

**Transfert de l'activité d'orientation des demandeurs d'emploi
vers la formation**

**Rapport des directeurs généraux de Pôle emploi et de l'AFPA
au Secrétaire d'Etat chargé de l'emploi**

Avril 2009

Suite à son intervention à l'assemblée générale de l'AFPA du 14 janvier 2009, Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat chargé de l'emploi, a adressé le 13 février 2009 aux directeurs généraux de Pôle emploi et de l'AFPA un courrier relatif à l'évolution de l'activité d'orientation des demandeurs d'emploi.

Dans la lettre de mission, le secrétaire d'Etat pose en principe que l'orientation professionnelle des demandeurs d'emploi, actuellement financée dans le cadre de la commande publique de l'Etat à l'AFPA, soit pleinement intégrée dans l'offre de services de Pôle emploi, avec prise d'effet au plus tard au 1er janvier 2011. Il demande que le service public de l'emploi conserve durablement une action d'orientation spécifique à destination des demandeurs d'emploi et, en conséquence, indique que le transfert opéré devra garantir le maintien du savoir-faire développé par l'AFPA dans le cadre du service public de l'emploi, et que par voie de conséquence, cette mission a vocation à être clairement identifiée dans l'offre de services de Pôle emploi et structurée au plan territorial.

Conformément à la demande du ministre, l'objet du présent rapport vise à formuler des propositions sur le périmètre du transfert, ses conditions opérationnelles et financières, les garanties offertes aux salariés concernés, le calendrier et les étapes du processus. Ces propositions doivent également permettre la continuité de l'ensemble des services actuellement assurés par l'AFPA, y compris durant la période de mise en œuvre effective de leur transfert à Pôle emploi.

1- L'orientation professionnelle des demandeurs d'emploi dans l'offre de service de Pôle emploi

11- Une nouvelle mission pour Pôle emploi

La loi du 13 février 2008 a confié à Pôle emploi une nouvelle mission « d'orientation », qui ne constituait pas précédemment une mission explicite de l'ANPE ou encore des Assedics. Des activités d'orientation et de prescription de formation étaient néanmoins déjà réalisées par les organismes désormais fusionnés, et le sont actuellement par les conseillers de Pôle emploi (premier prescripteur de formation pour les demandeurs d'emploi, environ 560 000, 200 000 orientations vers le service d'appui à la définition d'un projet de formation (S2), 22 000 bénéficiaires d'ateliers « formation » - données 2008), sans être pour autant structurées autour d'actes professionnels et d'un métier identifiés.

PAR NIVEAU DE FORMATION	ENVOIS EN FORMATION (EFO)		ENVOIS EN S2	
NIVEAU VI	41 938	7,5%	14 186	7,1%
NIVEAU V BIS	36 834	6,6%	15 237	7,6%
NIVEAU V	215 985	38,9%	85 172	42,6%
NIVEAU IV	137 872	24,8%	48 972	24,5%
NIVEAU III	67 091	12,1%	21 277	10,7%
NIVEAUX I+II	56 198	10,1%	14 900	7,5%
TOTAL	555 920	100,0%	199 745	100,0%

Les services d'orientation professionnelle de l'AFPA mènent pour leur part des actions d'élaboration de projets de formation, concernant en année pleine 220 000 bénéficiaires (au titre du service d'appui à la définition d'un projet de qualification « S2 »), constitués à 90% de demandeurs d'emploi. L'AFPA obtient dans ce registre des résultats certains en termes d'accès à la formation (70% des bénéficiaires) et à une certification professionnelle reconnue. Il convient cependant de souligner le caractère encore discontinu (les délais de réception habituellement supérieurs à 30 jours ont néanmoins été ramenés à près de 15 jours fin 2008) et insuffisamment intégré du processus entre Pôle emploi et les services d'orientation professionnelle de l'AFPA.

La création de Pôle emploi constitue de ce fait une véritable opportunité pour redéfinir l'action que menait l'ANPE dans le domaine de l'orientation et de la prescription de formation, intégrer l'apport des psychologues du travail de l'AFPA et construire un processus continu et intégré dans la nouvelle offre de service de Pôle emploi. Il convient en conséquence de construire la mission d'orientation sur des bases nouvelles : ni un simple transfert de l'activité d'orientation de l'AFPA, ni une simple addition de ce qui se faisait dans les deux institutions antérieurement. En ce sens, la construction d'une telle mission d'orientation à Pôle emploi doit permettre d'améliorer le service rendu au demandeur d'emploi.

12- La mission d'orientation de Pôle emploi : finalités et objectifs

L'orientation vise à aider les personnes à partir de leurs capacités, compétences et aspirations en lien avec la situation du marché du travail, les opportunités d'emploi et les contraintes de mobilité géographique, à prendre des décisions quant à des choix de carrière, de mobilité professionnelle et des choix d'acquisition et de développement de compétences.

Pour Pôle emploi, l'orientation s'inscrit dans une finalité globale, l'accès au marché du travail des actifs, de leur évolution professionnelle et de leur maintien sur le marché du travail. Elle contribue ainsi à sécuriser son parcours professionnel et favorise les mobilités professionnelles passant notamment par la préparation et la réalisation de projets de formation.

Le transfert des activités d'orientation à Pôle emploi permet d'offrir un ensemble de services cohérents et redéfinis articulant l'indemnisation, l'orientation et le placement, au profit des demandeurs d'emploi sur un même site ou en proximité, d'assurer une bonne coordination des actions par le conseiller personnel, et de mieux intégrer les prestations d'orientation au parcours du demandeur d'emploi.

Dans un premier temps, Pôle emploi entend cibler prioritairement son intervention sur les demandeurs d'emploi inscrits et prendre progressivement en compte d'autres actifs : personnes à la recherche d'un emploi non inscrites notamment les jeunes, les actifs salariés (en priorité les bénéficiaires de contrats aidés, de l'IAE, les salariés à temps partiel subi, les salariés en chômage partiel ...).

