Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTERE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL

SECRETARIAT D'ETAT CHARGE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE L'APPRENTISSAGE

La Ministre du travail, de l'emploi,
de la formation professionnelle et du dialogue social

La Secrétaire d'Etat chargée de la formation professionnelle et de l'apprentissage

à

Mesdames et Messieurs les Préfets de région

Mesdames et Messieurs les Directeurs régionaux des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)

Mesdames et Messieurs les Directeurs des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIECCTE)

INSTRUCTION N°DGEFP/MPFQ/2017/37 du 31 janvier 2017 relative à la prolongation du plan 500 000 formations supplémentaires sur le 1er semestre 2017.

Date d'application : immédiate

Résumé : *La présente instruction définit les conditions et modalités de prolongation du volet régionalisé du plan 500 000 formations supplémentaires sur le 1er semestre 2017 :*

- *coordination territoriale par le conseil régional, gouvernance quadripartite (idem 2016) ;*
- *engagement sur un socle en volume et en montant, avec :*
  - *recalage du socle en volume si nécessaire en fonction de la base $BREST_{2015}$;*
  - *proratisation sur un semestre, avec possibilité de prise en compte de la saisonnalité ;*
- *engagement sur des formations supplémentaires, à hauteur de la moitié de l'objectif 2016, avec ajustement possible (saisonnalité, capacité des acteurs à faire) et possibilité de modifier la répartition entre le conseil régional et Pôle emploi ;*
- *maintien du circuit financier de 2016 (transit des fonds par le conseil régional / versements séparés de l'Etat à Pôle emploi) ;*
- *phasage des versements :*
  - *en 2017 : 2ème versement 2016 éventuel, avance 2017 en mars, 3ème versement 2016 en avril, 2ème et 3ème versements 2017 en juillet et octobre (fusionnables);*
  - *en 2018 : solde de 8% des deux tranches 2016 et 2017 ;*
- *contrôle final en volume et en montant de dépenses ;*
- *montage juridique en deux temps (lettre d'engagement, avenant).*

Mots-clés : *région, emploi, formation professionnelle, personnes en recherche d'emploi*

Textes de référence :

- *Instructions n° DGEFP/PFC/2016 du 8 mars et n° DGEFP/PFC/2016 du 13 juillet 2016*

Annexes :

- *Tableaux des socles des conseils régionaux et de Pôle emploi issus de la base BREST*
- *Tableau proposant des bases de calcul des objectifs de formations supplémentaires*
- *Modèle de lettre d'engagement*

Annoncé par le Président de la République début 2016, le plan 500 000 formations supplémentaires constitue un effort exceptionnel de formation à destination des personnes en recherche d'emploi. Lancé officiellement le 29 février dernier, il a permis de réaliser ou d'engager environ 1,1 million d'actions de formation sur l'ensemble de l'année 2016, ce chiffre devant encore être affiné par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) dans les prochaines semaines.

Le 7 décembre, nous avons réuni les acteurs de la gouvernance nationale quadripartite du plan (conseils régionaux, partenaires sociaux et services de l'Etat) pour un point d'étape sur sa mise en œuvre, en présence du directeur général de Pôle emploi.

Tous les partenaires ont salué la dynamique du plan, exprimé le souhait qu'il fasse l'objet d'une évaluation permettant d'en tirer tous les enseignements et considéré que la dynamique devait être poursuivie pendant la période d'évaluation au service des femmes et des hommes qui bénéficient des formations ainsi que des entreprises qui ont besoin de compétences.

L'Etat a alors proposé à ses partenaires de prolonger le plan sur les six premiers mois de l'année 2017, les résultats de l'évaluation (premier rapport en juin-juillet) permettant alors de prendre des décisions pérennes pertinentes. Pendant cette période, l'Etat maintient son effort exceptionnel de financement, par notamment un redéploiement de crédits entre les deux grands volets du plan d'urgence pour l'emploi, l'aide à l'embauche PME et le plan 500 000 formations supplémentaires, les deux dispositifs étant désormais prolongés sur la même période (premier semestre 2017).

