a produit à son initiative la liste des demandeurs d'emploi refusés pour des motifs divers dans le centre Richard-Lenoir à Paris (5 acceptations sur 25 demandeurs d'emploi adressés) pendant une semaine de novembre 2009. En revanche, le DSC ne peut connaître le nombre des rejets au niveau national. Pôle emploi insiste au contraire sur l'incapacité de l'APEC à libérer des créneaux exploitables dans RDVA.

[719] En l'absence de données nationales, la mission ne peut fonder son appréciation que sur les entretiens et documents collectés lors des visites des centres. Sur cette seule base, il apparaît que les difficultés ont été fortement réduites par les échanges locaux entre les services. Un relevé d'un responsable de centre effectué à la demande de la mission sur le mois de novembre 2009 montrait un taux de rejet relativement stable autour de 20%. Par ailleurs, les difficultés d'orientation n'ont pas eu d'impact visible, contrairement aux prévisions initiales de la direction générale de l'APEC, sur les volumes traités (34470 commandes prises en charge sur une prévision de 35000 en 2009).

[720] Il reste que pour les usagers concernés, ces erreurs se traduisant par la multiplication de prises de rendez-vous et des retards de prise en charge constituent un défaut de qualité préjudiciable du service public de l'emploi.

[721] Par ailleurs, la gestion des délais de prise en charge des demandeurs d'emploi s'avère problématique sur toute la durée de la convention. La Cour des comptes relevait des délais relativement longs et non conformes à l'engagement de l'APEC prévu dans la convention de co-traitance de 2006, qui prévoyait un délai maximum de 5 jours. L'audit conjoint ANPE/APEC de début 2008 (11 jours) et les données de l'APEC produites à la mission (11 jours sur la période juillet-septembre 2009) n'indiquent aucune amélioration.

4.2.3.2. L'ANPE / Pôle emploi supervise peu l'activité de son co-traitant

[722] La Cour des comptes constatait dans le relevé d'observations définitives en 2007 que les engagements de suivi et d'évaluation étaient mal assurés :

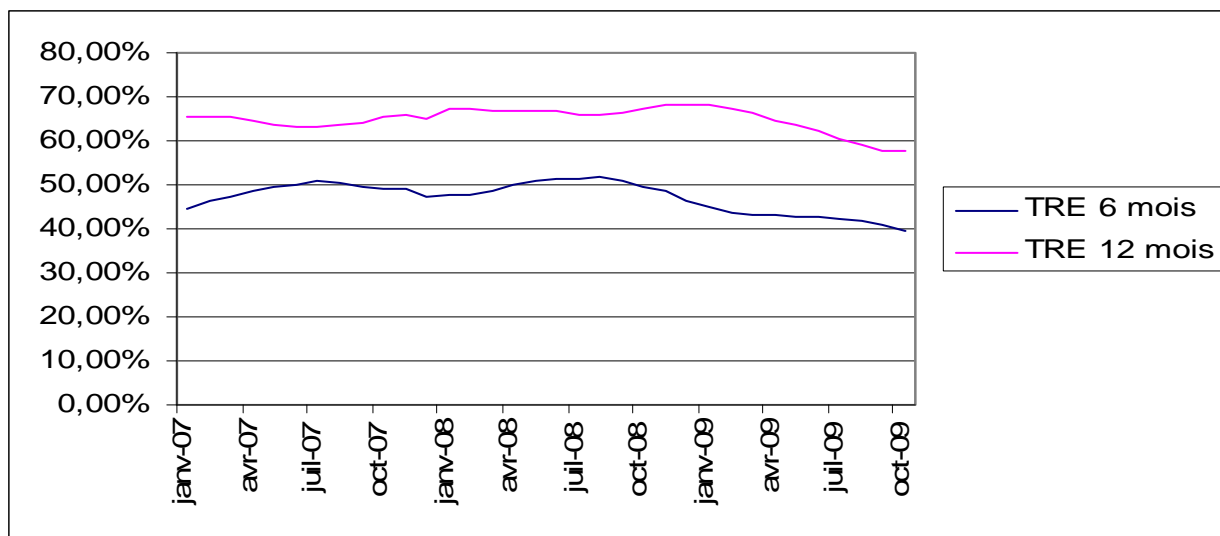
- ✚ L'APEC ne disposait pas d'un tableau de bord de suivi physico-financier des opérations de co-traitance ;
- ✚ Les bilans quantitatifs et qualitatifs prévus n'ont pas été réalisés sauf pour 2003 et 2004. Ces deux bilans étaient succincts d'un point de vue qualitatif. Pour 2005, malgré une demande du conseil d'administration de l'APEC, aucun bilan n'a été fait.

[723] Des tableaux de bord spécifiques ont été mis en place pour suivre les activités de co-traitance : flux, durée moyenne de prise en charge, taux de retour à l'emploi, « stock » de demandeurs d'emploi restant accompagnés, etc. Ils font l'objet d'un suivi interne à l'APEC. La taille des portefeuilles des consultants mobilité n'a été estimée qu'en 2009.

- [724] En ce qui concerne les relations entre l'ANPE / Pôle emploi et l'APEC, l'exécution de la convention de 2006 n'a pas du tout été centrée sur le profil des demandeurs d'emploi ou même les statistiques de retour à l'emploi, mais bien sur la problématique de la gestion des flux qui n'a d'ailleurs pas été complètement réglée (voir *supra*). C'est essentiellement à ce thème qu'étaient dédiés les comités de pilotage régionaux installés pour suivre la mise en œuvre de la convention. Le DSC tient la comptabilité de ces réunions, qui se sont tenues dans la totalité des régions métropolitaines (à l'exception de la Corse, où l'APEC n'est pas implantée). En 2008, entre 1 et 8 réunions ont été organisées selon les régions (moyenne de 3,8), tandis qu'en 2009, les réunions ont été moins fréquentes (entre 1 et 5 réunions par région, moyenne de 2).
- [725] Les indicateurs de pilotage prévus par la convention du 29 juin 2006 n'ont pas été mis en place et suivis. Les échanges sur l'offre de services, convenus à la suite de l'audit conjoint de 2008, ne se sont traduits que par l'organisation de deux réunions d'information communes au niveau national les 5 février et 19 mars 2008.
- [726] Les comparaisons entre les résultats obtenus en termes de retour à l'emploi par l'APEC et l'ANPE sont peu et mal documentées ; la Cour des comptes s'appuyait sur deux études de 2002 et 2004, dont elle soulignait la fragilité, pour conclure que l'APEC ne disposait pas d'une supériorité avérée dans la prise en charge des demandeurs d'emploi. La Cour invitait l'APEC à s'investir dans des études comparatives moins contestables. Ni l'APEC, ni Pôle emploi, ni la DARES n'ont été en mesure de produire de telles études, de sorte que l'intérêt du recours à la co-traitance pour la prise en charge de la catégorie des cadres ne peut toujours pas être attesté.
- [727] Pôle emploi admet n'avoir jamais procédé à un suivi qualitatif de la mise en œuvre de la convention de co-traitance par son partenaire. Sa seule initiative tangible en la matière a consisté à dépêcher un audit commun sur les aspects opérationnels de la co-traitance en 2008.
- [728] Pôle emploi n'a pas réellement assumé sa fonction de contrôle, en limitant son analyse du *reporting* à la vérification des prises en charge pour justifier les paiements forfaitaires. Aucun suivi national sur les taux de retour à l'emploi n'a pu être indiqué ou transmis à la mission. Au niveau régional, toutefois, certains comptes rendus de comités de pilotage font référence à cet indicateur de résultat, mais uniquement sous la forme d'informations générales données par les services de l'APEC sur leur activité.

4.2.3.3. L'APEC dispose d'outils de suivi de son activité d'accompagnement des demandeurs d'emploi

Graphique 10 : Taux de retour à l'emploi des demandeurs d'emploi accompagnés par l'APEC dans le cadre de la co-traitance (2007-2009)



Source : APEC

- [729] Les taux de retour à l'emploi des demandeurs d'emploi pris en charge par l'APEC au titre de la co-traitance se situent entre 40 et 52% à 6 mois et entre 58 et 68% à 12 mois dans la période comprise entre janvier 2007 et octobre 2009. Les deux courbes suivent des trajectoires comparables. La détérioration des taux de retour à l'emploi à partir de l'automne 2008 coïncide avec le début de la crise économique. Ces données n'ont pu être comparées avec celles de Pôle emploi, l'opérateur public n'ayant communiqué aucun élément malgré les demandes répétées de la mission.
- [730] Les taux de retour à l'emploi sont étroitement suivis par l'APEC, jusqu'au niveau de chaque consultant mobilité chargé de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Les résultats globaux apparaissent relativement variables et dépendants de la conjoncture économique.
- [731] L'APEC opère un suivi qualitatif de ses prestations auprès des bénéficiaires de l'accompagnement réalisé au titre de la co-traitance. Ainsi, pour la cohorte 12 mois d'octobre 2008, le taux de retour à l'emploi s'élève à 69%. 50% des personnes interrogées considèrent avoir été suivies régulièrement par l'association, 36% ponctuellement et 10% pas du tout. En moyenne, les demandeurs d'emploi accompagnés déclarent avoir bénéficié de 5,2 entretiens sur les 12 mois, pour un délai moyen de retour à l'emploi de 6,6 mois. Des données de satisfaction sur l'emploi retrouvé sont également recueillies (85% de satisfaits contre 14% pour les cadres en activité)⁸³.
- [732] Par ailleurs, l'étude détaille la perception de l'utilité des différents services de l'APEC pour les demandeurs d'emploi, qu'il soient ou non en activité au moment de l'enquête. Les résultats montrent que l'usage des sites Internet de l'association ou l'envoi d'offres d'emploi est considéré comme plus utile que les entretiens et ateliers réalisés dans les centres.

Tableau 73 : Perception de l'utilité des prestations de l'APEC (% de réponse très et assez utile)⁸⁴

	Cadres en activité au moment de l'enquête	Cadres sans activité au moment de l'enquête
Site Internet APEC	74%	80%
Envoi d'offres par Internet	58%	67%
Entretiens mensuels avec les conseillers	56%	66%
Ateliers	48%	54%
Newsletter ApecNext	33%	42%
Outils mis à disposition	13%	19%

Source : APEC, Retour à l'emploi des cadres, synthèse novembre 2009

- [733] En revanche, les demandeurs d'emploi ne font pas partie des publics intégrés dans la démarche de « Valeur ajoutée perçue ».
- [734] Si d'autres éléments d'information internes à l'APEC, et notamment les études du DER, permettent de réunir des éléments relatifs à la performance de l'association à cet égard, l'élargissement du dispositif d'écoute des usagers à ce public semblerait de nature à offrir à l'association un retour d'information utile. Ces éléments d'information seraient d'autant plus précieux que les demandeurs d'emploi se trouvent dans une situation de dépendance et de contrainte beaucoup plus forte dans leur relation avec l'APEC.
- [735] La fin annoncée de la co-traitance en 2010 ne doit pas amener l'APEC à renoncer à cette intégration dans le dispositif de suivi qualitatif, puisque les équipes chargées de ces missions ne sont pas différentes des équipes chargées des autres prestations dites de mobilité.

⁸³ Enquête « Retour à l'emploi des cadres », Analyse des cohortes APEC d'avril 2008, d'octobre 2008 et d'avril 2009, synthèse, novembre 2009

⁸⁴ Enquête réalisée auprès de deux cohortes cumulées 12 mois octobre 2008 et 6 mois avril 2009)

4.3. *La fin de la co-traitance soulève la question délicate de l'adaptation du réseau et de l'offre de service de l'APEC*

4.3.1. **L'activité du réseau opérationnel de l'APEC va connaître une forte variation de charge**

4.3.1.1. La co-traitance représente près de la moitié de l'activité de production du réseau opérationnel de l'APEC

[736] L'accompagnement des demandeurs d'emploi confiés par l'ANPE dans le cadre de la co-traitance a débuté en 2001. Pour faire face à cette demande, l'APEC a recruté environ 200 consultants spécialisés. Ces 200 consultants se sont vus adjoindre 20 consultants supplémentaires en 2006 dans le cadre de l'opération DELD. Au 31 décembre 2008, on dénombrait 237 ETP de consultants mobilité sur 538 ETP dans le réseau (soit 44% du total).

Tableau 74 : Prévisions de temps à consacrer à l'accompagnement des demandeurs d'emploi en programmation budgétaire opérationnelle

	2007	2008	2009
% accompagnement des demandeurs d'emploi	43%	38%	38%

Source : PBO 2008 et 2009, calculs mission

[737] L'activité d'accompagnement des demandeurs d'emploi représente environ 40% de l'activité en prévision budgétaire opérationnelle (PBO). Cette proportion est néanmoins en baisse sur la période 2007-2009.

Tableau 75 : Répartition des temps passés dans le réseau des centres APEC (2008)

	Temps passé en heures	%	ETP réseau
<i>Total ETP réseau</i>			538,4
Temps administratifs	214 109	29%	157,9
Temps de relation entreprise	100 172	14%	73,9
Temps activités préfinancées	121 959	17%	89,9
Temps activités facturées	48 521	7%	35,8
Temps activité accompagnement des DE	245 354	34%	180,9
Total	730 116	100%	538,4

Source : APEC, gestion des temps 2008 et état des ETP au 31/12/2008, calculs mission

[738] La gestion des temps passés 2008 met en évidence une proportion légèrement inférieure, la part représentée par l'accompagnement des demandeurs d'emploi s'élevant à 34%. L'activité d'accompagnement des demandeurs d'emploi représente aujourd'hui 181 ETP directs du réseau (tous métiers confondus).

[739] Cette proportion inférieure aux prévisions de PBO est logique dès lors que les règles adoptées par l'APEC pour la comptabilité analytique conduisent à reporter exclusivement sur les missions préfinancées les charges communes tels les temps administratifs, qui sont par ailleurs largement sous-évalués en PBO. En neutralisant l'effet de ces temps, l'activité d'accompagnement des demandeurs d'emploi représente 48% du total du temps dédié à l'exercice des activités du réseau APEC, soit 256 ETP⁸⁵.

Tableau 76 : Répartition des temps passés dans le réseau opérationnel de l'APEC après ventilation des temps administratifs dans les temps dédiés à la production (2008)

Répartition du temps administratif	%	Nombre d'heures
Vers les activités préfinancées	33%	71387
Vers les activités facturées	19%	40915
Vers le PPAE	48%	101805
Total	100%	214 109

Temps total de production + ventilation des Heures de temps administratif	Nombre d'heures	%	ETP
			538,4
Temps activités préfinancées	243433	33%	179,5
Temps activités facturées	139523	19%	102,9
Temps PPAE	347160	48%	256,0
Total	730116	100%	538,4

Source : APEC, gestion des temps 2008 et état des ETP au 31/12/2008, calculs mission

[740] Au final, il est possible d'établir que l'activité d'accompagnement des demandeurs d'emploi représente un tiers de l'activité totale, et près de la moitié de l'activité de production du réseau des centres APEC

4.3.1.2. La situation des centres est relativement disparate

[741] Les situations apparaissent très diverses entre les centres. On s'en tient ici à l'activité totale, sans neutraliser les effets des temps administratifs.

⁸⁵ Une telle opération suppose toutefois que les temps administratifs constatés dans les relevés des temps des centres se répartissent de manière proportionnelle aux temps de production. Il s'agit donc d'une hypothèse, la mission ne pouvant démontrer cet élément de manière certaine.

Tableau 77 : Temps consacré à l'accompagnement des demandeurs d'emploi dans le réseau APEC et équivalents temps plein (2008)

	Temps consacré à l'accompagnement des DE	ETP totaux du centre
Amiens	22%	5
Angers	30%	4
Annecy	25%	5,5
Avignon	66%	2,71
Besançon	28%	6
Bordeaux	35%	17,1
Brest	28%	5,5
Caen	44%	7
Cergy	35%	16,1
Clermont Ferrand	24%	6,7
Compiègne	47%	3
Dijon	23%	8,2
Évry	39%	19,7
Grenoble	26%	9,4
Le Havre	33%	3
La Défense	34%	41,4
Lille	28%	18,9
Limoges	26%	3,5
Le Mans	25%	3,8
Lyon	35%	24,8
Marne La Vallée	53%	17,8
Marseille	30%	21,3
Metz	23%	4,5
Montreuil	32%	21,4
Montpellier	34%	12
Mulhouse	29%	4
Nancy	28%	6,3
Nantes	35%	14,1
Nice	40%	8,5
Nîmes	48%	3,6
Orléans	29%	11,5
Paris Montparnasse	26%	36,2
Pau	37%	5
Paris Boulevard Richard Lenoir	33%	45,6
Poitiers	52%	2,8
Paris Saint-Lazare	40%	26,8
Reims	32%	5
Rennes	38%	10,1
La Rochelle	50%	4
Rouen	31%	10,5
Saint Etienne	26%	3
St Quentin En Yvelines	36%	16,5
Strasbourg	28%	11,8
Toulouse	30%	19
Tours	36%	3,8
Valence	35%	2
Moyenne	34%	11,7
Maximum	66%	45,6
Minimum	22%	2,0
Ecart type (en points de %)	10	10,4

Source : APEC, gestion des temps 2008 et état des ETP au 31/12/2008, calculs mission

[742] Il n'existe pas de corrélation claire entre la taille du centre et le temps consacré à l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Tableau 78 : Part de l'accompagnement des demandeurs d'emploi parmi les activités des centres APEC, selon la taille des centres (2008)

Taille des centres en ETP	Temps d'activité moyen représenté par l'accompagnement des demandeurs d'emploi
moins de 5 ETP	37,6%
5 à 10 ETP	31,1%
10 à 20 ETP	34,7%
Plus de 20 ETP	32,7%
Moins de 10 ETP	34,0%
Plus de 10 ETP	34,0%

Source : APEC, gestion des temps 2008 et état des ETP au 31/12/2008, calculs mission

4.3.2. La fin de la co-traitance constitue une rupture majeure pour l'offre de services et l'organisation du réseau

4.3.2.1. Le cadre juridique, technique et financier de l'accompagnement des demandeurs d'emploi est en passe d'être profondément renouvelé

[743] La convention de co-traitance passée en 2006 a été prorogée jusqu'au 30 avril 2010. Au-delà de cette date, l'accompagnement des demandeurs d'emploi dans le cadre juridique d'une convention de partenariat prend fin. Désormais, l'APEC pourra assurer cette activité dans le cadre de marchés de sous-traitance à passer par Pôle emploi.

