

Synthèse

A mi-parcours, l'autorité de gestion du programme opérationnel FSE 2014 – 2020 de la Réunion, le Préfet de Région, a souhaité conduire une évaluation de mise en œuvre du Programme, confiée aux cabinets Dictys Conseil et Teritéo, afin d'analyser :

- l'avancement du programme,
- les facteurs explicatifs des éventuels blocages internes et externes,
- la qualité et la fiabilité des processus de collecte des données,
- l'opportunité d'une éventuelle révision du programme et du cadre de performance,
- la contribution du programme aux principes horizontaux.

LA METHODE



L'analyse des données de performance du programme



Des entretiens avec les gestionnaires, les représentants des services / directions opérationnelles et les partenaires associés



Une enquête web auprès des bénéficiaires



Un groupe de travail avec les représentants des services gestionnaires



2 Comités de pilotage

1- Un programme d'ampleur élaboré et mis en œuvre par le partenariat régional

Avec un total de 484,98 millions d'euros (hors assistance technique - AT)¹, le programme opérationnel FSE de la Réunion est le deuxième programme de France en termes de dotation, après le programme opérationnel national Emploi et inclusion pour la métropole.

Le programme opérationnel s'inscrit dans le cadre de la **stratégie interfonds définie par les membres du partenariat régional composé des services de l'État, du Conseil régional et du Conseil départemental**. Cette stratégie interfonds vise à donner un cadre de cohérence aux politiques publiques cofinancées par les fonds européens structurels et d'investissement.

A l'instar de la stratégie interfonds, le pilotage, la gestion et le suivi du programme mobilisent le partenariat dans son ensemble. L'agence de gestion des initiatives locales en matière européenne (AGILE) qui intervient en appui auprès de l'Autorité de gestion sur des tâches transversales de gestion de programme est emblématique du choix du pilotage partagé.

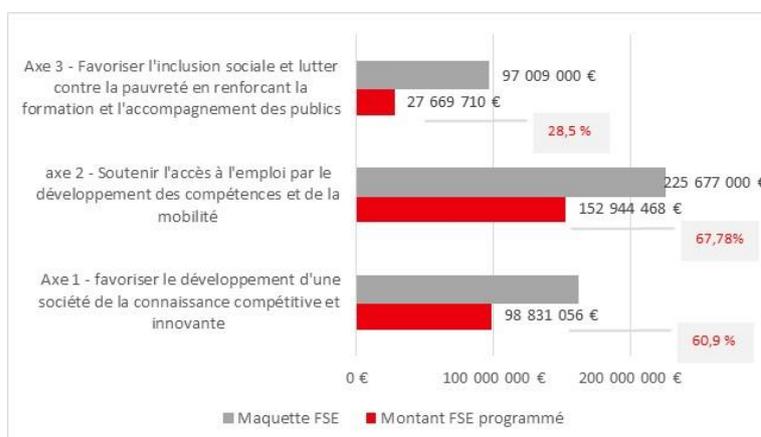
L'AGILE est une entité atypique : elle ne dispose pas de statut juridique et agit depuis 1990, avec ses équipes mises à disposition par les membres du partenariat, en appui auprès des services des membres du Partenariat au titre des activités de gestion, de suivi et d'évaluation du programme opérationnel FSE mais aussi au titre des autres programmes cofinancés par les FESI à l'île de la Réunion. **Elle traduit, comme le précise la convention signée le 13 décembre 2016, la priorité partagée des membres du partenariat : maintenir un partenariat en tant que moyen efficient de gestion d'une programmation pluriannuelle.**

¹ Les données proposées correspondent à celles de la nouvelle maquette du PO suite à la décision d'abondement du PO national IEJ. Un total de 15 736 616,00 € de crédits FSE a ainsi été transféré du PO FSE de la Réunion vers l'enveloppe régionale IEJ.

2- Une programmation dans une bonne dynamique mais un axe 3 en retard préoccupant

Avec un taux de programmation global de 57,62 % au 20 décembre 2018 (Hors AT) soit 279 Millions d'euros programmés, le programme est dans une bonne dynamique de programmation même si la situation des axes est hétérogène.