Dès le 8 décembre, nous vous avons demandé de prendre contact avec le président du conseil régional de votre région. Nos cabinets ont organisé des audioconférences bilatérales permettant de faire le point sur la mise en œuvre du plan dans vos régions et les perspectives pour le premier semestre 2017, en présence de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), de la DARES et de la direction générale de Pôle emploi.

Dans ce contexte, la présente instruction vise à récapituler les éléments utiles pour vos échanges avec les conseils régionaux, les partenaires sociaux et Pôle emploi destinés à établir le cadre d'exécution du plan prolongé pour le premier semestre de l'année 2017.

1 CADRE GENERAL DE LA PROLONGATION DU PLAN

Le plan ayant atteint son rythme de croisière, ce rythme doit être maintenu pendant le premier semestre de l'année 2017 : l'objectif annuel de 500 000 formations supplémentaires par rapport à l'année de référence (2015) est reconduit, mais pour la première moitié de l'année. La déclinaison de cet objectif se traduit en plusieurs volets, comme suit :

- reconduction à mi-année de l'objectif de formations supplémentaires régionalisées (+330 000 en année pleine, donc +165 000 sur un semestre) ;
- reconduction à mi-année du volet accompagnement à la création d'entreprises confié à Pôle emploi (70 000 en année pleine, donc 35 000 sur un semestre) ;
- reconduction à mi-année du volet contrats de professionnalisation réalisé par les OPCA (50 000 en année pleine, donc 25 000 sur un semestre) ;

- contribution des partenaires sociaux via le FPSPP ou des engagements volontaires des OPCA à hauteur d'une cible estimée à 50 000 actions de formation en année pleine (25 000 sur un semestre). Ce quatrième volet, qui n'est pas la simple reconduction d'un dispositif de 2016, est en cours de négociation avec les partenaires sociaux.

En revanche, le volet accompagnement collectif à la validation des acquis de l'expérience n'est pas reconduit : l'expérimentation engagée en 2016 va se dérouler jusqu'à son terme mais un cadre expérimental ne serait plus justifié pour un nouveau groupe de bénéficiaires.

2 RECONDUCTION ET ADAPTATION DU DISPOSITIF REGIONAL

Dans les régions où le conseil régional a accepté de s'engager dans le plan, la convention 2016 repose sur les principes suivants :

1. Coordination de la mise en œuvre territoriale du plan par le conseil régional ;
2. Engagement du conseil régional de reconduire ses réalisations 2015 en nombre de formations et en montants financés ;
3. Engagement du conseil régional sur la réalisation d'un nombre de formations supplémentaires, avec possibilité de délégation d'une partie de l'objectif à Pôle emploi ;
4. Compensation financière par l'Etat pour chaque formation supplémentaire réalisée, au montant moyen de 3 000 € ;
5. Contribution des partenaires sociaux via le FPSPP (refinancement du compte personnel de formation des demandeurs d'emploi) ;
6. Pilotage régional dans une instance quadripartite (CREFOP ou commission *ad hoc*) ;
7. Versements financiers sous la forme d'une avance forfaitaire de 30% et de versements ultérieurs en fonction du nombre de formations réalisées ;
8. Contrôle final en volume et en montant de dépenses.

Ces principes sont globalement reconduits, avec les adaptations et précisions suivantes s'agissant des principes n° 2, 3 et 7.

3 RECONDUCTION DES EFFORTS DE FORMATION 2015 SUR UN SEMESTRE (principe n° 2)

Comme en 2016, le principe est que l'Etat finance des formations supplémentaires, ce qui suppose que le conseil régional et Pôle emploi reconduisent leur effort propre de formation à destination des personnes en recherche d'emploi, en volume et en montant financier, tel qu'il ressort de l'année de référence, c'est-à-dire 2015.

3.1 Reconduction en volume : recalage des socles 2015 et proratisation

Lors de l'élaboration des conventions 2016, les statistiques officielles sur les formations réalisées en 2015 à destination des personnes en recherche d'emploi (base BREST de la DARES) n'étaient pas disponibles. Si certains conseils régionaux sont parvenus à les estimer de manière assez précise, d'autres ont eu plus de difficultés. Il en résulte des sous-estimations dans plusieurs socles, parfois des sur-estimations.

