

La formation professionnelle en alternance financée par les entreprises : contrats et périodes de professionnalisation

PRESENTATION

L'accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003, repris par la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, a mis en place deux nouveaux instruments de formation en alternance, organisés dans le cadre de la formation continue et financés par une contribution spécifique des entreprises :

*- les **contrats de professionnalisation** qui sont des contrats de formation en alternance, ouverts aux jeunes de moins de 26 ans et aux adultes demandeurs d'emploi. Ils prennent la suite de plusieurs dispositifs antérieurs qu'ils unifient (contrats de qualification, contrats d'adaptation et contrats d'orientation) ;*

*- les **périodes de professionnalisation** fondées sur la même notion d'alternance, mais plus particulièrement destinées aux salariés en activité dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée dont elles ont pour objet de « favoriser, par des actions de formation continue, le maintien dans l'emploi ». Cet outil original n'avait pas d'équivalent dans la législation antérieure.*

En créant ces dispositifs, les signataires de l'accord national interprofessionnel s'étaient fixé plusieurs objectifs :

- faire du contrat le support d'une formation courte venant compléter la formation initiale ;

- développer le contrat auprès de deux publics prioritaires : les jeunes de moins de 26 ans et les adultes demandeurs d'emploi ;

- financer, grâce à la période, des formations en alternance dans les entreprises au bénéfice des salariés dont les emplois ou les compétences sont fragilisés.

Contrats et périodes ont concerné 572 800 personnes en 2008. Les entreprises y ont consacré des dépenses s'élevant à 1,47 milliard d'euros, soit 15% de leur effort total en faveur de la formation professionnelle des salariés. A ces dépenses s'ajoutent celles consenties par l'Etat pour compenser les allègements de charges sociales prévus dans le cadre des dispositifs de professionnalisation.

Dans la suite de ses travaux récents sur la formation professionnelle²³⁶, la Cour a analysé la mise en œuvre de ces nouveaux dispositifs, en examinant notamment le rôle joué à cet égard par six organismes collecteurs agréés des fonds de la formation professionnelle (OPCA). Plus de cinq ans après la loi de 2004, les résultats observés apparaissent décevants.

I - Le contrat de professionnalisation : un dispositif pertinent mais insuffisamment développé

A - Une formule de formation en alternance complémentaire du contrat d'apprentissage

Le contrat de professionnalisation est un contrat de travail à durée déterminée ou indéterminée garantissant à son bénéficiaire une formation en alternance représentant entre 15% et 25% de la durée du contrat. S'adressant aux jeunes de 16 à 25 ans révolus et aux demandeurs d'emploi de plus de 26 ans, il a pour objet de permettre l'acquisition d'une qualification professionnelle ou de favoriser l'insertion ou la réinsertion professionnelle.

S'il se fonde sur un même principe d'alternance entre des périodes de formation et de travail, le contrat ne se confond pas avec l'apprentissage. En effet, comme le souligne le préambule de l'accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003, l'apprentissage relève du domaine de la formation initiale et « assure la formation des jeunes selon

236) Rapport public thématique sur « la formation professionnelle tout au long de la vie » (octobre 2008) ; rapport public annuel 2009 (pp. 563 à 585) : « les dispositifs de formation à l'initiative des salariés ».

un programme préétabli par des procédures nationales. Il diffère du contrat de professionnalisation qui, en dehors du cadre de la première formation, est pour les jeunes une formule de formation utilisée lorsque les possibilités de recours à l'apprentissage ou aux voies scolaires de formation ne sont pas réunies ». De fait, le contrat de professionnalisation est organisé en fonction des besoins spécifiques des entreprises et financé par le produit des cotisations versées par ces dernières alors que l'apprentissage se fait nécessairement en lien avec un « centre de formation d'apprentis » dont la création et les programmes relèvent du ministère de l'Education nationale et dont l'essentiel du financement provient des régions. Par ailleurs, alors que le contrat d'apprentissage s'inscrit dans une durée longue, le plus souvent supérieure à deux ans, le contrat de professionnalisation est dans 95% des cas d'une durée inférieure à deux ans et dans 60% des cas d'une durée inférieure ou égale à un an. Enfin, le contrat d'apprentissage se révèle moins coûteux pour l'employeur en raison d'un niveau de rémunération inférieur et d'incitations fiscales et sociales plus avantageuses.

Tableau comparatif des contrats de professionnalisation et d'apprentissage

| Contrats de professionnalisation | Contrats d'apprentissage |
|---|---|
| - bénéficiaires : jeunes de 16 à 25 ans révolus ou demandeurs d'emploi de plus de 26 ans ; | - bénéficiaires : jeunes de 16 à 25 ans ayant satisfait à l'obligation scolaire ; |
| - objectif de formation souple et possibilité de dispenser une partie de celle-ci en entreprise ; | - formation assurée par un centre de formation d'apprentis (CFA) dans le cadre d'une section d'apprentissage dont le programme et l'ouverture relèvent du ministère de l'Education nationale ; |
| - conclusion à tout moment de l'année ; | - conclusion au plus tôt 3 mois avant le début des cours et au plus tard 2 mois après ; |
| - financement de tout ou partie de la formation pris en charge par l'OPCA dont relève l'employeur ; | - financement par le biais de la taxe d'apprentissage ; affectation obligatoire d'une partie de la taxe au CFA dont relève l'apprenti ; |
| - durée du contrat comprise entre 6 mois et 2 ans ; possibilité de choix CDD/CDI et de temps partiel ; | - durée du contrat : entre 1 et 3 ans ; uniquement en CDD |
| - rémunération du titulaire du contrat compris entre 55 % et 80 % pour les jeunes et égal à 85 % du salaire conventionnel sans pouvoir être inférieur à 100 % du SMIC pour les adultes. | - rémunération progressive en fonction de l'âge et de l'année d'apprentissage concernée ; minima entre 25% et 78% du SMIC ; |
| - aides de l'Etat pour les contrats adultes | - Aides : crédit d'impôt pour l'employeur ; salaire net de cotisations salariales et d'impôt sur le revenu pour l'apprenti (dans la limite du SMIC) ; cotisations patronales calculées sur le barème quel que soit le salaire versé |