[744] La conséquence directe de la fin de la co-traitance réside dans l'impossibilité pour l'APEC d'avoir recours aux cotisations obligatoires pour financer cette activité. L'intégralité des charges liées à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, ainsi qu'une marge raisonnable, devront être compensées par les recettes liées à cette activité devenue pleinement concurrentielle.

[745] Sur le plan technique, le passage à la sous-traitance implique un effort d'adaptation particulièrement important pour l'APEC. L'exemple du cahier des charges rédigé pour l'opération « Trajectoire emploi » tend à montrer que le cadre de la sous-traitance recèle des exigences bien supérieures à celui de la co-traitance, en termes d'intensité de l'accompagnement (à un rythme pouvant atteindre un entretien par semaine) comme en matière de suivi et de *reporting*. L'APEC a indiqué à la mission avoir mis en place les groupes de travail internes nécessaires à la préparation de cette nouvelle offre de services, destinée à répondre au mieux aux attentes de Pôle emploi lorsqu'elles seront formulées.

[746] Le passage à la sous-traitance implique également d'organiser la transition, en transférant progressivement à Pôle emploi l'accompagnement des demandeurs d'emploi jusqu'à présent pris en charge par l'APEC au titre de la co-traitance. La comptabilisation de ces demandeurs d'emploi, pour laquelle des divergences entre l'ANPE et l'APEC avaient été constatées lors de l'audit conjoint de 2008, est désormais homogène. L'avenant n°4 à la convention de co-traitance fixe désormais le principe d'un accompagnement APEC limité à 12 mois pour les demandeurs d'emploi en parcours 3. Seuls les demandeurs d'emploi en parcours 2 resteront suivis par l'APEC jusqu'à leur retour à l'emploi au-delà de cette période de 12 mois.

4.3.2.2. L'activité des centres APEC va connaître un bouleversement majeur

Le passage à la sous-traitance créera de fortes distorsions de charge entre les centres du réseau

- [747] Au jour de la rédaction du rapport, Pôle emploi n'avait pas arrêté sa position, mais le marché à venir concernant les cadres devrait être alloué pour les principales régions employant des cadres (dont l'Ile de France, Rhône Alpes, PACA) ainsi que pour des agglomérations.
- [748] La direction générale de l'APEC a indiqué souhaiter participer à cet appel d'offres. Si l'allotissement géographique est confirmé, il est probable que l'APEC ne remportera pas la totalité de ces lots. En outre, le réseau de l'APEC et le périmètre des lots géographiques ne coïncideront pas nécessairement. Certaines zones dans lesquelles l'APEC possède des centres pourront ne pas être intégrées dans le périmètre de l'appel d'offres. S'il n'existe pas de corrélation entre la taille des centres et la part représentée par le PPAE dans leur activité, les petits centres ont *a priori* moins de chances de se trouver dans le périmètre géographique de l'appel d'offres de Pôle emploi, les responsables de l'opérateur public ayant indiqué vouloir privilégier les bassins d'emploi dans lesquels les cadres sont les plus nombreux.
- [749] La question de la structuration pour l'avenir d'un réseau occupé à presque 50% par la co-traitance est posée. Les centres non retenus suite à l'appel d'offres verront leur activité diminuer de manière très significative, tandis que les centres retenus verront leur charge probablement croître du fait de l'augmentation du niveau de service exigé dans le cadre de la sous-traitance.
- [750] Le DSC a indiqué que la réflexion relative à la substitution d'activités de service public à la co-traitance avait été engagée, et qu'elle pourrait prendre deux formes :
- ✚ Les services à distance, en premier lieu, devraient permettre aux conseillers et consultants mobilité de prendre en charge l'accompagnement des cadres et jeunes diplômés dans un périmètre national, permettant de lisser la charge entre les centres, selon qu'ils seront ou non intégrés dans l'accompagnement de demandeurs d'emploi dans le cadre du marché public à passer par Pôle emploi ;
 - ✚ Le pilotage de la demande de conseil et d'accompagnement, en second lieu, devrait permettre de faire affluer les besoins des cadres actifs et jeunes demandeurs d'emploi vers les centres ne travaillant pas pour Pôle emploi. Des campagnes ciblées (*mailing*, communication dans les organes de presse locaux) sont envisagées dans cette optique.
- [751] Ces leviers devraient permettre d'après le DSC de faire face, au moins partiellement, à l'asymétrie de la demande qui sera adressée aux centres après l'attribution du marché de Pôle emploi.
- [752] La mission observe que la proportion des services à distance personnalisés est aujourd'hui relativement modeste, et sans commune mesure avec la proportion actuelle de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les centres.

Tableau 79 : Indicateurs d'appropriation *Web Ex* (2009)

	juillet	août	septembre	Octobre	novembre	Décembre
Nombre d'utilisateurs	126	103	147	168	142	128
Nombre de sessions	380	444	666	755	560	529
Durée moyenne en minutes	31	29	37	38	30,65	39,93
Temps mensuel moyen de production <i>Webex</i> en heures	196	215	411	478	286	352

Source : APEC, DSC, indicateurs opérationnels 2009, calculs mission

- [753] *Web ex* est l'outil permettant d'assurer des services à distance personnalisés pour les bénéficiaires de PPAE. Cet outil a été mis en place lors de l'été 2009. Si son indicateur d'utilisation ne reflète pas l'intégralité des services à distance assurés par l'APEC (les *chats* destinés aux cadres et jeunes diplômés par exemple n'y figurent pas), il constitue le support désigné par le DSC de la montée en puissance des prestations à distance assurées de manière personnalisée par le réseau en substitution le cas échéant de l'activité de co-traitance.
- [754] Les premières données d'utilisation montrent une relative stagnation de l'outil depuis sa mise en place, tant en nombre d'utilisateurs que de sessions. Le temps consacré aux services personnalisés à distance demeure très modeste, se situant en moyenne mensuelle à 320 heures, soit 3900 heures environ sur un an. A titre de comparaison, le nombre d'heures de production dédiées au PPAE en 2008 atteignait 245000 heures, soit un rapport de 1 à 63. La mission a pu également constater lors de ses déplacements dans les centres que l'utilisation des technologies nécessaires à la pratique de services à distance était très inégalement maîtrisée par les consultants. La perspective d'assurer des services à distance apparaissait relativement lointaine, et ne semblait aux consultants interrogés que pouvoir concerner une part marginale de leurs activités. L'accompagnement des cadres actifs ou des jeunes diplômés, qui seul pourra se substituer à la co-traitance, n'est à ce jour quasiment pas assuré par des services à distance personnalisés associant des consultants des centres⁸⁶. A ce jour, la direction générale de l'APEC n'a pas souhaité imposer aux consultants de suivre des formations aux services à distance ou même de pratiquer effectivement ce type de prestation.
- [755] En ce qui concerne l'idée de « piloter » la demande par des opérations de communication ciblées, aucune expérimentation n'a été menée à ce jour d'après le DSC.
- [756] Les documents communiqués, ainsi que les informations recueillies dans les centres ne permettent pas à la mission de s'assurer que les distorsions de charges pour le réseau, nécessairement induites par la fin de la co-traitance, ont été préparées d'une manière efficace et organisée, alors même que la perspective de l'achèvement de ce partenariat était connue depuis la fin de l'année 2008. L'effort à fournir pour adapter l'outil de production au nouveau contexte semble d'autant plus considérable, et nécessitera probablement la mise en place d'un plan d'action très ambitieux.
- L'APEC devra consacrer des moyens humains significativement supérieurs aux services préfinancés
- [757] Si l'APEC remporte une partie ou la totalité des lots de l'appel d'offres à lancer par Pôle emploi, elle pourra y affecter les effectifs financés par l'actuelle subvention de l'opérateur public lié à la co-traitance. Les autres dépenses de personnel d'accompagnement des demandeurs d'emploi sont préfinancées, et ne peuvent dès lors pas être utilisées pour des activités lucratives.
- [758] En s'en tenant aux chiffres de la comptabilité analytique, l'accompagnement des demandeurs d'emploi par le réseau des centres est financé à 88% par les versements de Pôle emploi et à 12% environ par les cotisations obligatoires perçues par l'APEC.
- [759] L'APEC devrait redéployer vers les activités préfinancées 12% des ETP productifs affectés à la co-traitance, soit une vingtaine d'ETP, correspondant à la proportion de financements publics actuellement affectés à l'accompagnement des demandeurs d'emploi.
- [760] En tenant compte de la ventilation des temps administratifs du réseau qui sont, jusqu'à présent, imputés exclusivement sur les activités préfinancées, la proportion des redéploiements à effectuer en direction de ces dernières atteint environ 75 ETP supplémentaires, soit un redéploiement total de l'ordre d'une centaine d'ETP.
- [761] Ces données partent de l'hypothèse selon laquelle les temps administratifs devraient être répartis au prorata des temps d'activité productive, ce qui peut être contesté (voir *supra*).

⁸⁶ Sauf cas d'expérimentations, encore marginales, d'après le DSC. En revanche, les cadres en emploi et les jeunes diplômés bénéficient évidemment des autres types de services à distance, notamment via les sites Internet développés par l'APEC.

[762] Il convient néanmoins de retenir qu'une proportion significative de la force de travail actuellement affectée à la co-traitance devra être réaffectée non pas aux prestations d'accompagnement des demandeurs d'emploi au titre des activités sous-traitées par Pôle emploi, mais bien vers des activités préfinancées, au bénéfice des entreprises, des jeunes diplômés et des cadres en emploi. Dans le cadre de la préparation opérationnelle au passage à la sous-traitance, la mission recommande la mise en place d'un chantier spécifique d'évaluation de l'ampleur des redéploiements d'ETP à faire au profit des activités préfinancées.

5. LES PRESTATIONS EDITORIALES

[763] Les prestations de contenus éditoriaux regroupent les études réalisées par l'APEC, les publications sur les sites Internet de l'association (*apec.fr* et ses extensions), ainsi que le mensuel *Courrier cadres*. La caractéristique commune de ces prestations est de ne pas viser spécifiquement une catégorie de public même si, en ce qui concerne les sites Internet, des démembrements ont été créés spécifiquement pour les cadres, les jeunes diplômés et les recruteurs.

[764] Le réseau opérationnel de l'APEC n'intervient généralement pas dans la production et la délivrance de ces prestations. Seule l'animation de *blogs*, de *forums* et de *chats* sur Internet peut faire appel aux centres de l'association.

5.1. Les études

5.1.1. Les prestations

[765] La réalisation d'études relève du département études et recherche (DER) de l'APEC, qui compte une quarantaine de collaborateurs. La production se répartit entre des travaux internes et des travaux confiés à des prestataires.

[766] Les études réalisées par l'APEC sont⁸⁷ :

- ✚ Des travaux d'étude préfinancés reconduits chaque année :
 - De grandes enquêtes annuelles réalisées auprès des entreprises et des cadres : recrutement des cadres, caractéristiques des cadres en poste, accès des jeunes diplômés au premier emploi et insertion professionnelle, rémunération des cadres en France ;
 - De grandes enquêtes quantitatives de l'APEC réalisées auprès des entreprises et des cadres une fois tous les 3 à 4 ans : rémunération des cadres en Europe, problématiques de ressources humaines des entreprises, cadres européens et management ;
 - Des analyses de conjoncture : indicateurs mensuels (offres d'emploi cadre APEC, flux et stock des cadres demandeurs d'emploi), indicateurs trimestriels (indicateurs de tension) et indicateurs annuels (données régionales de l'emploi)
 - L'analyse des métiers / fonctions : fiches *web* consacrées aux fonctions, secteurs, régions, premier emploi des jeunes diplômés, et référentiels métiers ;
 - Prospective de l'emploi cadre (travaux liés aux pôles de compétitivité par exemple)
 - Suivi de l'accompagnement des cadres demandeurs d'emploi
- ✚ Des travaux d'étude *ad hoc* préfinancés : au nombre d'une dizaine par an : études consacrées au marché de l'emploi cadre (par exemple « Pénurie d'ingénieurs sur les marchés en tension »), le chômage des cadres, les pratiques de recrutement (« Recrutement des cadres : sélectionner sans discriminer »), les pratiques de ressources humaines, les parcours professionnels, les femmes cadres, les cadres de plus de 50 ans, etc. ;

⁸⁷ D'après les catégories reprises du document *Bilan triennal des travaux réalisés par le DER et présentation du programme des travaux 2009*, 28 janvier 2009

- ✚ Des travaux d'étude préfinancés réalisés en partenariat : projets co-financés par le Fonds social européen dans le cadre des programmes EQUAL ou LEONARDO, projets de recherche avec des laboratoires universitaires ;
- ✚ Des travaux d'étude facturés à des structures commanditaires (pôles de compétitivité, grandes entreprises).

[767] Le mandat de service public transmis à la Commission européenne le 8 janvier 2009 prévoit :
« *Le programme d'études vise notamment à mettre à disposition des acteurs des données relatives à l'évolution du marché de l'emploi, en France et en Europe, tant sur un plan quantitatif (volume des offres d'emploi, des recrutements, des sorties d'activité, rémunérations) que qualitatif (pratiques de recrutement, mobilité des cadres, relations des cadres avec l'entreprise). Une attention particulière est accordée aux conditions d'accès au premier emploi des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur. L'Association veille à développer des référentiels relatifs aux métiers et aux fonctions qui puissent tout à la fois aider les professionnels du recrutement dans la formalisation de leurs besoins, les cadres dans leur démarche de mobilité et l'orientation des jeunes en formation.* »

[768] Les études réalisées par le DER à la demande d'entreprises, qui font l'objet d'une rémunération par ces dernières et entrent dans le domaine concurrentiel, sont effectuées par une équipe de 4 personnes dédiée, quoique de manière non exclusive, à la production de ces travaux. Leur activité est suivie sur la base de feuilles *Excel*.

5.1.2. L'organisation de la production

5.1.2.1. Le rôle de la commission des études

[769] La programmation annuelle des travaux associe étroitement une commission spécialisée du conseil d'administration, la commission des études. En juin – juillet, le DER recueille en interne au sein du DER, auprès de la commission des études, et auprès des autres départements de l'APEC les pistes d'études envisageables. Une liste est soumise à la commission des études en septembre. Les enveloppes budgétaires sont évaluées en octobre, et une liste définitive est arrêtée, répartissant les travaux entre réalisation en interne et appel à la sous-traitance.

[770] Le rôle de la commission des études ne se limite pas à la programmation des travaux. Elle se réunit avec une fréquence élevée et ses analyses portent également sur l'évaluation des études, ainsi que sur le fond des rapports, et sont relativement détaillées. La commission préconise fréquemment des amendements méthodologiques (analyse et amendement des cahiers des charges comme des rapports finals pour les études : angles d'analyse, ajout de catégories, modifications de termes, etc.).

Tableau 80 : Réunions de la commission Etudes

2006	08-févr. 08-mars 30-juin 28-sept 20-oct. 28-nov.
2007	06-févr. 20-mars 09-mai 18-juin 25-sept 22-oct. 11-déc.
2008	03-avr 07-févr. 27-mai 26-juin 23-sept 21-oct. 08-déc.

Source : Mission

5.1.2.2. La politique de partenariats

[771] Le DER a par ailleurs lancé à partir de 2007 une politique de partenariats en soumettant certains travaux à une procédure d'appel à projets. Deux vagues de projets ont été initiées à ce titre : en 2007, puis sur la période 2008-2009.

Tableau 81 : Projets de recherche en partenariat de l'APEC en 2008-2009

Projets	Etablissement
Off shore et politiques RH dans les grandes SSII	CNRS / CNAM
Les cadres en difficulté dans l'entreprise : quels modes de gestion ?	Université de Savoie
L'équilibre vie professionnelle / vie privée des cadres	Université Picardie Jules Verne et Université de Rouen
Le rapport des cadres à l'entreprise	CNRS / Université Toulouse 1
L'activité des cadres médiée par les nouvelles technologies	Université Lyon 2
Projet de recherche action : diagnostic des processus d'intégration sur postes	GRIFAC
Parcours professionnel et transmission des compétences cadres	IAE Lyon
Autoformation des managers	Université de Nanterre
Les cadres du secteur du sport	Université de Nanterre
Réseau relationnel et développement professionnel	Université de Bourgogne, université de Savoie
Enjeux des TIC pour le traitement des candidatures	CEE
Alimentation de la catégorie cadre par les professions intermédiaires	CEREQ

Source : APEC, DER

[772] Un groupe prospective comprenant l'AGIRC, la DARES, la DGAFP, le Ministère de l'Education Nationale, et plus récemment le Conseil d'Analyse Economique, le CREDOC, l'Observatoire du Travail Temporaire et l'Observatoire des Métiers de la Banque se réunit entre une et trois fois par an pour partager des informations et échanger sur les pratiques. Les programmes peuvent y être communiqués mais ce n'est pas systématique.

5.1.3. Une diffusion perfectible

[773] Les études du DER peuvent constituer les supports de politiques de communication à l'origine de partenariats utiles. Le compte rendu de la réunion de décembre 2008 relate les rencontres régionales pour lesquelles le DER est un élément moteur. Les Comités Paritaires Régionaux, le Président de l'APEC et la Direction Générale de l'APEC sont à l'initiative de ces rencontres. Cinq rencontres se sont tenues en 2008, respectivement à Lyon, Marseille, Rennes, Nantes et Dijon. Le DER a été très impliqué en amont dans la préparation des ces rencontres et la rédaction de documents d'appui aux échanges lors des rencontres. L'objet de ces rencontres est de réunir les principaux acteurs institutionnels de la région en charge des questions d'emploi.

