

Lot 1 : évaluation de mise en œuvre du Fonds Social Européen dans le cadre du programme opérationnel 2014-2020 FEDER-FSE de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur.



Région Provence-Alpes-Côte d'Azur.



Synthèse

24/04/2018

Cette évaluation est cofinancée au titre d'une opération du programme opérationnel FEDER – FSE Provence-Alpes-Côte d'Azur

Pour la première fois depuis le lancement de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale, **le Conseil régional Provence Alpes Côte d'Azur est Autorité de gestion** et pilote un programme opérationnel régional au titre de l'objectif « investissement pour la croissance et l'emploi ».

Ce programme opérationnel est doté d'une enveloppe de plus de 877 millions d'euros dont 433 millions d'euros de soutien de l'Union européenne via des crédits du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) et du Fonds Social Européen (FSE).

Avec un total de 143,5 millions d'€, les crédits du Fonds Social Européen (hors assistance technique) représentent 33 % de l'ensemble des crédits FEDER et FSE. L'axe 5 « investir dans les compétences, l'éducation, la formation tout au long de la vie. » cofinancé par le FSE est l'axe le plus doté du programme opérationnel.

A mi-parcours de la programmation le Conseil régional a souhaité réaliser une évaluation externe ciblée sur l'axe soutenu par **le Fonds social Européen** : investir dans les compétences, l'éducation, la formation tout au long de la vie.

Cette évaluation vise les objectifs suivants :

- s'interroger sur la mise en œuvre du FSE au regard des critères d'efficacité et d'efficience ;
- repérer les bonnes pratiques ainsi que les dysfonctionnements ;
- apporter des pistes d'améliorations opérationnelles sur la mise en œuvre du programme.

Trois finalités ont été définies :

- contribuer à la performance du PO régional dans l'optique de débloquer la réserve de performance ;
- motiver une révision à mi-parcours du PO, si cela s'avère nécessaire ;
- contribuer à mettre en œuvre une organisation efficace, sécurisée et lisible du programme opérationnel régional.

Les questions évaluatives posées

Q0 : quel est le bilan des réalisations depuis la mise en œuvre de la programmation ?

Q1 : comment la Région pourrait-elle mieux mobiliser les porteurs de projets autour du PO Régional et mieux mobiliser le PO sur les politiques régionales ?

Q2 : comment l'autorité de gestion pourrait-elle mieux accompagner les bénéficiaires du FSE pour anticiper les freins à la certification repérés en amont et en aval de la programmation ?

Q3 : dans quelles mesures le système de suivi permet-il d'appréhender les effets du PO (résultats et impacts) de manière fiable ?

1) Une trajectoire de programmation dans une dynamique favorable

Au 31 mai 2017, **44 projets ont été sélectionnés** et bénéficient du soutien du Fonds social européen. Le taux de programmation des crédits du Fonds social européen de l'axe 5 atteint 33,55 %, soit plus de 48 millions d'euros. Au total, c'est plus de 97 millions d'euros mobilisés en faveur de la stratégie régionale qui vise à permettre l'accès pour tous à une formation de qualité, facteur incontournable d'insertion et d'accès à l'emploi.

Ces résultats encourageants à mi 2017 attestent des efforts déployés pour atteindre les objectifs stratégiques de l'axe 5 du programme dans un contexte marqué par une réputation du Fonds social européen peu favorable du fait tout particulièrement des difficultés importantes rencontrées par l'Etat lors de la programmation 2007- 2013.

La Région a ainsi déployé une **stratégie de communication multicanales d'ampleur** articulant communication régionale notamment à l'appui du site internet mis en place, sessions d'information dans les territoires, animations spécifiques auprès de certains acteurs.

Elle a fait le choix de **déployer sa programmation via des appels à propositions annuels** avec plusieurs échéances ce qui permet de démultiplier les possibilités de réponse de la part des porteurs de projets et, par ailleurs, de « rythmer » et répartir l'activité avec des échéances bien définies dans le temps.

Elle a pris le parti d'être **sélective dans le choix des projets tout en proposant un appui de qualité** auprès des porteurs, appui complété d'un outillage permettant de bien appréhender les obligations relatives au cofinancement du FSE.

2) Des projets qui contribuent aux changements attendus définis dans le programme

A l'appui des objectifs spécifiques organisant l'axe 5 du programme, la Région a mobilisé plusieurs leviers pour répondre aux défis de la formation tout au long de la vie et du développement de l'emploi.

Il s'agit en premier lieu d'agir sur l'écosystème de l'orientation et de la formation pour améliorer la lisibilité et la qualité des services rendus et développer des nouvelles méthodes pour mieux aux besoins des personnes à la recherche d'un emploi ou d'une (ré)orientation professionnelle.