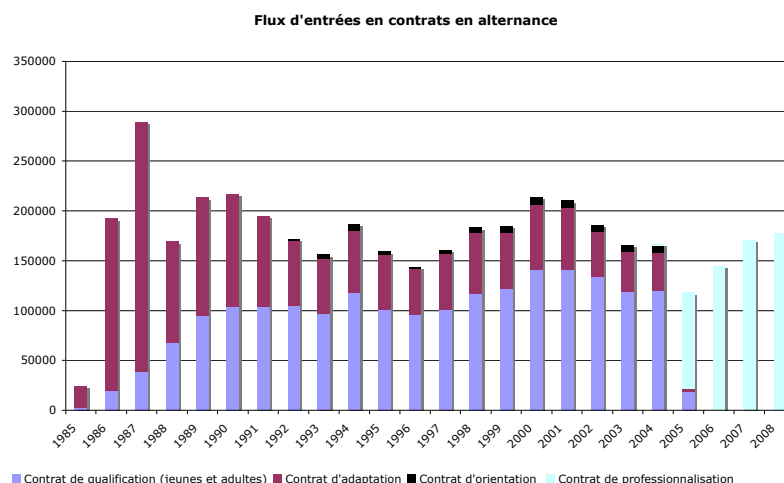
Source : Cour des comptes

Ces différences entre apprentissage et professionnalisation n'excluent pas des recouvrements de publics ou d'objectifs. Toutefois, il apparaît que les contrats de professionnalisation offrant l'avantage de la souplesse dans l'organisation de l'enseignement, les employeurs peuvent préférer cette modalité plus adaptable que celle consistant à passer par un centre de formation d'apprentis. A l'inverse, l'apprentissage, moins onéreux pour les entreprises, correspond mieux à des besoins de formation plus standardisés.

Au total, les deux types de contrats apparaissent également utiles et légitimes : alors que le contrat d'apprentissage est une formation initiale en alternance, le contrat de professionnalisation constitue une insertion professionnelle accompagnée d'un supplément de formation organisé généralement sur une durée plus courte que celle de l'apprentissage et dont l'usage est particulièrement répandu au sein des petites entreprises. Les deux dispositifs correspondent ainsi à des finalités largement complémentaires, mais distinctes ; l'idée parfois avancée de leur fusion ne semble pas adaptée à la diversité des situations observées dans la réalité.

B - Une montée en charge lente

Les contrats de professionnalisation ont été effectivement mis en place à partir d'octobre 2004. La substitution du nouveau dispositif à l'ancien (contrats de qualification, d'adaptation et d'orientation) s'est traduite par une rupture très sensible dans l'évolution des effectifs concernés : 96 346 contrats de professionnalisation seulement ont été conclus entre octobre 2004 et le 31 décembre 2005, alors que 165 433 contrats avaient été conclus dans le cadre des dispositifs précédents (contrats de qualification jeunes et adultes, contrats d'adaptation et contrats d'orientation) en 2003.



Cette inflexion reflète les difficultés d'appropriation qui ont caractérisé le contrat de professionnalisation lors de son démarrage, soit que les négociations de branche destinées à en préciser les modalités d'adaptation aient tardé, soit encore que les entreprises aient mis du temps à prendre connaissance des caractéristiques et de l'intérêt du nouveau dispositif. Les volumes de 2003 n'ont été retrouvés qu'à partir de 2007 (170 445 entrées dans le dispositif). Encore faut-il de souligner que ce niveau reste largement inférieur à celui relevé en 2000 ou en 2001, années au cours desquelles les flux de contrats en alternance ont dépassé les 210 000.

C - Le faible succès des « contrats adultes »

L'un des objectifs de l'accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003 était de développer auprès des adultes demandeurs d'emploi les dispositifs de formation en alternance. Les résultats enregistrés à cet égard se sont révélés décevants. Avec 28 638 entrées en 2008, le « contrat adultes » ne représentait que 17% du total des contrats de professionnalisation. Encore la situation varie-t-elle considérablement selon les secteurs d'activité. En réalité, seules quelques branches - dont celle des transports, par exemple - ont eu recours de manière significative à ce type de contrat.

Une politique de développement du « contrat adultes » qui reste isolée : la branche des transports

Les bénéficiaires de plus de 26 ans ont représenté 37,75% du total des contrats de professionnalisation dans la branche des transports en 2008. Ce dispositif a été favorisé par la branche pour accompagner le recrutement avec une formation relativement courte et centrée autour de l'acquisition d'un permis de conduire. Ces recrutements adultes se substituent pour partie aux formations auparavant effectuées dans un cadre militaire. Les permis de conduire des véhicules ou des engins, les diplômes d'ambulanciers, d'officiers maritimes ou fluviaux, la possibilité pour des conducteurs d'autobus de devenir conducteurs de tramway offrent en outre une voie de reconversion pour des salariés expérimentés mais non qualifiés ou en situation de réadaptation structurelle. Ces formations sont d'ailleurs souvent soumises à des clauses d'âge minimum.