[774] Selon les termes du mandat de service public adopté à la fin de l'année 2008, « l'APEC veillera (...), dans le respect de ses équilibres financiers, à assurer gratuitement la diffusion la plus large possible du contenu de ces études et des informations ou conseils opérationnels qui peuvent en découler. Pour ce faire, elle peut utiliser tout moyen de diffusion offert par les techniques de l'information et de la communication et développer des contacts auprès des media. »

- [775] A ce jour, la diffusion concerne d'après le directeur du DER l'ensemble des études réalisées à l'exception de celles portant sur le suivi des cohortes de demandeurs d'emploi au titre de la co-traitance. Ces études sont disponibles sur le site Internet *apec.fr*.
- [776] Or, une recherche simple sur Internet via un moteur de recherche très utilisé ne permet pas de retrouver facilement ces travaux. Sur le site *apec.fr*, l'accès à des études nécessite de consulter des rubriques dont l'intitulé ne permet pas une recherche simple. Aucun onglet visible sur le site général ne permet d'avoir accès à ces travaux, qui ne sont disponibles que par l'intermédiaire du site APEC dédié aux recruteurs ou de l'espace presse. L'accessibilité des études sur Internet apparaît pour le moins insuffisante à la mission.
- [777] En outre, le mandat de service public prévoit que les études de l'APEC « *sont mises librement à disposition de l'ensemble des acteurs du marché de l'emploi (Partenaires sociaux, administrations publiques, entreprises, cadres, étudiants et jeunes diplômés, intermédiaires du marché de l'emploi).* »
- [778] Le DER a indiqué à la mission que les études ne faisaient pas l'objet d'une diffusion imprimée, mais qu'elles étaient relatées dans une lettre informatique adressée à ses partenaires. La liste de diffusion communiquée à la demande de la mission est relativement restreinte. Cette liste, qui n'a pas été mise à jour de manière fiable pour tenir compte de la création de Pôle emploi, ne comprend par exemple que 4 conseils régionaux et 4 directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (actuelles DIRECCTE).
- [779] Les partenaires potentiels interrogés par la mission sur les travaux de l'APEC ont généralement fait part de leur totale méconnaissance de ces études, qui ne leur sont généralement pas communiquées. Les services des DIRECCTE, en particulier, ne se sont jamais dits informés de ces travaux pourtant totalement financés par cotisations obligatoires. Une direction régionale de Pôle emploi consultée par la mission a déclaré bien connaître et apprécier ces productions. Les autres directions régionales de Pôle emploi ont déclaré ne pas être informées.
- [780] La mission considère que la bonne application du mandat de service public suppose de réexaminer les conditions de diffusion des études de l'APEC, qu'il s'agisse de la communication à destination du grand public ou de la transmission d'informations à l'usage des partenaires de l'association.

Recommandation n°24 : Réexaminer les conditions de communication des études afin d'élargir leur accessibilité pour le grand public et pour les partenaires de l'APEC, en particulier les services de l'Etat et de Pôle emploi

5.2. Les sites Internet

- [781] Internet constitue à la fois le support de diffusion de contenus éditoriaux et un vecteur de prestations personnalisées destinées aux publics de l'APEC, cadres demandeurs d'emploi, cadres actifs, jeunes diplômés et entreprises.
- [782] Si certains contenus sont simplement diffusés par le vecteur (études du DER, fiches métier, etc.) d'autres sont conçus spécifiquement pour ce format par les équipes spécialisées de l'association.

5.2.1. Les prestations

- [783] Les sites Internet constituent un champ d'innovation majeur de l'APEC au cours de la période 2006-2009. Les sites progressent dans la personnalisation des services.
- [784] Le site *apec.fr* constitue le socle d'une offre de contenus aujourd'hui répartie entre plusieurs sites et services spécialisés par publics (demandeurs d'emploi, cadres en activité, jeunes diplômés, entreprises). Les sites publient gratuitement tant les offres d'emploi transmises par les employeurs se trouvant dans le champ de la convention de 1966, que les CV et candidatures des cadres et jeunes diplômés qui le souhaitent.

- [785] En 2006 le programme *Apecnext* offre la possibilité aux cadres et jeunes diplômés ouvrant un compte en ligne de bénéficier de contenus personnalisés. *Apecnext* est le support de diffusion des premiers produits interactifs, comme les tests et les autodiagnostic.
- [786] Les développements ultérieurs accentuent cette tendance. La plateforme *Novapec*, lancée à partir de fin 2008 pour les cadres demandeurs d'emploi effectuant leur PPAE avec l'APEC ainsi que les jeunes diplômés, permet d'accéder à des conseils personnalisés délivrés par des consultants. Le bénéfice de cette prestation reste toutefois expérimental, puisque les comptes *Novapec* sont ouverts pour une durée n'excédant pas 3 mois.
- [787] Les sites Internet de l'APEC apparaissent comme des produits connaissant un rythme soutenu d'innovations (possibilité d'évaluation du niveau de langue en partenariat avec *Vocable*, partenariats avec les réseaux sociaux *Linkedin* en 2008 puis *Viadeo* en 2009).
- [788] Les sites sont par ailleurs le point d'entrée privilégié de « l'offre multicanal » (*web*, téléphone et centres de proximité) qu'entend développer l'association. L'offre de services « en entonnoir » doit permettre une ouverture maximale au public le plus nombreux au niveau des services à distance, puis se resserrer et se réaliser dans une proximité de plus en plus grande. Le principe est d'assurer des services « industrialisés » destinés à tous en autoconsommation sur les sites Internet, puis de fournir des services plus personnalisés à distance, puis des relations de proximité et enfin des services sur mesure.
- [789] L'APEC fait procéder à de nombreuses études pour évaluer la performance de ses services Internet. Audience, taux de pénétration, proportion de cadres et de dirigeants dans l'audience, profil des utilisateurs et positionnement vis-à-vis de la concurrence sont régulièrement évalués.
- [790] Les résultats mis en évidence par ces études et indicateurs montrent le développement des prestations Internet.

Tableau 82 : Résultats d'audience d'*apec.fr*

	2006	2007	2008	Variation 2006-2008
Visites (en millions)	25,4	31,6	36,7	44%
Comptes actifs	527000	582000	691000	31%
Créations de comptes	282000	295000	329000	17%

Source : APEC, indicateurs opérationnels 2007 et 2008

5.2.2. Le statut de ces prestations est ambigu

- [791] Le mandat de service public notifié à la Commission européenne situe clairement la construction du site Internet parmi les activités de service public. Le point 1.2 du document s'intitule « Créer et développer un système d'information permettant aux personnes en recherche d'emploi ou en mobilité d'accéder de façon fiable au marché. » : « *L'objectif poursuivi par les Partenaires sociaux étant d'améliorer le fonctionnement du marché, l'APEC consacrera une part de ses ressources à la conception, à la maintenance, à l'évolution de tout système d'information permettant de rendre le marché le plus transparent et le plus fluide possible. L'Association veille à adapter les moyens mis en œuvre à l'évolution des comportements des acteurs, des techniques disponibles et des besoins du marché. Un tel dispositif a pour objet de permettre à toute personne susceptible de faire acte de candidature d'accéder à toutes les opportunités pouvant correspondre à sa recherche que cette personne soit en emploi ou non, cadre ou non.* »
- [792] Bien que situés dans le périmètre du service public, les sites sont cofinancés par des ressources de natures différentes et appréhendés par l'APEC dans une optique de compétition avec les autres opérateurs de service (« *job boards* »), qu'ils soient privés ou qu'il s'agisse de Pôle emploi.

- [793] Le financement en est assuré par deux vecteurs : le produit des cotisations obligatoires (7,9M€ en 2008) et les ventes d'espaces publicitaires (1,7M€). Le niveau des dépenses liées à cette activité apparaît important, avec un total de charges s'élevant à 8,6M€ en 2008.
- [794] Les activités Internet sont rangées par les services fiscaux parmi les activités lucratives. Or, le mandat de service public classe ces mêmes activités dans le périmètre des missions de service public. Sur ce point, les arguments de la DGEFP, qui estime qu'il s'agit d'une activité non concurrentielle, n'ont été ni validés ni infirmés par la Commission.
- [795] Le contrôle de gestion a donc indiqué à la mission que cette activité ferait l'objet d'une refacturation fictive du secteur des activités Internet à l'APEC pour la publication des offres d'emploi, au tarif de 40€ (2003 et 2004) à 50€ (2005 à 2008) par annonce. D'après le contrôle de gestion, il est à un niveau très inférieur aux prix de marché unitaires (autour de 300€; les offres publiées par l'APEC pour le compte d'employeurs non compris dans le périmètre de la convention collective de 1966 sont tarifées 620€ l'unité), mais correspond à l'application d'un tarif fortement et logiquement dégressif du fait du nombre d'offres concernées (environ 300.000 en 2008).
- [796] Le suivi du site se situe dans une optique clairement concurrentielle. L'audience des sites Internet est régulièrement comparée à celle de la concurrence : ANPE puis Pôle emploi; *Adenclassified*, *Monster*, *Cadremploi* ou encore *Viadeo*.
- [797] En ce qui concerne les sites Internet et particulièrement la diffusion gratuite d'offres d'emploi, la mission ne peut que constater qu'une même mission est exercée dans des conditions extrêmement proches par l'APEC et par Pôle emploi. L'identité de ces prestations devrait conduire les deux organismes à se rapprocher pour définir les conditions d'une coopération. L'APEC oppose des obstacles techniques à ce type de partenariat. Mais l'association ne recense pas Pôle emploi parmi ses partenaires sur son site Internet, alors que *Monster* ou *Viadeo*, sociétés privées qui publient également des offres d'emploi, y figurent. Pas plus qu'avec ces dernières, une coopération technique avec l'opérateur public n'impliquerait un renoncement à l'autonomie de l'APEC. Le financement par prélèvements obligatoires de ces activités commande, dans un souci d'efficacité de la dépense publique, de rechercher des solutions d'articulation entre Pôle emploi et l'APEC en matière de services sur Internet.

Recommandation n°25 : Construire une coopération avec Pôle emploi en matière de services Internet

5.3. *Le magazine Courrier cadres*

5.3.1. *Courrier cadres connaît une forte instabilité*

5.3.1.1. *Courrier cadres* a fait l'objet de deux réorientations majeures entre 2006 et 2008

- [798] Le magazine était avant 2006 le support de diffusion hebdomadaire d'offres d'emploi, d'indicateurs sur le marché, d'outils méthodologiques d'aide à la recherche d'emploi et de contenus éditoriaux. Son financement mixte, associant aux recettes commerciales les produits de la cotisation obligatoire, a conduit l'APEC à modifier une première fois sa structure en 2006 afin de redresser une situation financière compromise et de se conformer aux règles du droit de la concurrence.
- [799] *Courrier cadres* est alors scindé en deux supports distincts : un support mensuel dédié au seul rédactionnel, d'une part (« *Courrier cadres* »), et un support hebdomadaire dédié à la seule publication papier des offres d'emploi, d'autre part (« *Les offres de courrier cadres* »). Seul ce dernier support devait être financé en partie par les cotisations obligatoires.

[800] Le relevé de décision du bureau du 8 novembre 2007 tire un constat d'échec de la réorganisation de 2006. Le bureau relève que l'équilibre du mensuel est incertain, dépendant d'un redressement des réabonnements et des ventes publicitaires. En revanche, il estime que « *l'équilibre économique de l'hebdomadaire est inenvisageable* ». Dès lors, la décision est prise de l'arrêter pour enrichir les contenus du nouveau site Internet *courriercadres.com* et en créant une lettre électronique. La diffusion des offres sur support papier est donc stoppée à partir de 2008.

5.3.1.2. Les performances du magazine sont étroitement contrôlées

[801] *Courrier cadres* fait l'objet d'un suivi rapproché de la part de la direction générale de l'APEC. Celle-ci se voit adresser chaque mois un tableau de bord particulièrement détaillé (une vingtaine de pages), comportant à la fois des indicateurs de production, de diffusion, de publicité et de coûts. La régie publicitaire *Courrier cadres* et *web*, ainsi que la direction de la rédaction *Courrier cadres* sont directement rattachées à la direction générale adjointe.

[802] Les relevés de décision du conseil d'administration montrent une implication relativement forte des administrateurs, tant sur les aspects stratégiques et financiers que sur le contenu éditorial du magazine. Ceux-ci n'hésitent pas à intervenir dans les questions de contenu du journal. Lors de sa réunion des 6 et 23 juin 2006, la Commission Communication a abordé la question de la marque APEC dans le mensuel et l'hebdomadaire, et a demandé des propositions pour assurer une cohérence des deux marques d'une part et assurer la visibilité de l'identité de l'APEC au sein de l'hebdomadaire comme du mensuel. En 2007, le conseil d'administration demande un meilleur centrage du mensuel sur les problématiques pour lesquelles l'APEC a une légitimité. Lors du conseil d'administration du 6 décembre 2007, une organisation syndicale exprime ses interrogations sur la ligne éditoriale du magazine mensuel, en souhaitant que le lien avec l'APEC soit plus clair, que la vie paritaire soit plus présente et que les publics visés ne soit pas uniquement les cadres mobiles à hauts salaires.

5.3.2. La situation financière du magazine est structurellement compromise

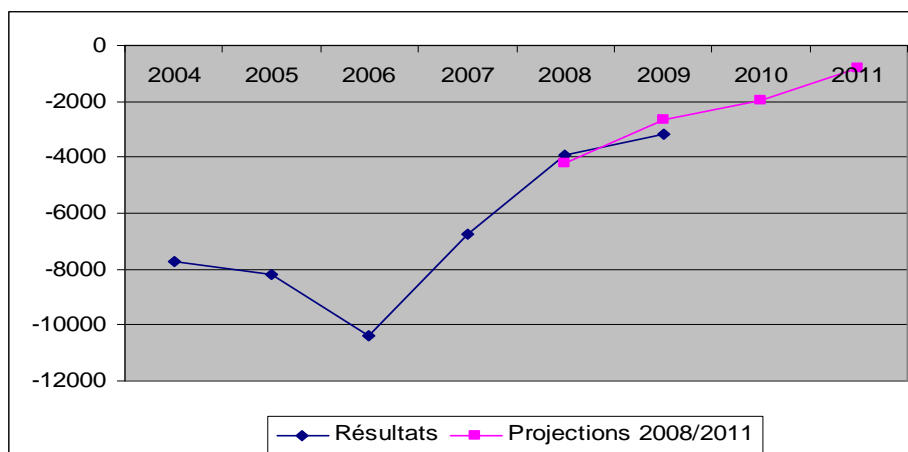
Tableau 83 : Réalisations *Courrier cadres* (2004-2009)

En milliers d'euros		2004	2005	2006	2007	2008	Estim. 2009
		hebdomadaire			Hebdomadaire et mensuel	Mensuel	
Recettes	Abonnements	2285	2310	1535	1058	1293	1437
	Ventes	1892	1484	968	649	353	261
	Publicité	1209	1345	1349	1199	1251	1075
	Partenariats					633	769
	Autres produits	290	304	317	471	22	13
	Refacturations internes					128	158
	Total	5676	5443	4169	3377	3680	3713
Coûts directs	Rédaction / conception					2240	2224
	Fabrication					756	735
	Distribution / promotion					1853	1550
	Publicité					367	334
	Partenariats					639	812
	Supports des magazines					1158	767
	Total	13402	13613	14573	10121	7013	6422
Coûts indirects					599	490	
Résultat	-7726	-8170	-10404	-6744	-3932	-3199	

Source : APEC, Service contrôle de gestion

[803] Les réorientations stratégiques de *Courrier cadres* ne sont pas parvenues à mettre fin à sa situation structurellement déficitaire. L'abandon de l'hebdomadaire a permis de réduire les coûts. Les recettes, en forte baisse entre 2004 et 2007, n'ont pu être redressées.

[804] Un plan d'action 2009-2011 a été adopté par le conseil d'administration lors de sa séance du 6 novembre 2008. Son ambition est de diviser par deux le déficit chaque année jusqu'en 2011, afin de parvenir à une situation proche de l'équilibre (-0,8M€ en 2011). Ce projet de redressement est fondé à la fois sur une augmentation des recettes publicitaires et la perpétuation de la politique de non remplacement des départs en retraite.

Graphique 11 : Plan de redressement de *Courrier cadres* 2009-2011

Source : APEC, service du contrôle de gestion

- [805] Les résultats provisoires de l'exercice 2009 indiquent que ce plan de redressement ne sera pas tenu. Les objectifs d'augmentation des recettes publicitaires, notamment, ne seront pas atteints (recette prévisionnelle de 1 075K€ contre 1 673K€ prévus dans le plan de redressement). Le déficit prévisionnel estimé en novembre 2009 s'élève à 3,2M€, soit 540K€ de plus que le prévoyait le plan de redressement.
- [806] Par ailleurs, d'autres éléments se conjuguent pour fragiliser la situation du magazine. Le baromètre de satisfaction 2008 réalisé auprès des entreprises montre que la notoriété spontanée de *Courrier cadres* s'effondre entre 2003 et 2008 (de 73% à 9%). La fin annoncée de la co-traitance doit réduire une source majeure de recettes liées aux abonnements, puisque environ la moitié de ces derniers étaient automatiquement souscrits pour les demandeurs d'emploi effectuant leur PPAE avec l'APEC.
- [807] Le déficit de *Courrier cadres* est financé par l'excédent lié aux missions de service public de l'APEC. Financé *de facto* par les cotisations obligatoires, il constitue une menace persistante du point de vue du respect des règles de concurrence.
- [808] Un nouveau plan glissant a été présenté au conseil d'administration le 16 décembre 2009 pour la période 2010-2012. Dans le même temps, le directeur général de l'APEC a été autorisé à ouvrir des discussions afin de trouver un repreneur pour le magazine.
- [809] La mission considère que la situation économique et financière de cette activité est effectivement structurellement compromise, et souscrit à la recherche engagée par l'APEC visant à trouver un repreneur dans les meilleures conditions possibles tant d'un point de vue financier que social.