Les projets de formation pourraient être définis autour de trois objectifs:

- L'accès à une qualification reconnue (titre, diplôme ou CQP), contrats en alternance pour les jeunes mobilisant des dispositifs amont de pré-professionnalisation, contrats de professionnalisation adultes, stages financés par les Régions et Pôle emploi, CIF- cdd...
- L'adaptation à un emploi identifié et le développement des compétences : actions de formation préalables au recrutement, formations financées par les Régions et Pôle emploi, CIF-CDD...
- La reconversion pendant le chômage ou à la suite de licenciements économiques (notamment dans le cadre des conventions de reclassement personnalisé, des contrats de transition professionnelle, du CIF-CDD, ...).

L'élaboration d'un projet de formation constitue le moyen privilégié pour acquérir de nouvelles compétences, mais un projet de mobilité professionnelle est aussi possible en valorisant l'expérience, les aptitudes (notamment par l'utilisation de la méthode de recrutement par simulation) ou en privilégiant des situations de travail qualifiantes favorisant le transfert de compétences. La formation ne saurait donc constituer la seule action préconisée à l'issue d'un processus d'orientation.

Enfin l'orientation doit contribuer à sécuriser le bénéficiaire du parcours de formation et le financeur. Il s'agit de limiter les abandons en cours de formation et de permettre l'accès à la certification et à l'emploi au plus grand nombre.

13 - Une orientation intégrée dans le parcours des demandeurs d'emploi

Au sein de Pôle emploi, l'orientation s'inscrit dans un processus qui va de l'élaboration du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) défini entre le demandeur d'emploi et son conseiller personnel, au retour à l'emploi. L'orientation s'inscrit dans ce cadre, elle permet de satisfaire à des objectifs spécifiques :

- construire un projet de formation et/ou de mobilité professionnelle en phase avec le projet professionnel (PPAE), le cas échéant approfondir le projet professionnel ou le réviser en lien avec le conseiller personnel,
- informer sur les possibilités de formation y compris les conditions d'accès, l'éligibilité, la rémunération..., conseiller et proposer des formations,
- positionner les demandeurs d'emploi sur des formations en tenant compte de leurs prérequis, élaborer un parcours de formation, proposer le cas échéant une démarche de validation des acquis de l'expérience et mettre en relation avec un organisme de formation,
- prescrire une formation, présenter la candidature pour une formation donnée (si possible obtenir par voie conventionnelle avec les financeurs, que la prescription vaut acceptation d'entrée en formation sauf cas particulier), réaliser et conclure le montage financier.

L'orientation prend en compte les activités « amont », l'élaboration du projet professionnel, avec lesquelles elle interagit, et les activités « aval », le suivi de formation, l'insertion et l'évolution dans l'emploi.

Ces projets peuvent être plus ou moins complexes à élaborer et à mettre en œuvre, ils s'inscrivent dans le cadre de la mise en œuvre de l'un des deux parcours des demandeurs d'emploi arrêtés dans l'offre de service de Pôle emploi: appui et accompagnement.

L'orientation peut faire l'objet d'une intervention de « généraliste », un conseiller à l'emploi (conseiller personnel), mais requiert également dans certains cas une expertise complémentaire réalisée par des psychologues du travail dans le cadre de prestations spécifiques, vers lesquelles certains bénéficiaires sont orientés.

14- Organisation de la mission d'orientation au sein de Pôle emploi

La mission d'orientation est assurée dans les sites de Pôle emploi où des services de premier niveau sont accessibles : accueil-information sur la formation et la validation des acquis de l'expérience, élaboration de projets de formation/mobilité ne nécessitant pas d'expertise spécifique (adaptation de compétences, formations courtes, accès à la qualification pour certains publics...), proposition et prescription de formation (PPAE).

Ces activités sont exercées par les conseillers personnels le cas échéant par des conseillers ayant une expertise sur les questions de formation. Elles peuvent aussi être mises en œuvre par les cotraitants et les partenaires (missions locales, cap emploi, APEC), les maisons de l'emploi, les maisons d'information sur la formation (MIFE), les maisons départementales pour les personnes handicapées (MDPH)... Il conviendra d'intégrer la mise en œuvre de cette mission dans le cadre des conventions de cotraitance et de partenariat.

Dès lors que le projet de formation et/ou de mobilité est plus complexe à définir et nécessite une expertise et un accompagnement particulier, le conseiller peut alors prescrire une prestation d'orientation spécialisée. Ces prestations peuvent être construites en fonction des projets de formation (accès à la qualification, évolution des compétences, reconversion), des publics, de la nature des formations (formations de plus de 600h), ... Elles intègrent le diagnostic réalisé sur les besoins de formation, la recherche d'éligibilité, l'élaboration du parcours de formation après la passation de tests de mesure des prérequis, la préconisation de formations adaptées, l'appui à la mise en œuvre du projet de formation, y compris la présentation de la candidature.

La proposition formulée vise le cadre dans lequel les prestations d'orientation spécialisées seront mises en œuvre par des psychologues du travail dans le cadre d'équipes d'orientation au sein de plateformes de services. Ces équipes d'orientation peuvent également concourir à d'autres activités de la plateforme (plateforme de vocation, équipes conventions de reclassement personnalisé-CRP, contrats de transition professionnelle-CTP, prestations d'accompagnement renforcé ...), lorsqu'une expertise en matière d'orientation sera nécessaire. Le cas échéant, ces équipes peuvent également être intégrées dans des sites Pôle emploi importants en effectif situés dans certaines grandes métropoles.

15- Une montée en compétences passant notamment par l'intégration au sein de Pôle emploi de personnels spécialisés de l'AFPA

La mise en place de la mission d'orientation passe par le déploiement de la nouvelle offre de service et de développement des compétences des conseillers personnels sur le champ de la formation. Des conseillers devront également acquérir une expertise dans le domaine de la formation, notamment pour l'ingénierie financière ou la connaissance de l'offre de formation régionale ou professionnelle.