La base BREST 2015 étant désormais disponible, il est logique qu'elle soit prise comme référence pour la tranche 2017 du plan.

3.1.1 Utilisation de la base BREST

Pour mémoire, la base régionalisée des stagiaires de la formation professionnelle (BREST) est l'outil accepté par tous les partenaires du plan pour alimenter le tableau de bord de suivi national et régional. L'entrée retenue est la rémunération (ou la prise en charge au titre de la protection sociale). Lorsque des incomplétudes ou des doubles comptes ont été signalés en 2016, la DARES s'est attachée, en lien avec les acteurs concernés, à comprendre l'origine des écarts et, s'ils venaient de la base, à la rectifier.

Comme tous les ans, les données de la base BREST vont prochainement faire l'objet d'une publication officielle de la DARES. La publication portera sur les chiffres 2015, qui ne manqueront pas d'être rapprochés des socles pris en compte dans les conventions régionalisées du plan 500 000 formations supplémentaires.

S'agissant de Pôle emploi, les écarts entre les données connues lors de la signature des conventions opérationnelles 2016 et la base BREST sont minimes. Les chiffres de la base doivent même être corrigés à la baisse, afin de retirer des socles l'effort exceptionnel consenti par Pôle emploi dans le cadre du plan 40 000.

3.1.2 Proratisation sur un semestre

Le plan étant prolongé sur un semestre, les engagements de reconduction portent sur cette durée. Le mode de calcul retenu pour Pôle emploi consiste à diviser le socle 2015 par deux, après neutralisation du plan 40 000.

S'agissant des conseils régionaux, il est **possible de tenir compte de la saisonnalité** des entrées en formation et de retenir comme socle les formations recensées dans la base BREST, sur la période du 1er janvier au 30 juin 2015. Le tableau joint n° 1 récapitule les deux modes de calcul possibles (50% du socle 2015 ou premier semestre 2015) et le tableau n° 2, les socles applicables à Pôle emploi.

3.2 Reconduction en montant de dépenses

La reconduction de l'effort des conseils régionaux porte également sur les **montants financiers déclarés pour 2015** dans les conventions de 2016. C'est cette base qui fait foi pour la prolongation sur le premier semestre 2017, avec la **même proratisation qu'en volume** (50% ou avec prise en compte de la saisonnalité sur les volumes). Il convient de noter que l'engagement demandé ne portant que sur le premier semestre (période de prolongation du plan), la lecture de l'effort financier du conseil régional ne sera pas immédiate dans le budget, voté sur une base annuelle.

4 FORMATIONS SUPPLEMENTAIRES (principe n° 3)

4.1 Objectif en volume sur le premier semestre 2017

Le point de départ consiste à retenir un objectif de formations supplémentaires égal à la **moitié** de celui de l'année 2016. Comme pour les socles, la **saisonnalité** des entrées de formation peut être prise en compte. Le tableau n° 3 ci-joint fournit les deux modes de calcul (scénario 50% et scénario saisonnalisé en fonction du réalisé 2015).

L'objectif peut également être ajusté pour tenir compte de la **capacité** du conseil régional à le réaliser, en particulier du fait de problématiques d'achats de places de formation.

Par ailleurs, la **répartition** de l'objectif entre le conseil régional et Pôle emploi peut aussi être revue par rapport à celle de 2016.

Si un conseil régional souhaitait s'engager sur un objectif inférieur à la proposition de l'Etat, celui-ci pourrait demander à Pôle emploi – sous réserve que ce dernier en ait la capacité - de prendre en charge directement un complément d'objectif sur le même territoire régional.

Enfin, en fonction des intentions des conseils régionaux, un **rééquilibrage** des objectifs de formations supplémentaires entre les régions pourrait être opéré. La mise en œuvre de cette disposition nécessite toutefois que vous fassiez remonter dès que possible les difficultés éventuelles exprimées par les conseils régionaux sur les volumes proposés, que ces volumes soient considérés comme trop ambitieux ou pas assez importants.

