

Promotion de l'accès des publics éloignés de l'emploi au contrat de professionnalisation : Synthèse

[1] **Le Grenelle de l'insertion a identifié le contrat de professionnalisation comme un dispositif particulièrement adapté à l'insertion ou la réinsertion professionnelle des publics éloignés de l'emploi.** Néanmoins, depuis la création du contrat de professionnalisation par la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie, **les jeunes de niveau V et infra et les demandeurs d'emploi y ont un accès limité.** Le présent document de travail a donc pour objectif de dresser l'inventaire des freins et des obstacles qui s'opposent à ce que les publics éloignés de l'emploi aient un accès facilité à ce dispositif en alternance et de proposer des pistes d'action pour y remédier.

[2] La mission, commencée à la fin du mois de septembre 2008, s'est déroulée dans un contexte en profonde évolution. Plusieurs négociations interprofessionnelles se sont tenues durant l'automne, sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, sur l'assurance chômage et enfin sur la formation professionnelle. Devant l'impossibilité de préjuger des orientations prises lors de ces négociations et de leur éventuelle traduction dans un texte législatif, les réflexions et préconisations du présent document s'appuient sur les règles en vigueur à la fin de l'année 2008. En revanche, la création de pôle emploi, devenue effective depuis le 1^{er} janvier 2009, qui constitue également un élément de contexte nouveau, a été prise en considération.

[3] Le contrat de professionnalisation a remplacé quatre anciens contrats en alternance (les contrats de qualification jeunes et adultes, les contrats d'orientation et les contrats d'adaptation). Par-delà l'objectif de simplification, il s'agissait de transformer la nature de ces contrats en alternance en insistant désormais sur l'objectif de professionnalisation. **Le contrat de professionnalisation doit permettre de répondre à un besoin identifié en emploi au moyen de la qualification des salariés. Il s'accompagne d'un objectif de personnalisation des parcours de formation en fonction des compétences des salariés et des caractéristiques de l'emploi occupé.** Ces éléments emportent comme conséquence que la durée du contrat et la durée de formation sont, légalement au moins, plus courtes que dans les anciens contrats en alternance et que les contrats peuvent être passés en CDI. La notion de professionnalisation vise enfin à redonner à l'entreprise et à la demande de formation un rôle premier dans le déclenchement des actions de formation alors que les organismes de formation jouaient jusqu'alors un rôle primordial pour les contrats en alternance.

[4] Les branches et organisations interprofessionnelles sont au centre du dispositif.

Elles le financent, par l'intermédiaire de leurs OPCA et du Fonds unique de péréquation, en intégralité sur les fonds de la professionnalisation (seul le recrutement de salariés de plus de 45 ans en contrat de professionnalisation ouvre droit à des exonérations de cotisations sociales). Grâce aux possibilités de dérogation largement ouvertes par la loi, elles en déterminent les éléments substantiels (durée du contrat et de la formation, rémunération du salarié) et les conditions de prise en charge (éligibilité des contrats au titre des priorités de la branche, montant des forfaits versés par les OPCA pour la prise en charge des formations et du tutorat).

De multiples freins s'opposent à l'accès des publics éloignés de l'emploi au contrat de professionnalisation

[5] L'analyse statistique des contrats de professionnalisation conclus depuis 2004 met en évidence que les publics éloignés de l'emploi ont un faible accès au contrat de professionnalisation. En 2007, 13,95% des contrats de professionnalisation ont été signés par des personnes de 26 ans et plus et 86,05% par des moins de 26 ans. Parmi ces derniers, seuls 32% avaient un niveau V ou infra et 63,5% avaient un niveau I à IV au moment de la signature du contrat. **Aujourd'hui le contrat de professionnalisation est donc très majoritairement orienté vers les publics jeunes et diplômés.** Plusieurs éléments expliquent cette situation.