La préconisation est que les prestations d'orientation spécialisées soient réalisées par les équipes d'orientation qui s'appuyant sur les compétences des psychologues du travail et les assistants techniques d'orientation. A terme, ces équipes pourraient s'ouvrir à d'autres compétences présentes au sein de Pôle emploi. Il conviendra cependant de préserver l'identité métier des psychologues du travail, qui apporte à Pôle emploi des compétences nouvelles qui font la spécificité de l'orientation professionnelle. La définition de prestations d'orientation et la création d'équipes d'orientation va dans ce sens.

Les synergies entre les équipes présentes sur les plateformes de services, notamment entre les équipes d'orientation et les plateformes de vocation, mais aussi avec les équipes CRP/CTP sur les projets de reconversion des licenciés économiques, seront favorisées. L'ensemble de ces activités pourrait concerner plus de 500 000 bénéficiaires par an (220 000 prestations d'orientation spécialisées, 160 000 tests MRS, 120 000 entrées en CRP/CTP projetées en 2009/2010). Les synergies entre ces activités seront possibles en rapprochant physiquement les équipes et en unifiant la ligne managériale.

La ligne managériale et hiérarchique doit en conséquence être redéfinie. Avec le transfert à Pôle emploi, les équipes d'orientation ont vocation à être managées au plan local et dans le cadre de la ligne managériale de Pôle emploi: le directeur de la plateforme de services ou le directeur du site Pôle emploi auquel elle est rattachée, devront en être les responsables hiérarchiques. Une animation fonctionnelle doit être assurée par la direction régionale (direction support aux opérations - DSO), dans le cadre d'une reprise de la fonction actuellement assurée par des centres régionaux d'orientation professionnelle (CROP), ainsi que par la direction générale (ingénierie, création d'outils, évaluation...).

2- La continuité et le développement des activités de l'AFPA

Dans l'organisation actuelle de l'AFPA, l'orientation des demandeurs d'emploi est assurée par les centres régionaux d'orientation professionnelle (CROP) sur la base de processus et d'outils développés par l'institut national de l'orientation et de l'insertion professionnelles (INOIP). L'orientation des demandeurs d'emploi génère en 2007 environ 75% du chiffre d'affaires des CROP et structure donc leur activité. Les autres activités des CROP et de l'INOIP concernent des prestations de conseil, d'accompagnement et d'ingénierie sur les transitions professionnelles. Ces prestations qui s'adressent aux pouvoirs publics, aux entreprises ou aux personnes elles-mêmes ont généré en 2007 un chiffre d'affaires d'environ 27 M€.

L'AFPA souhaite conserver voire développer ces offres de services :

- En premier lieu, la présence de l'AFPA dans le champ de l'accompagnement et du conseil renforce l'ensemble de l'offre de services en donnant à l'AFPA une capacité à répondre globalement aux besoins des territoires et des entreprises. Le savoir-faire d'ensemblier de l'AFPA peut ainsi être consolidé.
- Le savoir-faire de l'AFPA sur l'analyse des compétences et de leur transférabilité constitue une spécificité qui contribue à la pertinence de son offre de formation mais peut également trouver un prolongement cohérent sur des prestations d'accompagnement et de conseil, qu'elles s'adressent aux pouvoirs publics, aux entreprises ou aux individus.
- Enfin, l'AFPA peut afficher des réalisations probantes sur des projets d'envergure, notamment dans le champ des mutations économiques : l'accompagnement de restructurations lourdes avec les diagnostics d'employabilité et de transfert de compétences et l'aide aux personnes en reconversion ; l'accompagnement d'implantations d'entreprises avec la définition de référentiels de postes ainsi que l'appui et le conseil en recrutement ; l'organisation et l'animation de dispositifs territoriaux d'accompagnement vers l'emploi des publics les plus en difficulté ou en reconversion (exemple du CTP et de plateformes d'insertion).

Compte tenu, d'une part des opportunités découlant de la mise en œuvre des réformes en cours (réforme de la formation professionnelle, évolution de l'assurance chômage, mise en place du RSA...) mais aussi liés à la situation conjoncturelle et, de l'autre, des risques qui pèsent sur l'évolution des modalités de financement, une stabilité du chiffre d'affaires de ces activités peut être envisagée au cours des prochaines années. Cet objectif ne pourra être atteint qu'au travers d'une stratégie de développement permettant une diversification des clients et une évolution de l'offre de services.

L'activité de l'AFPA dépend également des conditions dans lesquelles les demandeurs d'emploi accèdent aux formations. Compte tenu de sa mission d'intérêt général, l'AFPA contribuera à toute initiative que prendra Pôle emploi en liaison avec les conseils régionaux pour sécuriser l'accès aux formations et éviter ainsi que les demandeurs d'emploi les plus fragiles ne renoncent à la formation du fait de procédures trop complexes. Ainsi, l'AFPA est disposée à expérimenter une relation permettant aux demandeurs d'emploi ayant bénéficié d'une prestation d'orientation spécialisée de la part de Pôle emploi d'accéder directement aux formations qu'elle met en œuvre. L'AFPA devra néanmoins mettre en place des moyens complémentaires pour assurer le recrutement direct sur les formations les moins attractives.

En ce qui concerne l'INOIP, l'AFPA devra maintenir une fonction de bureau d'études dans le champ du conseil et de l'accompagnement, mais aussi de la pré-professionnalisation et de la prise en charge des publics spécifiques, en particulier les personnes handicapées.

Compte tenu de ces différents éléments, le recours de l'AFPA aux compétences disponibles dans les services d'orientation, en particulier celles des psychologues du travail, devrait se situer en 2011 à un niveau équivalent à la contribution des CROP et de l'INOIP aux prestations de conseil et d'accompagnement de l'AFPA hors S2.