Annexe 4 – Le mandat de service public

- [810] L'APEC s'est vue notifier, un mandat de service public par la délégation générale à l'emploi et la formation professionnelle (DGEFP), par lettre du 22 septembre 2008. Ce mandat a été approuvé à l'unanimité par le conseil d'administration de l'association le 6 novembre 2008, et adressé à la Commission, dans sa version définitive, par le secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) par courrier du 8 janvier 2009.
- [811] Ce mandat de service public est l'aboutissement d'une procédure de demande de renseignements engagée par la Commission européenne auprès des autorités françaises en juin 2005, à la suite de plusieurs plaintes de concurrents de l'association dans le domaine de ses activités concurrentielles. Il constitue une tentative de régularisation de la situation de l'APEC au regard du droit communautaire de la concurrence.
- [812] Au moment de la rédaction du présent rapport, la Commission n'a pas répondu à la transmission du mandat de service public adressé en janvier 2009. Or, les actions relatives à la mise en application du document sont étroitement conditionnées par cette réponse, qui doit porter tant sur la qualification d'aide d'Etat des cotisations obligatoires perçues par l'APEC que sur la conformité du mandat de service public avec les obligations du droit communautaire.
- [813] Dans ce contexte de forte incertitude, la mission s'est attachée à réunir les avis d'experts des questions du droit communautaire, tant auprès de l'APEC qu'au sein des services de l'Etat. La direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi (MEIE) a été particulièrement sollicitée et a apporté son plein concours à la mission.

1. LA REDACTION DU MANDAT DE SERVICE PUBLIC DE L'APEC FAIT SUITE A LA RECONNAISSANCE PAR LA FRANCE DU VERSEMENT D'UNE AIDE D'ETAT A L'ASSOCIATION

1.1. Au terme de trois demandes d'information par la Commission européenne, la France a reconnu que l'APEC bénéficiait d'une aide d'Etat

1.1.1. Trois demandes d'information ont été adressées aux autorités françaises par la Commission européenne sur la nature du financement et des activités de l'APEC

- [814] Plusieurs demandes d'informations sont adressées par la Commission européenne au gouvernement français à propos d'éventuels financements des activités concurrentielles de l'association par des cotisations obligatoires :
- ✚ Le 2 juin 2005, la Commission questionne les autorités françaises sur l'organisation générale du service public de l'emploi, l'insertion de l'APEC au sein de ce dernier et ses activités extérieures à ses missions de service public ;
 - ✚ Le 6 septembre 2006, la Commission demande aux autorités françaises de préciser la nature et les montants des différentes ressources de l'APEC, la nature des activités de placement en ce qui concerne les cadres ayant un emploi, et le niveau des tarifs pratiqués par l'APEC au titre de ses activités concurrentielles ;
 - ✚ Le 6 février 2008, la Commission demande aux autorités françaises si, de leur point de vue, les cotisations perçues par l'APEC ont le caractère d'aides d'Etat, et dans quelle mesure leur versement respecte les conditions fixées par la législation communautaire.

[815] Les autorités françaises ont répondu aux par quatre courriers datés respectivement des 7 septembre 2005, 2 novembre 2006 et 5 décembre 2006 et 29 avril 2008. Le mandat de service public est transmis par la DGEFP à l'APEC par lettre du 22 septembre 2008. Le conseil d'administration de l'APEC approuve le mandat à l'unanimité lors de sa séance du 6 novembre 2008. Le mandat est adressé au SGAE, revêtu de la signature du ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, le 30 décembre 2008. Il est adressé à la Commission dans sa version définitive le 8 janvier 2009. Les autorités françaises reconnaissent la nature d'aide d'Etat du financement de la l'APEC par cotisations obligatoires.

1.1.2. La France a reconnu que l'APEC bénéficiait d'une aide d'Etat, justifiée sur la base de l'article 106 paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

[816] La question principale induite par les demandes d'information de la Commission européenne porte sur la qualification d'aides d'Etat des cotisations obligatoires dont bénéficie l'APEC.

[817] Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) pose en son article 107-1 (article 87-1 du traité des Communautés européennes –TCE-) une règle générale, l'interdiction des aides d'Etat : « *Sauf dérogations prévues par le présent traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.* » L'article 108, paragraphe 3 du TFUE (ex-article 88-3 TCE) fixe quant à lui une obligation de notification à la Commission par les Etats des « *projets tendant à instituer ou à modifier des aides* ».

[818] Au terme d'échanges parfois tendus avec l'APEC, les autorités françaises ont reconnu au financement par cotisation obligatoire le caractère d'aide d'Etat. La note transmise par les autorités françaises en réponse au dernier courrier du 6 février 2008 l'établit clairement, tandis que la rédaction du mandat de service public, approuvée par le conseil d'administration de l'APEC le 6 novembre 2008, vise explicitement à se conformer à la législation communautaire applicable aux aides d'Etat sous forme de compensation de service public.

1.1.2.1. Trois bases juridiques ont été envisagées pour justifier de la régularité de ces aides d'Etat au sens de l'article 107 du TFUE.

[819] En premier lieu, l'article 106, paragraphe 2, du TFUE (ex-article 86-2 TCE) dispose que « *les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumis aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté* ». Cette exception de l'article 106-2, a fait l'objet d'une législation d'application généralement désignée sous le terme de « paquet Monti / Kroes ».

[820] En deuxième lieu, la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) issue de son arrêt *Altmark* du 24 juillet 2003, indique que les compensations de service public ne constituent pas des aides d'Etat au sens de l'article 107 dans l'hypothèse où quatre critères cumulatifs soient remplis :

- L'entreprise bénéficiaire doit être chargée de l'exécution d'obligations de service public clairement définies ;
- Les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être préalablement établis de façon objective et transparente ;

- Le montant de la compensation ne peut dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, tout en prenant en compte les recettes ainsi qu'un bénéfice raisonnable ;
- Lorsque l'entreprise investie d'obligations de service public a été choisie en dehors d'une procédure de marché public, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations.

[821] La CJCE a jugé, notamment dans un arrêt *Pavlov* du 12 septembre 2000, que l'absence de but lucratif d'un organisme et l'exercice d'activités pouvant relever de la solidarité et ayant une finalité sociale ne lui enlèvent pas sa qualité d'entreprise au sens des règles européennes relatives à la concurrence.

[822] Enfin, l'article 107, en ses paragraphes 2 et 3, propose une liste d'aides « compatibles avec le marché commun » (aides à caractère social aux consommateurs individuels accordées sans discrimination, aides destinées à remédier aux dommages causés par des événements extraordinaires...) ou qui « peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun » (aides au développement de régions au niveau de vie faible, aides destinées à faciliter le développement de certaines activités quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun).

1.1.2.2. Les autorités françaises ont retenu l'article 106 paragraphe 2 comme base de la justification des aides d'Etat versées à l'APEC

[823] Les autorités françaises n'ont pas retenu la jurisprudence *Altmark* ni l'article 107 paragraphe 3 comme base juridique du versement d'aides d'Etat à l'APEC. Une analyse de la DAJ, adressée à la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi le 24 avril 2008, permet d'éclairer cette position.

[824] L'application de la jurisprudence *Altmark* est mise en doute par la DAJ car, en l'absence de procédure de marché public préalable, la Commission n'a jusqu'à présent jamais reconnu la réunion de la quatrième condition de l'arrêt *Altmark*. En l'absence d'appel d'offres préalable, cette quatrième condition supposerait :

- une description extrêmement précise et détaillée des missions et obligations de service public dans le mandat,
- une définition préalable du montant de la compensation (cotisation) dans le mandat,
- une démonstration de la parfaite adéquation entre la compensation et les missions de service public

[825] Lorsque la note de la DAJ est rédigée, c'est-à-dire avant la rédaction du mandat de l'APEC, cette quatrième condition n'est évidemment pas réunie.

[826] Par ailleurs la DAJ indique que les deux dispositions de l'article 107-3 et de l'article 145 du TFUE pourraient être combinées pour justifier du versement d'une aide d'Etat. L'article 107-3 prévoit : « *Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun: c) les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun (...)* ». Par ailleurs l'article 145 stipule : « *Les États membres et l'Union s'attachent, conformément au présent titre, à élaborer une stratégie coordonnée pour l'emploi et en particulier à promouvoir une main-d'œuvre qualifiée, formée et susceptible de s'adapter ainsi que des marchés du travail aptes à réagir rapidement à l'évolution de l'économie, en vue d'atteindre les objectifs énoncés à l'article 3 du traité sur l'Union européenne.* »

[827] La DAJ écrit : « *Les missions de l'APEC ; et en particulier celles relatives à la mobilité professionnelle des cadres et à la fluidité du marché de l'emploi, correspondent [aux objectifs de l'article 145 du TFUE], et pourraient être considérées comme répondant à l'intérêt commun en liaison avec l'article [107§3c]* ». Toutefois, la DAJ qualifie cette justification de « *plus incertaine* ». Interrogée par la mission, la DAJ a précisé : « *Les missions de l'APEC relatives à la mobilité professionnelle des cadres et à la fluidité du marché de l'emploi correspondent à cet objectif et pourraient être considérées comme répondant à l'intérêt commun. Toutefois, la compatibilité des financements publics repose sur leur caractère nécessaire et strictement proportionné à l'objectif poursuivi* ».

[828] C'est sur la base des dispositions de l'article 106, paragraphe 2 du TFUE que les autorités françaises ont justifié le versement d'aides d'Etat à l'APEC. Le texte du mandat de service public notifié à l'APEC fait référence à la législation communautaire applicable aux aides visées par ce même article : « *Depuis la création de cette contribution, les dispositions législatives et réglementaires ayant évolué, l'Etat et les Partenaires sociaux conviennent de veiller à la conformité de celle-ci avec les dispositions prévues par l'Encadrement communautaire des aides d'Etat sous forme de compensation de service public du 29 novembre 2005 de la Commission européenne* ».

[829] L'article 106-2 du TFUE autorise une exception aux règles du traité pour autant qu'il soit satisfait à un certain nombre de critères :

- Il doit exister un acte officiel (ou un « mandat ») par lequel l'Etat confère la responsabilité de l'exécution d'une mission donnée à une entreprise,
- Ce mandat doit se rapporter à un service d'intérêt économique général,
- Les restrictions à la concurrence doivent être nécessaires pour l'exécution des tâches confiées et proportionnées, c'est-à-dire ne pas dépasser ce qui est nécessaire pour garantir l'accomplissement efficace de la mission,
- Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.

[830] Le « paquet Monti / Kroes » est composé de trois textes du 28 novembre 2005 qui fixent les règles encadrant le versement par les pouvoirs publics de compensations de service public à des entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général dans le cadre de l'article 106-2 du TCE. Il détaille dans quelles conditions une telle compensation constitue une aide d'Etat au sens du traité et selon quels critères elle peut être compatible avec celui-ci. Ces trois textes sont :

- La décision de la Commission 2005/842/CE du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE [article 106-2 TFUE] aux aides d'Etat sous forme de compensation de services publics octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion d'un service d'intérêt économique général ;
- L'encadrement communautaire 2005/C 297/04 du 28 novembre 2005 des aides d'Etat sous forme de compensation de service public ;
- La directive 2005/81/CE du 28 novembre 2005 relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises.

[831] La décision de la Commission est applicable aux entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 30M€ tandis que l'encadrement communautaire s'applique aux entités dont le chiffre d'affaires dépasse ce seuil, l'APEC appartenant à la seconde catégorie.

[832] L'encadrement communautaire des aides d'Etat sous forme de compensations de service public du 28 novembre 2005 (2005/C 297/04), détaille les modalités selon lesquelles une aide d'Etat peut être reconnue compatible avec l'article 106, paragraphe 2, du TFUE.

- L'acte officiel doit clairement indiquer la nature précise des obligations de service public et leur durée, les entreprises et le territoire concernés, la nature des droits exclusifs ou spéciaux éventuellement octroyés aux entreprises ;
- il doit également prévoir les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation ainsi que les modalités de remboursement des éventuelles surcompensations et les moyens d'éviter ces surcompensations ;
- dans les cas où l'organisme exerce à la fois une activité d'intérêt économique général et une activité en dehors de celui-ci, une comptabilité analytique doit permettre de différencier les coûts et les recettes liés à chacune des activités ;
- en cas de surcompensation, il s'agit alors d'une aide d'Etat incompatible avec le traité qui doit être remboursée sauf si le service présente des coûts très variables selon les années, notamment en ce qui concerne des investissements spécifiques, auquel cas son montant, reportable sur l'année suivante, ne doit pas dépasser 10% du montant de la compensation annuelle.

[833] L'encadrement prévoit que l'Etat membre procède, ou fasse procéder, à un contrôle pour s'assurer qu'il n'y a pas de surcompensation des obligations liées au service d'intérêt économique général. Toute surcompensation non justifiée constitue une aide d'Etat incompatible, et doit être remboursée à l'Etat.

[834] La directive 2005/81/CE, codifiée depuis par la directive 2006/111/CE du 16 novembre 2006 réitère un principe central applicable à l'APEC. Au sens de la directive, elle est une « *entreprise soumise à l'obligation de tenir des comptes séparés* », catégorie qui recouvre « *toute entreprise titulaire de droits spéciaux ou exclusifs accordés par un Etat membre au sens de [l'article 106, paragraphe 1 du TFUE], ou qui est chargée de la gestion d'un service d'intérêt économique général au sens de [l'article 106, paragraphe 2, du TFUE] et reçoit une compensation de service public sous quelque forme que ce soit en relation avec ce service, et qui exerce d'autres activités* ». Les entreprises répondant à ces critères doivent faire en sorte que :

- les comptes internes correspondant aux différentes activités soient séparés ;
- tous les produits et charges soient correctement imputés ou répartis sur la base de principes de comptabilité analytique appliqués de manière cohérente et objectivement justifiables ;
- les principes de comptabilité analytique selon lesquels les comptes séparés sont établis soient clairement définis.

1.2. Le mandat de service public de l'APEC, rédigé dans un contexte tendu, couvre les missions de l'association à l'exception notable de l'accompagnement des demandeurs d'emploi

1.2.1. Les relations entre l'APEC et la DGEFP sont à la fois limitées et relativement tendues jusqu'à l'automne 2008

[835] Les relations institutionnelles entre l'Etat et l'APEC sont limitées avant que la question de la conformité du financement de l'association avec le droit communautaire soit posée par les demandes de renseignements adressées par la Commission.

[836] Par ailleurs, la DGEFP a communiqué à la mission un dossier mettant en évidence le caractère relativement tendu des relations avec l'APEC à partir des premières demandes d'information de la Commission européenne. En avril 2008, la DGEFP reproche à l'APEC de ne pas lui avoir communiqué sa comptabilité analytique, malgré un engagement qui aurait été pris en ce sens en janvier 2007, et de refuser de passer une convention de service public dont le principe aurait été également entendu. Elle souligne le refus persistant de l'APEC de coopérer alors même que les demandes d'information de la Commission sont susceptibles de remettre radicalement en cause son financement par cotisations obligatoires.

[837] L'APEC, de son côté, conteste, dans un premier temps, la nature d'aide d'Etat des cotisations obligatoires qu'elle perçoit, et voit dans les initiatives de la DGEFP des risques pour l'autonomie des partenaires sociaux.

[838] Une rencontre entre le cabinet du secrétaire d'Etat chargé de l'emploi, la DGEFP, le président et le directeur général de l'APEC a lieu le 24 avril 2008. Le principe de la conclusion d'un mandat de service public est arrêté au cours de cet entretien.

1.2.2. Un premier projet de mandat d'intérêt général, daté du 27 juin 2008, est rejeté par l'APEC

[839] Un document de travail partagé APEC / DGEFP daté du 27 juin 2008 est intitulé « mandat d'intérêt général ». Ce projet de mandat comporte huit missions d'intérêt général confiées à l'APEC⁸⁸ :

- Développer un programme d'études permettant de mieux connaître les réalités du marché de l'emploi des cadres
- Créer et développer un système d'information,
- Accompagner les entreprises dans leur recherche,
- Favoriser l'accès au premier emploi,
- Contribuer à renforcer la maîtrise de leur environnement professionnel par les cadres,
- Assurer une présence sur l'ensemble du territoire,
- Promouvoir un principe de solidarité,
- Développer une coopération avec Pôle emploi, sous la forme de la co-traitance.

[840] Le document prévoit des modalités de contrôle de l'Etat relativement substantielles :

- L'APEC doit transmettre à l'Etat ses comptabilités analytiques complètes, afin que ce dernier s'assure que la cotisation ne puisse financer des activités extérieures aux missions de service public ;
- L'Etat peut se faire communiquer par l'APEC tout document ou état de compte permettant de s'assurer de la conformité des activités de l'APEC au regard de sa mission de service public et de la bonne exécution du mandat ;
- Il peut procéder à des contrôles sur place, ces contrôles pouvant d'étendre aussi bien aux activités financées par la cotisation qu'à celles qui ne le sont pas ;
- Dans le cas où la mise en œuvre des programmes d'action de l'APEC se solderait par des déficits ou des excédents récurrents révélant une surcompensation, l'Etat et les partenaires sociaux conviennent d'examiner toute mesure appropriée pour les résorber.

[841] Le document transmis à la mission par la DGEFP comporte également deux paragraphes finaux, ajoutés par les services de l'Etat. Ces derniers prévoient les dispositions suivantes :

« Un mois au moins avant la transmission aux partenaires sociaux de la comptabilité analytique, en vue du vote du budget annuel de l'APEC, l'association transmet à l'Etat pour validation préalable la comptabilité analytique annuelle prévisionnelle détaillée, de manière à faire apparaître et expliquer les écarts avec le prévisionnel de l'exercice précédent ;

⁸⁸ Soit trois de plus que dans le texte finalement signé par le ministre : « assurer une présence sur l'ensemble du territoire national », « promouvoir un principe de solidarité nationale » et « développer une coopération avec la nouvelle institution créée par la loi du 13 février 2008 ».

