

Rapport d'audit de la phase 1

Accompagnement du changement

Marché subséquent relatif au suivi et à l'évaluation du programme opérationnel national « emploi et inclusion » du FSE pour la période 2014-2020

 **DGEFP**

Janvier 2017

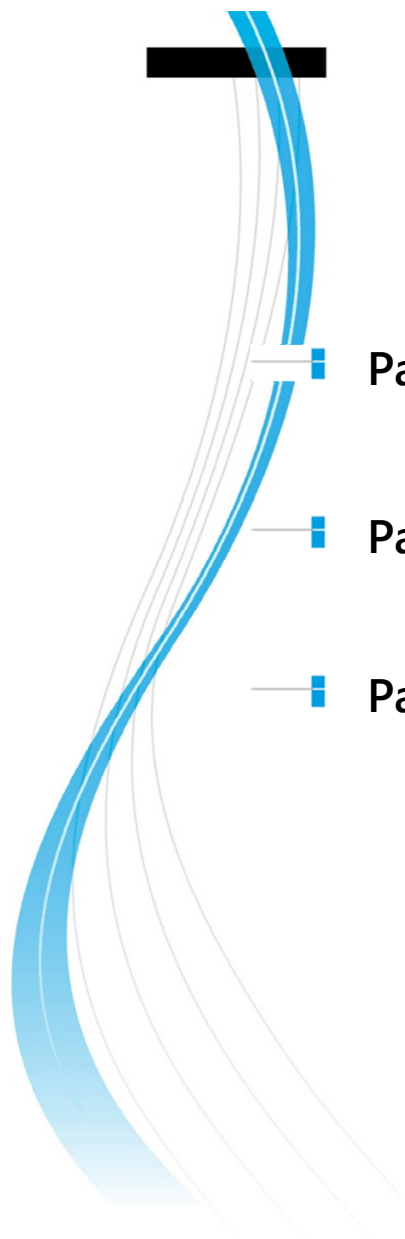


UNION EUROPEENNE



Cette mission est cofinancée par le Fonds social européen dans le cadre du Programme opérationnel national « Emploi et inclusion » 2014-2020

www.amnyos.com www.edater.com



■	Partie 1 – Contexte, objectifs et méthode de la phase 1.....	page 4
■	Partie 2 - Points clés du diagnostic.....	page 10
■	Partie 3 - Préconisations pour un plan d'accompagnement.....	page 22

Préambule

- **Le présent document présente le rapport d'audit de la phase 1 du marché subséquent n°3 « Accompagnement du changement », relatif au suivi et à l'évaluation des programmes opérationnels nationaux « emploi et inclusion » du FSE et IEJ pour la période 2014-2020**
- **Il est complété par quatre notes :**
 - ▶ NOTE 1 : Bilan des travaux conduits en région
 - ▶ NOTE 2 : Restitution des travaux en groupe projet
 - ▶ NOTE 3 : Attentes et besoins des porteurs de projet et gestionnaires et perceptions du changement
 - ▶ NOTE 4 : Stratégie d'accompagnement et plan d'action proposés pour la suite de la programmation