[6] En premier lieu, l'analyse **des usages qui sont faits des contrats de professionnalisation atteste d'une insuffisante appropriation de la notion de professionnalisation par les différents acteurs. Il n'y a pas eu de véritable rupture avec les anciens contrats en alternance : les durées des contrats et des formations n'ont que peu baissé et les organismes de formation continuent de jouer un rôle déterminant dans la prescription des formations.** En outre, l'objectif de personnalisation des parcours de formation n'a quasiment pas été suivi d'effets : ni les OPCA ni a fortiori les entreprises ne se sont dotés des outils permettant de construire des parcours de formation personnalisés. L'absence de dispositions financières incitatives et de contrôle de la qualité des prestations offertes par les organismes de formations n'a pas permis de modifier les pratiques de anciennes. **Cette situation est particulièrement dommageable pour les publics éloignés de l'emploi pour lesquels la personnalisation est une nécessité.**

[7] Parallèlement, il importe de souligner que certaines branches ont choisi de ne pas développer le contrat de professionnalisation, lui préférant soit d'autres dispositifs de professionnalisation soit l'apprentissage. Ce faisant, et sans porter de jugement sur ces décisions stratégiques, la mission observe que l'accès des publics éloignés de l'emploi aux métiers de ces branches s'en trouve limité.

[8] Il convient néanmoins de remarquer que certaines branches et certains OPCA ont mené une politique dynamique pour mettre en œuvre les objectifs de la professionnalisation ; leurs expériences permettent d'identifier des bonnes pratiques transposables.

[9] Les modalités de fonctionnement du Fonds unique de péréquation (FUP) présentent une deuxième série d'obstacles. Conformément à la mission que lui ont confiée les partenaires sociaux le FUP accorde des aides pour le financement des contrats de professionnalisation aux OPCA qui en expriment le besoin. Néanmoins les critères imposés aux OPCA pour bénéficier des fonds mutualisés freinent la conclusion de contrats de professionnalisation pour les publics éloignés de l'emploi. **Non seulement ils imposent explicitement de favoriser les contrats pour les jeunes de moins de 26 ans mais, en outre, en limitant le coût des formations, ils créent un effet d'éviction certain pour les publics pour lesquels des dépenses de formation plus importantes seraient nécessaires.**

[10] La faible implication du service public de l'emploi dans le dispositif du contrat de professionnalisation constitue également un frein important à l'accès des publics éloignés de l'emploi. **Les agents du service public de l'emploi ne maîtrisent ni ne connaissent les modalités précises des contrats de professionnalisation - , éligibilité du contrat au titre des priorités de la branche, durée du contrat et de la formation, rémunération du salarié, forfait pris en charge par l'OPCA, rémunération ou non du tutorat etc. -qui varient considérablement d'une branche ou organisation interprofessionnelle à l'autre. En outre, le service public de l'emploi dispose de ses propres outils de formation des jeunes et demandeurs d'emploi sur lesquels il a une maîtrise totale et à partir desquels est évaluée son activité.**

[11] Le contrat lui-même, tel que mis en œuvre par les branches et organisations interprofessionnelles, comporte des dispositions qui en limitent l'accès pour les publics éloignés de l'emploi. En premier lieu, l'absence de dispositif de préparation à l'entrée dans le contrat s'avère particulièrement dommageable, soit qu'elle provoque des ruptures de contrat, soit qu'elle conduise les employeurs à se détourner de ces publics. **Sur les territoires, un certain nombre d'acteurs de la formation ou de l'insertion prennent en charge des actions entrant dans le champ de cette préparation - remobilisation, validation de l'orientation, pré-qualification, résolution de problèmes sociaux etc. -mais elles ne sont que rarement articulées à la signature d'un contrat.**

[12] La faiblesse de l'accompagnement des salariés éloignés de l'emploi durant le contrat a les mêmes effets négatifs. **Le tutorat traditionnel, qui n'est pas systématiquement prévu par les contrats, ne constitue pas un accompagnement suffisant pour les publics éloignés de l'emploi.** Il n'existe aucun dispositif permettant d'aider ces publics à surmonter les difficultés professionnelles ou extraprofessionnelles qu'ils sont susceptibles de rencontrer durant leur contrat. Cette situation conduit les entreprises à se tourner vers les publics les moins éloignés de l'emploi ou à préférer l'apprentissage.