Au total, 253 opérations sont programmées.



L'axe 1 du programme « favoriser le développement d'une société de la connaissance, compétitive et innovante » est dans une trajectoire favorable qui devrait permettre d'atteindre les cibles 2018 du cadre de performance et de poursuivre la dynamique pour 2023.

Cet axe soutient les projets en faveur des plus jeunes (élèves du primaire et du secondaire) et cofinance la mise en œuvre d'un accompagnement personnalisé à la scolarité. Il soutient aussi les projets en faveur du développement des compétences et des qualifications à différents stades du parcours professionnel. Les projets soutenus s'adressent en particulier aux personnes confrontées à des difficultés d'insertion sur le marché du travail. Il prévoit aussi le soutien au développement du service régional de l'orientation, le développement de l'ingénierie emploi et formation, et l'amélioration de la maîtrise de la langue anglaise.



24 683 participants ont bénéficié d'un appui dans le cadre des opérations mises en œuvre. Les jeunes ayant bénéficié d'un appui sont très majoritaires : ils représentent 79 % de l'ensemble des participants.

L'axe 2 du programme, le plus doté, est à un niveau élevé de programmation et de réalisations.

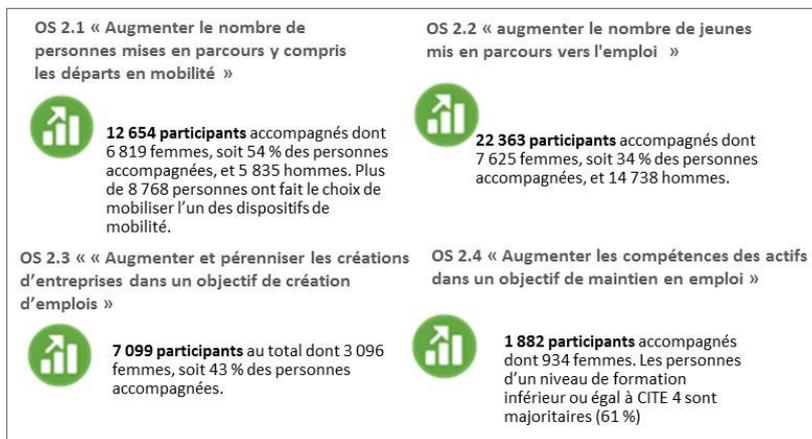
Via l'objectif spécifique « Augmenter le nombre de personnes mises en parcours y compris les départs en mobilité », le fonds social européen cofinance de nombreuses initiatives en faveur de l'emploi qu'il s'agisse par exemple d'un accompagnement intensif auprès des jeunes ou d'un accompagnement adapté pour les seniors. Il contribue au développement des actions en faveur de la mobilité européenne et internationale, enjeu clé à la Réunion au regard des difficultés à trouver un emploi dans le territoire.

A l'appui de l'objectif spécifique « Augmenter le nombre de jeunes mis en parcours vers l'emploi », les dispositifs dédiés aux jeunes pour leur donner un nouveau souffle dans leur parcours professionnel et les « équiper » professionnellement (RSMA, Académie des Dalons, école de la deuxième chance) sont soutenus ainsi que les actions en faveur du développement de l'apprentissage.

Au titre de l'objectif spécifique « Augmenter et pérenniser les créations d'entreprises dans un objectif de création d'emplois » le FSE cofinance des actions en faveur de la création et reprise d'activité, avec pour public cible les personnes en situation de précarité. Le développement de l'économie sociale et solidaire est par ailleurs une priorité pour contribuer à la création d'emplois et de richesses et renforcer la cohésion sociale.

C'est aussi via cet axe que les actions en faveur du développement des compétences des actifs occupés sont soutenues ainsi que les projets visant à anticiper les mutations. Ces actions relèvent de l'objectif spécifique « Augmenter les compétences des actifs dans un objectif de maintien en emploi ».