Partie 1

Contexte, objectifs et méthode de la phase 1

Contexte et objectifs de la démarche

- ❶ **La période de programmation 2014-2020 marque un tournant décisif en renforçant l'approche par les résultats et en introduisant une logique de pilotage par les résultats :**
 - ▶ Elle ne repose plus uniquement sur la dépense des crédits communautaires pour éviter le risque de dégageant d'office, mais également sur le suivi et la mesure des réalisations et résultats atteints grâce au FSE : « Quels résultats, l'intervention du FSE a-t-elle permis d'atteindre ? » ;
 - ▶ Elle s'accompagne d'évolutions majeures en matière de suivi, d'évaluation et d'analyse de la performance des programmes avec une nouvelle approche de suivi au niveau de chaque participant via une saisie dématérialisée des données par les bénéficiaires ;
 - ▶ Sa montée en charge s'est faite conjointement à la mise en place d'un PO spécifique IEJ avec un enjeu de programmation rapide et la clôture de la programmation 2007-2013.
- ❷ **Le renforcement de l'approche par les résultats se traduit par une nouvelle logique d'intervention qui impose concrètement des pratiques nouvelles aux bénéficiaires et aux gestionnaires et induit une évolution dans le pilotage de l'Autorité de Gestion (AG) et des Autorités de Gestion déléguées (AGd)**
 - ▶ Générant de facto un processus d'apprentissage collectif à mettre en œuvre pour repenser la mise en œuvre des programmes en tenant compte à la fois du cadre imposé et des réalités de terrain ;
 - ▶ À conduire dans un contexte de réforme territoriale qui génère :
 - un environnement d'évolution du partenariat régional et de relative incertitude du fait du déploiement de la réforme territoriale, de nouvelles répartitions d'enveloppes FSE sur le territoire et du renouvellement des exécutifs politiques du fait des élections départementales puis régionales ;
 - des repositionnements d'équipes liés aux fusions des DIRECCTE dans les régions concernées.
- ❸ **C'est dans ce contexte que la DGEFP, en tant qu'Autorité de gestion des programmes opérationnels nationaux FSE et IEJ a décidé de mettre en place un dispositif renforcé visant à accompagner :**
 - ▶ Les services FSE de la DGEFP et des DIRECCTE dans le déploiement du suivi-indicateurs et de l'analyse de la performance du FSE et de l'IEJ ;
 - ▶ Les porteurs de projets et les gestionnaires dans la mise en œuvre du système de suivi des indicateurs communs et spécifiques du FSE et de l'IEJ et dans le pilotage de la performance du PON FSE (intégration des résultats de l'évaluation dans les actions et recadrage des actions pertinentes si nécessaire).

Présentation de la démarche

Une démarche en deux temps pour un déploiement tout au long de la programmation

- ▶ Pour ce faire, un travail de diagnostic et de co-construction du plan d'accompagnement a été conduit de septembre 2015 au printemps 2016, avec l'appui des cabinets Amnyos et Edater (phase 1).
- ▶ Le déploiement de ce plan d'accompagnement se fera à partir de septembre 2016 et jusqu'à la fin de la programmation (phase 2).

Phase 1
Oct. 2015 – Juin 2016

Phase 1 d'audit - Un temps de co-construction de la méthode et du dispositif d'accompagnement du changement

- ▶ **Fondé sur un diagnostic : près de 40 entretiens** (DGEFP, DIRECCTE et DIECCTE, OI, bénéficiaires, têtes de réseaux)
- ▶ **Un travail de partage et d'approfondissement du diagnostic : groupe projet et tests en région (méthode et outils d'animation des réunions régionales)**
 - ⇒ **Définition d'un dispositif pour accompagner en continu les acteurs concernés par le POn FSE et le PO IEJ.**

Phase 2
Sept. 2016 – 2019

Phase 2 de déploiement - Un temps d'accompagnement dans toutes les régions

- ⇒ **Accompagnement en continu à la fois des services de l'AG et des AGD pour répondre au mieux aux exigences de cette programmation en matière de suivi et de pilotage par les résultats**

Présentation de la démarche

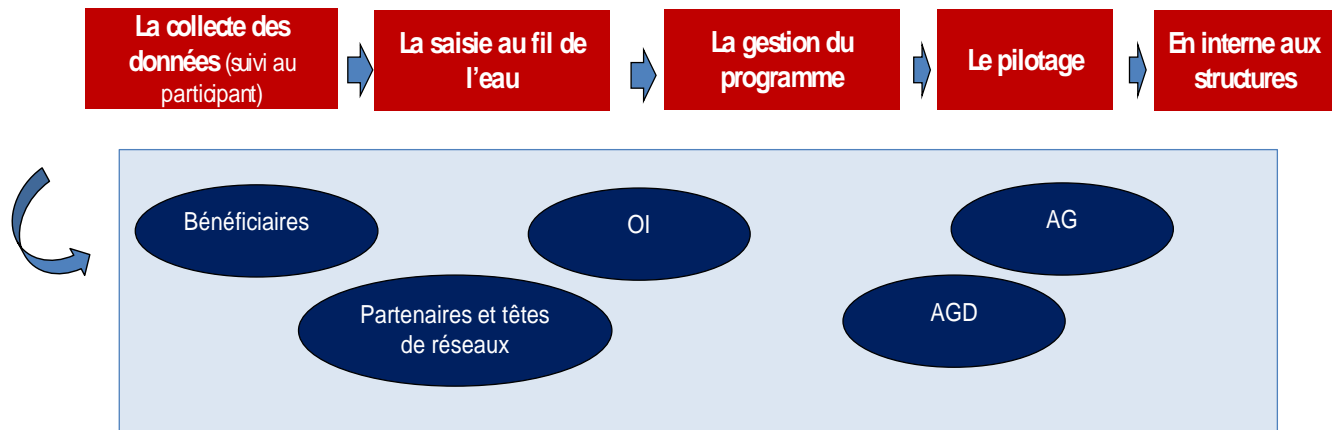
Les objectifs de la phase 1 d'audit

Cette première phase vise à :

