



Le 9 JAN. 2019

**Le Premier président**

à

**Monsieur Gérald Darmanin**  
Ministre de l'action et des comptes publics

**Madame Annick Girardin**  
Ministre des outre-mer

Réf. : S2018-3859

**Objet** : La situation et les perspectives de l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (Ladom) – la nécessité d'un rapprochement avec Pôle emploi.

En application des dispositions de l'article L. 111-3 et L. 133-1 du code des juridictions financières, la Cour a contrôlé les comptes et la gestion de l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (Ladom) pour les années 2011 à 2017.

Placée sous la tutelle conjointe du ministre chargé de l'outre-mer et du ministre chargé du budget, cette agence, précédemment société d'État, est destinée à encourager l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer. Elle a été transformée en établissement public administratif au 1<sup>er</sup> janvier 2016 et a adopté un régime de comptabilité publique un an plus tard. Ce changement de statut, même intervenu tardivement, a eu des effets positifs sur plusieurs domaines de la gestion de l'agence. L'enquête de la Cour l'a conduite à émettre plusieurs recommandations visant à améliorer la qualité du service rendu, les rapports de l'agence avec les collectivités outre-mer, la simplification de plusieurs de ses dispositifs et la gestion des relations sociales au sein de l'établissement. Ces recommandations seront parallèlement adressées aux responsables de Ladom et des administrations participant à sa gouvernance.

Malgré une amélioration relative depuis 2015, la situation financière de Ladom reste encore particulièrement fragile et l'expose à des risques d'isolement et de déclassement (I), alors même que les relations de l'agence avec Pôle emploi sont encore trop distendues (II).

C'est pourquoi la Cour a exploré des options pour l'avenir de cet établissement, y compris celle de sa suppression. Après échange avec les responsables de l'agence et avec les parties prenantes, il ressort que l'option la plus réaliste à court terme est celle d'un fort rapprochement entre Ladom et Pôle emploi (III).

J'appelle ainsi votre attention sur la nécessité d'engager sans tarder ce processus.

## 1 LADOM RESTE UN OPÉRATEUR FRAGILE

En effet, malgré le récent changement de statut, le risque d'aggravation de la situation financière de l'agence, déjà déficitaire, est réel.

Cette détérioration ne pourrait durer au-delà de 2019, sans remettre en question son autonomie administrative et financière et réduire encore plus l'efficacité des crédits publics mobilisés.

De surcroît, l'agence court un risque de déclassement au regard des missions qui lui sont confiées, en raison des graves lacunes de son équipement numérique, des limites de son système d'information et, de façon paradoxale, de la faible mobilité de ses conseillers en insertion professionnelle (CIP).

Il n'est pas imaginable que des investissements comparables à ceux qui ont été réalisés par Pôle emploi en matière de développements numériques au profit de la formation professionnelle, puissent être consentis, en l'état actuel, par Ladom.

L'écart à combler est trop grand et le résultat trop lointain. La seule solution raisonnable serait, plutôt que de persister à développer des solutions propres, que l'agence utilise au mieux les ressources qui existent au sein de Pôle emploi.

Enfin, l'agence est confrontée à un risque d'isolement croissant vis-à-vis des régions, des milieux économiques et de Pôle emploi.

En effet, Ladom ne fait pas partie des organismes agréés<sup>1</sup> pour fournir la prestation de conseil en évolution professionnelle (CEP) instituée par la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

Empêtrée dans ses difficultés de fonctionnement au quotidien, l'agence n'a pas su saisir cette opportunité pour étendre les compétences de ses conseillers en insertion professionnelle.

## 2 LES RELATIONS AVEC PÔLE EMPLOI SONT ENCORE TRÈS DISTENDUES

Les relations entre Ladom et Pôle emploi se nouent à trois niveaux : local (en outre-mer comme en métropole), régional et national. Au plan local, les rapports sont quotidiens car les candidats au dispositif « Passeport Mobilité Formation Professionnelle » (PMFP)<sup>2</sup> doivent être inscrits auprès de Pôle emploi, principal prescripteur de la mobilité des demandeurs d'emplois ultramarins. En métropole, alors que ces rapports devraient aussi être fréquents, ils sont, en pratique, distendus, Ladom ayant une conception exclusive de sa mission « de sécurisation du parcours du bénéficiaire ».

Au plan national, l'accord-cadre 2016-2018, signé le 21 juillet 2016 pour trois ans, devait renforcer la coopération entre les deux organismes.

Cet accord prévoyait la déclinaison de cette coopération dans toutes les régions - et non plus seulement dans les territoires ultramarins. Il s'agissait de sécuriser les parcours des jeunes sortant de formation par une meilleure articulation locale, en particulier avec les services de Pôle emploi en métropole.