4.2 Engagement financier de l'Etat

L'Etat maintient son effort budgétaire sur le 1er semestre 2017 à hauteur de **3 000 € par formation supplémentaire**. Les documents qui comporteront de nouveaux engagements financiers pour l'Etat devront être visés par le contrôleur budgétaire régional.

Comme en 2016, une **possibilité de modulation** est ouverte entre le montant de la compensation de l'Etat pour les formations financées par le conseil régional et pour celles financées par Pôle emploi, dans le respect du montant moyen de 3 000 €.

Cette possibilité est toutefois encadrée afin d'éviter des montants unitaires trop importants dans l'hypothèse d'une délégation très forte de l'objectif de formations supplémentaires vers Pôle emploi : le montant de la compensation unitaire est ainsi **plafonné à 5 500 €.**

4.3 Décompte des formations supplémentaires

La mobilisation des financements suppose de pouvoir suivre précisément la réalisation des socles, afin de comptabiliser de manière certaine les formations supplémentaires. Le décompte portera sur les **entrées en formation, du 1er janvier au 30 juin 2017**.

Dans les régions dont la convention quadripartite 2016 prend en compte les inscriptions au 31 décembre 2016, il est nécessaire de modifier cette clause afin d'éviter les doubles comptes : les entrées de 2016 doivent être prises en compte au titre de la tranche 2016 et les entrées de 2017, au titre de la tranche 2017 même si elles résultent d'inscriptions intervenues en 2016.

A noter qu'en cas de sous-exécution de la convention au 31 décembre 2016, la part de l'objectif 2016 non remplie ne vient pas s'ajouter aux objectifs de 2017.

5 SCHEMA FINANCIER (principe n° 7)

5.1 Circuit de financement

Afin de faciliter la gestion du plan, le circuit de financement reste le même qu'en 2016 : lorsque le conseil régional a choisi en 2016 de recevoir l'ensemble des crédits du plan et de reverser à Pôle emploi la part qui lui revient, ce circuit est maintenu ; lorsque le conseil régional a fait le choix de ne recevoir que les crédits lui revenant, l'Etat payant directement Pôle emploi, cette organisation est reconduite.

5.2 Versements de la tranche 2016

5.2.1 Deuxième versement éventuel en janvier-février

Les régions Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Corse, Grand Est, Centre-Val-de-Loire et Occitanie, ainsi que Mayotte ont reçu un deuxième versement au titre de la tranche 2016, parce qu'elles remplissaient les conditions prévues au 30 septembre 2016.

Dans les autres régions, le conseil régional peut recevoir un 2ème versement en janvier ou en février 2017 suivant qu'il a atteint son socle 2015 au 31 octobre ou au 30 novembre 2016, et à condition qu'ait été passé un avenant rendant le 2ème versement mobile[1][2]. Vos services sont invités à se rapprocher rapidement de la DGEFP sur ce point, afin de lui communiquer les avenants signés permettant de lancer une délégation de crédits de paiement en vue d'un deuxième versement au conseil régional.

5.2.2 Versement d'avril

Les conventions 2016 prévoient un versement au mois d'avril. Il est maintenu, mais plafonné de telle sorte que la somme des versements relatifs à la tranche 2016 (avance et versements intermédiaires) ne dépasse pas 92% de son total. Les 8% restants seront versés début 2018, dans un solde global portant sur les deux tranches.

5.3 Versements de la tranche 2017

5.3.1 Avance de 30%

Une avance de 30% du montant de la tranche 2017 sera versée au conseil régional lors de la conclusion de l'avenant, sous réserve que deux conditions soient réunies :

- que le conseil régional ait commencé à consommer l'avance de 30% versée par l'Etat au titre de la tranche 2016 (ce qui revient à dire qu'il a atteint le socle 2015 en 2016) ;
- qu'il produise un extrait de son budget primitif ou d'une décision modificative permettant de vérifier que sa programmation budgétaire est compatible avec le maintien de son engagement financier sur le premier semestre 2017 (montant total des lignes correspondantes supérieur au montant du réengagement).