- ▶ Qualifier le contenu et la nature des changements nécessaires pour un déploiement réussi du suivi-évaluation et du pilotage par les résultats, du point de vue des acteurs.
- ▶ Prendre en compte les besoins spécifiques des différents types d'acteurs :
 - Identifier pour y répondre les points de difficultés, voire de blocage, éventuels susceptibles de freiner la montée en puissance du cadre de gestion ;
 - Identifier pour les différents types d'acteurs les conditions favorables et les facteurs d'acceptation ainsi que les modalités d'accompagnement adéquates.
- ▶ Évaluer la capacité des bénéficiaires et des gestionnaires à mettre en œuvre, la capacité de la DGEFP à accompagner, la capacité des autres partenaires à appuyer les évolutions.
- ▶ Définir le dispositif d'accompagnement à déployer notamment lors de la phase 2.

Il s'agit de croiser le point de vue des acteurs pour identifier l'appréhension des changements liés à la nouvelle programmation ainsi que les points d'avancées et les freins, comme l'illustre le schéma ci-dessous, au niveau :

- ▶ Du déploiement des différents segments du changement :
 - Le suivi au participant (principe et compréhension des définitions) ;
 - La collecte et saisie au fil de l'eau ;
 - La gestion du programme ;
 - Le pilotage par les résultats.
- ▶ De l'appui des Agd aux gestionnaires et bénéficiaires ;
- ▶ Le déploiement en interne AG/AGD.



Présentation de la démarche

Le déroulement de la démarche de la phase 1 d'audit

❶ D'octobre 2015 à février 2016, une quarantaine d'entretiens a été réalisée .

- ▶ L'exploitation de ces échanges a permis d'identifier les difficultés et les freins encore existants et de conduire un **diagnostic** des forces et faiblesses dans la mise en œuvre par les différents types d'acteurs de la collecte des données au participant, de la saisie au fil de l'eau, du pilotage par les résultats. Les éléments de diagnostic ont été confortés et approfondis lors des phases suivantes de la démarche.
- ▶ Les entretiens ont été conduits auprès de représentants des services FSE de la DGEFP, de DIRECCTE et DIECCTE, d'organismes intermédiaires (Conseils Départementaux, PLIE, Pôle emploi, FPSPP, associations) , de bénéficiaires (associations, OPCA, Conseils départementaux, Missions locales,), de têtes de réseaux.

❷ Un groupe projet a été mis en place (cf. note n°2 en annexe au présent rapport)

- ▶ Il était composé de représentants des services FSE des DIRECCTE de Bretagne, Bourgogne-Franche-Comté et Hauts-de-France, d'une formatrice de la Direccte Ile de France, ainsi que des trois missions de la Sous-direction FSE de la DGEFP.
- ▶ Il s'est réuni à deux reprises (25 mars et 18 avril 2016) pour :
 - Partager le diagnostic et les besoins d'accompagnement identifiés ;
 - Tester l'exploitation du tableau de bord de suivi du cadre de performance et **co-construire un modèle de tableau de bord de pilotage stratégique** ;
 - Co-construire une méthode d'animation régionale pour accompagner ce changement, et plus globalement l'accompagnement à mettre en place pour instituer un pilotage par les résultats, en définissant les actions et outils nécessaires à y associer.