---

<sup>1</sup> Pôle Emploi, les Cap emploi, l'Association pour l'emploi des cadres (Apec), les missions locales et les organismes paritaires agréés au titre du Congé individuel de formation (Cif).

<sup>2</sup> Le dispositif « Passeport Mobilité Formation Professionnelle » (PMFP), s'adresse aux demandeurs d'emploi résidant en outre-mer, désireux d'accéder à une formation en mobilité, en raison de l'inexistence ou de la saturation de la formation souhaitée dans leur territoire de résidence.

Les deux partenaires s'étaient engagés à mettre en place deux actions majeures au niveau national : la première pour permettre un traitement efficace des dossiers de rémunération ; la seconde pour instaurer des échanges d'information automatisés, afin d'assurer la traçabilité des parcours de formation en mobilité et de mesurer l'efficacité en termes de retour à l'emploi.

Or ces deux actions demeurent non réalisées. Après une unique rencontre nationale au cours de l'année 2017, la réunion de trois comités de pilotage, depuis juillet 2018, n'est sans doute pas sans lien avec le contrôle de la Cour.

Lors de ses contrôles sur place, la Cour a constaté que la collaboration entre les deux établissements dans les territoires ultra-marins n'était pas satisfaisante, comme l'ont confirmé plusieurs représentants locaux de l'État.

Si la déclinaison de l'accord national est lacunaire, au quotidien, les relations dans les territoires entre les deux opérateurs visent à mettre en place des dispositifs de mobilité pour la formation professionnelle. Toutefois, la dynamique de partenariat est freinée en ce qui concerne les échanges réguliers d'informations et la tenue de comités de pilotage.

En métropole, les déclinaisons régionales de l'accord national sont également variables et lacunaires. Aucune convention n'a ainsi été conclue en région Île-de-France, tandis que la convention pour la région Provence-Alpes-Côte d'Azur doit encore être signée par les deux directeurs régionaux. À cet échelon, une coopération étroite pour la formation est pourtant particulièrement pertinente. Elle permet d'établir un diagnostic commun sur les emplois disponibles à l'issue de la formation pour les stagiaires de l'agence, au plan local ou en outre-mer.

La Cour a bien pris connaissance des orientations arrêtées ces derniers mois pour renforcer le partenariat avec Pôle emploi. Il s'agit notamment de faciliter les démarches du demandeur d'emploi par l'alimentation de la base de données de Ladom au moyen des éléments saisis dans le système d'information de Pôle emploi, d'intégrer les actions de formation proposées par Ladom dans les offres accessibles à partir du portail internet de Pôle emploi, et de mener conjointement des actions de repérage du public, pour offrir des propositions d'actions de formation.

Néanmoins, ces orientations ne permettront pas d'améliorer rapidement l'efficacité de Ladom sans une impulsion forte donnée par ses autorités de tutelle.

### **3 SANS REMETTRE EN CAUSE L'AUTONOMIE DE L'AGENCE, LE RAPPROCHEMENT AVEC PÔLE EMPLOI DOIT ÊTRE POURSUIVI DANS DE NOMBREUX DOMAINES**

La Cour a interrogé les tutelles et les principales parties prenantes sur les trois scénarios possibles d'évolution de cet opérateur fragile :

- le *statu quo*, accompagné de la présentation, sans délai, d'un plan de redressement des activités et de la situation financière de l'agence, détaillé et crédible ;

- le rapprochement, à titre principal, avec Pôle emploi pour les grandes fonctions de gestion (systèmes d'information, achats et contrôle interne, notamment) et certaines fonctions opérationnelles (orientation des stagiaires post-formation en métropole) et, à titre subsidiaire, avec d'autres opérateurs ;

- la suppression de l'établissement par répartition de ses missions à Pôle emploi, à d'autres opérateurs compétents ou aux collectivités locales concernées.

Il en ressort que l'option du rapprochement avec Pôle emploi est la seule à susciter aujourd'hui l'adhésion de tous les acteurs concernés. Ce rapprochement devrait intervenir dans plusieurs domaines.

### **3.1 Le système d'information métier de Ladom devrait rapidement s'articuler avec celui de pôle emploi**

L'articulation du système d'information métier de Ladom avec celui de Pôle emploi doit être placée au cœur du rapprochement entre les deux opérateurs.

Considérant l'ampleur de l'investissement (3,1 M€, selon l'estimation actuelle) qu'il faudrait consentir pour renouveler l'application métier de Ladom, la faible capacité interne de conduite de projet de l'agence est préoccupante. L'abandon d'un projet similaire en 2015, après un investissement de 900 000 €, en témoigne.