3- Les modalités de mise en œuvre

31- Le périmètre du transfert : l'orientation des demandeurs d'emploi vers la formation

Compte tenu des projets développés par Pôle emploi et par l'AFPA dans leur champ respectif de compétences, le périmètre du transfert concerne l'orientation des demandeurs d'emploi vers la formation. Cette activité bénéficie actuellement :

- en premier lieu aux demandeurs d'emploi adressé par Pôle emploi et ses cotraitants dans le cadre du service intégré Pôle emploi – AFPA (91% des bénéficiaires),
- aux personnes handicapées pris en charge par les maisons départementales du handicap (7% des bénéficiaires),
- aux détenus (1% des bénéficiaires).

32- Les équilibres financiers

Les comptes de l'AFPA pour 2007, dernière année disponible à ce jour, permettent d'identifier les produits et les charges générées par l'activité d'orientation des demandeurs d'emploi au sein de l'AFPA.

CROP + INOIP	Orientation des demandeurs d'emploi (prestations et ingénierie)	Autres		Total
Chiffre d'affaires 2007 (M€)	76,68	26,58		103,26
. Dont financement PASP et FSE national	73,42	12,32		85,74
Charges 2007	75,44	28,53		103,97
. Charges CROP et INOIP	62,21	24,82		87,03
Masse salariale	56,08	18,97		75,05
Autres charges	6,13	5,86		11,99
. Charges de structure	13,23	3,71		16,94

Le budget consacré aux prestations d'orientation et à l'ingénierie liée (75,44 M€) représente, en 2007, 72,56% du budget global des CROP et de l'INOIP. Le financement de l'Etat au titre du programme d'activité de service public (PASP) et le concours financier du Fonds social européen (FSE national) représentent 65,2 M€ (dont 1,6 M€ pour l'ingénierie) en 2009 (73,42 M€ en 2007).

33- Les personnels

Structure	ETP moyens rémunérés 2008			Effectifs Inscrits au 1/01/2009		
	CDI	CDD	Total	CDI	CDD	Total
INOIP	58	1	59	57	1	58
CROP	146	10	156	140	6	146
SOP	902	146	1 048	985	123	1108
Total	1 106	158	1 263	1182	130	1312

ETP moyens rémunérés 2008	CROP			INOIP		
	CDI	CDD	Total	CDI	CDD	Total
Familles d'emplois						
MANAGEMENT	62,15	0,00	62,15	4,75	0,00	4,75
APPUI ADM/GEST/LOG	65,67	6,37	72,03	12,75	0,00	12,75
DEVELOPPEMENT	8,27	0,00	8,27	0,00	0,00	0,00
AUDIT/CONSEIL/EXPERTISE	26,26	0,27	26,53	34,69	1,00	35,69
INGEN. FORMATION				25,03	1,00	26,03
ORIENTATION (Psychologues)	657,25	132,05	789,30			
APPUI AUX SERVICES	220,24	17,05	237,29	3,17	0,00	3,17
AGENT D'ACCUEIL	3,27	2,68	5,95			
ASS TECHN ORIENTATION	209,49	11,72	221,21			
ASSISTANT TECHNIQUE	7,48	2,66	10,14	3,17	0,00	3,17
FORMATION	7,60	0,90	8,50	2,89	0,00	2,89
ASSIST TECHN/PEDAG	1,00	0,58	1,58	2,89	0,00	2,89
FORMATEUR	6,60	0,31	6,91			
TOTAL	1 047,43	156,64	1 204,06	58,24	1,00	59,24

34- La mise en œuvre du transfert du personnel

La proposition retenue est de procéder, au transfert à Pôle Emploi des salariés de l'AFPA qui assurent l'activité d'orientation des demandeurs d'emploi vers la formation. Une disposition législative apparaît nécessaire pour assurer juridiquement que le transfert de l'activité et de son financement s'accompagne du transfert des personnels concernés.

Compte tenu à la fois des éléments financiers mentionnés ci-dessus et du temps opérationnel consacré aux activités d'orientation, à leur ingénierie et pilotage, les moyens nécessaires à Pôle emploi pour assurer les activités transférées sont évaluées à 75% des effectifs-ETP (904) des CROP et 25% des effectifs-ETP de l'INOIP (15 ETP). En ce qui concerne l'AFPA, le chiffre d'affaires attendu en 2011 devrait conduire à mobiliser des ressources humaines à un niveau équivalent à ceux que mobilisent actuellement les prestations de conseil et d'accompagnement hors S2.

D'autres scénarios avaient été étudiés par le bureau et l'assemblée générale de l'AFPA le 30 janvier 2009. Ils ont été examinés entre Pôle emploi et l'AFPA et n'ont pas été retenus. En effet :

- L'hypothèse qui consiste à ne transférer aucun moyen de l'AFPA à Pôle emploi, n'est pas envisageable dans la mesure où les perspectives de développement des prestations de conseil ne permettent pas d'envisager une augmentation du chiffre d'affaires compensant

les 70 M€ perdus du fait du transfert de l'orientation des demandeurs d'emploi. Par ailleurs, Pôle emploi devrait mettre en place une nouvelle activité sans bénéficier du savoir faire de l'AFPA. Le demandeur d'emploi risquerait alors de ne plus pouvoir bénéficier d'une prestation d'orientation, utile à son retour à l'emploi.

- Le transfert de la totalité des moyens des CROP et de l'INOIP, soit 1263 emplois ETP, présente des inconvénients majeurs pour les deux institutions. L'AFPA perdrait des compétences jugées utiles pour conduire ou renforcer les activités non transférées (conseil, accompagnement...). Pour Pôle emploi, le transfert complet créerait une impasse financière à hauteur de 30 à 40 M€ et rendrait difficile la construction d'un nouveau projet et les évolutions organisationnelles envisagées.
- Enfin l'hypothèse d'une « filiale commune » qui comporterait de fait 100% de personnels et moyens AFPA, ne permettrait pas la construction d'une gouvernance cohérente, une bonne intégration des activités d'orientation au sein d'un processus qui va du projet professionnel au projet de formation/mobilité, et complexifierait le management.