Un mois au plus tard après l'approbation des comptes annuels par les partenaires sociaux, l'APEC transmet à l'Etat, pour contrôle a posteriori, la comptabilité analytique détaillée annuelle relative à l'année passée, faisant apparaître et expliquant les écarts par rapport au réalisé de l'année précédente. L'APEC y joint les comptes annuels, ainsi qu'un rapport d'exécution. »

[842] Le relevé de décision du bureau de l'APEC du 2 juillet 2007 indique que les dispositions introduites par les services de l'Etat dans le texte initial rédigé par les services de l'APEC, visant à instaurer un double contrôle de l'Etat (*a priori* et *a posteriori*) sur les orientations budgétaires de l'association, à étendre ces contrôles aux activités qui ne sont pas financées par la cotisation et à donner à l'Etat un pouvoir décisionnel en ce qui concerne d'éventuels excédents, n'étaient pas acceptables pour l'association. Son bureau confirme sa volonté de trouver une solution tout en préservant l'indépendance des partenaires sociaux quant à la fixation des orientations stratégiques de l'APEC et de ses choix budgétaires. A ce titre, il consent aux modifications de forme proposées, mais précise que le CA ne pourrait admettre des dispositions qui annuleraient sa capacité décisionnelle tant stratégique que budgétaire et que s'il n'est pas opposé à la reconnaissance de la nature d'aide d'Etat à la cotisation obligatoire, il ne s'agit pas pour autant d'une ressource provenant du budget de l'Etat.

[843] Au final, c'est un autre projet de mandat (dit « mandat de service public ») qui est proposé par la DGEFP par lettre du 22 septembre 2008, adopté par le conseil d'administration de l'APEC lors de sa réunion du 6 novembre 2008, et signé par la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. Le mandat est transmis à la Commission par le SGAE, d'abord sous forme de projet les 24 octobre 2008 (texte du mandat) et 5 novembre 2008 (principes et règles de comptabilité analytique), et sous sa forme définitive le 8 janvier 2009.

1.2.3. Le mandat de service public adressé à la Commission le 8 janvier 2009 repose sur cinq missions générales et exclut la co-traitance

[844] Le mandat situe l'APEC par rapport au service public de l'emploi :

- En introduction, il édicte des principes généraux d'intervention de l'APEC et prévoit l'articulation de l'APEC avec Pôle emploi au titre de l'accompagnement des demandeurs d'emploi,
- En première partie, il détermine les missions d'intérêt général au titre desquelles l'APEC perçoit un financement par cotisation obligatoire,
- En seconde partie, il prévoit enfin des modalités de compensation des charges engagées.

1.2.3.1. Les principes généraux et l'articulation avec les missions de Pôle emploi

[845] L'introduction du mandat de service public détermine les principes généraux d'intervention de l'APEC :

- Ces missions ne se situent pas sur le terrain du placement à proprement parler mais sur celui de la mise en relation en vue d'un éventuel placement. L'intervention de l'APEC « *vise à améliorer le fonctionnement du marché du travail en créant les conditions d'un meilleur rapprochement entre l'offre et la demande* ».
- Les actions de l'association sont déployées en tenant compte d'un principe de solidarité : « *la nature comme l'intensité du service rendu à un cadre ou une entreprise sont sans lien avec le montant de cotisation que celui-ci ou celle-ci a pu verser* ». Chaque personne ayant cotisé au moins une fois dans sa carrière a accès aux services, et les entreprises bénéficient des prestations de diffusion des offres d'emploi et du conseil afférant à celles-ci sur la base d'un principe de stricte égalité, sans aucune distinction de taille, de secteur d'activité ou de localisation.

- Le mandat indique que les partenaires sociaux « demandent à ce que les services puissent être déployés de la façon la plus large possible sur le territoire national par des implantations physiques complétées par des services à distance qui permettent de compenser les inégalités territoriales ».

[846] Les missions d'intérêt général visées par le mandat de service public adressé à la Commission n'intègrent pas la co-traitance. Le texte prévoit en effet dans son introduction : « la recherche d'une meilleure efficacité du service public de l'emploi conduit les Partenaires sociaux et l'Etat, conformément à l'alinéa premier de l'article L-5311-4 du Code du Travail, à inviter l'APEC à coopérer avec l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail. A ce titre les deux organismes sont autorisés à convenir, sous le contrôle de leur conseil d'administration respectif et dans le respect du droit de la commande publique, toute coopération qui s'inscrit dans le champ de leurs missions. Le cas échéant, les services rendus par l'APEC à l'opérateur public feront l'objet d'une rémunération pour couvrir les frais engagés sans que ces actions ne puissent se confondre avec les missions d'intérêt général définies par le présent mandat et pour lesquelles elle bénéficie d'une compensation dont les conditions sont rappelées ci-après [il s'agit des cinq missions d'intérêt général exposées infra]. »

1.2.3.2. Le mandat présente cinq missions exercées par l'APEC, considérées comme étant d'intérêt général

[847] Dans sa première partie, le texte vise les cinq missions d'intérêt général exercées par l'APEC « en complémentarité avec le service public de l'emploi » :

- Contribuer à renforcer la maîtrise de leur environnement professionnel par les cadres : cette mission recouvre l'information des cadres sur le marché du travail et les politiques de l'emploi, leur sensibilisation à la nécessité d'une veille active et d'une évaluation régulière de l'adéquation de leurs compétences avec les besoins du marché, l'apport de conseils et de méthodologies en utilisant les outils de communication à distance, l'entretien individuel ou le travail en groupe. Les services de l'APEC impliquent le déploiement d'un réseau d'implantations physiques sur le territoire, la garantie d'accueillir dans ces implantations tout salarié ayant au moins une fois acquitté une cotisation à l'association et la garantie de consacrer à chaque personne un accueil personnalisé.
- Créer et développer un système d'information permettant aux personnes en recherche d'emploi ou en mobilité d'accéder de façon fiable au marché : il s'agit de permettre à toute personne, cadre ou non, en emploi ou non, d'accéder gratuitement, à distance, et de manière la plus simple possible aux offres d'emploi proposées par l'APEC.
- Accompagner les recruteurs dans leur recherche de candidat(e)s de manière à leur garantir la meilleure exposition de leur communication et favoriser les pratiques permettant d'optimiser les chances de succès : l'APEC mène une action de prospection auprès des entreprises pour leur faire connaître les moyens de diffusion des offres d'emploi, leur assure un accès équitable et favorise la professionnalisation des personnes chargées du recrutement au sein des entreprises. Elle veille en outre à la diffusion des dispositifs arrêtés par les partenaires sociaux et les actions que ceux-ci entendent promouvoir, ce type d'action pouvant varier dans le temps en fonction des priorités.
- Favoriser l'accès au premier emploi : l'APEC mène une action en direction des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur pour favoriser leur accès au premier emploi et réduire la période de recherche de celui-ci. Pour remplir cette mission, le mandat prévoit que l'APEC développe des outils de communication afin d'informer les jeunes diplômés sur la situation du marché de l'emploi, qu'elle mette en place des services à distance et en proximité permettant aux jeunes diplômés de maîtriser les techniques de recherche d'emploi et qu'elle noue des partenariats avec les services d'orientation des établissements d'enseignement supérieur.

- Développer un programme d'études permettant de mieux connaître les réalités du marché de l'emploi des cadres : le mandat charge l'APEC de mettre en œuvre un programme d'études permanentes ou ponctuelles portant sur l'état du marché de l'emploi et destinées à être mises librement à la disposition de tous les acteurs de ce marché. Ces études sont réalisées par une équipe spécialisée au sein de l'APEC ou par des prestataires extérieurs. Elles doivent aussi être diffusées le plus largement possible, notamment dans les médias. Le programme d'études, validé chaque année par les partenaires sociaux, doit fournir des données qualitatives et quantitatives sur la situation du marché de l'emploi en France et en Europe. Une attention particulière est portée aux conditions d'accès des jeunes diplômés au premier emploi. Enfin, l'association doit veiller à développer des référentiels relatifs aux métiers et fonctions.

1.2.3.3. Le mandat prévoit les modalités de compensation des charges engagées

- [848] La seconde partie du mandat est consacrée à la compensation des dépenses engagées pour réaliser les missions de service public.
- [849] Celle-ci est réalisée par une contribution obligatoire due pour chaque cadre employé par une entreprise. Son taux est fixé à 0,06% de la rémunération, réparti à raison de 0,036% à la charge de l'employeur et de 0,023% à celle du collaborateur.
- [850] Le mandat prévoit bien la mise en place d'une comptabilité analytique afin de séparer les charges et les produits entre les activités de différentes natures et de calculer les résultats par activité. Cette mesure est nécessaire pour pouvoir distinguer les activités qui bénéficient du produit de la contribution obligatoire de celles qui n'en bénéficient pas.
- [851] Le mandat prévoit : « *Le montant de la compensation ne peut dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution de la mission de service d'intérêt économique général, en tenant compte des recettes qui y sont affectées et du fait que l'APEC, étant une association à but non lucratif, sa gestion doit tendre vers l'équilibre* ». Cependant le mandat précise que « *de faibles excédents d'un exercice puissent être affectés à des réserves qui doivent ensuite financer des actions récurrentes ou ponctuelles dans le strict champ des missions [de service public]* ».
- [852] Le mandat confie le contrôle des sommes engagées à la fois aux partenaires sociaux et à l'Etat :
- « *Les Partenaires sociaux contrôlent chaque année la conformité des dépenses engagées avec les missions confiées, tant lors du vote du budget de l'APEC que de l'approbation de ses comptes annuels* » ;
 - « *La comptabilité analytique transmise par l'APEC permet à l'Etat de s'assurer que seuls les coûts et recettes liés au service d'intérêt économique général sont pris en considération pour le calcul de la compensation de service public* » ;
 - « *Dans le cas où la mise en œuvre des programmes d'action de l'APEC se solderait par des excédents récurrents révélant une surcompensation, les Partenaires sociaux conviennent d'examiner toute mesure appropriée pour les résorber et de tenir l'Etat informé des mesures prises.* »
- [853] Les pouvoirs de contrôle de l'Etat se cantonnent à un pouvoir d'observation, tant sur le budget prévisionnel que sur les réalisations :
- « *Au plus tard un mois après l'adoption du budget annuel et des programmes d'actions par le Conseil d'administration de l'APEC, ceux-ci, accompagnés de la comptabilité analytique prévisionnelle relative au même exercice, sont transmis à l'Etat. Les documents de comptabilité analytique concernent l'ensemble des activités de l'APEC, financées ou non par le produit de la cotisation, font apparaître et expliquent les écarts entre le prévisionnel de l'année en cours et le réalisé de l'année précédente. L'Etat peut faire des observations auprès des organes d'administration de l'APEC.*

Un mois au plus tard après l'examen des comptes annuels par le Conseil d'administration de l'APEC, celle-ci transmet les états financiers (rapport de gestion, bilan, comptes de résultat) à l'Etat, accompagnés de la comptabilité analytique détaillée annuelle relative au même exercice. Cette comptabilité analytique, qui concerne l'ensemble des activités de l'APEC, qu'elles soient financées ou non par le produit de la cotisation, fait apparaître et explique les écarts par rapport au projet initialement adopté. L'Etat peut faire des observations auprès des organes d'administration de l'APEC.

Pour l'année 2008 et à titre transitoire, l'APEC transmet à l'Etat la comptabilité analytique de l'année 2007, ainsi qu'une comptabilité analytique prévisionnelle pour l'année 2008 ».

1.2.4. Le mandat finalement adopté diffère sensiblement du projet de mandat d'intérêt général du 27 juin 2008

[854] Le mandat finalement adopté compte trois missions de moins que dans le texte du 27 juin 2008 : « assurer une présence sur l'ensemble du territoire national », « promouvoir un principe de solidarité nationale » et « développer une coopération avec la nouvelle institution créée par la loi du 13 février 2008 ». Les deux premières n'ont pas été reprises comme missions en tant que telles par le mandat final mais font simplement partie des grandes orientations énoncées dans son introduction. La troisième, qui impliquait le maintien de la co-traitance, a été supprimée.

[855] En ce qui concerne les missions communes aux deux documents, plusieurs modifications sont à noter :

- Pour les études, le document final ne retient pas de descriptif détaillé et nominatif des études à réaliser mais met l'accent sur le rôle des partenaires sociaux dans la validation du programme d'études ;
- La mission d'accompagnement des entreprises et des recruteurs n'est plus abordée de manière concrète dans le mandat final : elle reste très théorique et énonce surtout les principes que l'action de l'APEC devra respecter ;
- Enfin, le document final ne comporte pas les précisions du document initial quant aux prestations offertes aux cadres en activité.

[856] C'est en ce qui concerne les aspects financiers de la coopération entre l'Etat et l'APEC que les deux documents divergent le plus. En effet, le mandat d'intérêt général du 27 juin 2008 prévoyait une plus grande implication de l'Etat dans le contrôle de la gestion financière de l'APEC. Il se voyait octroyer un droit de contrôle de la conformité des activités de l'APEC avec la convention et le texte avait prévu qu'il puisse procéder à des contrôles sur place sur l'ensemble des activités de l'association : « *A tout moment, l'Etat peut se faire communiquer par l'APEC tout document ou état de compte permettant de s'assurer de la conformité des activités de l'APEC au regard de sa mission de service public et de la bonne exécution de la présente convention. A cette fin, l'Etat peut également procéder à des contrôles sur place ; ces possibilités de contrôle s'étendent aussi bien aux activités financées par le produit de la cotisation qu'à celles qui ne le sont pas* ».

[857] En ce qui concerne les contrôles sur place, cette suppression a peu d'impact compte tenu des compétences légales de l'Inspection générale des affaires sociales et de la Cour des comptes..

- [858] Le point de désaccord le plus important avec l'APEC, qui a également disparu du document final, était celui qui rendait obligatoire la transmission à l'Etat de la comptabilité analytique prévisionnelle annuelle de l'association dans l'optique d'une validation préalable. Devant avoir lieu au moins un mois avant sa transmission aux partenaires sociaux pour le vote du budget, cette transmission aurait concerné l'ensemble des activités de l'APEC, y compris celles qui ne bénéficiant pas d'un financement par la cotisation obligatoire. Le même mécanisme était prévu pour un contrôle *a posteriori* de la comptabilité analytique de l'exercice précédent, au plus tard un mois après l'approbation des comptes par le conseil d'administration. Le mandat de service public finalement adopté prévoit la transmission de ces documents, avec la nécessité d'expliquer les écarts, mais limite le pouvoir de l'Etat à de simples observations.
- [859] Enfin, le mandat d'intérêt général de juin 2008 prévoyait qu'en cas de déficits ou d'excédents récurrents révélant une surcompensation, l'Etat et les partenaires sociaux convenaient des mesures appropriées susceptibles de le résorber. La version définitive du mandat confie ces mesures aux seuls partenaires sociaux, à qui il revient simplement d'informer l'Etat.

1.3. A ce jour, la Commission n'a pas réagi au mandat adressé par la France en janvier 2009

- [860] Conformément à la législation du « paquet Monti / Kroes », les autorités françaises ont rédigé un mandat de service public pour l'APEC, qui a été transmis à la Commission européenne au début de l'année 2009.
- [861] La Commission n'a pas adressé de nouvelle correspondance aux autorités françaises depuis son courrier du 6 février 2008, et son appréciation portée tant sur la base juridique utilisée (l'article 106§2 du TFUE) que sur le contenu du mandat de service public est inconnue au moment du contrôle. La Commission peut adresser des demandes de renseignements complémentaires.
- [862] Dans l'hypothèse où la Commission confirmerait la nature d'aide d'Etat du financement de l'APEC par cotisation obligatoire, la procédure prévue par le règlement du Conseil du 22 mars 1999⁸⁹ pour les régimes d'aide existants s'appliquerait d'après la DAJ. Lorsque la Commission considère qu'un régime d'aide existant n'est pas ou n'est plus compatible, l'Etat membre dispose d'un mois pour présenter ses observations. Si la Commission maintient sa position, elle adresse à l'Etat membre une recommandation proposant l'adoption de mesures utiles. Si l'Etat membre n'accepte pas les mesures proposées, la Commission peut ouvrir la procédure formelle d'examen de l'aide.
- [863] Dans cette dernière hypothèse, la Commission devrait présenter les raisons qui l'incitent à douter de la compatibilité de l'aide, et inviter les parties intéressées, sous un mois, à présenter leurs observations. Au terme des réponses apportées par l'Etat membre et d'une éventuelle modification du projet, la Commission devrait prononcer une décision sous 18 mois, concluant :
- Soit à l'absence d'aide,
 - Soit à l'existence d'une aide compatible (décision positive),
 - Soit à l'existence d'une aide compatible sous conditions (décision conditionnelle),
 - Soit à l'existence d'une aide incompatible (décision négative) avec récupération de l'aide versée.
- [864] En cas d'aide prétendue illégale, la Commission peut, après présentation des observations de l'Etat membre, produire une injonction de suspendre ou de récupérer provisoirement l'aide, jusqu'à ce qu'elle statue sur la compatibilité de l'aide.

⁸⁹ Règlement (CE) n°659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE

- [865] Toute aide à l'égard de laquelle le délai de prescription a expiré est réputée être une aide existante. Les pouvoirs de la Commission en matière de récupération d'aide sont soumis à un délai de prescription de 10 ans. Ce délai de prescription commence le jour où l'aide illégale est accordée au bénéficiaire (art 15 règlement du 22 mars 1999).
- [866] Ce délai porterait sur une période de 10 années à compter de la décision négative de la Commission, d'après la DGEFP.
- [867] La récupération ne pourrait porter que sur les aides perçues à compter de l'ouverture de la procédure formelle d'examen, d'après la DAJ. Le régime d'aide serait réputé existant depuis son dernier arrêté modificatif, à savoir l'arrêté ministériel d'élargissement du 18 juillet 1990. En conséquence, il serait réputé prescrit depuis juillet 2000. Intervenue 5 ans après l'expiration du délai de prescription, le 7 septembre 2005, la première demande d'information de la Commission n'aurait donc pas modifié le caractère existant du régime. La Commission ne pourrait par conséquent, si elle statuait sur l'incompatibilité du dispositif, que demander sa modification ou sa suppression pour l'avenir. La mission se range à cette dernière argumentation.