Au total, presque 44 000 personnes ont bénéficié de l'appui du FSE via les opérations mises en œuvre au titre de cet axe 2.



L'axe 3 est aujourd'hui en situation de retard préoccupant par rapport aux objectifs du cadre de performance.

A la différence des axes 1 et 2 du programme, cet axe dédié à l'inclusion comporte moins de dispositifs structurants pour lesquels les opérateurs étaient déjà bien identifiés, dont une bonne partie, aguerris à la gestion des crédits FSE.

Par ailleurs, certaines fiches actions promeuvent de nouveaux dispositifs en faveur des personnes les plus en difficulté : c'est à la fois une opportunité qui permet de répondre de façon différente aux besoins des personnes mais aussi un enjeu en matière d'ingénierie et d'animation territoriale qui se traduit par un temps plus long de mise en œuvre. Le ciblage de certaines fiches actions a aussi posé des difficultés.

D'importants efforts ont été réalisés pour dynamiser cet axe. Ils se sont traduits en premier lieu par une augmentation du taux de programmation. Un plan d'action partenarial a par ailleurs été établi et se concrétise par des propositions de nouvelles fiches actions aujourd'hui encore à l'étude, et des transferts de dispositifs relevant actuellement des axes 1 et 2 vers l'axe 3.

Les évolutions en matière de politique publique (plan de lutte contre la pauvreté, réforme à venir de l'insertion par l'activité économique notamment) constituent par ailleurs une opportunité pour densifier les actions en faveur de ceux qui en ont le plus besoin avec l'appui du FSE.



9 492 participants ont été accompagnés au titre des différentes opérations mises en œuvre. Les femmes représentent 56 % des personnes. Les jeunes de moins de 25 ans représentent un peu plus d'un tiers des personnes ayant bénéficié d'un appui. Les personnes d'un niveau de formation inférieur ou égal à CITE 4 sont majoritaires (90 % de l'ensemble des participants).

3 - Un process de gestion partagée et partenariale en place, des améliorations possibles

Le programme mobilise **6 services instructeurs différents** et 11 si on y inclut les 6 services mobilisés au sein du Conseil régional. Les analyses conduites mettent en avant un montant annuel de crédits à gérer relativement élevé par service gestionnaire et l'enjeu d'une gestion homogène.

Un dispositif de professionnalisation d'ampleur a été mis en place à la fois pour garantir une gestion homogène mais aussi pour apporter des réponses aux difficultés relatives au *turn over* pour une partie des services instructeurs.

Plus de 16 actions de formation ont ainsi été organisées pour les agents des services instructeurs entre fin 2016 et fin 2017. Le plan de formation se poursuit en 2018. A ces formations s'ajoute la participation aux groupes de travail dédiés à la gestion pour une partie des agents. Ces groupes de travail ont permis notamment d'élaborer le guide des procédures en place depuis fin 2016, régulièrement mis à jour depuis.

Ces actions en faveur de la professionnalisation sont complétées par un **dispositif de contrôle interne qui vise à garantir la qualité de la gestion et le respect du principe de bonne et saine gestion ainsi que par un dispositif de contrôle de cohérence** des travaux d'instruction réalisés par l'AGILE.

Un appui de qualité auprès des porteurs de projet en amont de la piste d'audit

Malgré la mobilisation importante du fait du nombre de dossiers à gérer, des difficultés relatives au *turn over* et du temps à consacrer pour répondre aux audits réalisés par les corps de contrôle et d'audit, **les gestionnaires du programme ont privilégié un appui individualisé au montage de projet auprès des porteurs de projets internes ou externes.**

Les résultats de l'enquête web conduite auprès des bénéficiaires mettent en avant **la qualité de l'accompagnement proposé au stade de l'élaboration de la demande de subvention et lors de l'instruction.** L'appui et l'accompagnement proposés sont jugés de façon très positive par les bénéficiaires interrogés.