La faiblesse du succès rencontré par le dispositif auprès des demandeurs d'emploi s'explique par un ensemble de facteurs : la modestie des incitations financières destinées à promouvoir le « contrat adultes » auprès des employeurs ; le niveau peu élevé des rémunérations servies, qui en fait une modalité d'emploi peu attractive pour des adultes en reconversion ; la difficulté pour un public adulte d'accepter un retour en formation souvent considéré comme une situation d'échec. Le développement limité des contrats adultes parmi les demandeurs d'emploi indemnisés s'explique aussi par la mobilisation insuffisante du service public de l'emploi en faveur de ce dispositif. Ainsi, les aides prévues par la convention d'assurance chômage de 2006 pour inciter à la conclusion de contrats de professionnalisation n'ont pratiquement pas été mises en œuvre : elles n'ont concerné que moins de 2000 demandeurs d'emploi en 2007 alors que l'objectif initial était de 80.000 personnes. Les objectifs fixés à Pôle Emploi par la convention qui lie cette institution à l'Etat et à l'Unédic- 25 000 contrats en 2011- restent ainsi ambitieux.

D - Une absence d'objectifs de développement

La timidité du développement des contrats de professionnalisation ne peut être rattachée à une origine unique. Toutefois, parmi les facteurs susceptibles d'expliquer cette situation, l'absence d'un réel pilotage du dispositif, tant de la part des partenaires sociaux que de l'Etat, apparaît particulièrement dommageable. Aucun objectif quantitatif n'a été fixé pour le nouveau dispositif, ni au niveau national – une telle indication ne figure pas dans l'accord national interprofessionnel de 2003 – ni au niveau de la négociation de branche. De même, la lenteur de la montée en charge des contrats de professionnalisation et leur difficulté à rejoindre

les niveaux atteints par les contrats de qualification suggèrent que les efforts menés pour informer les entreprises et adapter l'offre de formation au nouveau dispositif ont été faibles. A contrario, les régions ou les branches dans lesquelles les partenaires se sont mobilisés pour développer le dispositif en affichant des objectifs quantifiés ont obtenu des résultats très satisfaisants, attestant de la nécessité d'un tel pilotage.

Deux cas de pilotage ambitieux du contrat de professionnalisation

1. Une politique de branche volontariste dans le bâtiment

L'OPCA Bâtiment a affiché dès la mise en place du dispositif des objectifs annuels de progression des effectifs de contrats de professionnalisation dont l'objet était de fédérer les efforts des différentes parties intéressées. Ces objectifs ont été atteints année après année. La branche du bâtiment est également une branche qui a su organiser ses relations avec le service public de l'emploi afin d'assurer des besoins de recrutement importants.

2. Une mobilisation des services de l'Etat en région Nord-Pas-de-Calais

Dans une même logique, mais cette fois sous l'impulsion des services de l'Etat (DRTEFP), des « conventions d'objectifs » annuelles comportant des cibles chiffrées de contrats de professionnalisation ont été conclues en région Nord-Pas de Calais.

Dans les deux cas, les résultats positifs obtenus illustrent que le pilotage effectif du dispositif de professionnalisation constitue un élément clé du développement des contrats de professionnalisation.

L'engagement pris en 2009 par les principales branches professionnelles de recruter 42 000 jeunes en alternance constitue un premier pas vers une animation plus active du dispositif. De même, l'objectif gouvernemental d'une conclusion de 170 000 contrats entre juin 2009 et juin 2010 marque le souci récent des pouvoirs publics d'un pilotage plus volontariste de la mesure.

II - La période de professionnalisation : un dispositif mal ciblé dont l'apport est difficilement identifiable

A - Un développement rapide mais déséquilibré

Dispositif sans équivalent dans la législation antérieure, les périodes de professionnalisation ont connu un démarrage très rapide : 248 250 périodes ont été effectuées en 2005 et près de 400 000 dès l'année suivante. Depuis lors, cette progression s'est cependant interrompue.

Le développement des périodes est toutefois déséquilibré. Cet outil nouveau a été essentiellement mobilisé par les grandes entreprises : près du quart des périodes est utilisé par des entreprises de plus de 2000 salariés. Par ailleurs quelques secteurs concentrent la plus grande partie des dépenses : ainsi, la métallurgie a réalisé 40% du total des périodes de professionnalisation en 2007 alors que le dispositif restait pratiquement inutilisé dans d'autres branches. Enfin, l'utilisation des périodes n'est pas encore stabilisée : les caractéristiques des bénéficiaires ou des formations varient encore fortement d'une année à l'autre, témoignant d'incertitudes persistantes quant à l'utilisation du dispositif.