2. LE MANDAT ADOPTE A LA FIN DE L'ANNEE 2008 DEVRAIT ETRE CONSOLIDE

2.1. *La qualification d'aides d'Etat des cotisations obligatoires perçues par l'APEC est très probable*

- [868] L'article 107-1 du TFUE prévoit : « *Sauf dérogations prévues par le présent traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.* »
- [869] Tant la DGEFP que la DAJ analysent les cotisations obligatoires perçues par l'APEC comme des aides d'Etat, car les quatre critères en sont réunis :
- L'APEC exerce une activité économique,
 - Au regard de la réglementation européenne, l'APEC doit être considérée comme une entreprise,
 - L'aide est susceptible d'affecter les échanges entre États membres et de fausser la concurrence,
 - Des ressources d'Etat sont transférées à l'APEC.
- [870] Avant l'adoption du mandat de service public, l'APEC soutenait en effet que les cotisations obligatoires ne constituaient pas des ressources d'Etat, mais des contributions versées par les entreprises et leurs salariés. Trois jurisprudences étaient citées à l'appui de ces arguments⁹⁰.
- [871] La direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, interrogée par la mission, considère que la qualification d'aide d'Etat ne fait guère de doute. Les autorités françaises comme le conseil d'administration de l'APEC ont reconnu la nature d'aide d'Etat de ces financements en adoptant le mandat de service public de l'association.
- [872] Certains administrateurs de l'APEC rencontrés par la mission ont toutefois indiqué poursuivre leurs investigations, à l'aide de conseils juridiques, sur cette question.

⁹⁰ CJCE, 13 mars 2001, *PreussenElektra* ; CJCE, 21 septembre 1999, *Brentjens'Handelsonderniging BV c/ Stichting Bedrijfspensioenfondsvoor de Handel in Bouwmaterialen* et CJCE, 15 juillet 2004, *Pearle*.

[873] En tout état de cause, la mission estime que la forte probabilité de qualification des cotisations comme des aides d'Etat nécessite de mettre en œuvre les moyens susceptibles de réduire les risques juridiques liés à une telle qualification pour l'APEC, comme le mandat de service public a commencé à le faire. Dès lors, il importe de consolider le mandat d'un point de vue juridique.

2.2. Le mandat de service public présente des lacunes au regard des obligations communautaires

[874] L'encadrement communautaire des aides d'Etat sous forme de compensations de service public du 29 novembre 2005, prévoit : « *La responsabilité de la gestion d'un service d'intérêt économique général doit être confiée à l'entreprise concernée au moyen d'un ou de plusieurs actes officiels, dont la forme peut être déterminée par chaque Etat membre. Ce ou ces actes, doivent notamment indiquer :*

- a) La nature précise des obligations de service public et leur durée ;*
- b) Les entreprises et le territoire concernés ;*
- c) La nature des droits exclusifs ou spéciaux éventuellement octroyés aux entreprises ;*
- d) Les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation ;*
- e) Les modalités de remboursement des éventuelles surcompensations et les moyens d'éviter ces surcompensations. »*

[875] La mission considère que le mandat de service public adressé à la Commission en janvier 2009 présente des lacunes au regard de ces obligations, à trois titres.

2.2.1. La description des services d'intérêt général exercés par l'APEC n'est pas assez précise

[876] Le mandat est par nature peu précis. Il fait référence à des activités se rattachant à des catégories de nature différente. Trois thèmes désignent clairement les principaux publics de l'APEC (cadres, recruteurs, jeunes diplômés), tandis que les deux autres font référence au vecteur de diffusion (sites Internet) ou aux produits eux-mêmes (études). Une telle formulation est par nature favorable aux recouvrements et aux lacunes. Par exemple, la réalisation de « chats » à destination des jeunes diplômés pourra être intégrée aux activités d'intérêt général soit en vertu du public ciblé soit en vertu du vecteur utilisé. De même, l'accueil et le conseil aux demandeurs d'emploi en-dehors de la contractualisation avec Pôle emploi n'est pas explicitement couvert par le périmètre du mandat, mais pourrait se fonder sur une interprétation extensive de la mission de service public visant à « contribuer à renforcer la maîtrise de leur environnement par les cadres ».

[877] La rédaction du mandat apparaît relativement large. Trois exemples peuvent être cités de dispositions du mandat recouvrant à la fois, dans l'offre de services actuelle de l'APEC, des prestations préfinancées et des prestations facturées :

- Au titre de la mission visée au point 1.1 « *Contribuer à renforcer la maîtrise de leur environnement professionnel par les cadres* », le mandat prévoit « *l'apport de conseil et de méthodologie en utilisant les outils de communication à distance, (...) l'entretien individuel ou le travail en groupe. Cet apport prend la forme d'entretiens de diagnostic, d'ateliers thématiques (formalisation du projet, élaboration de la communication, capacité à prospecter et argumenter...), d'ouvertures sur les besoins des entreprises dans l'espace économique européen.* ». Aujourd'hui, les entretiens individuels et ateliers collectifs destinés à apporter des conseils et de la méthodologie peuvent prendre la forme de bilans facturés ou de prestations d'accompagnement gratuites dispensées dans le cadre d'un programme d'aide à la mobilité (PAM).

- Au titre de la mission visée au point 1.3 relatif à l'accompagnement des recruteurs, le mandat prévoit « *de favoriser la professionnalisation des personnes chargées de recrutements au sein des entreprises, et de diffuser de bonnes pratiques optimisant le fonctionnement du marché du travail* ». Or, des formations actuellement facturées peuvent répondre à cet objectif.
- Enfin, au titre du point 1.4 « *Favoriser l'accès au premier emploi* », le mandat prévoit que l'APEC met en œuvre « *des partenariats avec les écoles supérieures d'ingénieurs et de commerce ainsi qu'avec les universités et leurs services d'orientation (actions de communication, accompagnement des personnels des services d'orientation, aide à la création de ces services...)* ». Or, il est prévu que ces services, offerts gratuitement jusqu'en 2009 aux universités et grandes écoles dans le cadre de conventions de partenariat, fassent l'objet de facturations à compter de 2010, les établissements universitaires disposant désormais, d'après la direction générale de l'APEC, des budgets nécessaires⁹¹.

[878] En effet, une partie des activités de l'APEC peuvent, selon les circonstances, se ranger tour à tour dans le domaine préfinancé ou dans le domaine facturé. Les études du département des études et recherches (DER) peuvent selon les cas être préfinancées dans le cadre du programme de travail de l'APEC ou facturées à des commanditaires. La question est celle de l'adaptation du droit communautaire de ce point de vue (définition essentialiste d'un service public socle et non d'une adaptation permanente aux besoins). Ce caractère malléable du périmètre du service public permet, selon la direction générale de l'APEC, une adaptation aux besoins, les préfinancements pouvant s'orienter vers ce qui n'est pas couvert par le marché, alors même que le périmètre de ce dernier tend à s'accroître.

[879] Si l'adaptabilité des services offerts au titre du service public demeure nécessaire, la précision *a priori* des types de prestations s'intégrant au service public est souhaitable. A cet égard, la mission est favorable à une définition plus précise de ces prestations d'intérêt général, afin d'éviter les problèmes de périmètre.

[880] Le mandat initial, dit « d'intérêt général », du 27 juin 2008, se montrait plus précis quant à la nature des prestations de service public, concernant plusieurs des points pour lesquels de possibles confusions de périmètre ont été soulevées :

- Au titre de la mission « *Contribuer à renforcer la maîtrise de leur environnement professionnel par les cadres* », le premier mandat prévoyait « *l'apport de conseil et de méthodologie en utilisant les outils de communication à distance (...) l'entretien individuel ou le travail en groupe, allant jusqu'à des parcours d'accompagnement à la mobilité structurés – ateliers ciblés autour de la mobilité et la recherche d'emploi, l'argumentation de la candidature, la préparation d'un projet, l'utilisation des outils de recherche, de réseaux et de documentation, la création d'entreprises, la mobilité internationale ; entretiens individuels de diagnostic et de résolution de problème, conseil-relais à distance, destinés à favoriser et accélérer l'action.* ».
- Au titre de la mission relative à l'accompagnement des recruteurs, le mandat d'intérêt général de juin 2008 prévoyait : « *Concrètement, cette mission est mise en œuvre via différentes modalités. D'une part, des fonctionnalités sont mises à disposition des recruteurs sur le système d'informations, permettant à ceux-ci de publier leurs offres, valoriser leur entreprise et accéder à la base des candidatures. D'autre part, des sessions d'information et de formation portant sur la mise en relation sont organisées soit chez le client, soit dans les centres APEC, en individuel ou en collectif. Dans ce cadre, l'expertise et le conseil autour des meilleures méthodes de recherche et mise en relation sont valorisées auprès des entreprises* ».

⁹¹ L'offre de service en direction des établissements d'enseignement supérieur ne pourra cependant être exclusivement facturée sans méconnaître la lettre du mandat.

- Au titre du programme d'études, le mandat d'intérêt général de juin 2008 prévoyait une liste d'exemples d'études récurrentes et les thématiques couvertes par les travaux *ad hoc* préfinancés.

[881] Par ailleurs, la nature des opérations d'accompagnement des demandeurs d'emploi demeure ambiguë dans le mandat finalement adopté. Le mandat de service public définit les principes suivants en ce qui concerne l'accompagnement par l'APEC des demandeurs d'emploi : « *la recherche d'une meilleure efficacité du service public de l'emploi conduit les Partenaires sociaux et l'Etat, conformément à l'alinéa premier de l'article L-5311-4 du Code du Travail, à inviter l'APEC à coopérer avec l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail. A ce titre les deux organismes sont autorisés à convenir, sous le contrôle de leur conseil d'administration respectif et dans le respect du droit de la commande publique, toute coopération qui s'inscrit dans le champ de leurs missions. Le cas échéant, les services rendus par l'APEC à l'opérateur public feront l'objet d'une rémunération pour couvrir les frais engagés sans que ces actions ne puissent se confondre avec les missions d'intérêt général définies par le présent mandat et pour lesquelles elle bénéficie d'une compensation dont les conditions sont rappelées ci-après [il s'agit des cinq missions d'intérêt général figurant dans le corps du mandat de service public].* »

[882] L'ensemble des interlocuteurs de la mission, et en particulier les rédacteurs du mandat, ont indiqué que l'objet de cette disposition était d'exclure l'accompagnement des demandeurs d'emploi du périmètre du service public, afin d'inscrire l'APEC dans une logique de sous-traitance pour cette activité et non plus dans une logique de co-traitance.

[883] Cependant, plusieurs éléments de rédaction amènent à douter de l'idée selon laquelle le texte du mandat de service public limite les relations de l'APEC et de Pôle emploi à de seules relations de maître d'ouvrage à fournisseur dans le cadre de la commande publique.

- Si le principe du respect du droit de la commande publique est affirmé, toute coopération qui s'inscrit dans le champ des missions respectives de Pôle emploi et de l'APEC est autorisée sous le contrôle des conseils d'administration des deux organismes ;
- La rémunération de l'APEC pour services rendus dans ce cadre est prévue « *le cas échéant* », « *pour couvrir les frais engagés* ».

[884] L'existence d'une relation de marché public ne saurait se confondre avec l'idée générale d'une coopération entre deux organismes financés par des ressources publiques. Par ailleurs, l'idée que l'APEC puisse ne pas être rémunérée (rémunération « *le cas échéant* ») et l'idée selon laquelle cette rémunération n'aurait vocation qu'à couvrir les frais engagés (donc à l'exclusion de l'idée de marge bénéficiaire) incite à penser que dans sa rédaction actuelle, le mandat autorise des relations contractuelles entre les deux organismes, incluant des prestations de services, qui n'entreraient pas dans le périmètre de la commande publique.

[885] Le contenu des missions d'intérêt général confiées à l'APEC par le mandat entretient également l'idée selon laquelle l'association pourrait continuer d'entretenir des relations partenariales avec Pôle emploi en-dehors du cadre de la commande publique. Ainsi le point 1.2 consacré aux systèmes d'information prévoit : « *En complémentarité avec les dispositifs opérationnels mis en place par le service public de l'emploi, l'APEC développe une approche spécifique adaptée au segment du marché de l'emploi correspondant à celui défini d'un commun accord entre les Partenaires sociaux et les Pouvoirs publics. Elle privilégie également les échanges d'informations avec le ou les opérateurs publics.* »

2.2.2. Les paramètres de calcul, de contrôle et de révision du montant des cotisations versées en contrepartie des missions d'intérêt général ne sont pas mentionnés

[886] Le mandat ne précise pas les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation des missions d'intérêt général, alors que l'encadrement communautaire de 2005 le prévoit.

- [887] Le mandat ne prévoit pas de montant de compensation pour chacune des missions d'intérêt général. Il ne prévoit par ailleurs ni le volume des prestations à produire, ni les objectifs à atteindre et les indicateurs permettant d'en évaluer la réalisation.
- [888] A titre de comparaison :
- la convention pluriannuelle tripartite Etat / Unédic / Pôle emploi pour la période 2009-2011 prévoit ces objectifs et les indicateurs qui y sont liés ;
 - la convention d'objectifs entre l'Etat et l'AGEFIPH 2008-2010 stipule qu'une annexe annuelle synthétise les engagements physico-financiers mobilisés par les signataires pour la réalisation des objectifs du document et fixe des montants triennaux correspondant aux axes et chapitres de la convention.
- [889] La DAJ, interrogée par la mission, a précisé le contenu des obligations : il s'agit non d'indiquer nécessairement le montant précis de la compensation à attribuer mais de préciser la base de calcul utilisée. Ainsi est-il possible que les paramètres de calcul soient constitués, par exemple, par une prévision des recettes de cotisation et par des prévisions de dépenses pour chacune des missions de service public, établies sur la base de la comptabilité analytique de l'exercice précédent.
- [890] Enfin, les contrôles de l'Etat figurant dans le mandat de service public paraissent limités tant du point de vue du droit communautaire que de la réalité du droit interne qui s'impose d'ores et déjà à l'APEC, en dehors des obligations européennes. L'encadrement communautaire prévoit : *« Les Etats membres doivent procéder, ou faire procéder, à un contrôle pour s'assurer qu'il n'y a pas eu de surcompensation. »* De telles dispositions sont absentes du mandat, alors même qu'elles peuvent s'imposer en vertu de textes qui lui sont extérieurs (présence du contrôle général économique et financier au conseil d'administration, pouvoirs de contrôle de l'IGAS ou de la Cour des comptes).

2.2.3. Les modalités d'évitement des surcompensations et de remboursement de celles-ci ne figurent pas dans le mandat

- [891] Le mandat reste vague sur les modalités à suivre en cas de surcompensation d'un montant élevé et ne détaille pas la marche à suivre pour permettre un remboursement de ce qui serait alors considéré une aide d'Etat incompatible avec le traité : *« Dans le cas où la mise en œuvre des programmes d'action de l'APEC se solderait par des excédents récurrents révélant une surcompensation, les Partenaires sociaux conviennent d'examiner toute mesure appropriée pour les résorber et de tenir l'Etat informé des mesures prises. »*
- [892] L'encadrement communautaire prévoit *« Lorsque le montant de la surcompensation ne dépasse par 10% du montant de la compensation annuelle, il peut être reporté sur l'année suivante (...) La situation spécifique susceptible de justifier une surcompensation supérieure à 10% doit être expliquée dans la notification à la Commission. Il convient toutefois qu'un bilan soit effectué selon une périodicité adaptée à chaque secteur d'activité qui, en tout état de cause, ne devrait pas dépasser quatre ans. Toute surcompensation constatée à l'issue de cette période doit être remboursée »*.
- [893] Sur ce point cependant, la mission remarque que les conditions de remboursement des surcompensations ne figurent ni dans la convention tripartite pluriannuelle définissant les missions de Pôle emploi, ni dans la convention d'objectifs de l'AGEFIPH.
- [894] La direction générale de l'APEC relève que la définition d'une telle procédure ne s'impose pas dès lors que le dispositif du mandat est conçu précisément pour éviter les surcompensations.

2.3. Une consolidation du dispositif juridique du mandat de service public devrait être engagée, en s'appuyant notamment sur les dispositions du premier mandat d'intérêt général du 27 juin 2008

- [895] Le mandat de service public notifié début 2009 présente des lacunes au regard des obligations de droit communautaire. Parmi les différences observées par la mission entre la lettre de ces obligations et la rédaction du mandat (cf. *supra*), le texte actuel présente deux lacunes majeures :
- La définition trop imprécise des obligations de service public, qui permet à l'APEC de ranger la quasi-totalité de ses activités (à l'exception notable des activités de placement des demandeurs d'emploi) dans le périmètre du mandat ;
 - L'absence de contrôle réel de l'emploi des cotisations obligatoires par l'Etat.
- [896] Si la mission soulève particulièrement ces deux lacunes, la conformité du mandat au droit communautaire reste à apprécier par la Commission, qui n'a pas, à ce jour, donné de suite à la transmission du mandat par les autorités françaises le 8 janvier 2009. Dès lors, l'APEC et les services de l'Etat se trouvent dans une situation de forte incertitude, la réponse de la Commission européenne conditionnant nombre des décisions stratégiques concernant l'association.
- [897] Dans ce contexte, la mission invite l'APEC à apporter les éléments d'amélioration nécessaires dans les conditions de définition et de suivi de sa comptabilité analytique (cf. rapport II.2.2).
- [898] Au-delà, dans l'attente de la réponse de la Commission européenne, la DGEFP et l'APEC devraient mener une réflexion préalable, visant à apporter, le moment venu, des améliorations au dispositif du mandat de service public, qui permettraient de faire face aux limites juridiques soulevées jusqu'à présent. Les délais offerts par l'ouverture d'une procédure formelle d'examen d'aides d'Etat sont relativement courts, et la mission considère qu'il convient de préparer dès à présent les réponses aux demandes de la Commission.
- [899] En effet, ce n'est qu'à partir des interrogations formulées en matière de respect du droit de la concurrence par la Commission européenne que l'Etat a engagé une procédure de définition des missions de service public de l'APEC. La DGEFP avait initialement affirmé son intention de traduire ces engagements par un contrat pluriannuel de performance. Elle s'est finalement traduite par la simple notification d'un mandat de service public, accepté à l'unanimité par le CA le 6 novembre 2008. La rédaction de ce document a été marquée par l'urgence. Ses lacunes en sont la probable conséquence.
- [900] La mise au point d'un projet de convention d'application du mandat de service public permettrait d'apporter des compléments particulièrement utiles au mandat actuel. Il s'agirait de préciser le contenu des obligations de service public de l'APEC afin de permettre leur chiffrage, d'une part, et de prévoir des modalités réelles de contrôle de l'Etat sur l'emploi des cotisations obligatoires, d'autre part. La précision des procédures applicables en cas de surcompensation pourrait se borner à reprendre les dispositions de l'encadrement communautaire sur ce point : possibilité de report sur l'année suivante d'une surcompensation inférieure ou égale à 10% ; bilan effectué tous les 4 ans maximum ; remboursement des surcompensations constatées à l'issue de cette période.
- [901] Si les négociations relèvent bien évidemment des parties à ce projet de convention, la mission suggère d'intégrer dans le projet :
- Au titre de la précision des obligations de service public : la définition de prestations ou de types de prestations devrait compléter la désignation des activités par publics, par exemple :
 - Pour les cadres actifs et les jeunes diplômés : la mise à disposition de prestations comprenant des services en ligne, la possibilité de bénéficier d'un entretien individuel de diagnostic dans un centre APEC, l'accès à des ateliers thématiques en fonction des besoins détectés lors de l'entretien de diagnostic, etc.