Les 11 opérations sélectionnées au titre de l'objectif spécifique « *Augmenter la qualité et la diversité de l'offre de service des structures de la formation, de l'accompagnement et de l'orientation au service de publics, tout au long de la vie* » répondent à cet enjeu.

Les projets soutenus contribuent notamment à renforcer la transparence et la qualité des informations sur la relation emploi-formation. C'est par exemple le cas du projet Métafor développé par l'observatoire régional des métiers. Ils contribuent à améliorer la lisibilité et l'accessibilité sur l'offre d'orientation et de formation comme l'illustre l'une des opérations qui prévoit de proposer un premier niveau de service dématérialisé pour faciliter l'orientation et la mobilité professionnelle. De nouveaux services notamment pour les personnes les plus en difficulté sont aussi développés. Les opérations portées par le centre de ressource de lutte contre l'illettrisme visent ainsi à donner un meilleur accès à une information de qualité et adaptée aux personnes confrontés à des difficultés de maîtrise de la langue mais aussi à professionnaliser les acteurs.

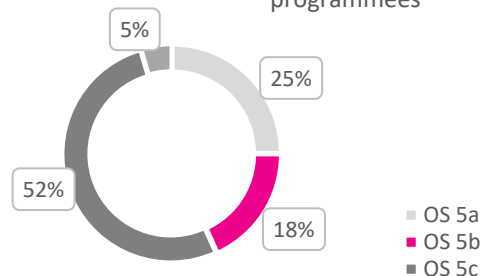
Les opérations mises en œuvre au titre de l'objectif spécifique « *Augmenter l'accès à une première qualification et l'élévation du niveau de formation des personnes les plus éloignées de l'emploi* » contribuent pleinement aux objectifs stratégiques de l'axe. L'Autorité de gestion a fait le choix de soutenir des **opérations très structurantes tant par leur montant que par le nombre de participants**. Les deux opérations mises en œuvre par la Région représentent plus de 87 % des crédits FSE programmés de cet OS et cofinancent la commande publique de formation en matière de formation professionnelle, levier pour agir sur le développement des compétences et des qualifications des actifs et des inactifs les plus fragiles.

Au titre de l'OS « *Augmenter l'accès des jeunes ayant le moins d'opportunité et des publics sous-main de justice dans des actions d'accompagnement, d'orientation et de formation* », plus de 2,3 millions d'€ de crédits FSE soutiennent les initiatives en faveur de publics spécifiques dont la situation implique de développer des accompagnements très adaptés pour leur permettent de se relancer sur une trajectoire personnelle et professionnelle plus favorable et lutter contre les risques de ruptures. 23 opérations ont été soutenues à ce jour. Elles ciblent prioritairement les mineurs et les jeunes majeurs placés sous-main de justice, les jeunes suivis par l'aide à l'enfance, les mineurs isolés. Les projets soutenus couvrent un champ large de réponses, attestant de l'ampleur des difficultés et freins auxquels sont confrontés ces jeunes et de la nécessité d'innover pour trouver des solutions pertinentes : chantiers écoles, dispositifs d'accompagnement spécifiques, nouvelle offre d'accompagnement intégrant la dimension digitale...

L'OS « *Augmenter l'insertion professionnelle des jeunes diplômés demandeurs d'emploi* » ne compte aujourd'hui que deux opérations attestant d'une difficulté à mobiliser les porteurs de projets pour contribuer aux changements attendus malgré les actions de promotion mises en œuvre.

Au total, la programmation est dynamique même si elle est largement portée par les opérations mises en œuvre par la Région. Les efforts de promotion du programme doivent donc être maintenus voire amplifiés.

Part des opérations par OS sur le nombre total d'opérations programmées



3) Des procédures de gestion en place, mais des efforts à porter sur le contrôle des opérations

UNE COMMUNICATION MULTICANALE, MAIS UNE IMAGE DU FSE A CORRIGER

Une communication d'ampleur a été déployée depuis le lancement de la programmation mais elle ne donne pas pleine satisfaction sur le nombre de projets proposés. L'analyse de la programmation et les échanges avec les porteurs et les bénéficiaires permettent d'expliquer pour partie cet état de fait : majoritairement les porteurs potentiels sont associatifs et confrontés à des difficultés budgétaires qui contribuent à les rendre très prudents au regard du FSE. Ils sont, dans leur grande majorité, très marqués par les difficultés intenses rencontrées au titre de la précédente programmation et donc pour une partie des porteurs potentiels, peu enclins à se positionner. Les enjeux de communication dépassent ainsi celui de la simple visibilité et renvoient à un enjeu, plus complexe, de « correction d'image » héritée du passé.

UN DISPOSITIF D'APPUI JUGE UTILE ET REACTIF

Le dispositif d'appui mis en place est considéré comme utile et pertinent par les porteurs interrogés. Il permet d'améliorer la qualité des projets au regard du référentiel FSE. Cet appui est complété par un kit du porteur qui met à disposition les informations et outils utiles y compris les attendus sur les indicateurs communs et spécifiques de réalisation et de résultat. L'appui proposé est perçu comme très personnalisé et réactif.