Part des différentes CSP parmi les bénéficiaires de périodes de professionnalisation dans la branche des transports

| | Ouvriers | Employés | Techniciens et agents de maîtrise | Cadres |
|-------------|-----------------|-----------------|--|---------------|
| 2006 | 68,3 | 17,1 | 6,1 | 8,6 |
| 2007 | 28,6 | 39,8 | 19,4 | 12,2 |
| 2008 | 5,3 | 88,9 | 1,5 | 4,4 |

Source : OPCA Transports

B - Un dispositif contribuant à réorienter les fonds de la formation professionnelle vers les plus grandes entreprises

La collecte au titre de la professionnalisation est marquée traditionnellement par un fort degré de redistribution entre grandes et petites entreprises. Les entreprises de moins de 10 salariés, fortement utilisatrices des contrats, bénéficient de cette redistribution : en 2006, elles bénéficiaient de 27% des dépenses à ce titre pour seulement 7% des contributions. A l'inverse, toutes les autres classes d'entreprises sont contributrices nettes au titre des dispositifs de professionnalisation

Rôle redistributif des OPCA par taille d'entreprise au titre de la professionnalisation²³⁷

| Classe de taille (nombre de salariés) | 2004 | | 2006 | |
|--|-------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------|
| | Répartition des contributions | Répartition des charges | Répartition des contributions | Répartition des charges |
| < 10 sal. | 7% | 42% | 7% | 27% |
| 10 à 199 sal. | 39% | 33% | 37% | 33% |
| 200 à 1999 sal. | 31% | 15% | 32% | 22% |
| > 2000 sal. | 23% | 10% | 24% | 18% |
| TOTAL | 100% | 100% | 100% | 100% |

Source : DARES

L'intensité de cette redistribution au profit des petites entreprises a toutefois eu tendance à se réduire : leur part dans le total des dépenses de professionnalisation a baissé de 15 points entre 2004 et 2006. A l'inverse, la part des entreprises de 200 à 1999 salariés dans le total des dépenses augmente de 7 points et celle des entreprises de plus de 2000 salariés augmente de 8 points. Cette situation est à rapprocher de la montée en charge à partir de 2005 des dépenses liées aux périodes : les grandes entreprises sont en effet les principales utilisatrices de cette mesure qui leur permet de mobiliser dans des conditions peu exigeantes quant à l'objet des dépenses les ressources financières de la collecte dédiée à la professionnalisation. L'essor des périodes a donc eu pour impact final de

237) Les données produites pour la DGEFP par les OPCA ne comportant pas la répartition des charges par classe d'entreprise, ce tableau relatif aux années 2004 et 2006 est issu d'une étude spécifique de la DARES sur l'effet redistributif occasionné par la collecte au titre de la professionnalisation ; cette carence regrettable dans le système d'information relatif aux dispositifs de professionnalisation explique qu'aucune analyse plus récente sur ce point ne soit aujourd'hui disponible.

réduire le degré de redistribution entre grandes et petites entreprises au sein de la collecte professionnalisation et ce, sans que les ressources financières ainsi mobilisées aient vu leur utilisation encadrée par des règles précises relatives à l'objet des dépenses concernées et à la définition des publics bénéficiaires.

C - Des cas de concurrence avec d'autres dispositifs

Les conditions d'utilisation des périodes ayant été peu rigoureusement définies, des cas de concurrence ou de recouvrement avec d'autres dispositifs sont apparus.

Ainsi, les formations prises en charge dans le cadre des périodes se distinguent mal de celles financées au titre du plan de formation des entreprises. Selon le code du travail (art. L. 6324-1), « *les périodes de professionnalisation ont pour objet de favoriser par des actions de formation le maintien dans l'emploi de salariés en contrat à durée indéterminée* ». Elles sont ouvertes (art. L. 6324-2) « *au salarié dont la qualification est insuffisante au regard de l'évolution des technologies et de l'organisation du travail (...)* ». Cette formulation est très proche de celle relative au plan de formation de l'entreprise, par lequel l'employeur veille, selon l'article L. 6321-1 du code du travail, « *au maintien de (la) capacité (des salariés) à occuper un emploi, au regard notamment de l'évolution des emplois, des technologies et des organisations* ». Dans les faits, la souplesse d'utilisation des périodes a ainsi permis de financer des formations très courtes – 71% de ces formations avaient une durée inférieure à 80 h en 2008 – très proches dans leur objet et dans leur format des formations financées au titre du plan.

La période de professionnalisation peut parfois également entrer en concurrence avec le contrat de professionnalisation en raison d'une plus grande souplesse concernant la nature des dépenses financées : alors que les prises en charge au titre des contrats concernent les seuls frais pédagogiques, celles accordées pour les périodes ont fréquemment été étendues par les branches à la rémunération des stagiaires, ce qui les rend particulièrement attractives pour les employeurs. Certains d'entre eux préfèrent dès lors recourir à une embauche en contrat à durée déterminée assortie immédiatement d'une période de professionnalisation plutôt qu'à un contrat, alors même que ce dernier offre davantage de garanties en matière de formation. L'introduction d'une condition d'ancienneté d'un an dans l'entreprise pour l'accès aux périodes de professionnalisation permettrait d'éviter une concurrence préjudiciable entre ces deux dispositifs.

En définitive, faute d'un ciblage suffisamment précis, la période n'a pas réussi à trouver sa place au sein des dispositifs de formation. Aujourd'hui, rien ne permet d'affirmer que les dépenses qui lui ont été consacrées ont effectivement été orientées vers les publics ou objectifs identifiés comme prioritaires dans l'accord national interprofessionnel de 2003 : salariés sans qualifications professionnelles, actions permettant une promotion professionnelle ou s'inscrivant dans un parcours permettant cette promotion, actions permettant une reconversion ou s'inscrivant dans un parcours permettant cette reconversion. De ce fait, la question de la légitimité de ce dispositif, qui contribue de surcroît à réduire l'intensité de la redistribution des fonds collectés au titre de la professionnalisation entre grandes et petites entreprises, ne peut manquer d'être posée. Cette situation est d'autant plus regrettable que, mieux ciblées, les périodes constitueraient un instrument utile de formation en alternance des salariés en cours de carrière.