[13] Enfin, des freins spécifiques peuvent être identifiés tant pour les contrats des moins de 26 ans que pour les contrats conclus par les 26 ans et plus. Pour les jeunes de moins de 26 ans, le contrat de professionnalisation souffre fortement de la concurrence du contrat d'apprentissage, moins coûteux pour l'entreprise et mieux connu. **Pour les adultes, le coût du contrat peut constituer un frein pour les entreprises, alors que la faiblesse des rémunérations a pour effet de dissuader certains demandeurs d'emploi d'entrer dans le dispositif.**

Pistes d'action pour développer l'accès des publics éloignés de l'emploi au contrat de professionnalisation

[14] L'ensemble des préconisations de la mission s'inscrit dans la continuité du rapport de l'IGAS de 2008 consacré à l'évaluation du service rendu par les organismes paritaires collecteurs agréés¹. Il est en effet nécessaire d'insister sur le rôle décisif que les branches et leurs OPCA peuvent remplir pour développer l'accès du contrat de professionnalisation aux publics éloignés de l'emploi. **En matière d'assistance et de conseil aux entreprises comme en matière de contrôle de la qualité des prestations offertes par les organismes de formation, les OPCA doivent jouer un rôle de premier plan. En outre, l'animation territoriale du dispositif, essentielle en ce qu'elle implique un grand nombre d'acteurs, devrait également échoir aux OPCA. Il s'agit là d'une condition essentielle à la réussite des actions de développement de l'accès des publics éloignés de l'emploi au contrat de professionnalisation.**

[15] Il conviendrait également que les branches et organisations interprofessionnelles ainsi que leurs OPCA mènent auprès des entreprises des actions de communication et d'information sur les spécificités du contrat, sa souplesse et son objectif de personnalisation des formations. Concernant ce dernier point, il importe de développer des stratégies pragmatiques créant les conditions nécessaires à l'implication des organismes de formation dans une démarche de personnalisation. Il est donc indispensable que les OPCA puissent dialoguer avec les organismes de formation et leur imposer certains engagements en matière de qualité des prestations. En retour, les forfaits de formation pris en charge par les OPCA doivent être revus afin d'en faire des instruments incitatifs pour la personnalisation des formations. Une aide à l'ingénierie de formation, notamment pour les PME-TPE, doit également être mise en place au niveau national et au niveau territorial par les OPCA.

[16] La personnalisation des formations, outre qu'elle optimise les dépenses de formation supportées par les entreprises, permet également de limiter au nécessaire les durées de formation. Compte tenu de l'appétence limitée de certains publics pour la formation et parce que les rémunérations versées au salarié durant le contrat sont modestes, **la réduction des durées de formation représente un élément déterminant pour l'attractivité du contrat auprès des publics ciblés par la mission.**

[17] Le développement de l'accès des publics éloignés de l'emploi au contrat de professionnalisation requiert également que soient développées des démarches partenariales entre les OPCA et les autres acteurs de la formation professionnelle (collectivités et organismes de formation dont notamment l'AFPA), les acteurs du service public de l'emploi et ceux de l'insertion.

[18] **En premier lieu, cela permettrait de développer, par l'articulation des dispositifs existants sur les territoires, les parcours de formation associant, pour les publics éloignés de l'emploi, une phase préparatoire au contrat de professionnalisation.** En second lieu, le développement de partenariats autoriserait la mise en place d'un accompagnement renforcé des publics éloignés de l'emploi au cours même du contrat. Pour ce faire les OPCA devraient systématiser le tutorat et les formations tutorales adaptées à ces publics. En outre, le recrutement de publics éloignés de l'emploi en contrat de professionnalisation devrait s'accompagner de la possibilité de recourir à un tuteur externe assurant l'accompagnement extra-professionnel du salarié et un rôle d'intermédiation avec l'entreprise.

¹ IGAS, Rapport n°2008-023P, présenté par P. de Saintignon, D. Vilchien, P. Dole et J. Guedj, *Evaluation du service rendu par les organismes collecteurs paritaires agréés (OPCA, OPACIF & FAF)*, mars 2008.

[19] L'accès des publics éloignés de l'emploi et notamment des demandeurs d'emploi et titulaires du RSA, ne pourra être durablement obtenu sans une implication renforcée du Pôle emploi. Pour ce faire, il est nécessaire que soient organisées précisément des procédures d'échange entre le Pôle emploi et les OPCA afin de permettre au premier nommé de disposer de l'ensemble des informations nécessaires à la promotion du contrat auprès des entreprises et des demandeurs d'emploi. La mission préconise, en outre, de mettre en place, au sein de pôle emploi, les conditions de mise sous tension de l'organisation en vue de l'objectif de développement du contrat pour les demandeurs d'emploi.