341- Les modalités de mise en œuvre de la préconisation

La solution proposée peut se mettre en œuvre selon le processus suivant :

1. La disposition législative organise le transfert à Pôle Emploi des salariés en charge au sein de l'AFPA de l'orientation vers la formation des demandeurs d'emploi et en arrête la date.
2. L'AFPA définit son projet d'offre de service et ses besoins d'emploi : prestations (y compris d'ingénierie), projections de chiffre d'affaire, identification des compétences, structure et volumétrie des emplois nécessaires.

Parallèlement, Pôle Emploi définit son projet d'offre de service en matière d'orientation des demandeurs d'emploi - ainsi que le processus visant à l'intégration des salariés de l'AFPA concernés.

3. L'AFPA réorganise en interne, en dehors du cadre actuel des CROP et de l'INOIP, les prestations qui ne seront pas transférées.
4. L'AFPA constitue les équipes dont elle a besoin pour mettre en œuvre sa nouvelle offre de service, et pourvoit les emplois selon ses procédures internes.

Les salariés des CROP et de l'INOIP intéressés se portent candidats. Ils bénéficient :

- d'une priorité sur ces postes découlant d'un motif de réorganisation.
- des mesures d'accompagnement de la mobilité interne prévues dans le dispositif de la GPEC.

Au regard des effectifs ETP moyens rémunérés en 2008, à savoir 1263, le volume des salariés que l'AFPA pourra retenir sur ces emplois ne pourra être supérieur à 344 ETP, répartis 303 ETP pour les salariés issus des CROP et à 41 pour les salariés issus de l'INOIP.

Les besoins de Pôle emploi sont estimés à 919 ETP, répartis en 904 ETP pour les salariés issus des CROP et à 15 pour les salariés issus de l'INOIP.

5. Les salariés ainsi retenus sont affectés dans les nouvelles organisations mises en place par l'AFPA.
6. Les autres salariés des CROP et de l'INOIP assurent, en coordination avec Pôle emploi, les prestations d'orientation en direction des demandeurs d'emploi jusqu'à la date de leur transfert au sein de Pôle emploi.
7. A la date fixée par la loi, les personnels de l'AFPA en poste dans les CROP et l'INOIP sont transférés à Pôle Emploi.
8. A cette date, les personnels transférés conservent en vertu de la disposition législative, les avantages individuels acquis du fait de l'application de l'accord d'entreprise applicable aux personnels de l'AFPA, et sont régis par la convention collective nationale (CCN) applicable aux personnels de Pôle emploi à compter de sa création, c'est-à-dire soit la CCN de l'assurance chômage, ou, si cette dernière est entrée en vigueur entre temps, la CCN applicable aux personnels de Pôle emploi.

342- Le calendrier prévisionnel des travaux préparatoires au transfert

Dates	La loi	Projet AFPA	Projet PE
Avril- septembre 2009	organise le transfert de l'AFPA à Pôle Emploi de l'orientation des demandeurs d'emploi vers la formation, et des salariés qui l'assurent.	<p>L'AFPA définit son projet :</p> Prestations (après transfert du S2) <p>Nouvelles organisations</p> <p>Identification des compétences nécessaires</p> <p>Hypothèses de chiffre d'affaire</p> <p>Structure et volumétrie des emplois nécessaires</p>	<p>PE définit son projet :</p> Prestations d'orientation des DE <p>Organisation de ces prestations en lien avec [les autres prestations] son offre de service globale</p>
	<p>Consultations en vue de décision des gouvernances sur les projets</p> <p>Conduite des procédures sociales</p> <p>auprès des IRP de l'AFPA et de Pôle emploi</p> <p>Mise en lisibilité des deux projets auprès des salariés</p>		

<p>Octobre – Décembre 2009</p>		<p>L'AFPA constitue les équipes dont elle a besoin pour assurer ses prestations :</p> <p>définition par région des emplois</p> <p>publication des emplois</p> <p>examen des candidatures et nomination des candidats retenus et affectation dans la nouvelle organisation</p>	<p>PE prépare l'intégration des salariés à venir de l'AFPA :</p> <p>Cartographie des services d'orientation vers la formation</p> <p>Mise en visibilité pour les salariés de l'AFPA des conditions et modalités de transfert et d'intégration à Pôle Emploi.</p> <p>Travaux préparatoires à l'affectation des équipes d'orientation en provenance de l'AFPA</p>
--	--	--	--

Ce calendrier repose sur la double hypothèse de la promulgation de la loi avant la fin du mois de juillet 2009 et la finalisation de la procédure d'information et de consultation des IRP à la fin du mois de septembre.

343- Date et conditions du transfert

Les modalités du transfert doivent garantir la continuité des services et l'intégration optimale des personnels dans les nouvelles organisations. Sa date de mise en œuvre doit permettre que les équipes en charge de l'orientation des demandeurs d'emploi soient accueillies dans de bonnes conditions au sein de Pôle emploi en évitant de prolonger la période de transition. Enfin, les procédures de consultation des représentants des personnels des deux institutions doivent pouvoir être menées à bonne fin.

Compte tenu de leurs situations respectives, l'appréciation des deux organismes sur la date de transfert se situe entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2010. Une date effective au 1^{er} avril apparaît raisonnable. La préparation du transfert de l'activité s'opère dans le cadre d'un comité de pilotage et d'équipes projets, d'abord au niveau national et ensuite au niveau régional.

344- Les Garanties pour les salariés

La première des garanties offertes aux salariés de l'AFPA exerçant actuellement leur activité dans les CROP et à l'INOIP est que le transfert de l'activité d'orientation des demandeurs d'emploi vers la formation s'opèrera sans suppression d'emplois.

Les salariés qui n'auraient pas été candidats à un emploi à l'AFPA dans le cadre de la procédure mentionnée ci-dessus, ainsi que ceux dont la candidature n'aurait pas été retenue, sont transférés à Pôle Emploi en application de la disposition législative.