---

[1] Cf. instruction n° DGEFP/PFC/2016 du 13 juillet 2016.

[2] D'après les informations connues, conditions remplies pour la Guadeloupe, les Hauts-de-France, Nouvelle-Aquitaine et PACA. La situation est plus incertaine pour les autres régions.

5.3.2 Versements intermédiaires

Comme pour la tranche 2016, le schéma proposé comprend :

- un deuxième versement, plafonné à 30% de la tranche 2017, devant intervenir avant le 31 juillet en fonction des entrées en formation constatées au 30 avril ;
- un troisième versement, plafonné de sorte que la somme des trois versements ne dépasse pas 92% de la tranche 2017, devant intervenir avant le 31 octobre en fonction des entrées en formation constatées au 30 juin.

Si un conseil régional préfère un seul versement intermédiaire, cela est possible, dès lors que 8% de la tranche 2017 sont bien réservés pour paiement d'un solde début 2018.

5.3.3 Solde de 8%

Le solde des deux tranches, 2016 et 2017, sera versé **courant 2018**, à une date laissée au libre choix du conseil régional, en fonction des justificatifs d'entrées en formation et de dépenses réalisées. 8% du montant des deux tranches est réservé pour ce solde. Le décalage de ce solde plusieurs mois après la fin du plan vise à permettre aux conseils régionaux de collecter l'ensemble des factures auprès des organismes de formation.

5.3.4 Synthèse des versements prévus

La combinaison des tranches 2016 et 2017 conduit au calendrier prévisionnel de versements suivant :

Echéance	Tranche 2016	Tranche 2017
01/2017 ou 02/2017	2ème versement le cas échéant	
03/2017 ou 04/2017		Avance (30%) à la signature de l'avenant
30/04/2017	3ème versement plafonné de sorte que la somme des trois versements ne dépasse pas 92% de la tranche 2016	
31/07/2017		2ème versement, plafonné à 30% de la tranche 2017
31/10/2017		3ème versement plafonné de sorte que la somme des trois versements ne dépasse pas 92% de la tranche 2017
2018 (date à convenir)	Solde global (8% ou plus suivant les taux de réalisation intermédiaires)	

A noter que, pour les volumes envisagés pour la tranche 2017 (environ la moitié de la tranche 2016), la mise en place d'une avance de 30% sur cette tranche est deux fois plus favorable en trésorerie pour les conseils régionaux que le règlement dès avril de la totalité de la tranche 2016, sans avance pour 2017.

De même, le dispositif proposé assure des flux de trésorerie réguliers pour les conseils régionaux.

6 MONTAGE JURIDIQUE

Le montage juridique proposé est un avenant à la convention 2016, précédé d'un échange de lettres d'engagements.

6.1 Un avenant pour bien articuler les deux tranches

La proposition de procéder par voie d'avenant à la convention 2016 est dictée par des considérations opérationnelles :

- nécessité de pouvoir suivre le rythme d'exécution du plan en 2017, ce qui suppose de compter les actions de formation et de pouvoir distinguer socles et formations supplémentaires. L'exécution concomitante de deux conventions induirait des risques de perte de la capacité de pilotage, de doubles comptes ou d'omission, sauf à mettre en place un suivi complexe et lourd suivant le millésime des inscriptions en stage ;
- simplification financière et minimisation des risques de reversements par les conseils régionaux qui n'ont pas réalisé leurs objectifs 2016. Si la convention 2016 s'achevait en l'état, cela pourrait en effet conduire, au cas par cas, à un remboursement de tout ou partie de l'avance octroyée par l'Etat au titre du premier versement 2016. L'avenant 2017 permet d'ajuster les versements pour tenir compte de l'exécution 2016.

6.2 Un engagement en deux temps

Une attention particulière doit être apportée au maintien du rythme des prescriptions et des entrées en formation, afin que la réalisation du plan ne connaisse pas de fléchissement du fait du passage de la tranche 2016 à la tranche 2017.