Il est dès lors impératif que le projet de nouvel applicatif de l'agence soit aussi complémentaire que possible avec le système d'information de Pôle emploi, tout en étant compatible avec ceux des autres prescripteurs de formation en mobilité. Seule cette complémentarité lui permettra de tirer parti des opportunités, en termes de gains d'efficacité, de temps et donc de moyens, qu'offrent les applicatifs existants de Pôle emploi.

La Cour a pris note des pistes concrètes identifiées en septembre 2018 entre les deux opérateurs. Elles devraient permettre à Ladom de bénéficier de l'expérience et des outils développés par Pôle emploi. Cette orientation doit être confortée avec fermeté.

### **3.2 Le rapprochement avec Pôle emploi devrait être plus large**

Le rapprochement des deux opérateurs permettrait aux bénéficiaires potentiels de l'agence de disposer de la connaissance, acquise et actualisée en permanence par Pôle emploi, des besoins respectifs de compétence des demandeurs d'emploi et des entreprises.

Les publics de Ladom pourraient aussi bénéficier des marchés de formation professionnelle<sup>3</sup> passés par Pôle emploi et d'un meilleur contrôle de la qualité des prestations de formation<sup>4</sup>. Enfin, les publics ultramarins concernés disposeraient du soutien humain et numérique pour le conseil à l'orientation et à la formation de Pôle emploi<sup>5</sup>.

Le nouvel accord national à conclure devrait faire profiter Ladom de l'accès aux achats et au système d'information de Pôle emploi pour la formation, instituer un guichet unique pour les candidats du dispositif « Parcours Mobilité Formation Professionnelle » (PMFP) inspiré du référentiel Kairos de Pôle emploi et prévoir le basculement de l'accompagnement post-formation vers les conseillers de Pôle emploi en métropole ou, au moins, leur association.

En complément de ce rapprochement, l'agence pourrait déléguer à un sous-traitant sélectionné, après appel à la concurrence, la fonction d'accueil et d'hébergement en métropole, qui absorbe une partie de ses moyens actuels.

---

<sup>3</sup> En 2016, Pôle emploi a dépensé 802 M€ en frais pédagogiques, correspondant à 525 000 entrées en stage, à comparer aux 1 860 entrées en stage de l'agence.

<sup>4</sup> En matière de contrôle de la qualité de la formation dispensée, à la différence de Ladom, Pôle emploi effectue des contrôles *a posteriori*, mis en œuvre sur site par 300 contrôleurs en région, sur le fondement d'un référentiel recensant 45 points de contrôle (cf. Cour des comptes, *La formation des demandeurs d'emploi*, mai 2018, disponible sur le site de la Cour [www.comptes.fr](http://www.comptes.fr)).

<sup>5</sup> Grâce à l'application Aude, les conseillers de Pôle emploi disposent d'informations en temps quasi-réel sur les places disponibles par formation et sur leur financement.

Ayant eu connaissance de la mission d'évaluation que vous avez confiée à l'inspection générale de l'administration et à l'inspection générale des finances le 24 mai dernier, la Cour ne s'est pas livrée à l'exercice d'estimation des conséquences logiques de ces simplifications et rationalisations sur le niveau d'emploi de l'agence.

Sans méconnaître les particularités de la situation des outre-mer, la Cour estime enfin que les fortes exigences d'une amélioration de la situation de l'emploi dans ces territoires imposent de s'écarter d'une logique d'identification symbolique, conduisant à privilégier l'existence d'un opérateur spécifique sans considération de son efficacité. Les attentes des bénéficiaires concernés incitent au contraire à tirer parti des capacités, des moyens et du réseau des opérateurs nationaux spécialisés. Si la voie moyenne proposée n'était pas empruntée, c'est la question même de la pérennité de Ladom qui serait rapidement posée.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

**Recommandation n° 1** : Ladom doit mener à son terme les actions permettant à son système d'information métier d'être compatible et complémentaire avec celui de Pôle emploi ;

**Recommandation n° 2** : dans le cadre du renouvellement du contrat d'objectifs et de performance de Ladom, il importe de refondre la convention nationale avec Pôle emploi, pour y inscrire les objectifs d'une association étroite des deux opérateurs, permettant notamment à Pôle emploi de se substituer à Ladom en matière d'achats, de systèmes d'information, de contrôle interne des prestations et du conseil post-formation des bénéficiaires.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication<sup>6</sup>.

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

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

Signé le Premier président

**Didier Migaud**

---

<sup>6</sup> La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : [greffepresidence@ccomptes.fr](mailto:greffepresidence@ccomptes.fr) (cf. arrêté du 8 septembre 2015 portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).