Cette garantie d'emploi sera complétée par les dispositions suivantes :

- Dialogue social
 - Le principe du transfert de l'activité d'orientation des demandeurs d'emploi vers la formation et les modalités pratiques de sa mise en œuvre pour les personnels concernés font l'objet de procédures d'information-consultation articulées auprès des Comités Centraux d'Entreprise de l'AFPA et de Pôle Emploi. Les frais générés par ces procédures et qui n'entreraient pas dans les financements prévus à titre légal ou conventionnel sont pris en charge par les deux employeurs.

- Garanties collectives :
 - Si la date du transfert est antérieure à celle de l'entrée en application de la convention collective de Pôle Emploi, la convention collective de l'assurance chômage leur est directement applicable, conformément aux règles en vigueur pour l'ensemble des personnels recrutés depuis la création de Pôle emploi. Sur la base d'un état des lieux de l'existant et dans l'hypothèse de différences substantielles touchant à l'application des conventions collectives de l'AFPA et de l'assurance chômage ou de Pôle emploi, une négociation entre la direction de Pôle emploi et les organisations syndicales de Pôle Emploi sera engagée afin d'adapter si nécessaire les dispositions générales régissant le personnel de l'AFPA aux dispositions de la convention collective de Pôle Emploi.

 - Ainsi que cela est précisé au point 1 du présent rapport, les salariés transférés de l'AFPA continuent d'exercer au sein de Pôle Emploi une activité d'orientation des demandeurs d'emploi.

- Garanties individuelles :
 - Les salariés transférés sont positionnés sur la grille de classification en vigueur à Pôle Emploi à la date du transfert. Ils bénéficient, a minima, du maintien de leur rémunération annuelle brute.

 - Pôle Emploi reconnaît l'ancienneté acquise au sein de l'AFPA des salariés transférés et en étudie les modalités de mise en œuvre.

 - Lorsque leur intégration à Pôle Emploi entraîne une mobilité géographique, les salariés transférés seront indemnisés selon les dispositions applicables aux personnels de Pôle emploi.

 - Les droits au DIF acquis au sein de l'AFPA seront transférés au sein de Pôle Emploi.

345- Le management

Les managers des CROP et de l'INOIP bénéficieront d'un accompagnement personnalisé pendant toute la préparation du transfert, à la fois pour les aider dans l'exercice de leur responsabilité managériale et pour élaborer leur projet professionnel, à l'AFPA ou à Pôle Emploi.

Ceux qui resteront à l'AFPA pourront continuer à exercer des fonctions managériales, dans le champ des activités de conseil et d'accompagnement ou évoluer vers d'autres fonctions au sein de l'AFPA.

35- Les conséquences économiques pour l'AFPA et Pôle emploi

La réorganisation du service public de l'emploi décidée par l'Etat a des conséquences sur la situation économique qui nécessite un accompagnement.

En ce qui concerne l'AFPA, le transfert de l'activité d'orientation des demandeurs d'emploi vers la formation conduit à revoir l'organisation intégrée qui l'avait structurée. De ce fait, la mise en place d'une nouvelle organisation fait potentiellement courir à l'AFPA un risque global qui peut être décomposé à plusieurs niveaux :

- Le risque principal porte sur les conditions d'accès aux formations, le nombre de stagiaires accueillis déterminant le chiffre d'affaires réalisé. Si l'AFPA devait s'organiser pour rechercher les stagiaires qu'elle forme, elle devrait mobiliser des moyens additionnels supérieurs à 10 M€ par an.
- Le second risque porte sur une perte de savoir faire avec ses conséquences sur la capacité de l'AFPA à développer ses offres de service dans le champ de l'accompagnement et du conseil.
- La perte d'un chiffre d'affaires de 77 M€ accroît, dans un contexte de plus en plus compétitif, le poids des charges de structures sur les autres activités de l'AFPA, en premier lieu la formation. L'impact économique est évalué à 12 M€ par an.
- Enfin, le transfert conduira à libérer une partie des locaux actuellement occupés par les services d'orientation de l'AFPA. S'agissant des locaux en location, l'AFPA ne pourra pas résilier les baux en cours et les contrats d'entretien sans indemniser les bailleurs et les prestataires. Le coût de résiliation des baux est évalué à 1,8M€ (1,3M€ au titre de la résiliation et 0,5M€ au titre de la remise en état initial lors de la libération des locaux). L'impact lié à la rupture des contrats de maintenance des sites est en cours d'évaluation. Une première évaluation conduit à un impact de l'ordre de 0,5 M€.

Dans ce contexte, la convention d'objectifs, de moyens et de performance, qui va être conclue entre l'AFPA et l'Etat pour la période 2009-2013, pourrait comporter les éléments suivants :

- En tenant compte notamment de la situation conjoncturelle actuelle, l'Etat pourrait maintenir jusqu'en 2013 la subvention qu'il accorde à l'AFPA au titre de l'accompagnement des mutations économiques et de l'accompagnement du SPE.
- Compte tenu de l'impact possible sur l'alimentation des formations de l'AFPA liée à la mise en place d'un nouveau mode de fonctionnement, le financement de l'ingénierie pédagogique pourrait également être maintenue à son niveau actuel jusqu'en 2013.
- La dégradation du résultat d'exploitation, ayant un impact direct sur le résultat de l'AFPA et donc sur sa capacité d'autofinancement, réduit les possibilités d'investissement pour la modernisation du dispositif de production. Le rétablissement de cette capacité d'investissement pourrait prendre la forme d'une subvention d'investissement.
- Enfin, le coût de la résiliation des baux et des contrats d'entretien pourrait être compensé.

Pour Pôle emploi, les charges nouvelles compte tenu des charges salariales et des charges liées, sont évaluées à 73 M€. Le financement de l'activité d'orientation des demandeurs d'emploi vers la formation par l'Etat (65 M€ en 2009) devra lui être transféré mais ne couvrira pas la totalité des charges engendrées. Il convient enfin de noter que Pôle emploi aura à supporter des charges de mise en place de la nouvelle mission, notamment celles liées à l'adaptation de son système d'information.