Présentation de la démarche

Le déroulement de la démarche de la phase 1 d'audit

- **Une étape de « tests » en région a été conduite en mai et juin 2016 (cf. note n°1, en annexe au présent rapport)**
 - ▶ L'animation de trois réunions régionales test en Bretagne, Bourgogne et Hauts de France a permis de poursuivre la validation du diagnostic et d'affiner l'appui au pilotage par les résultats à déployer à partir de septembre.
 - ▶ Ces réunions ont permis de stabiliser un support d'animation à déployer dans les autres régions métropolitaines .
 - ▶ Le bon taux de participation a témoigné de l'intérêt des acteurs à se retrouver autour de ce thème et plus largement à partager des pratiques pour les sécuriser :
 - La réunion test en Bretagne a réuni 16 participants (14 représentants des 6 organismes intermédiaires et 2 bénéficiaires, DIRECCTE), le 24 mai 2016 à Rennes ;
 - La réunion test en Bourgogne Franche-Comté a réuni 37 Participants de 7 Organismes intermédiaires (CD), des gestionnaires de la DIRECCTE, 3 structures bénéficiaires (CCI, association régionale des missions locales, GIP académique), le 1^{er} juin 2016 à Dijon ;
 - La réunion test en Hauts de France a réuni 26 participants le matin de l'équipe de la DIRECCTE et 74 participants l'après-midi (tous les OI, équipe de la DIRECCTE et bénéficiaires : AFPA, maisons de l'emploi, centre social, OPCA, missions locales, GIP académique...), le 14 juin 2016 à Arras.

- **Une dernière étape a permis de finaliser la construction du dispositif d'accompagnement qui a été validé en comité de pilotage DGEFP en juin 2016 (cf. stratégie et plan d'action en note n°4 en annexe au présent rapport).**
 - ▶ Le diagnostic et le plan d'action ont été présentés en réunion de réseau AG / AGd le 6 juillet 2016.
 - ▶ Les actions d'accompagnement sont mises en place à partir de septembre 2016 et jusqu'à la fin de la programmation pour accompagner chemin faisant l'AG et les AGd à déployer avec les OI et les bénéficiaires, cette nouvelle logique d'intervention centrée sur les résultats.
 - Dans ce cadre, sur la lancée des réunions test, les réunions régionales d'appui au pilotage par les résultats ont démarré à partir de septembre 2016 dans l'ensemble des régions métropolitaines.
 - ▶ Parallèlement à l'élaboration de la stratégie et du plan d'action, **une analyse approfondie des attentes, craintes et besoins des acteurs a été réalisée** en s'appuyant sur l'exploitation des entretiens bilatéraux, les échanges en groupe projet et les réunions tests en région (cf. note n°3 annexée au présent rapport).

Partie 2 – Les points clés du diagnostic confirmés en groupe projet et lors des réunions test en région

1. Le suivi au participant (principe et compréhension des définitions)

- ❶ **L'obligation de suivi au participant par les bénéficiaires constitue une rupture fondamentale avec l'approche adoptée en France durant la période précédente programmation pour le suivi du FSE.**
 - ▶ Sur 2007-2013, les données étaient transmises sous format agrégé et saisies par les gestionnaires (Autorité de gestion, DIRECCTE et organismes intermédiaires).
 - ▶ Sur 2014-2020, il s'agit désormais de collecter des données individuelles au niveau des participants sur des publics/concepts « spécifiques » (inactifs, migrants, ménages)
 - ▶ L'adoption d'un système de suivi décentralisé se traduit par un repositionnement des rôles : il fait *in fine* reposer la responsabilité de la collecte de l'information et de sa qualité sur les bénéficiaires, et place les gestionnaires dans une position de supervision et de contrôle pour garantir la qualité des données collectées.

Les points d'avancement

- ❶ **Cette redéfinition profonde des rôles et responsabilités entre les acteurs est clairement identifiée par les bénéficiaires et les gestionnaires.**
- ❶ **Ce changement majeur est engagé par les bénéficiaires et les gestionnaires du fait :**
 - ▶ D'une information conduite depuis longtemps et de guides mis à disposition par la DGEFP ;
 - ▶ D'un « questionnaire participant » mis à disposition que les porteurs se sont approprié, même s'il n'est pas toujours bien compris dans sa finalité ou dans son usage ;
 - ▶ D'actions de sensibilisation et d'aide à la prise en main du questionnaire conduites par la plupart des OI et têtes de réseau ;
 - ▶ D'un nouveau système d'information, **Ma Démarche FSE (MDFSE)** adapté au cadre d'intervention du FSE et bien pris en main par les acteurs ;
 - ▶ D'une plateforme d'appui (MaligneFSE) dont l'intérêt en termes d'appui technique est salué.

