

**RAPPORT DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT SUR LES MODALITES DU
TRANSFERT A PÔLE EMPLOI DES PERSONNELS DE L'AFPA CHARGES DE
L'ORIENTATION PROFESSIONNELLE DES DEMANDEURS D'EMPLOI**

L'article 12 de la loi n°2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi dispose que le Gouvernement présente au Parlement, avant le 13 février 2009, un rapport sur les modalités du transfert éventuel à Pôle Emploi des personnels de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) chargés de l'orientation professionnelle des demandeurs d'emploi. Tel est l'objet du présent rapport.

A – Présentation du dispositif mis en œuvre par l'AFPA en matière d'orientation professionnelle des demandeurs d'emploi :

L'AFPA contribue, depuis 1997, en partenariat avec l'ANPE, à l'orientation professionnelle des demandeurs d'emploi. Cette activité est maintenue suite à l'entrée en vigueur de la loi du 13 février 2008 précitée.

Elle s'inscrit dans le cadre des dispositions des articles L. 5311-1 et L. 5311-2 du code du travail qui fixent, respectivement, les missions (notamment, l'orientation et la formation des demandeurs d'emploi) et les membres du service public de l'emploi (en particulier, les services de l'État chargés de l'emploi, Pôle Emploi, l'Unédic et l'AFPA).

En 2009, les modalités de mise en œuvre de ce dispositif d'orientation s'inscrivent dans la continuité des années précédentes.

Pôle Emploi, ou ses cotraitants (Cap Emploi et missions locales), élabore un projet d'accès à l'emploi pour les demandeurs d'emploi. Les personnes qui ont besoin, pour exercer cet emploi, de suivre une formation qualifiante sont adressées par Pôle Emploi, ou ses cotraitants, au service d'orientation professionnelle de l'AFPA.

A l'AFPA, ce service d'orientation accueille, en vue de la réalisation d'un service d'appui à la définition d'un parcours qualifiant (S2), l'ensemble des demandeurs d'emploi, adressés par Pôle Emploi ou ses cotraitants, quel que soit leur niveau de qualification, notamment les plus faibles, et quelles que soient leurs caractéristiques (travailleurs handicapés, détenus, militaires en reconversion, résidents d'outre-mer souhaitant être formés en métropole et Français de l'étranger). Cet accueil s'effectue gratuitement sur l'ensemble du territoire métropolitain.

A l'issue du S2, le psychologue du travail du service d'orientation de l'AFPA propose aux demandeurs d'emploi un parcours de formation qualifiante à l'AFPA ou en dehors de l'AFPA. Il adresse sa proposition au conseiller de Pôle Emploi qui, au regard de la mission prévue à l'article L. 5312-1 du code du travail, prescrit le parcours de formation retenu. Si aucun parcours ne peut être proposé, les demandeurs d'emploi sont réorientés par l'AFPA vers Pôle Emploi, en vue d'un travail complémentaire sur leur projet professionnel (« solutions alternatives »).

Le travail d'ingénierie effectué par l'AFPA (Institut national de l'orientation et de l'insertion professionnelles – INOIP) permet de mener à bien cette activité d'orientation et de proposer une offre de service répondant aux besoins du marché de l'emploi.

B – Reproches faits au dispositif actuel :

Le dispositif actuel n'est pas totalement satisfaisant, d'une part, pour le demandeur d'emploi et, d'autre part, d'un point de vue concurrentiel.

1. Le dispositif n'est pas totalement satisfaisant pour le demandeur d'emploi

La question des délais entre les diverses étapes de ce dispositif est un élément central de la qualité du service rendu aux demandeurs d'emploi. Or, même si le délai entre l'entretien avec le conseiller de Pôle Emploi et celui avec le psychologue du travail a décru fortement depuis 2003 (2003 : 47,6 jours, 2004 : 44,4 jours, 2005 : 41,5 jours, 2006 : 36 jours, 2007 : 29,8 jours) celui-ci reste encore important (février 2008 : 21 jours ; fin 2008 : 20,9 jours, l'objectif fixé pour l'année 2008 était de 15 jours). De même, le délai moyen entre le début et la fin du S2 reste important puisqu'il est, en 2007, de 45 jours et, à fin 2008, de 25 jours.

Par ailleurs, si la proportion de demandeurs d'emploi pour lesquels il n'est pas envisagé un parcours de formation à l'issue du S2 (« solutions alternatives ») est en baisse depuis 2004 (34 % en 2004, 33,7 % en 2005, 31,9 % en 2006 et 30,7 % en 2007), sa valeur reste trop élevée (32,5 % à fin 2008, l'objectif fixé pour 2008 étant de 25 %). Cette situation complexifie le parcours du demandeur d'emploi et entraîne des dépenses inutiles.