36- Les conditions de réussite

Le changement d'organisation de la mission d'orientation des demandeurs d'emploi vers la formation et son transfert à Pôle emploi ne doit pas conduire à dégrader le service rendu aux demandeurs d'emploi. Une convention de partenariat entre Pôle emploi et l'AFPA doit permettre de mieux articuler les actions des deux acteurs du service public de l'emploi afin de garantir durablement la qualité et la continuité des services.

En premier lieu, l'activité des services d'orientation de l'AFPA est animée par l'INOIP qui assure une fonction de bureau d'études dans le champ de l'orientation. L'activité de l'INOIP dans le champ de l'orientation vers la formation est financée par l'Etat dans le cadre du PASP. Le transfert de l'activité d'orientation des demandeurs d'emploi vers la formation doit donc concerner cette fonction de bureau d'études.

En second lieu, la réussite d'un parcours de formation nécessite que le demandeur d'emploi ait une bonne représentation du métier vers lequel il s'oriente. Les rapports sur les dispositifs d'orientation en France font état d'une faible connaissance des métiers par les structures en charge de cette activité. Au sein de l'AFPA, dans le fonctionnement actuel, les outils des services d'orientation sont construits sur la base de l'analyse des métiers développée dans le cadre de la construction des titres professionnels du ministère chargé de l'emploi. Pour chaque métier, les services d'orientation disposent ainsi d'un référentiel de positionnement qui décrit les situations significatives d'exercice du métier et les conditions de réussite du parcours de formation (en particulier en ayant recours à des évaluations psychométriques). Pôle emploi s'appuiera sur cette approche et recherchera également une articulation avec le répertoire opérationnel des métiers et des emplois (ROME) dont une nouvelle version sera déployée au cours de cette année.

Par ailleurs, les prestations spécialisées d'orientation des demandeurs d'emploi doivent bénéficier en priorité aux personnes pour lesquelles l'accès à la formation est le plus difficile (personnes les moins qualifiées, femmes, séniors...). Pour ces publics, la nouvelle organisation de l'orientation devrait permettre de vérifier les chances de réussite en formation des demandeurs d'emploi pour éviter de les conduire à l'échec, de s'assurer de la disponibilité d'une place de formation, de raccourcir les délais d'entrée en formation. Il sera recherché une organisation régionale de l'orientation des demandeurs d'emploi vers la formation professionnelle mise en œuvre par l'AFPA dans l'objectif de sécuriser l'accès aux formations et d'éviter ainsi que les demandeurs d'emploi, notamment les plus fragiles ne renoncent à la formation du fait de procédures trop complexes. Ces modalités d'accès aux formations de l'AFPA feront l'objet de dispositions au sein de la convention de partenariat entre Pôle emploi et l'AFPA mentionnée ci-dessus, après concertation avec les Conseils Régionaux.

Dans l'objectif de sécuriser le parcours du demandeur d'emploi, Pôle emploi transmettra aux organismes de formation le contenu de la prescription de formation. Dans le cas où l'orientation par Pôle emploi vaut acceptation de l'entrée en formation, Pôle emploi pourrait transmettre les conclusions du diagnostic réalisé par ses équipes afin de construire le parcours de formation. Les stagiaires pourraient enfin bénéficier d'une aide à la recherche d'emploi organisée par Pôle Emploi avant la fin de leur formation.

4- Les prochaines étapes

Ce rapport est soumis aux instances de gouvernance de l'AFPA et de Pôle emploi en avril 2009. Les CCE de l'AFPA et de Pôle emploi seront également consultés. Dès que le ministre aura pris sa décision sur la base de ces propositions, Pôle emploi et l'AFPA devront préparer la mise en œuvre du transfert.

La prochaine étape devra permettre de présenter le projet de Pôle emploi aux équipes de l'AFPA en charge de l'orientation, de préciser les projets de l'AFPA et de Pôle emploi et de préparer leur mise en œuvre au niveau régional.

Pour coordonner les travaux, un membre des instances de direction de l'AFPA et Pôle emploi sera chargé de coordonner les travaux. Il s'appuiera sur un directeur de projet désigné dans chacun des deux organismes. Un comité de pilotage commun sera mis en place réunissant à la fois les directions nationales les plus concernées et des directeurs régionaux.

Les premiers travaux à lancer devraient porter :

- Sur l'organisation du travail à conduire entre les deux réseaux et notamment la mise en place d'équipes projets aux niveaux national et régional,
- Sur le plan d'accompagnement et d'intégration des équipes devant rejoindre Pôle emploi,
- Sur la préparation de la convention de partenariat en Pôle emploi et l'AFPA.

Annexe 1 – Lettre de mission du ministre



LE SECRETAIRE D'ETAT
CHARGE DE L'EMPLOI

AG/084

Paris, le 13 FEV 2009

Messieurs les Directeurs généraux,

Lors de l'Assemblée générale de l'AFPA du 14 janvier dernier, j'ai indiqué que les engagements réciproques de l'Etat et de l'AFPA seraient formalisés dans un contrat d'objectifs et de performance qui couvrira la période 2009/2013.

Compte tenu de l'avis du Conseil de la concurrence du 18 juin 2008 et des missions de Pôle emploi fixées par la loi du 13 février 2008, je considère que l'orientation professionnelle des demandeurs d'emploi, qui est financée aujourd'hui dans le cadre de la commande publique de l'Etat à l'AFPA, doit relever de l'offre de services de Pôle emploi au plus tard le 1^{er} janvier 2011.

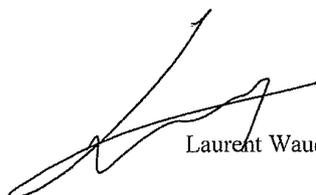
Dans ce cadre, je vous demande de me transmettre conjointement, d'ici le mois de mars, des propositions sur le périmètre de ce transfert, ses conditions opérationnelles et financières, les garanties offertes aux salariés concernés, le calendrier et les étapes du processus. Vous mènerez ces travaux dans un souci de concertation avec les instances représentatives du personnel. Vous veillerez également à tenir informé et recueillir l'avis des instances de gouvernance de vos deux institutions.