Cet appui est d'autant plus important que nombre de bénéficiaires soulignent les difficultés rencontrées avec le système d'information permettant la dématérialisation de la vie du dossier. Sur les 46 répondants à l'enquête web, 61% considèrent que le dépôt dématérialisé de leur demande de subvention FSE à travers la plateforme Ma démarche FSE (MDFSE) a été très complexe (13%) ou plutôt complexe (48%).

Au stade du contrôle, des délais à réduire et un enjeu clé: augmenter le taux de certification



Sur les 39 répondants interrogés sur la qualité de l'accompagnement lors du contrôle, 69% déclarent que l'accompagnement dont ils ont bénéficié de la part du service instructeur au stade de la demande de paiement a été satisfaisant voir très satisfaisant. **66% des enquêtés jugent que la préparation globale est correcte.**

Pour autant, deux difficultés semblent être fréquemment rencontrées par les bénéficiaires :

- la complexité de collecte des informations permettant de renseigner les indicateurs, qui ne sont pas toujours adaptées au public visé,
- Des problèmes de trésorerie dus au versement tardif des acomptes et soldes.

Ces difficultés soulignent la nécessité d'améliorer les **délais de réalisations des contrôles.** Il s'agit aussi d'augmenter leur nombre, en particulier en vue de la revue de performance en 2019.

A ce titre, considérant les enjeux en matière de certification, un plan d'actions sur les contrôles a été mis en place et fait l'objet d'un suivi par l'ensemble des partenaires du programme.

La direction des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Dieccte) a par ailleurs fait le choix d'externaliser une partie des contrôles relevant de son périmètre et de celui de la direction de la jeunesse et de la cohésion sociale.

Une promotion des principes horizontaux qui se renforce

A l'instar de nombreuses autorités de gestion, la mise en œuvre du programme et par voie de conséquence la programmation d'opérations, a constitué une priorité pour la première période de la programmation 2014-2020. Peu d'actions spécifiques ont été dédiées à la promotion des principes horizontaux même si les services instructeurs sont en appui auprès des porteurs pour les promouvoir.

Du côté des bénéficiaires, les approches transversales ont été largement privilégiées. Des actions spécifiques ont par ailleurs été mises en œuvre dans une moindre mesure.

Depuis 2018, l'Autorité de gestion a engagé de nombreuses démarches pour renforcer leur prise en compte : des guides de bonnes pratiques ont été diffusés, des formations ont été organisées et un guide spécifique est prévu.

Un processus en place pour assurer la complétude et la cohérence des données relatives aux indicateurs

L'analyse de cohérence globale des indicateurs FSE, conduite dans le cadre de l'évaluation, témoigne d'un niveau satisfaisant de complétude et de cohérence des données de suivi des participants sur les indicateurs de réalisation, qui sont notamment mobilisées pour le suivi du cadre de performance.

Les progrès réalisés en matière de complétude s'expliquent notamment **par le processus de vérification de cohérence** réalisée par l'AGILE en lien avec les différents services gestionnaires en amont et en aval de la programmation, **ce qui constitue une bonne pratique de gestion.**

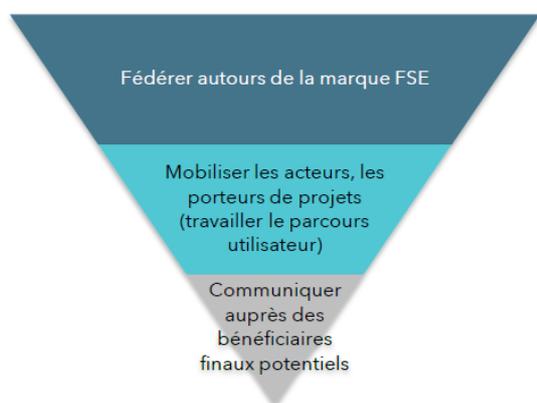
La complétude doit néanmoins être encore améliorée sur les indicateurs de résultats en sortie immédiate et l'outillage des bénéficiaires renforcé pour répondre aux difficultés qu'ils peuvent rencontrer.