1. Le suivi au participant (principe et compréhension des définitions)

Les points de difficulté qui persistent

- ❶ Des disparités, voire des insuffisances, dans les niveaux d'appropriation par les acteurs des différentes règles et consignes de la collecte, mises en évidence à toutes les étapes du diagnostic :
 - ▶ Des interrogations/incompréhensions encore fortes des règles et consignes - à tous les niveaux d'acteurs
 - Liées à la complexité de certains critères de définition :
 - Stock /flux ;
 - Durée d'éloignement à l'emploi à leur entrée dans l'opération, variable selon les Départements (12-16 mois) ... ;
 - Selon la nature de certains SI internes utilisés par les opérateurs (en particulier pour les Départements).
 - ▶ Des interrogations qui persistent, alors que les réponses sont précisées dans la FAQ « 100 questions/réponses », face :
 - Aux définitions des publics : chômeurs / inactifs, reprenant des critères du BIT (Bureau International du Travail)
 - Des difficultés d'appropriation qui s'expliquent par une différence d'approche entre les définitions du règlement FSE et celles communément utilisées par les acteurs de l'emploi et de l'insertion.
 - Ainsi, à titre illustratif, tout demandeur d'emploi inscrit à Pôle Emploi n'est pas considéré comme chômeur au sens du FSE ;
 - Au « nouveau concept » de participant ;
 - Au mode de comptabilisation des participants (entrant dans une opération et la quittant plusieurs fois, ou s'inscrivant dans des opérations participant d'un même parcours, ...);
 - A l'obligations ou non de l'utilisation du questionnaire et aux règles de conservation des données personnelles parallèlement à l'intégration dans MaDémarcheFSE.
 - ▶ Des bénéficiaires et gestionnaires qui s'interrogent sur les consignes à porter, plus dans la crainte constante de futurs contrôles et des traumatisme laissés par l'expérience des contrôles de l'ancienne programmation, que par défiance à l'égard des nouveaux outils.

1. Le suivi au participant (principe et compréhension des définitions)

Les points de difficulté qui persistent

- ❶ **Des gestionnaires qui s'interrogent sur la fiabilité des données saisies, interrogation accentuée par le fait qu'ils n'ont pas de visibilité des données compilées, compte tenu du déploiement non achevé de l'outil MaDémarcheFSE.**
 - ▶ Si le module indicateurs est opérationnel depuis le 4 décembre 2014 pour la saisie des données à l'entrée et à la sortie, permettant de visualiser les données saisies fiche par fiche, les écrans de restitution des indicateurs pour visualiser globalement l'état des saisies et des résultats et réalisations d'une opération ne sont pas encore déployés à mi-2016.
- ❷ **Cette situation leur fait craindre des risques sur le niveau de cohérence et d'homogénéité des données collectées et des risques par rapport à l'atteinte des cibles.**
- ❸ **Cette crainte doit être mise en perspective avec les résultats présentés dans le rapport d'audit du Système d'Information, réalisé par la groupement AMNYOS-EDATER à la demande de la DGEFP, qui montre que les données à mi-2016 sont globalement fiables.**
 - ▶ Le système de suivi respecte tout à fait les prescriptions de la Commission européenne, avec des contrôles de cohérence, même si des améliorations, à la marge, du SI et des usages du SI sont souhaitables.
 - ▶ Le niveau de complétude des données est satisfaisant à mi 2016 : 92% des données complètes.
 - ▶ Les valeurs aberrantes sont marginales (moins de 1% des participants).
 - ▶ Ce rapport est consultable sur le site www.FSE.gouv.fr.
- ❹ **Ainsi, dès que les outils (infocentre et tableaux de bord stratégiques) permettront d'avoir un retour, cela participera à stabiliser les pratiques de contrôle de la qualité des données collectées.**

2. La collecte et la saisie au fil de l'eau

Les points d'avancement

● Des avancées certaines

- ▶ La saisie peut s'effectuer de deux manières :
 - soit directement dans MDFSE (consigne à tous les bénéficiaires de saisir en direct en l'absence de SI et pour toute opération de moins de 100 participants) ;
 - soit par importation dans MDFSE des données provenant des Système d'Information des bénéficiaires via un fichier Excel (Pôle emploi, i-Milo pour les Missions locales, ABC VieSION pour de nombreux PLIE).
- ▶ Les bénéficiaires ont été soutenus par les OI, les AGd et l'AG sur la saisie et la levée des problèmes d'importations.