Or, deux éléments risquent de ralentir la signature de l'avenant à la convention quadripartite : d'une part, les délais de remontée des données sur les entrées en formation au 31 décembre 2016, qui ne seront disponibles que vers le 20 février ; d'autre part, le calendrier des sessions du conseil régional, l'avenant devant être approuvé par l'assemblée délibérante ou, suivant les régions, la commission permanente.

Dans ce contexte, un échange de lettres entre le président du conseil régional et vous-même, en accord avec les partenaires sociaux et, pour ce qui le concerne, avec Pôle emploi, pourra utilement acter en avance de phase les éléments essentiels des futurs avenants.

Ces lettres rappelleront les grands principes de mise en œuvre du plan et fixeront de manière précise les engagements en volume (socles et objectifs de formations supplémentaires, dont la part confiée à Pôle emploi). Un modèle de lettre est joint à la présente instruction.

Parallèlement, l'élaboration du projet d'avenant pourra être lancée afin de permettre notamment la prise en compte d'améliorations qualitatives à discuter avec le conseil régional et les partenaires sociaux.

Une fois les réalisations 2016 connues, soit vers le 20 février, il sera possible de finaliser l'avenant, notamment dans son volet financier, de le soumettre à l'approbation du conseil régional et de le faire signer par les parties à la convention quadripartite. Les conventions opérationnelles avec Pôle emploi pourront être ajustées dans le même temps.

Nous vous remercions de veiller à la transmission des lettres d'engagement puis des avenants à nos cabinets et à la DGEFP, à des fins de suivi national.

Dans le cas où un conseil régional ne s'engagerait pas sur le premier semestre 2017, le même mode opératoire qu'en Auvergne-Rhône-Alpes en 2016 serait mis en œuvre : vous proposeriez aux partenaires sociaux de conclure une convention 2017 avec l'Etat et Pôle emploi, ce dernier se voyant confier la totalité de l'objectif de formations supplémentaires. Parallèlement, la convention 2016 continuerait à produire ses effets, avec la complexité induite pour le décompte des formations (*cf. supra*).

Cependant, outre les difficultés opérationnelles, ce dispositif présenterait l'inconvénient de ne pas garantir le maintien de la dynamique du plan, tant en réalisations quantitatives qu'en avancées qualitatives (développement du quadripartisme, travaux au plus près des bassins d'emploi…), dès lors qu'un acteur clef du plan – le conseil régional – n'y serait plus partie.

A cet égard, la reconduction par le conseil régional de son effort propre de 2015 est déterminante pour sécuriser la poursuite du plan au rythme et avec la qualité actuels – quitte à ce qu'une part très importante de l'objectif de formations supplémentaires puisse être confiée à Pôle emploi si le conseil régional estime qu'il ne peut s'engager dessus. C'est cette reconduction, importante pour la consistance du plan, qui permettra au conseil régional de rester le coordonnateur territorial de la mise en œuvre du plan.

*

Former plus, former mieux, former utile : le plan 500 000 formations supplémentaires est à la fois ambitieux dans ses objectifs et simple dans ses principes.

Il est en revanche complexe dans son exécution dès lors qu'il faut définir un cadre commun mais aussi prendre en compte les spécificités de chaque territoire régional, respecter les compétences des différents acteurs du quadripartisme et articuler deux périodes consécutives de mise en œuvre (année 2016 et premier semestre 2017).

En complément de la présente instruction, nous vous adresserons d'ici quelques jours des pistes de rédaction des clauses des avenants aux conventions régionales.

Nous savons pouvoir compter sur la compétence et l'implication de vos services pour surmonter les difficultés d'ingénierie juridique, financière et opérationnelle permettant de maintenir la dynamique du plan tout au long des prochains mois.

Nous comptons également sur votre engagement personnel pour que les partenaires de l'Etat dans la mise en œuvre du plan, conseils régionaux et partenaires sociaux, prolongent leur participation à ce dispositif exceptionnel, au service des personnes en recherche d'emploi et de la compétitivité des entreprises.

Clotilde VALTER

Myriam EL KHOMRI