J'attache du prix à ce qu'un tel transfert permette de garantir le savoir-faire développé par l'AFPA depuis des années, en collaboration avec le service public de l'emploi. Ainsi, vous veillerez à ce que cette mission soit clairement identifiée dans l'offre de services de Pôle emploi et structurée au plan territorial, en liaison avec les agences de Pôle emploi. Cette nouvelle organisation devra permettre que le service public de l'emploi conserve durablement une action d'orientation spécifique à destination des demandeurs d'emploi.

Sur la base de vos propositions, le Gouvernement s'engage à prendre les dispositions législatives nécessaires à la sécurisation des garanties individuelles des salariés concernés.

Je compte sur votre engagement personnel à préparer, dans les meilleures conditions possibles, ce transfert. Vous pourrez compter sur le soutien de mes services dans l'accomplissement de cette tâche.

Je vous prie de croire, Messieurs les Directeurs généraux, à l'assurance de ma considération la meilleure.



Laurent Wauquiez

Monsieur Christian CHARPY
Directeur Général de Pôle Emploi
12 rue Blanche
75013 PARIS

Monsieur Philippe CAÏLA
Directeur Général de l'AFPA
13 Place du Général De Gaulle
93108 MONTREUIL Cedex



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI
139 rue de Bercy – Télédéc 143 – 75572 Paris Cedex 12

Annexe 2 - Description de l'activité d'orientation des demandeurs d'emploi de l'AFPA

1. Les bénéficiaires du service

Dans le cadre de la commande de l'Etat, le service d'orientation vers la formation bénéficie chaque année à plus de 220.000 demandeurs d'emploi. Il s'adresse en premier lieu aux demandeurs d'emploi suivis par Pôle emploi ou par ses co-traitants : 91% des services réalisés.

D'autres publics sont également concernés :

- 7% des services s'adressent à des handicapés pris en charge par les maisons départementales du handicap ;
- 1% concernent des détenus.

TYPE DE PRESCRIPTEUR	"S2" ABOUTIS	FORMATION AFPA	FORMATION HORS AFPA	SOLUTIONS ALTERNATIVES	VAE & REPRISE EMPLOI
ANPE	82,3%	46,3%	23,1%	28,0%	2,6%
MDPH (handicapés)	6,9%	12,8%	52,0%	33,6%	1,7%
DETENUS	1,3%	55,9%	14,9%	28,3%	0,8%
MILITAIRES	0,7%	87,0%	4,7%	7,2%	1,0%
DOMIENS	0,1%	63,4%	20,9%	15,7%	0,0%
TOTAL	224 025	45,3%	24,2%	27,8%	2,7%

Données provisoires 2008

2. Les principaux effets du S2 :

➤ Il permet la co-construction avec le bénéficiaire de parcours vers la certification adapté à ses besoins

Le projet de parcours vers la formation, soit par la voie de la formation (à l'AFPA, dans un autre organisme, par l'alternance), soit par la voie de la Validation des Acquis de l'Expérience, est construit avec le demandeur d'emploi et s'appuie sur une démarche de « tenir conseil » et l'utilisation d'outils d'évaluation scientifiquement validés.

- 84,5 % des personnes interrogées se déclarent satisfaites ou très satisfaites de la qualité de l'écoute et de l'aide dont elles ont bénéficié.
- 87,2 % jugent satisfaisante ou très satisfaisante la qualité de l'entretien avec le psychologue.
- 76,8 % se déclarent satisfaites ou très satisfaites de la prise en compte de leurs capacités et expériences.

➤ Il rétablit les chances d'accès à la formation des moins formés

Une étude de la DARES a mis en évidence les inégalités d'accès à la formation des demandeurs d'emploi en fonction de leur niveau de formation ou de leur âge.

- A l'issue du S2, la part des prescriptions vers la formation ne varie pas au regard du niveau du demandeur d'emploi ou de son âge

- **Il réconcilie les bénéficiaires avec les métiers en tension**
 - Plus de 25 % des projets initiaux vers des secteurs hors tension se trouvent reconstruits vers des secteurs en tension.
- **Il sécurise les parcours de formation qualifiante et favorise l'insertion professionnelle**
 - 90,2 % des bénéficiaires estiment que la solution établie avec le psychologue était conforme à leurs besoins.
 - 92,6 % ont ressenti cette proposition comme une proposition qui avait leur accord et à laquelle ils avaient participé.
 - En ce qui concerne les formations se déroulant à l'AFPA, le passage par le S2 améliore les chances de réussite à la certification et d'accès à l'emploi

3. Les conditions actuelles de mise en œuvre de ce service contribuent à son efficacité

- La réussite d'un parcours de formation nécessite l'engagement de la personne dans son projet dont la réalisation peut nécessiter un engagement personnel de plusieurs mois. L'intervention de psychologues permet de construire cet engagement.
- La réussite d'un parcours de formation nécessite que le demandeur d'emploi ait une bonne représentation du métier vers lequel il s'oriente. Les outils des services d'orientation de l'AFPA sont construits sur la base de l'analyse des métiers développée dans le cadre de la construction des titres professionnels. Pour chaque métier, les services d'orientation disposent d'un référentiel de positionnement qui décrit les situations significatives d'exercice du métier et les conditions de réussite du parcours de formation (en particulier en ayant recours à des évaluations psychométriques).
- La pertinence du conseil donné aux demandeurs d'emploi suppose une bonne connaissance du fonctionnement de l'offre de formation et de ses modalités pédagogiques. Les services d'orientation sont en relation constante avec les centres de formation.
- Le S2 ne bénéficie pas uniquement aux demandeurs d'emploi accueillis par Pôle emploi. La relation avec les maisons départementales du handicap permet d'aider à élaborer leur projet de reclassement professionnelles les personnes demandant la reconnaissance de la qualité de travailleur en situation de handicap.

L'appartenance des services d'orientation à l'AFPA contribue actuellement à leur performance et à la maintenance de leurs compétences, notamment en ce qui concerne la connaissance des métiers et de l'offre de formation.