Une stratégie de communication et d'animation renforcée à compter de 2018

Le programme comporte un grand nombre de fiches actions visant à répondre aux défis réunionnais en matière d'emploi, de développement des compétences et de lutte contre la pauvreté. L'enjeu de l'animation sur les opportunités qu'offrent le programme pour soutenir les projets est donc non négligeable, tout comme celui de la communication.

A compter de 2018, l'Autorité de gestion a mis en œuvre une stratégie de communication organisée autour de trois piliers assortis d'objectifs opérationnels.

Cette stratégie de communication s'inscrit en complément de la mobilisation de l'Autorité de gestion en matière d'appui individualisé auprès des porteurs et des démarches d'animation collective réalisées à compter de 2018 tant auprès des porteurs de projets que des bénéficiaires.



Les 3 piliers de la stratégie de communication

- **Créer une identité de marque forte** : LA MARQUE FSE, autour de laquelle les différents acteurs pourront s'unifier
- **Créer un parcours utilisateur facilité** pour les porteurs de projets
- **Mettre en œuvre une campagne de communication globale** à destination du grand public, centrée sur la valorisation des résultats et un écosystème digital dédié.

Les actions en direction des porteurs pour créer un parcours utilisateur facilité sont nombreuses et devraient contribuer à augmenter la dynamique de l'animation autour du programme et l'amélioration de la qualité des dossiers.

Les recommandations

6 recommandations déclinées en actions sont proposées. Elles ont fait l'objet d'un travail de discussion et de priorisation avec les parties prenantes lors d'un groupe de travail. Elles sont organisées par question évaluative.

Questions évaluatives	Recommandations
Quelle est la dynamique de programmation et de certification des dépenses des axes du programme ?	<p><i>Renforcer la communication et l'outillage des porteurs et des bénéficiaires</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mettre à disposition à tout moment l'outillage adapté pour le porteur de projet • Renforcer l'appui auprès des bénéficiaires • De façon transversale, mieux communiquer sur le programme auprès de l'ensemble des acteurs
Quels sont, pour chaque axe, les risques et facteurs de blocage déterminants à la dynamique de programmation et de certification des dépenses ?	<p><i>Renforcer les moyens pour l'animation et les missions de gestion d'opérations</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Préciser le rôle de chacun en matière d'animation • Renforcer les moyens pour la réalisation des missions de gestion d'opération
Quelle est la dynamique par axe au regard des objectifs du cadre de performance ?	<p><i>Mobiliser tous les leviers pour s'assurer de l'atteinte des cibles du cadre de performance</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Préparer la revue de performance – favoriser la remontée des données • Renforcer le pilotage stratégique du programme et la synergie entre stratégie et gestion • Intégrer la contribution de l'ensemble des fiches actions au titre des indicateurs du cadre de performance • Renforcer le suivi des indicateurs du cadre de performance
Les procédures élaborées contribuent-elles à la qualité et la fiabilité du système de suivi des données et des indicateurs ?	<p><i>Renforcer le suivi des indicateurs à toutes les étapes</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Poursuivre les démarches engagées pour bénéficier de l'accès à « Décisionnel » • Mieux intégrer la dimension indicateurs à toutes les étapes • Engager dès que possible la démarche de collecte des indicateurs de résultats à 6 mois
Comment dynamiser la programmation tout en optimisant le renseignement des données sur les participants qui alimente le cadre de performance ?	<p><i>Étudier la pertinence de recourir à des appels à manifestation d'intérêt et appels à propositions.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Définir une stratégie annuelle d'animation partagée au niveau du partenariat • Développer une logique d'appels à propositions • Assurer un suivi du plan d'animation
Dans quelle mesure la programmation contribue-t-elle à la prise en compte des principes horizontaux, dans le pilotage du programme et au niveau des opérations ?	<p><i>Améliorer la prise en compte des principes horizontaux</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Définir une stratégie adaptée pour mieux promouvoir les principes horizontaux • Assurer au niveau du comité national de suivi du programme un suivi des réalisations et résultats