Les points de difficulté

● ... mais « on est encore au milieu du gué » : la saisie ne s'effectue pas au fil de l'eau, en raison notamment :

- ▶ Des habitudes de saisie au moment du bilan de la précédente programmation ;
- ▶ D'incertitudes sur le « bien faire », les définitions et la crainte de devoir reprendre la saisie si les règles évoluent ;
- ▶ D'un déploiement incomplet de MDFSE : absence d'écrans de restitution et de tableaux de bord qui génère une incompréhension pour les bénéficiaires sur le sens et l'intérêt d'une saisie en continu (qui reste « scolaire » et vécue comme une contrainte) ;
- ▶ De modalités de contrôle et de rappel peu contraignantes ;
- ▶ Une encore trop faible prise en compte de l'enjeu de la saisie au fil de l'eau par les gestionnaires ;
- ▶ D'interrogations persistantes sur le mode (importation/saisie directe) et la fréquence de la saisie (notamment en sorties).

● Dans cette situation, les gestionnaires expriment une crainte face aux risques d'incohérence et de fiabilité de la consolidation des données, et sur leur éventuel impact financier...

● Mais le risque, les données s'avérant globalement fiables à mi-2016, est surtout celui de fragiliser le pilotage des cibles des programmes ainsi que le reporting vis-à-vis des partenaires et de la Commission européenne

La collecte des données
(suivi au participant)

La saisie au fil de l'eau

La gestion du
programme

Le pilotage

En interne aux
structures

En synthèse

- Données au participant : une évolution perçue par tous les acteurs dont la mise en place est engagée

Des avancées certaines mais « encore au milieu du gué »

- Des bénéficiaires en attente
- Des AGd vigilantes mais relativement impuissantes sur la qualité de la saisie
- Une saisie au fil de l'eau très limitée : « flou » dans les règles notamment de qualification des publics et « manque de sens de la saisie des données dans MDFSE » (clarification de la finalité)
- Une perception d'un caractère changeant/évolutif des règles et des outils du fait qu'ils arrivent progressivement sans que les acteurs n'en aient une vision d'ensemble
- Inquiétude sur la consolidation des données par les OI et les AGd et sur le risque financier inhérent (réserve de performance et corrections financières)
- Complexité et lourdeur qui, du point de vue des bénéficiaires et des OI, se traduisent par un temps plus important à consacrer à la saisie et au contrôle de la saisie

3. La gestion du programme

La gestion est un élément de contexte important qui est à prendre en tant que tel, même si elle ne rentre pas directement dans notre mission centrée sur le suivi et le pilotage par les résultats.

Les points d'avancement

- Une dématérialisation - grand changement de cette programmation - rendue effective par MDFSE.
- MDFSE, un système d'information bien accueilli et intégré par les acteurs (Espace de stockage des pièces d'un projet et documents/guides, interface entre le gestionnaire et le bénéficiaire tout au long de la piste d'audit).

Les points de difficulté

- Un manque de visibilité sur le calendrier et le contenu des étapes à venir, notamment sur les contrôles (doutes sur les pièces justificatives à conserver), qui limite la vision des gestionnaires (et en cascade celles des bénéficiaires).
- Une hétérogénéité des pratiques de gestion du programme (relations aux bénéficiaires, relations AGD/OI...) entre régions et au sein même des nouvelles régions (enjeu supplémentaire pour les régions fusionnées).
- Une dématérialisation des pièces qui n'est pas encore intégrée de manière homogène par l'ensemble des régions.
- Malgré l'annonce (et l'espoir) d'une simplification, la programmation est jugée beaucoup plus complexe que la programmation 2007-2013 : un poids administratif et une complexité de gestion du FSE jugée croissante, une simplification annoncée qui ne s'est pas encore traduite dans les faits.

3. La gestion du programme

Les points de difficulté

- ❶ **Un sentiment de « confusion » lié à des sites d'information trop éclatés, dont le niveau et la qualité de l'actualisation interrogent, un déficit d'information et d'appui cité par les bénéficiaires**
 - ▶ Des difficultés à avoir des réponses claires ou définitives qui ont pu apparaître comme un manque d'expertise des gestionnaires (y compris des DIRECCTE qui n'ont pas toujours les informations) ;
 - ▶ Un nouveau découpage Etat-Direccte-OI qui a modifié les interlocuteurs des bénéficiaires.