III - La collecte au titre de la professionnalisation : des ressources surabondantes qui n'ont pas uniquement financé les contrats et les périodes

A - Des excédents financiers récurrents

La création en 2003-2004 du dispositif de professionnalisation s'est accompagnée d'une importante augmentation des moyens accordés à la formation continue en alternance : la cotisation correspondante a augmenté de 20%, passant de 0,4% de la masse salariale à 0,5% pour les entreprises de plus de 20 salariés, ce taux s'établissant à 0,15% pour les entreprises plus petites, et notamment celles de moins de 10 salariés qui auparavant étaient exonérées de toute contribution spécifique. De ce fait, le montant de la collecte recouvrée par les OPCA (hors frais de gestion et contribution de péréquation) a augmenté fortement : 1,758 M€ en 2005, 1,840 M€ en 2006, 1,887 M€ en 2007 et 1,909 M€ en 2008²³⁸.

Le sur-financement du dispositif est attesté par l'importance des sommes reversées par les OPCA au Fonds unique de péréquation, chargé de mutualiser et de redistribuer les excédents : 259 M€ en 2005, 214 M€ en 2006, 102 M€ en 2007 et encore 77 M€ en 2008. La diminution de ces

238) Source : DGEFP ; aux montants de la collecte, il convient d'ajouter les recettes perçues par les OPCA à partir de 2006 au titre de la compensation prévue à l'article 4 de l'ordonnance du 2 août 2005. Cette compensation a représenté 75,2 millions d'euros en 2006, 75,6 millions en 2007 et 75,9 millions en 2008.

excédents à mesure que le dispositif montait en charge montre que le sur-financement a largement résulté des débuts difficiles de la politique de professionnalisation. Toutefois, la crise économique actuelle pourrait remettre en cause cette tendance en conduisant à un important reflux du nombre de contrats de professionnalisation conclus, ce qui poserait à nouveau la question du sur-financement au moins conjoncturel de ce dispositif.

B - Une collecte partiellement consacrée à des actions étrangères à la professionnalisation

Le total des charges liées aux deux principaux dispositifs de professionnalisation (« contrats » et « périodes ») ne représente que moins des deux tiers de la collecte destinée à les financer :

Répartition des dépenses au titre de la professionnalisation (2008)

| | Dépenses (millions d'euros) | Rapport dépenses/collecte |
|--|--------------------------------|------------------------------|
| Contrats de professionnalisation | 938 | 42,3% |
| Périodes de professionnalisation | 535 | 24,1% |
| Droit individuel à la formation « prioritaire » | 151 | 6,8% |
| Exercice de la fonction tutorale | 68 | 3,1% |
| Autres | 42 | 1,9% |
| Formations tuteurs | 17 | 0,7% |
| Centres de formation d'apprentis | 185 | 8,3% |
| Observatoires prospectifs | 12 | 0,5% |
| Transferts nets au FUP | 77 | 3,5% |
| Charges diverses (dont frais de gestion du paritarisme) | 195 | 8,8% |
| TOTAL | 2220 | 100% |

Source : Cour des comptes, à partir du PLF 2010

Une fraction non négligeable de la collecte au titre de la professionnalisation - 8,8% - est consacrée au financement de centres de formation des apprentis (CFA). L'apport à partir des fonds de la professionnalisation de financements complémentaires pour l'apprentissage n'est pas contestable dans son principe : en effet, cette possibilité donnée aux OPCA est l'un des moyens de coordonner les deux grandes modalités de formation en alternance que sont les contrats de professionnalisation et les contrats d'apprentissage. Toutefois, certaines situations apparaissent très singulières, comme celle de la métallurgie, où un tiers des dépenses imputées sur la collecte professionnalisation correspond à des versements aux CFA de la branche, alors que les contrats de professionnalisation ne représentent seulement pour leur part qu'environ 10% de ces charges. Ces situations sont d'autant plus anormales qu'elles risquent de réduire le volume global des formations en alternance : en effet, alors que le financement consacré aux contrats de professionnalisation est un financement à la place, qui varie en fonction des effectifs employés sous ce statut, le financement des CFA est destiné à des structures et ses variations ne sont pas directement proportionnelles aux effectifs d'apprentis. Le caractère massif des moyens consacrés à l'apprentissage par certains OPCA ne se traduit ainsi pas nécessairement par une augmentation du nombre d'apprentis, mais réduit de façon certaine les moyens disponibles pour développer le contrat de professionnalisation.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

Alors que la crise actuelle affecte de manière très sensible le contrat qui a enregistré un recul de 40% au 1^{er} semestre 2009 par rapport à la même période de l'année précédente et que le gouvernement a fait de cette mesure un élément important du « plan d'urgence pour les jeunes » qui prévoit la conclusion de 170 000 contrats entre juin 2009 et juin 2010, les constats de la Cour mettent en lumière la nécessité de repositionner plus clairement les dispositifs de professionnalisation pour accroître leur efficacité et leur permettre de mieux remplir leur rôle. A cette fin, la Cour préconise les réformes et adaptations qui suivent :

- le développement des contrats de professionnalisation, dispositif utile et correspondant à un besoin des entreprises, doit être davantage soutenu par l'Etat et les partenaires sociaux ; cela suppose la mise en œuvre d'un pilotage nettement plus affirmé, s'appuyant notamment sur la généralisation des contrats d'objectifs dont le succès a pu être observé dans certaines branches ou certaines régions ; cela nécessite également un allègement du coût représenté par les contrats pour les entreprises. La prime de 1000 à 2000 euros prévue dans le cadre du plan

gouvernemental d'urgence pour les jeunes lors de la conclusion d'un contrat « jeunes » constitue un premier pas dans ce sens : la situation des contrats « adultes », dont l'un des freins au développement est le coût élevé pour l'employeur, appelle le même type de mesure ;