- Pour les entreprises : la diffusion gratuite des offres ainsi qu'une prestation de conseil en matière de rédaction des annonces, le diagnostic marché, la possibilité d'utiliser la *Candidapec* et de bénéficier d'une présentation d'entreprise sur le site *apec.fr*, etc.

La rédaction du premier projet de mandat d'intérêt général du 27 juin 2008, qui comprenait des exemples de prestations préfinancées, pourrait constituer une source d'inspiration précieuse à cet égard.

- Au titre du contrôle de l'Etat, la désignation d'un membre du contrôle général économique et financier avec voie consultative au sein du conseil d'administration de l'APEC, la reconnaissance de la possibilité pour l'Etat de se voir communiquer l'ensemble des documents budgétaires ou encore de réaliser des contrôles sur place seraient des éléments susceptibles de répondre aux exigences communautaires sans porter atteinte à l'autonomie budgétaire des partenaires sociaux.

[902] Une telle démarche suppose que l'Etat définisse, pour la première fois, les missions de service public qu'il entend confier à l'association dans le cadre des politiques de l'emploi qu'il mène. A cet égard, la réflexion pourrait emprunter plusieurs directions, suggérées tant par les priorités actuelles de la politique de l'emploi que par l'expérience de l'APEC dans ces domaines :

- L'emploi des seniors, l'APEC ayant l'expérience de l'accompagnement renforcé de cette catégorie (« *Etap'carrières* »)
- L'encouragement à la diversité, l'APEC ayant mis en œuvre des expérimentations visant particulièrement les jeunes diplômés des zones urbaines défavorisées (*Avenir 93* en 2006, opération jeunes demandeurs d'emploi résidant en zones urbaines sensibles en 2009) ;
- L'encouragement à l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes, l'APEC ayant mené des expérimentations en la matière (opération de parrainage « *Elles débutent avec elles* »)

[903] Cette démarche supposerait que l'APEC accepte, de son côté, la co-définition de ses missions avec l'Etat sous une forme contractuelle, dans le respect de l'autonomie de gestion des partenaires sociaux.

[904] Tant l'exigence de précision des activités de service public que les exigences de contrôle de l'Etat supposent de quantifier au plus juste les charges pesant sur l'APEC au titre de ses missions de service public.

[905] La mission recommande à cet égard d'annexer à la convention d'application du mandat une fiche précisant à titre indicatif, pour la première année d'application, la liste des prestations de service public, les volumes prévisionnels correspondant à ces prestations et leur coût moyen prévisionnel.

[906] Les réalisations de l'année considérée devraient être comparées à cette annexe prévisionnelle, qui pourrait être actualisée chaque année par l'APEC. Un tel document, qui permettrait à l'Etat d'effectuer un contrôle effectif de la consommation des cotisations obligatoires par l'exécution des missions de service public, suppose au préalable de fiabiliser les systèmes d'information, afin de sécuriser le dénombrement des prestations et l'évaluation de leur coût.

[907] Une telle liste ne devrait pas être conçue comme un cadre rigide entravant les capacités d'innovation de l'APEC en matière de prestations. En revanche, sous réserve du respect d'un principe de permanence des méthodes, elle permettrait d'analyser et de suivre, dans la durée, les quantités produites et les coûts correspondant à des prestations qui sont pour la plupart pérennes. Cet outil permettrait à l'Etat de comparer ces charges détaillées avec les cotisations obligatoires perçues par l'association.

Liste des recommandations figurant dans les annexes

N°	Recommandation
1	Envisager un dispositif de révision périodique du taux de la cotisation minimisant les risques de surcompensation des charges de service public
2	Inscrire davantage l'important effort de formation de l'APEC dans le cadre de l'accord d'entreprise de 2007 pour une programmation pluriannuelle glissante, dégagant des axes prioritaires articulés avec les évolutions identifiées et explicitées des emplois et des compétences. Envisager un renforcement des formations aux outils de communication et services à distance pour accompagner la fin de la co-traitance dans les centres.
3	Intégrer les demandeurs d'emploi dans les publics visés par le dispositif de suivi de la « Valeur ajoutée perçue »
4	Réexaminer les conditions de communication des études afin d'élargir leur accessibilité pour le grand public et pour les partenaires de l'APEC, en particulier les services de l'Etat et de Pôle emploi
5	Construire une coopération avec Pôle emploi en matière de services Internet

Pièce jointe n° 1 APEC

FINANCEMENT DE LA GESTION PARITAIRE DES REGIMES DE RETRAITE COMPLEMENTAIRE AGIRC ET ARRCO

1. OBJECTIF

L'article 11 de l'Annexe 1 du 26 mars 2001 à l'accord du 10 février 2001 relatif aux régimes de retraite complémentaire Agirc et Arrco, précise dans son chapitre V- gestion paritaire, :

« Les partenaires sociaux redéfiniront l'ensemble des conditions du financement de la gestion paritaire des régimes de retraite complémentaire Agirc et Arrco. À cette fin, un groupe de travail ad hoc se réunira dans les 3 mois suivant la conclusion de la présente annexe pour aboutir à des propositions à la fin de l'exercice 2001. »

Compte tenu du nombre important de chantiers résultant de la mise en œuvre des accords du 10 février 2001, la réunion de lancement de ce chantier s'est tenue le mercredi 24 avril 2002 ; les représentants des partenaires sociaux ont demandé aux Directions générales des deux fédérations de :

Réaliser, via une enquête, un inventaire de « ce qui se fait dans les institutions de retraite complémentaire » (IRC).

Présenter ce rapport d'inventaire pour la fin du mois de septembre 2002.

2. METHODOLOGIE

Dans une volonté de confidentialité, l'enquête a été réalisée sous forme d'entretien par les deux Directeurs des fédérations, en charge de l'Audit et du Contrôle, auprès d'un échantillon représentatif d'institutions. (annexe 1)

La sélection des institutions s'est faite en combinant les critères de poids respectif dans les régimes et de secteurs professionnels ou inter professionnels. Les 28 groupes contactés représentent un peu plus de 94% de l'ensemble Agirc et Arrco. Pour compléter cette enquête nous avons également intégré les deux fédérations.

Pour préparer ces entretiens un questionnaire a été adressé à la Direction générale des institutions de chaque groupe. (annexe 2).

Ce questionnaire comporte trois parties : le cadre de financement, le type de financement et les modalités de remboursement des frais de mission.

7

GIE Agirc Arrco : Financement de la gestion paritaire des régimes de retraite complémentaire Agirc et Arrco

ANNEXE 2 : QUESTIONNAIRE

Cadre de financement

Existence d'un cadre juridique formalisé spécifique à la profession ou à l'institution

- Signataires de l'accord
- Copie de cet accord
- Périodicité
- Montant

En l'absence de cadre juridique comment les financements sont ils décidés,

- Décision
- Exécution
- Périodicité
- Montant

Type de financement

Conseillers techniques

Personnel salarié

Formation

Séminaire professionnel

Participations congrès

Publicité journaux

Dons de matériel

Contrats de prévoyance

Mise à disposition

- Véhicule
- Locaux
- Secrétariat
- Travaux d'impression et d'expédition de courrier

Autres

Frais de missions

Type de frais remboursés

- Déplacement
- Hôtel
- Frais de repas
- Quote part salaire ou rémunération

Modalité de remboursement

- Forfait (montant à préciser)
- Réel (montant à préciser et nature des justificatifs fournis)
- Existence d'avances

Remboursement identique pour tous les administrateurs ou différencié selon organisation ou poste (Présidence)

Pièce jointe n°2 : Mandat de service public



MANDAT DE SERVICE PUBLIC

- Vu les articles 86 et 87 du Traité instituant la Communauté économique européenne
- Vu l'encadrement communautaire des aides d'Etat sous forme de compensations de service public du 29 novembre 2005 (2005/C 297/04)
- Vu l'article 2 de l'ordonnance 2004-503 du 7 juin 2004 portant transposition des directives 80/723/CEE et 2006/111/CE
- Vu l'article L-5311-4 du Code du Travail
- Vu la Convention collective APEC du 18 novembre 1966, ses avenants n° 1 du 3 janvier 1969, n°2 du 9 juin 1969, n°3 du 10 avril 1973, n°4 du 21 décembre 1973, n°5 du 17 novembre 1975 et n°6 du 12 avril 1978 et ses arrêtés d'extension des 13 août 1974, 16 février 1976 et 18 juillet 1990.

L'Etat et les Partenaires sociaux se sont concertés pour adapter les modalités de fonctionnement de l'APEC aux exigences des textes d'origine européenne et notamment à l'encadrement communautaire des aides d'Etat sous forme de compensations de service public.

Ils sont donc convenus de ce qui suit.

Par une convention collective du 18 novembre 1966, ayant fait l'objet d'arrêtés d'extension successifs pris par le Ministre du travail –en dernier lieu en date du 18 juillet 1990, les Partenaires sociaux sont convenus de participer en commun à la mise en place et au fonctionnement d'une institution paritaire d'études et d'actions pour le placement et le reclassement des cadres en mobilité.

Pour ce faire, les Partenaires sociaux ont décidé de confier cette mission à l'Association pour l'Emploi des Cadres (APEC) constituée conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901, fondée et déclarée en Préfecture le 24 août 1954.

L'évolution des pratiques d'intermédiation sur le marché de l'emploi conduisent à préciser, dans le présent document, le champ de la mission de service d'intérêt économique général issu de la convention du 18 novembre 1966 ainsi que les obligations de l'APEC au regard du droit de la concurrence.

A cette occasion, il est précisé que l'intervention de l'APEC, pour ce qui est de ses missions de service d'intérêt économique général, ne se situe pas sur le terrain du placement au sens de recrutement ou tel que le pratiquent certains intermédiaires

comme les entreprises de travail temporaire. En effet les missions d'intérêt général confiées à l'APEC se situent exclusivement sur le terrain de la mise en relation en vue du placement proprement dit que celui-ci soit effectué et conclu directement par un recruteur en entreprise ou par un prestataire à qui l'entreprise l'a délégué. A ce titre, l'APEC contribue au perfectionnement du marché de l'emploi. Son intervention vise à améliorer le fonctionnement du marché du travail en créant les conditions d'un meilleur rapprochement entre l'offre et la demande.

L'APEC déploie ses actions en tenant compte d'un principe de solidarité sur lequel repose le dispositif adopté par les Partenaires sociaux. En effet, la nature comme l'intensité du service rendu à un cadre ou une entreprise sont sans lien avec le montant de cotisation que celui-ci ou celle-ci a pu verser.

S'agissant des personnes, l'APEC donne accès aux services d'intérêt général financés par la cotisation à toute personne ayant cotisé au moins une fois dans sa carrière.

S'agissant des entreprises, pour ce qui est de la diffusion des offres d'emploi et du conseil afférant à celles-ci, l'APEC respecte une stricte égalité indépendamment de leur taille, du secteur d'activité ou de leur localisation.

Les Partenaires sociaux, également soucieux des disparités de développement existant entre les différents bassins d'emploi, demandent à ce que l'ensemble des services puisse être déployé de la façon la plus large possible sur le territoire national par des implantations physiques complétées par des services à distance qui permettent de compenser les inégalités territoriales.

Par ailleurs, la transformation du périmètre et de l'organisation du service public de l'emploi conduit les Partenaires sociaux et les Pouvoirs publics, conformément à l'alinéa premier de l'article L-5311-4 du Code du Travail, à inviter l'APEC à coopérer avec l'institution mentionnée à l'article L 5312-1. A ce titre les deux organismes sont autorisés à convenir, sous le contrôle de leur conseil d'administration respectif et dans le respect du droit de la commande publique, toute coopération qui s'inscrit dans le champ de leurs missions. Le cas échéant, les services rendus par l'APEC à l'opérateur public font l'objet d'une rémunération pour couvrir les frais engagés sans que ces actions ne puissent se confondre avec les missions d'intérêt général que lui confient les Partenaires sociaux et pour lesquelles elle bénéficie d'une compensation dont les conditions sont rappelées ci-après.

1- MISSIONS D'INTERÊT GENERAL EXERCEES EN COMPLEMENTARITE DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI

Constatant que les missions d'intérêt général confiées à l'APEC par les Partenaires sociaux complètent utilement celles qui sont prises directement en charge par le service public de l'emploi, les Pouvoirs Publics conviennent que le dispositif opérationnel conçu par les Partenaires sociaux dans le cadre de la convention du 18 novembre 1966 couvre les missions suivantes :

1.1- Contribuer à renforcer la maîtrise de leur environnement professionnel par les cadres.

Les Partenaires sociaux considèrent qu'il est essentiel de sensibiliser les cadres à l'enjeu d'une gestion anticipatrice de la vie professionnelle et que les actions préventives sont aussi importantes que les actions d'accompagnement lorsqu'une rupture est constatée. En conséquence, l'Etat leur confie le soin de veiller à ce que les actions opérationnelles de l'APEC reflètent bien ces préoccupations.

C'est pourquoi, l'APEC doit, en amont des interventions de reclassement et de placement de l'opérateur public :

- concevoir, développer et renforcer tout moyen permettant d'accompagner le développement de la flexibilité grandissante du marché de l'emploi
- aider les cadres à mieux maîtriser leur évolution de carrière et à faire face aux risques inhérents au fonctionnement du marché de l'emploi.

Pour ce faire, l'APEC consacre prioritairement ses ressources à :

- l'information des cadres sur les évolutions du marché ainsi que sur les mesures de politique de l'emploi définies et portées par les Partenaires sociaux ou les Pouvoirs Publics ;
- leur sensibilisation à la nécessité d'une veille active et d'une évaluation régulière de l'adéquation de leurs compétences et de leur projet avec les besoins et les évolutions du marché ;
- l'apport de conseil et de méthodologie en utilisant les outils de communication à distance, l'entretien individuel ou le travail en groupe. Cet apport prend la forme d'entretiens de diagnostic, d'ateliers thématiques (formalisation du projet, élaboration de la communication, capacité à prospecter et argumenter...), d'ouvertures sur les besoins des entreprises dans l'espace économique européen.

Le service rendu par l'APEC, au-delà de la mise à disposition d'informations et de données opérationnelles par le développement de moyens de communication et de conseil à distance, repose sur une relation de proximité qui se matérialise par :

- le déploiement d'un réseau d'implantations physiques sur le territoire compatible avec ses moyens et ses obligations d'équilibre financier,
- la garantie d'accueillir dans ces implantations tout salarié ayant au moins une fois acquitté une cotisation à l'Association,
- la garantie de consacrer à chaque bénéficiaire un accueil personnalisé (entretien individuel avec un spécialiste) dont l'objet est de permettre de s'orienter soit vers d'autres prestations développées par l'APEC soit vers d'autres opérateurs (conseils en recrutement ou en évolution professionnelle, organismes de formation, etc.)

- 1.2- Créer et développer un système d'information permettant aux personnes en recherche d'emploi ou en mobilité d'accéder de façon fiable au marché.

L'objectif poursuivi par les Partenaires sociaux étant d'améliorer le fonctionnement du marché, l'APEC consacre une part de ses ressources à la conception, à la maintenance, à l'évolution de tout système d'information permettant de rendre le marché le plus transparent et le plus fluide possible. L'Association veille à adapter les moyens mis en œuvre à l'évolution des comportements des acteurs, des techniques disponibles et des besoins du marché.

Un tel dispositif a pour objet de permettre à toute personne susceptible de faire acte de candidature d'accéder à toutes les opportunités pouvant correspondre à sa recherche que cette personne soit en emploi ou non, cadre ou non.

En complémentarité avec les dispositifs opérationnels mis en place par le service public de l'emploi, l'APEC développe une approche spécifique adaptée au segment du marché de l'emploi correspondant à celui défini d'un commun accord entre les Partenaires sociaux et les Pouvoirs publics. Elle privilégie également les échanges d'informations avec le ou les opérateurs publics.

- 1.3- Accompagner les recruteurs dans leur recherche de candidat(e)s de manière à leur garantir la meilleure exposition de leur communication et favoriser les pratiques permettant d'optimiser les chances de succès.

L'APEC développe une action de prospection auprès des entreprises pour leur faire connaître les moyens de diffusion de leurs offres d'emploi mis à leur disposition.

L'accès à ces outils se fait dans les mêmes conditions pour toutes les entreprises ainsi que pour les intermédiaires auxquels elles peuvent faire appel. En conséquence, l'APEC veille à assurer un accès équitable à l'ensemble des offreurs d'emplois et à rechercher la meilleure compatibilité possible entre son propre système d'information et celui des autres acteurs.

Cette mise à disposition doit être pour l'APEC l'occasion de développer toute action et dispositif permettant de favoriser la professionnalisation des personnes chargées de recrutements au sein des entreprises, et de diffuser de bonnes pratiques optimisant le fonctionnement du marché du travail. Elle veille plus particulièrement à diffuser les dispositifs arrêtés par les Partenaires sociaux, à favoriser les actions que ceux-ci entendent promouvoir (lutte contre les discriminations, diversité sous toutes ses formes, rôle et place de la formation...). Ce type d'actions peut varier dans le temps en fonction des priorités que les Partenaires sociaux communiquent à l'APEC.