- ❷ **Un usage contrasté des outils**
 - ▶ Des guides/manuels mis à disposition par la DGEFP connus par un grand nombre d'acteurs... mais dont l'usage reste faible : des outils dits trop longs, trop denses ou trop complexes avec un doute sur l'actualisation des données (et leur valeur prescriptive) ;
 - Les guides publiés par la DGEFP n'ont pas évolué depuis décembre 2014 pour éviter justement les questions sur l'actualisation des informations et la bonne version des consignes dans un cadre où les règles de gestion sont, sur le suivi des participants comme sur d'autres questions techniques, embarquées directement dans l'outil MaDémarcheFSE.
 - ▶ Les formations non généralisées dont il est dit qu'elles pourraient être plus pratiques et « au bon moment » ;
 - Une seule session à mi-2016 du module de formation « suivi indicateurs » mis en œuvre par l'INTEFP s'est tenue en avril 2016 ; cette formation ouverte aux seuls agents des Direccte est complètement calée sur MaDémarcheFSE, donc très opérationnel.
 - ▶ L'outil Ma Ligne FSE apprécié sur les aspects techniques liés au SI, qui pourrait être davantage mobilisé sur le suivi et les indicateurs.
 - Si certaines Direccte et certains OI utilisent massivement cet outil pour poser des questions précises et concrètes, d'autres ne le mobilisent guère.

4. Le pilotage par les résultats

Les points d'avancement

- Une évolution majeure de cette nouvelle programmation.
- Un bon accueil des tableaux de bord (performance et stratégique) par le groupe projet et lors des réunions test.

Les points de difficulté

- **Cependant les gestionnaires sont plus dans la gestion du programme, et encore peu dans le pilotage, même si du fait des engagements sur le cadre de performance, ils s'inquiètent de l'atteinte des cibles et des risques de corrections financières.**
 - ▶ Peu intégré par les gestionnaires car c'est un changement de paradigme dans la mise en œuvre des programmes, dans un contexte où de nombreux OI gèrent désormais un nombre croissant d'opérations qui ne dépendent pas de leur propre activité ;
 - ▶ L'absence d'outils de reporting opérationnels et régulièrement actualisés à mi-2016 ne contribue pas à l'évolution de la posture des OI ;
 - ▶ Les bénéficiaires de leur côté, ne le perçoivent pas ou n'en voient pas d'intérêt direct, puisque ce n'est pas leur responsabilité.
- **Un système d'indicateurs nouveau - plus précis mais aussi plus complexe - que les acteurs ne se sont pas encore appropriés (notamment pour les indicateurs de suivi du programme)**
- **Une complexité technique qui freine et cache le volet stratégique du pilotage :**
 - ▶ Des relations AGd/OI centrées sur des sujets techniques de gestion du FSE ;
 - ▶ Et encore peu sur des sujets stratégiques : réalisations / résultats, objectifs territoriaux par rapport aux axes du PO, projets soutenus dans les territoires, construction de la stratégie par rapport aux cibles et articulation de la dynamique de conduite des politiques publiques et de déploiement du FSE...

5. Le déploiement interne AGd et AG

- **Une action des AGd sur le suivi et le pilotage limitée du fait d'une maîtrise insuffisante et de trop peu de visibilité des étapes à venir, qui peut les placer en situation difficile dans leurs relations aux OI et aux bénéficiaires :**
 - ▶ Des règles non totalement appropriées et encore trop peu intégrées : « Personne ne maîtrise la bonne information », « on s'est formé en même temps que les OI ... on est dans la même galère ... on est parfois même en retard ».
- **Des difficultés liées à l'organisation (effectifs, place des services FSE...)**
 - ▶ La place du service FSE dans les DIRECCTE : «une organisation qui clive les équipes métier et l'équipe FSE » ;
 - ▶ Des fusions d'équipes et de nouvelle répartition des activités ;
 - ▶ ... dans un contexte de clôture de la programmation 2007-2013 (30% de l'ensemble des CSF à réaliser en 2015).
- **Un *turn-over* important dans les services FSE des DIRECCTE qui nécessite d'être pris en compte, le risque étant le même au niveau de l'AG.**
 - ▶ Une gestion des compétences à renforcer pour les nouveaux arrivants et sur le volet suivi et approche par les résultats,
 - ▶ Une connaissance limitée ou variable selon les personnes, des expériences et pratiques des autres régions.
- **Des équipes FSE qui se sentent face à des « injonctions paradoxales »**
 - ▶ « In fine jugées sur la capacité à consommer proprement du crédit » ... « souci de la DGEFP est d'avoir des chiffres ... alors que nous nous sommes bien en amont avec des questions et des difficultés à gérer au quotidien », « Des CSF à sortir » ;
 - ▶ Des « désillusions » voire de l'inquiétude avec des intensités variables :
 - selon l'antériorité sur les sujets et le niveau d'implication dans la préparation de la nouvelle programmation ;
 - selon les ressources mobilisables et la tension sur la charge qui en résulte ;
 - selon les avancées / programmation.