- à l'inverse, la place de la période dans les dispositifs de formation en alternance doit être réévaluée ; insuffisamment ciblée sur des publics identifiés comme prioritaires, mal maîtrisée par les entreprises qui ne sont pas parvenues, cinq ans après sa création, à en stabiliser les conditions d'utilisation, se distinguant faiblement de dispositifs voisins comme les formations financées au titre du plan, elle n'a pas prouvé sa valeur ajoutée au sein des dispositifs de formation en alternance ; un ciblage beaucoup plus strict sur des publics ou objectifs prioritaires doit impérativement être recherché. A défaut, la question de son maintien devrait être posée ;

- enfin, les conditions de financement des dispositifs de professionnalisation doivent être revues ; face aux excédents récurrents de la collecte au titre de la professionnalisation, aux difficultés d'améliorer la mutualisation au bénéfice des PME et compte tenu de l'intérêt du développement de la formation en alternance, une évaluation régulière par les partenaires sociaux de l'utilisation des fonds destinés à la professionnalisation est nécessaire et permettrait de fixer des objectifs de plein développement de ces actions. Par ailleurs, les financements parfois excessifs versés par certains OPCA aux CFA devraient être plafonnés.

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS,
DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT**

Comme le souligne la Cour dans son insertion sur « La formation professionnelle en alternance financée par les entreprises : contrats et périodes de professionnalisation », la nécessité de repositionner plus clairement les dispositifs de professionnalisation pour accroître leur efficacité et leur permettre de mieux remplir leur rôle fait partie intégrante de la bonne utilisation des fonds de la formation professionnelle, au service du développement de la formation au bénéfice des publics les plus éloignés.

En cela, les dispositions de la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, qui reprend en partie l'accord national interprofessionnel du 7 janvier 2009, constituent une étape importante dans la rénovation du système de formation professionnelle dans un souci d'efficacité et de justice. En effet, la loi vise à mieux orienter les fonds de la formation professionnelle vers les demandeurs d'emploi et les salariés peu qualifiés et à améliorer la transparence et les circuits de financement.

S'agissant du contrat de professionnalisation, je note que la Cour recommande de recourir aux contrats d'objectifs comportant des évolutions chiffrées sur le nombre de contrats. Je partage l'esprit de cette recommandation. La convention cadre qui sera signée entre l'État et le nouveau Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, ainsi que les conventions triennales d'objectifs et de moyens que l'État conclura avec les organismes paritaires collecteurs agréés, pourraient ainsi comporter des objectifs de développement de ce dispositif de professionnalisation.

La Cour recommande également d'étendre la prime à l'embauche d'un jeune en contrat de professionnalisation aux contrats de professionnalisation « adultes ». Je tiens à rappeler que cette mesure a été prise dans le cadre du Plan de relance de l'économie dont l'objectif est de limiter l'impact de la crise par des mesures d'urgence. Pour ce qui concerne la prime en question, il s'agissait de faire face à un repli conjoncturel du nombre d'entrées en contrats de professionnalisation. Dans ces conditions, cette mesure n'a pas vocation à être étendue ni pérennisée.

Quant aux périodes de professionnalisation, je précise que la nouvelle loi vise à améliorer la mutualisation au bénéfice des petites et moyennes entreprises et à orienter les financements de la formation professionnelle vers les secteurs et les publics qui en ont le plus besoin. La mise en place des nouveaux mécanismes devrait permettre d'apporter

des réponses au constat de la Cour concernant le déficit d'effet redistributif de la mutualisation des fonds et l'absence de fixation d'objectifs et de publics prioritaires associés aux actions de professionnalisation.

Enfin, je partage le constat établi par la Cour qu'une évaluation régulière de l'utilisation des fonds destinés à la professionnalisation est un élément fondamental du contrôle, plus général, de la bonne utilisation des fonds de la formation professionnelle.

**RÉPONSE DU HAUT-COMMISSAIRE AUX SOLIDARITÉS
ACTIVES CONTRE LA PAUVRETÉ, HAUT-COMMISSAIRE
À LA JEUNESSE**

L'insertion au rapport public annuel concernant « La formation professionnelle en alternance financée par les entreprises : contrats et périodes de professionnalisation » appelle de ma part les observations suivantes.

S'agissant du contrat de professionnalisation, je partage l'appréciation de la Cour qui reconnaît la pertinence du contrat de professionnalisation, souligne sa singularité par rapport au contrat d'apprentissage et l'intérêt de poursuivre les efforts en vue d'améliorer à la fois son attractivité, son pilotage et la mobilisation du service public de l'emploi en faveur de ce dispositif.

Les préconisations formulées par la Cour rejoignent ainsi les efforts engagés par l'État pour développer le recours à ce contrat en mobilisant mieux les acteurs autour d'objectifs quantitatifs, en déployant des moyens nouveaux de nature à renforcer l'attractivité du contrat et en favorisant son ouverture aux bénéficiaires de minima sociaux.

Ces efforts s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie globale de l'État tendant à développer les contrats d'alternance dont l'efficacité pour l'accès des jeunes à l'emploi est attestée.