[20] Les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification d'une part, et les entreprises de travail temporaire d'insertion d'autre part, constituent des structures qui prennent en charge l'ensemble des fonctions - ingénierie de formation, préparation à l'entrée dans le contrat, accompagnement du salarié et de l'entreprise etc. - nécessaires à l'accueil des publics éloignés de l'emploi. La mission préconise un certain nombre de mesures et d'actions qui faciliteraient le développement de ces structures qui offrent de réelles opportunités pour la promotion du contrat de professionnalisation auprès des publics éloignés de l'emploi.

[21] Le coût du contrat de professionnalisation pour l'employeur doit également être diminué pour en renforcer l'attractivité. Pour les contrats conclus avec les jeunes de moins de 26 ans de niveau V et infra, il serait nécessaire de rapprocher le coût du contrat de professionnalisation de celui du contrat d'apprentissage afin que l'arbitrage entre les deux contrats puisse être fait en considérations des besoins de l'entreprise et du jeune et non pas en fonction des coûts. Pour ce faire, des financements de l'Etat et des OPCA sur les fonds de la professionnalisation pourraient être mobilisés. Pour les adultes, une aide au recrutement versée par Pôle emploi pourrait avoir un effet incitatif pour les employeurs.

[22] Une dernière série de préconisations vise à assouplir les règles du Fonds unique de péréquation afin que celui-ci puisse participer davantage au financement des contrats de professionnalisation, inciter les OPCA à mettre en œuvre des parcours de formation personnalisés et surtout pour que les critères d'éligibilité des OPCA ne créent plus d'effet d'éviction au détriment des publics éloignés de l'emploi.

Principales recommandations de la mission

N°	Recommandations
1.	Communiquer sur les spécificités du contrat de professionnalisation
2.	Communiquer prioritairement sur la personnalisation des formations qui caractérise le contrat de professionnalisation
3.	Systématiser les évaluations pré-formatives
4.	Adapter les forfaits de prise en charge des formations au degré de personnalisation des formations
5.	Positionner les OPCA comme intermédiaires et garants de la personnalisation des formations
6.	Désigner au niveau territorial et dans chaque OPCA un correspondant du Pôle emploi, et plus largement du service public de l'emploi, chargé d'échanger les informations à propos des contrats de professionnalisation.
7.	Mobiliser le Pôle emploi sur le développement du contrat de professionnalisation
8.	Supprimer les critères favorisant la signature de contrats pour les moins de 26 ans
9.	Revoir et assouplir le critère du prix moyen
10.	Assurer la pérennité des fonds du FUP
11.	Simplifier les démarches administratives du contrat de professionnalisation.
12.	Diminuer le coût du contrat de professionnalisation pour les jeunes de niveau V et infra et pour les demandeurs d'emploi de 26 ans et plus
13.	Permettre et encourager la possibilité de cumuler contrat de professionnalisation et activation des minima sociaux pour les 26 ans et plus
14.	Inciter les branches et les entreprises à formaliser les compétences préalables attendues pour un recrutement en contrat de professionnalisation
15.	Articuler le contrat de professionnalisation aux dispositifs et financements pré-existants sur les territoires
16.	Prévoir un dispositif spécifique de préparation au contrat de professionnalisation.
17.	Mobiliser au niveau territorial le secteur de l'insertion par l'économie
18.	Généraliser le tutorat et les formations tutorales
19.	Promouvoir des formations de tuteurs adaptées pour les publics éloignés de l'emploi
20.	Développer un tutorat externe chargé d'accompagner les publics fragilisés pour tous les aspects extra-professionnels
21.	Promouvoir le dispositif des GEIQ auprès des grandes entreprises et des branches
22.	Encourager la coopération entre les GEIQ et les différents acteurs concernés par le contrat de professionnalisation
23.	Renforcer l'implication des OPCA dans le financement des activités des GEIQ
24.	Promouvoir le recours aux ETTI pour les contrats de professionnalisation.
25.	Susciter la création d'organismes territoriaux spécialement dédiés à la promotion et à la mise en œuvre du contrat de professionnalisation.
26.	Créer des conférences territoriales de la professionnalisation
27.	Confier aux OPCA la mission d'animation territoriale pour le développement des contrats de professionnalisation
28.	Sensibiliser les OPCA sur le rôle qu'ils peuvent jouer pour optimiser les recours au contrat de professionnalisation
29.	Promouvoir le financement des formations transverses