2. Le dispositif n'est pas satisfaisant d'un point de vue concurrentiel

Le Conseil de la concurrence note au point 81 de son avis n° 08-A-10 du 18 juin 2008 relatif à une demande d'avis présentée par la Fédération de la formation professionnelle (FFP) sur les conditions d'intervention du service public de l'emploi, et plus spécifiquement de l'AFPA, que :

« S'il est important que le rôle joué par les psychologues au titre du service public de l'emploi, dont l'orientation vers une formation est un élément essentiel, demeure assuré et soit clairement identifié, lesdits psychologues ne devraient pas être employés par l'un des organismes chargé d'assurer les prestations de formation. Ces psychologues devraient par conséquent être rattachés aux services de l'Etat ».

Le dispositif mis en œuvre par l'AFPA doit évoluer afin, d'une part, de renforcer la qualité du service rendu aux demandeurs d'emploi et, d'autre part, de respecter l'avis du Conseil de la concurrence.

C – 3 scénarii d'évolutions possibles :

1. celui préconisé par l'avis du Conseil de la concurrence du 18 juin 2008 de transférer cette mission aux services de l'Etat.

La solution préconisée n'est pas envisageable dans la mesure où les services déconcentrés du ministère chargé de l'emploi ne peuvent assurer le service d'orientation professionnelle des demandeurs d'emploi pour des raisons de compétences, non détenues par les agents de ces services. Ces agents ne sont pas au contact direct avec les demandeurs d'emploi, ce qu'assurent par contre Pôle emploi et ses cotraitants.

2. transfert aux régions des crédits actuellement versés par l'Etat à l'AFPA pour la réalisation de son activité d'orientation

Dans un souci de cohérence, ce transfert devrait également concerner les crédits versés par l'Etat aux autres structures intervenant en matière d'orientation professionnelle, en particulier les missions locales, les maisons de l'emploi et Pôle Emploi.

Cette hypothèse avait été évoquée en 2003 durant la préparation du projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales. Elle a été écartée car l'orientation des demandeurs d'emploi est une composante

de la politique de l'emploi. La décentralisation de cette activité supposerait donc de revoir le niveau d'intervention publique en matière de politique de l'emploi.

3. transfert de l'activité d'orientation des demandeurs d'emploi vers une formation à Pôle emploi

Cette hypothèse, évoquée lors du débat parlementaire sur le projet de loi relatif à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi en début d'année 2008, fait sens dans la mesure où il est attendu de Pôle emploi un meilleur service au profit du demandeur d'emploi. C'est l'hypothèse que privilégie le Gouvernement car elle permet au demandeur d'emploi de bénéficier dans un même lieu de l'ensemble de l'offre de service nécessaire à son retour à l'emploi.

D – Conditions de réussite :

La nécessité juridique de faire évoluer le positionnement de cette mission d'orientation des demandeurs d'emploi vers une formation induite par l'avis du Conseil de la concurrence du 18 juin 2008 et la volonté du Gouvernement d'améliorer significativement le service rendu au demandeur d'emploi au travers de la création d'un guichet unique à Pôle emploi conduisent à retenir cette institution comme lieu d'exercice de cette mission.

Le ministre chargé de l'emploi a procédé à des consultations des membres de la gouvernance de l'AFPA pour recueillir leur avis sur les différents scénarii envisageables. Il s'est ensuite exprimé en faveur de la localisation de cette compétence à Pôle emploi lors de l'Assemblée générale de l'AFPA du 14 janvier 2009. Il a indiqué que quatre garanties essentielles doivent, dans le cadre du transfert à Pôle emploi des financements que l'Etat alloue aujourd'hui à l'AFPA pour exercer cette mission, être apportées :

- améliorer le service rendu au demandeur d'emploi dans un contexte particulier où la crise impose plus que jamais de permettre à ceux-ci d'accéder aux compétences nécessaires pour retrouver un emploi,
- assurer la continuité du service rendu tant pour l'activité d'orientation qui serait transférée à Pôle emploi que pour les activités qui resteront dans l'offre de services de l'AFPA,
- assurer la sécurité des emplois et le maintien des compétences et des savoir-faire des salariés de l'AFPA,
- sécuriser l'équilibre économique de l'AFPA.

Il a pour cela demandé aux directeurs généraux des deux institutions de lui remettre, d'ici la fin du mois de mars 2009, des propositions sur le périmètre du transfert de l'orientation professionnelle des demandeurs d'emploi vers une formation, les conditions opérationnelles et notamment financières, les garanties offertes aux salariés concernés, le calendrier et les étapes du processus. A cette occasion, les instances représentatives du personnel et les gouvernances des institutions seront consultées sur les propositions des directeurs généraux. Sur la base de leurs propositions, le Gouvernement prendra les dispositions législatives nécessaires à la sécurisation des garanties individuelles des salariés concernés.