1 - Pour mobiliser les acteurs, j'ai, à la suite des conclusions du Grenelle de l'Insertion tendant à développer le recours au contrat de professionnalisation chez les jeunes sans qualification et les publics en difficulté d'insertion, conjointement avec le secrétaire d'État chargé de l'emploi, confié une mission à M. Jean-François PILLIARD, délégué général à l'Union des industries et des métiers de la métallurgie, pour expertiser les freins au développement du contrat de professionnalisation et formuler des propositions concrètes.

Le rapport remis par M. PILLIARD en mai 2009 et les travaux qu'il a conduits au cours de l'été 2009, dans la cadre d'une prolongation de sa mission, ont permis d'enregistrer des avancées concrètes sur le champ de la mobilisation du service public de l'emploi et de l'animation territoriale autour de ce dispositif.

Une convention-type entre Pôle emploi et les branches professionnelles a été établie et déclinée le 24 septembre 2009 par des conventions entre Pôle emploi et quatre premières branches professionnelles (travaux publics, intérim, commerce et distribution, métallurgie).

Comme le souligne la Cour, ces conventions, auxquelles sont associés les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), ont été construites avec le souci d'un pilotage plus volontariste du contrat de professionnalisation. Elles prévoient des objectifs quantitatifs (42 000 contrats dans les branches concernées, sur la période du 1^{er} juillet 2009 au 31 décembre 2010) mais également des mesures concrètes destinées à garantir une mobilisation pérenne des acteurs :

- partage d'informations entre les branches professionnelles, leur OPCA et Pôle emploi, avec, notamment, la désignation au sein de chaque structure, d'un référent contrat de professionnalisation et une meilleure identification des besoins en recrutement, en lien avec les observatoires prospectifs des métiers et des qualifications ;*
- engagement d'accompagnement coordonné des entreprises et des bénéficiaires de contrats de professionnalisation, notamment dans la construction de parcours de formation individualisés, ou dans les aspects administratifs de la conclusion de tels contrats ;*
- déclinaison territoriale opérationnelle de chaque convention en contrats d'objectifs régionaux, en associant, en tant que de besoin, les différents acteurs susceptibles de se mobiliser sur le contrat de professionnalisation en faveur des jeunes demandeurs d'emploi (missions locales, conseils régionaux...).*

Cette démarche de contractualisation se poursuivra en 2010 (trois nouvelles branches professionnelles devraient conclure des accords avec Pôle emploi), de manière complémentaire aux engagements pris, suite à la mission confiée par le Président de la République à Henri PROGLIO, par cinquante grandes entreprises le 15 juillet 2009 de recruter 100 000 jeunes en alternance pour la période 2009-2010, soit 24 000 contrats supplémentaires.

De même, à la suite des préconisations de M. PILLIARD, complémentaires des préconisations remises par M. Henri PROGLIO au Gouvernement en novembre 2009, des travaux destinés à simplifier les démarches pour l'accès aux contrats de professionnalisation sont engagés, avec l'ensemble des acteurs concernés.

2 - Pour renforcer l'attractivité du contrat et diminuer son coût pour l'employeur, le Gouvernement a, dans le cadre du plan emploi jeunes annoncé par le Président de la République le 24 avril 2009, mis en place une aide à l'embauche en contrat de professionnalisation avec l'objectif de permettre la signature de 170 000 contrats de professionnalisation entre le 1^{er} juin 2009 et le 1^{er} juin 2010.

Cet effort substantiel de l'État (un budget de 226 M€ y est affecté sur les années 2009-2010) a d'ailleurs été accompagné par la mobilisation des partenaires sociaux qui, dans l'Accord national interprofessionnel du 8 juillet 2009, se sont engagés à apporter un soutien aux contrats de professionnalisation par l'intermédiaire du fonds unique de péréquation (FUP) afin qu'aucun jeune ne puisse, dans cette période de crise, se voir refuser un contrat de professionnalisation pour des raisons de financement.

Depuis la mise en œuvre de l'aide à l'embauche (juin 2009) et jusqu'à fin octobre 2009, ce sont près de 60 000 contrats de professionnalisation qui ont été signés. Ainsi, alors que le premier semestre 2009 avait vu une baisse du nombre de contrats enregistrés de 30 % par rapport au premier semestre 2008, la tendance s'est infléchie au second semestre. Avec plus de 42 000 contrats enregistrés pour les seuls mois de septembre et d'octobre 2009, les résultats sont en hausse de 1 % par rapport à la même période de 2008 de sorte que la chute du nombre de contrats a été enrayerée.

3 - Enfin en réponse au faible succès des « contrats adultes » relevé par la Cour, il convient de souligner que la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie étend désormais le bénéfice des contrats de professionnalisation aux bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et aux personnes ayant bénéficié d'un contrat unique d'insertion (CUI).

Les mesures dérogatoires prévues par la loi (durée de l'action de professionnalisation, durée de la formation sur la période du contrat, forfait de prise en charge par les OPCA, imputabilité des dépenses de tutorat) devraient contribuer à favoriser le recours à ces contrats pour ce public et ainsi accroître la part des contrats de professionnalisation destinés aux adultes.

La mise en place d'une préparation opérationnelle à l'emploi (POE) permettant aux demandeurs d'emploi d'acquérir les compétences qui leur manquent pour accéder notamment à un contrat de professionnalisation à durée indéterminée devrait également concourir à cet objectif.

Au regard des critiques formulées quant au manque de ciblage de la période de professionnalisation et à sa concentration sur les grandes entreprises, je souhaite souligner l'intérêt de l'ouverture de la période de professionnalisation aux salariés en contrat unique d'insertion qui a été prévue par la loi du 24 novembre 2009 susmentionnée.