1.4- Favoriser l'accès au premier emploi.

Les Partenaires sociaux ayant souhaité que l'APEC participe à la mise en œuvre d'un principe de solidarité entre les générations, celle-ci affecte une partie de ses ressources dans le cadre de son programme d'action annuel à des actions auprès des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur pour favoriser leur accès au premier emploi et réduire la période de recherche de celui-ci.

Pour ce faire l'APEC met en œuvre :

- des outils de communication apportant aux jeunes diplômés des informations opérationnelles sur le marché de l'emploi ainsi que des offres d'emploi,
- des services tant à distance qu'en proximité leur permettant de maîtriser les techniques de recherche d'emploi et déployer une action structurée (entretiens de diagnostic et de résolution de problèmes, ateliers thématiques, évènementiels spécifiques...),
- des partenariats avec les écoles supérieures d'ingénieurs et de commerce ainsi qu'avec les universités et leurs services d'orientation (actions de communication, accompagnement des personnels des services d'orientation, aide à la création de ces services...).

1.5- Développer un programme d'études permettant de mieux connaître les réalités du marché de l'emploi des cadres.

Le programme d'actions annuel de l'APEC doit consacrer une part significative du produit des cotisations à des études permanentes ou ponctuelles qui sont mises librement à disposition de l'ensemble des acteurs du marché de l'emploi (Partenaires sociaux, administrations publiques, entreprises, cadres, étudiants et jeunes diplômés, intermédiaires du marché de l'emploi).

Pour ce faire l'APEC met en place une équipe spécialisée ayant la capacité à concevoir, piloter, réaliser ce type d'études. Elle est également autorisée à recourir à des prestataires extérieurs tant pour s'appuyer sur des expertises particulières que pour mener à bien des travaux ponctuels.

Tout en mettant à la disposition du service public de l'emploi ses études, l'APEC veille, dans le respect de ses équilibres financiers, à assurer gratuitement la diffusion la plus large possible du contenu de ses études et des informations ou conseils opérationnels qui peuvent en découler. Pour ce faire, elle peut utiliser tout moyen de diffusion offert par les techniques de l'information et de la communication et développer des contacts auprès des médias.

Validé chaque année par les Partenaires sociaux, le programme d'études vise notamment à mettre à disposition des acteurs des données relatives à l'évolution du marché de l'emploi, en France et en Europe, tant sur un plan quantitatif (volume des offres d'emploi, des recrutements, des sorties d'activité, rémunérations) que qualitatif (pratiques de recrutement, mobilité des cadres, relations des cadres avec l'entreprise). Une attention particulière est

accordée aux conditions d'accès au premier emploi des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur. L'Association veille à développer des référentiels relatifs aux métiers et aux fonctions qui puissent tout à la fois aider les professionnels du recrutement dans la formalisation de leurs besoins, les cadres dans leur démarche de mobilité et l'orientation des jeunes en formation.

2- COMPENSATION DES CHARGES ENGAGEES

2.1 - L'article 3 de la convention collective du 18 novembre 1966 (modifié par les avenants n°2 du 9 juin 1969, n°4 du 21 décembre 1973 et n°5 du 17 novembre 1975) a institué une contribution pour financer les actions envisagées dans le cadre de la dite convention.

Depuis la création de cette contribution, les dispositions législatives et réglementaires ayant évolué, l'Etat et les Partenaires sociaux conviennent de veiller à la conformité de celle-ci avec les dispositions prévues par l'Encadrement communautaire des aides d'Etat sous forme de compensation de service public du 29 novembre 2005 de la Commission européenne (2005/C 297/04).

Il est rappelé que la contribution définie par la convention du 18 novembre 1966 est due pour chaque collaborateur inscrit au titre des articles 4 et 4 bis de la convention collective du 14 mars 1947 ayant institué le régime de retraite et de prévoyance des cadres. Son taux est fixé à 0,06% de la rémunération (du premier euro jusqu'au plafond de la tranche B dudit régime) réparti à raison de 0,036% à la charge de l'employeur et de 0,024% à celle du collaborateur.

Les Partenaires sociaux sont convenus de :

- affecter à l'APEC le produit de cette cotisation pour lui permettre de couvrir les charges engagées pour remplir les missions d'intérêt général qui lui sont confiées ;
- faire recouvrer le produit de cette cotisation par les institutions de retraite et de prévoyance des cadres rattachées à l'AGIRC.

Les Partenaires sociaux contrôlent chaque année la conformité des dépenses engagées avec les missions confiées, tant lors du vote du budget de l'APEC que de l'approbation de ses comptes annuels.

2.2 - Réalisant des activités en-dehors du service d'intérêt économique général, l'APEC s'engage à tenir des comptes séparés distinguant les activités qui bénéficient du produit de la contribution précitée et les activités n'en bénéficiant pas,

conformément à l'ordonnance 2004-503 du 7 juin 2004 portant transposition des directives 80/723/CEE et 2006/111/CE.

Pour ce faire, l'APEC a mis en place une comptabilité analytique qui permet de répartir les charges et les produits entre les activités de différentes natures et de calculer des résultats par activité. Ce dispositif est fondé sur des principes de comptabilité analytique généralement acceptés, prévus en annexe à la présente convention.

Le produit de la cotisation ne pouvant en aucun cas financer des activités en dehors des missions de service public confiées à l'APEC, la répartition des coûts fixes communs au service d'intérêt général et aux autres activités doit donner une image fidèle des coûts réels supportés par chaque activité. La comptabilité analytique transmise par l'APEC permet à l'Etat de s'assurer que seuls les coûts et recettes liés au service d'intérêt économique général sont pris en considération pour le calcul de la compensation de service public. Les coûts attribués au service d'intérêt économique général peuvent couvrir tous les coûts variables occasionnés par la fourniture du service d'intérêt économique général et une part adéquate des coûts fixes communs au service d'intérêt général et aux autres activités.

2.3 - Le montant de la compensation ne peut dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution de la mission de service d'intérêt économique général, en tenant compte des recettes qui y sont affectées et du fait que l'APEC, étant une association à but non lucratif, sa gestion doit tendre vers l'équilibre.

Toutefois, des excédents ou des pertes peuvent se former du fait des évolutions de la conjoncture ou des difficultés à appréhender a priori l'ampleur des besoins. C'est pourquoi, il est admis que de faibles excédents d'un exercice puissent être affectés à des réserves qui doivent ensuite financer des actions récurrentes ou ponctuelles dans le strict champ des missions prédéfinies.

Dans le cas où la mise en œuvre des programmes d'actions de l'APEC se solderait par des excédents récurrents révélant une surcompensation, les Partenaires sociaux conviennent d'examiner toute mesure appropriée pour les résorber et de tenir l'Etat informé des mesures prises.

2.4 – Dans le but de vérifier que les ressources issues de la contribution prévue par l'article 3 de la convention collective du 18 novembre 1966 (modifié par les avenants n°2 du 9 juin 1969, n°4 du 21 décembre 1973 et n°5 du 17 novembre 1975) sont bien affectées aux missions d'intérêt général décrites dans la présente convention, l'APEC a mis en place une comptabilité analytique qui permet de répartir les charges et les produits entre les activités de différentes natures et de calculer les résultats par activité. Ce dispositif est fondé sur des principes de comptabilité analytique généralement acceptés, prévus en annexe au présent document.

Au plus tard un mois après l'adoption du budget annuel et des programmes d'actions par le Conseil d'administration de l'APEC, ceux-ci, accompagnés de la comptabilité

analytique prévisionnelle relative au même exercice, sont transmis à l'Etat. Les documents de comptabilité analytique concernent l'ensemble des activités de l'APEC, financées ou non par le produit de la cotisation, font apparaître et expliquent les écarts entre le prévisionnel de l'année en cours et le réalisé de l'année précédente. L'Etat peut faire des observations auprès des organes d'administration de l'APEC.

Un mois au plus tard après l'examen des comptes annuels par le Conseil d'administration de l'APEC, celle-ci transmet les états financiers (rapport de gestion, bilan, comptes de résultat) à l'Etat, accompagnés de la comptabilité analytique détaillée annuelle relative au même exercice. Cette comptabilité analytique, qui concerne l'ensemble des activités de l'APEC, qu'elles soient financées ou non par le produit de la cotisation, fait apparaître et explique les écarts par rapport au projet initialement adopté. L'Etat peut faire des observations auprès des organes d'administration de l'APEC.

Pour l'année 2008 et à titre transitoire, l'APEC transmet à l'Etat la comptabilité analytique de l'année 2007, ainsi qu'une comptabilité analytique prévisionnelle pour l'année 2008.



Christine LAGARDE

En annexe : Principes de comptabilité analytique



**PROCES-VERBAL DE LA RESOLUTION
ADOPTÉE PAR LE CONSEIL D'ADMINISTRATION
LORS DE SA REUNION DU 6 NOVEMBRE 2008**

Considérant :

- les articles 86 et 87 du traité instituant la Communauté économique européenne,
- l'encadrement communautaire des aides d'Etat sous forme de compensations de service public du 29 novembre 2005 (2005/C 297/04),
- l'article 2 de l'ordonnance 2004-503 du 7 juin portant transposition des directives 80/723/CEE et 2006/111/CE,
- l'article L 5311-4 du Code du Travail,
- la Convention collective APEC du 18 novembre 1966, ses avenants n°1 du 3 janvier 1969, n°2 du 9 juin 1969, n°3 du 10 avril 1973, n°4 du 21 décembre 1973, n°5 du 17 novembre 1975 et n°6 du 12 avril 1978 et ses arrêtés d'extension des 13 août 1974, 16 février 1976 et 18 juillet 1990.

Lors de sa réunion du 6 novembre 2008, le Conseil d'administration a délibéré sur l'adaptation des modalités de fonctionnement de l'APEC aux exigences des textes d'origine européenne et notamment à l'encadrement des aides d'Etat sous forme de compensation de service public.

Après avoir :

- précisé le contenu des missions d'intérêt général couvert par la cotisation obligatoire instaurée par l'arrêté d'extension du 18 novembre 1966,
- rappelé la population concernée, l'assiette et le taux de la cotisation,
- défini les modalités d'information des Pouvoirs publics ainsi que de contrôle,
- vérifié l'accord du Ministère en charge de l'emploi,

le Conseil d'administration approuve à l'unanimité le mandat de service public soumis à son examen.

Ce mandat détermine les programmes d'actions et les dispositifs budgétaires que la direction opérationnelle de l'Association doit lui proposer chaque année et mettre en œuvre sous son contrôle.

Fait à Paris, le 14 novembre 2008

Le Président

Le Secrétaire

La Secrétaire-adjointe

APEC / annexe au mandat de service public

PRINCIPES DE COMPTABILITE ANALYTIQUE ADOPTES PAR L'APEC

1 – Objet et contexte

La démarche analytique a pour finalité de faciliter la gouvernance de l'Apec, en permettant :

- ✓ de visualiser la réalité économique de l'ensemble des activités
- ✓ de suivre l'allocation de la cotisation Apec : cadres, JD, entreprises (services de proximité et services à distance)
- ✓ de piloter le résultat global des activités facturées (par gamme et par produits) en vue de l'équilibre financier
- ✓ de suivre l'activité économique de l'accompagnement des demandeurs d'emploi

La démarche analytique répond :

- ✓ aux contraintes fiscales
- ✓ aux contraintes du droit de la concurrence
- ✓ à l'objectif de renforcer, en interne, la culture économique et la capacité de pilotage de l'activité

=> en intégrant une logique commune (règles de répartition) entre la vision économique et la vision fiscale. L'approche retenue est celle des coûts complets.

La démarche analytique s'inscrit dans la suite logique de la mise en place d'un dispositif de prévision budgétaire opérationnelle (PBO) en 2007, puis 2008, qui a permis d'impliquer l'ensemble des équipes dans une démarche économique. Les analyses et les premières synthèses de ce dispositif conduisent l'APEC à optimiser ses moyens humains mis en œuvre et ceci en s'appuyant sur des outils de pilotage comportant des indicateurs métiers et financiers.

Enfin, le principe qui a guidé la construction est d'affecter la plus grande part possible des coûts au plus près de l'activité qui en a consommé les ressources, afin de minimiser la masse de coûts de structure restant à répartir.

APEC / annexe au mandat de service public

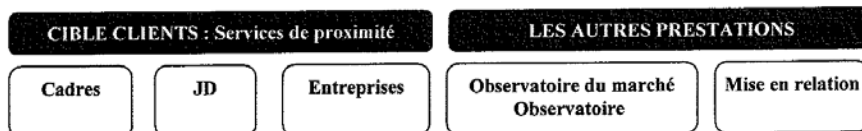
2 – Les niveaux d'analyse de la comptabilité analytique

La démarche analytique s'appuie sur une comptabilité analytique comprenant 3 axes obligatoires (à renseigner lors de la passation des écritures) :

- ✓ la nature : cet axe s'appuie sur le Plan Comptable et des dispositions législatives et réglementaires en vigueur. Les comptes comptables sont regroupés pour former des catégories analytiques : cotisations, chiffre d'affaires, masse salariale, coûts d'environnement, achats de prestations externes, etc.
- ✓ l'organisation : cet axe s'appuie sur l'organisation de l'Apec et permet, via des regroupements, d'obtenir des fonctions analytiques qui sont des pôles de responsabilité. Il existe 3 types de fonctions analytiques : les « fonctions centralisées du DSC » (ADV, Pôle Grands Comptes, etc.), les « fonctions transverses orientées clients » (Communication, Marketing, etc.) et les « fonctions centrales » (DG, DRH, DAF, etc.)
- ✓ la destination : cet axe s'appuie sur l'offre de services Apec, avec comme niveau le plus fin les différentes prestations Apec. Chaque prestation appartient forcément à l'une des 3 catégories générales : « prestations préfinancées », « prestations facturées » et « accompagnement des demandeurs d'emploi ».

LES PRESTATIONS PRÉFINANÇÉES

LES PRESTATIONS PRÉFINANÇÉES COMPRENNENT DEUX CATEGORIES :



L'ACCOMPAGNEMENT DES CADRES EN RECHERCHE D'EMPLOI

L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI CORRESPOND A CE JOUR A UN CONTRAT DE CO-TRAITANCE (FINANCEMENT PAR L'ANPE) CONCLU AVEC L'ANPE POUR DES PERIODES DE TROIS ANS. LE PRIX FACTURE COMME LES PRESTATIONS APORTEES PEUVENT VARIER D'UN CONTRAT A L'AUTRE EN FONCTION DE LA NATURE DES DIFFICULTES RENCONTREES PAR LES DEMANDEURS D'EMPLOI.

LES PRESTATIONS FACTURÉES

Les prestations facturées correspondent à des engagements accessoires de l'APEC qui visent à contribuer soit à un meilleur rapprochement Offres/demandes (évènementiels) soit à une plus grande maîtrise dans la gestion de carrière (formation des recruteurs, bilans de compétence, Courrier Cadres).

APEC / annexe au mandat de service public

3 – Les affectations directes

Elles concernent les produits et les charges que l'on peut, sans difficulté, rattacher à une prestation Apec précise parmi l'offre de services.

a) Chiffre d'affaires

Il est systématiquement affecté sur la prestation ayant fait l'objet de la facturation.

b) Masse salariale

- pour la population du réseau Apec (environ 62% des effectifs) : la clé de déversement s'appuie sur la saisie des temps (mise en place en 2005 dans le système d'information), qui permet d'identifier, pour chaque individu, le temps passé sur chaque prestation

Tout acte de production entraîne une incrémentation automatique de temps (temps standard). A chaque opération, les opérateurs ont la possibilité de modifier ce temps pour être au plus proche de la réalité. Les temps standard font l'objet d'un audit annuel. Ils sont également validés à chaque modification de l'organisation ou lors de la création de nouvelles prestations.

- pour le reste de la population (environ 38% des effectifs), une telle saisie des temps dans le système d'information n'est pas adaptée à la réalité opérationnelle. Par conséquent :

=> soit la personne est identifiée, en fonction de ses missions, comme étant dédiée à 100% à une prestation

=> soit la personne est identifiée, en fonction de ses missions, comme étant dédiée à plusieurs prestations. Dans ce cas, une estimation (effectuée une fois par an) de la répartition du temps passé sert alors de clé de déversement

c) Coûts d'environnement

Ils correspondent à l'assiette des coûts nécessaires à tout poste de travail, quelle que soit l'activité (ex : loyers et entretien des locaux, téléphone, poste informatique, etc.).

Ils se répartissent en fonction de l'ensemble de la masse salariale avec un pourcentage identique.

d) Achats de prestations externes

Il s'agit des achats externes nécessaires à la production d'un service (ex : location de salles pour un Salon Apec)

4 – Les affectations semi-directes

Elles concernent essentiellement des charges, qui sont identifiées comme étant imputables à une catégorie d'activités, sans pouvoir distinguer le niveau le plus fin, à savoir la prestation. Ces charges sont alors ventilées sur le niveau le plus fin selon des clés de répartition définies a priori, qui sont les suivantes :

APEC / annexe au mandat de service public

- a) Clé de répartition des charges affectables globalement aux activités préfinancées
- 50% => Entreprises
 - 40% => Cadres
 - 10% => JD

- b) Clé de répartition des charges affectables globalement aux activités facturées
- au prorata du chiffre d'affaires brut des différentes prestations composant les activités facturées

- c) Clé de répartition des charges affectables globalement à l'accompagnement des demandeurs d'emploi:
- au prorata du volume des commandes envoyées par l'ANPE, entre le profil PPAE2 et le profil PPAE3

5 – Les affectations spécifiques

Certaines charges, clairement identifiées, ne sont pas directement affectables à la production d'un service précis.

Elles contribuent plutôt au fonctionnement général ou à l'image de l'Apec.

Ces charges ont été affectées à 100% aux activités « préfinancées » (au regard des cotisations) :

- les charges de communication institutionnelle (ex : campagnes TV)
- les charges de développement et maintenance du système d'information interne
- les charges liées aux Comités Paritaires et aux organisations syndicales
- les charges des fonctions centrales
- l'intéressement
- les dotations aux amortissements