UNE INSTRUCTION APPROFONDIE

Le processus de dépôt est sélectif et le processus d'instruction est structuré. L'instruction réalisée est approfondie et tracée à l'appui d'une fiche de suivi des demandes faites aux candidats. Cette fiche de suivi a été mise en place pour compenser les retards de mise en place du système national Synergie choisi par l'Autorité de gestion, aujourd'hui toujours non accessible pour les candidats et les bénéficiaires. L'instruction prend en compte les dimensions technique et financière mais aussi la dimension performance.

Au total, le processus de gestion en place pour les tâches amonts (jusqu'au conventionnement) fonctionne.

UNE PRIORITE, LA REALISATION DES CONTROLES

Sur la base des données de juin 2017, au titre de 2015 sur les 21 opérations programmées, 7 CSF ont été réalisés soit 33% des CSF à réaliser. En novembre 2017, 10 dossiers ont été contrôlés dont 9 transmis à l'Autorité de certification. La très forte mobilisation des équipes sur l'instruction et le positionnement atypique des gestionnaires, en charge des saisies dans Synergie expliquent ce constat. A cela s'ajoutent les difficultés relatives aux indicateurs notamment. Plus globalement, l'enquête conduite auprès des bénéficiaires met en exergue les difficultés rencontrées par une partie des bénéficiaires pour bien appréhender les attendus de l'autorité de gestion et les difficultés sur la dimension indicateurs.

Le protocole d'évaluation mis en œuvre

- Analyse technique et financière des données de programmation et relatives à la performance
- Conduite d'entretiens avec les acteurs internes et les partenaires associés à la programmation
- Réalisation d'une enquête qualitative auprès de 23 porteurs et bénéficiaires
- Animation de groupes de travail avec les gestionnaires

4) Les recommandations proposées

Questions évaluatives	Recommandations
<p>Q1 : Comment la Région pourrait-elle mieux mobiliser les porteurs de projets autour du PO Régional et mieux mobiliser le PO sur les politiques régionales ?</p>	<p>1 - Renforcer et formaliser la synergie avec les directions opérationnelles</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conforter et développer une fonction de référent technique au niveau des directions opérationnelles • Préciser le rôle des responsables de services des directions opérationnelles et renforcer la coordination avec les directions opérationnelles • Réaliser une nouvelle revue des services en vue d'identifier les nouveaux dispositifs régionaux qui pourraient être soutenus dans le cadre du PO pour la période 2018 – 2020. <p>2- Déployer une communication plus ciblée et donner une visibilité à plus long terme pour les appels à propositions</p> <ul style="list-style-type: none"> • Orchestrer une communication plus ciblée et thématique • Mettre en place un calendrier prévisionnel des appels à propositions • Améliorer l'utilisation du levier digital pour « aller vers » • Etudier la possibilité de projets avec un chef de file et de partenaires
<p>Q2 : comment l'autorité de gestion pourrait-elle mieux accompagner les bénéficiaires du FSE pour anticiper les freins à la certification repérés en amont et en aval de la programmation ?</p>	<p>3- Renforcer et améliorer l'outillage des porteurs</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proposer une version adaptée du guide du porteur prenant bien en compte les spécificités du FSE • Mettre à disposition en ligne le kit du porteur • Compléter l'appui individualisé par des sessions de formation au moment du moment de la diffusion des appels à projets • De façon transversale, anticiper et accompagner la dématérialisation <p>4- Améliorer les procédures de gestion et renforcer les moyens</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stabiliser le référentiel de gestion (déjà en cours) et les outils types aux différentes étapes de la piste d'audit • Renforcer les moyens pour permettre d'augmenter sensiblement le niveau de certification des dépenses • Renforcer l'appui auprès des bénéficiaires. <p>5- Renforcer l'appui auprès des bénéficiaires</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mieux associer les gestionnaires au suivi stratégique des opérations • Proposer un appui pour l'élaboration du bilan et de la demande de paiement • augmenter le nombre de visites sur place dans les 3 mois suite au démarrage de l'action
<p>Q3 : dans quelles mesures le système de suivi permet-il d'appréhender les effets du PO (résultats et impacts) de manière fiable ?</p>	<p>6- Améliorer et renforcer le système de suivi des indicateurs et du cadre de performance</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mieux intégrer la dimension indicateurs à toutes les étapes • Clarifier les fonctions et renforcer les fonctions de suivi et de pilotage • Structurer un groupe projet inter directions pour assurer le suivi de qualité et de la fiabilité des indicateurs • Organiser une revue fiabilité et qualité des données et des processus d'agrégation à l'appui de test système et opérations • Engager une révision du cadre de performance sur les indicateurs présentant une erreur méthodologique