Cette mesure, dont la mise en œuvre est précisée par un décret soumis au Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie en décembre 2009, devrait favoriser la formation des publics inscrits dans un contrat unique d'insertion et ainsi participer au meilleur ciblage de ce dispositif sur les publics prioritaires, tel que préconisé par la Cour.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT ET DU VICE-PRÉSIDENT DE
L'ORGANISME PARITAIRE COLLECTEUR AGRÉÉ DES
INDUSTRIES DE LA MÉTALLURGIE (OPCAIM)**

III - La collecte au titre de la professionnalisation : des ressources surabondantes qui n'ont pas uniquement financé les contrats et les périodes, B - Une collecte partiellement consacrée à des actions étrangères à la professionnalisation

Vous rappelez qu'une fraction de la collecte au titre de la professionnalisation est consacrée au financement des CFA et que ce point n'est pas contestable dans son principe, en ajoutant, que « cette possibilité donnée aux OPCA est l'un des moyens de coordonner les deux grandes modalités de formation par la voie de l'alternance ».

Sur ce premier point, nous souhaiterions préciser que les modalités de l'affectation de la collecte professionnalisation d'un OPCA vers l'apprentissage sont arrêtées dans le cadre d'un accord de branche (Article L.6332-16 du code du travail). C'est en fonction des besoins et des pratiques en recrutement des entreprises de la branche considérée que la complémentarité entre les deux contrats en alternance est déterminée.

Dans la métallurgie, le dispositif d'apprentissage a été particulièrement soutenu paritairement par la branche pendant plusieurs années. Il est le fruit d'une culture des métiers de l'industrie tournée historiquement vers l'apprentissage pour la préparation des diplômes industriels de l'Education nationale. Les engagements financiers importants consacrés à l'apprentissage marquent la volonté des

partenaires sociaux de la branche de développer, d'une part, l'apprentissage à tous les niveaux, et, de maintenir, d'autre part, ce mode d'alternance sur certains métiers industriels peu ou pas préparés par l'Education nationale.

Le dispositif des contrats de professionnalisation, issu de la réforme de 2004, est utilisé pour des actions de professionnalisation visant à l'acquisition de compétences très spécifiques et de qualifications qui ne sont traditionnellement pas préparées par la voie l'apprentissage. Les durées de formation sont plus courtes (6 à 12 mois). Cette spécificité explique, en partie, la baisse des engagements financiers par rapport aux ex-contrats de qualification (24 mois), à l'exception de l'année 2009 où la branche a décidé de dégager des moyens financiers plus importants, compte tenu de la situation économique des entreprises.

Vous notez, par ailleurs, la situation très singulière de la métallurgie où un tiers des dépenses imputées sur la professionnalisation correspond à des versements aux CFA industriels, alors que le financement de la professionnalisation réservé aux contrats de professionnalisation ne représente que 10%. Vous précisez que cette situation risque de « réduire le volume global des formations en alternance » (le financement de l'apprentissage n'étant pas directement proportionnel aux effectifs) et que « Le caractère massif des moyens consacrés à l'apprentissage (...) ne se traduit pas nécessairement par une augmentation du nombre d'apprentis, mais réduit de façon certaine les moyens disponibles pour développer le contrat de professionnalisation ».

***Sur ce second point,** nous portons à votre connaissance les éléments suivants :*

Il est vrai que la disparition, en 2004, du contrat d'adaptation (alternance avec formation exclusivement en entreprise) a eu un impact sur les engagements financiers et le volume global de l'alternance dans la métallurgie (entre 5000 et 6000 contrats d'adaptation conclus chaque année).

Toutefois, en dehors du contrat d'adaptation, les chiffres suivants de la métallurgie montrent que les moyens dégagés sur la professionnalisation pour financer les CFA industriels et les moyens disponibles pour financer les contrats de professionnalisation :

- n'ont pas freiné l'augmentation du nombre d'apprentis industriels,*
- et, n'ont pas freiné le développement des effectifs en contrat de professionnalisation, si l'on compare ces effectifs avec ceux des contrats de qualification signés dans la branche avant 2005 (aux alentours de 7500 /an).*

| <i>Transfert 2003 – 2009 dans la métallurgie</i> | <i>2003/ 2004</i> | <i>2004/ 2005</i> | <i>2005/ 2006</i> | <i>2006/ 2007</i> | <i>2007/ 2008</i> | <i>2008/ 2009</i> | <i>2009/ 2010</i> |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------------|
| <i>Effectifs de rentrée apprentis</i> | 21 468 | 21 554 | 22 692 | 24 174 | 24 782 | 25 600 | 24 755 |
| <i>Montant Transfert (fraction de la professionnalisation) correspondant</i> | 76 644 481 | 88 814 246 | 90 918 863 | 100 312 155 | 102 263 829 | 103 072 696 | <i>Déterminé en juin 2010</i> |
| <i>Contrats de qualification et de professionnalisation 2003 – 2009 dans la métallurgie</i> | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| <i>Effectifs financés par OPCAİM</i> | 7 570 | 7 562 | 8 274 | 8 679 | 9 650 | 9 081 | 6 575 |
| <i>Engagements</i> | 57 745 082 | 56 508 255 | 38 639 221 | 44 013 350 | 41 314 299 | 38 097 520 | 42 571 460 |

Année 2003 : effectifs et engagements des contrats de qualification

Année 2004 : effectifs et engagements cumulés des contrats de qualification/ professionnalisation

Années 2005 à 2009 : effectifs et engagements des contrats de professionnalisation