5. Le déploiement en interne AGd / AG

● Une dynamique réseau entre AG et AGd qui reste aujourd'hui limitée.

- ▶ Peu de sollicitations directes sur le volet suivi pilotage dans les réunions de réseau, par mail / téléphone ou par « ma ligne FSE » de la part des AGd ;
- ▶ Des ressources limitées en volume au niveau de l'AG au regard des chantiers à conduire dans des échéances brèves.

● Une dynamique réseau entre AG et AGd peu structurée :

- ▶ Des réunions de réseau sont, pour les représentants des services FSE, « le lieu d'information descendante » nécessaire mais pas suffisant :
 - A mi-2016, c'est le principal vecteur de communication (à côté d'un groupe de travail sur les cibles de performance en 2015, des évènements (Village FSE, séminaire MaDémarcheFSE...), alors que le site www.fse.gouv.fr et l'extranet sont en (re)construction.
- ▶ Le rôle d'appui technique de la DGEFP (MADP) auprès des AGd est peu mobilisé par ces dernières sur le volet suivi et pilotage par les résultats alors qu'il privilégie, à mi-2016, la réponse à leurs demandes :
 - Des moyens humains limités au niveau de l'AG et une équipe chargée du suivi évaluation pilotage fortement concentrée sur le déploiement des outils et des process, la coordination France (avec les Conseils régionaux) ainsi que les premiers travaux d'évaluation ;
 - Des référents géographiques dont la montée en compétence sur le champ suivi et pilotage par la performance reste à organiser.

Un diagnostic confirmé par les travaux du groupe projet et les réunions en région

- ❶ **Les situations régionales différentes (fusion, taille des équipes, nombre et antériorité des OI...) impactent les modalités d'appui, d'animation et de pilotage des OI et des bénéficiaires.**
- ❷ **Néanmoins, le constat est confirmé : il n'y a pas encore de réelle prise en main du pilotage par les résultats !**
 - ▶ Une sensibilisation assez succincte des agents des AGd (et encore plus de ceux des OI) sur cette dimension :
 - Les premiers contrôles sont en cours et les résultats vont participer à la prise de conscience du chemin à parcourir pour atteindre certains résultats ;
 - Un besoin d'adapter les organisations et d'accompagner les équipes.
 - ▶ Peu d'échanges avec les OI sur les questions du suivi et du pilotage (hormis la formalisation des cibles de performance), l'année 2015 étant centrée sur la gestion : mise en œuvre des conventions de subvention globale, lancement des appels à projets, finalisation des Descriptifs de système de gestion et de contrôle (DSGC).
- ❸ **Globalement, les réunions sur le suivi et pilotage ont été bien accueillies et investies par les acteurs**
 - ▶ Un intérêt partagé de se retrouver autour de la thématique du suivi et du pilotage par les résultats, dans des configurations permettant davantage d'échanges de pratiques.
 - ▶ Le besoin d'une appropriation des définitions (chômeurs, inactifs, participants) et d'une sécurisation des consignes.
 - ▶ L'intérêt pour les projets de Tableaux de Bord présentés à la fois pour dialoguer avec les OI mais aussi avec les bénéficiaires (« Montrer à quoi sert tout ça ? », « Donner du sens »).
- ❹ **Les réunions régionales sont présentées de manière plus détaillée dans la note n°1 et les travaux du groupe projet dans la note n°2.**

Partie 3 - préconisations pour la construction du plan d'accompagnement

Préconisations pour une stratégie d'accompagnement du changement

- ❶ Les évolutions de fond à conduire représentent un changement profond et complexe, quasiment un nouveau métier, qui pèse sur l'ensemble de l'écosystème. Ces évolutions sont engagées et se renforcent au fil des mois, fortement structurées par le système d'information.
- ❷ Toutefois, elles ne sont pas suffisamment stabilisées et, pour certaines, sont à peine émergentes. Tous les gestionnaires d'identifient pas bien les enjeux en termes de nouvelles pratiques, tant sur la collecte des données individuelles, que sur le pilotage par les résultats.
- ❸ Ainsi, nous identifions des axes d'évolution, présentés dans le tableau en page suivante, à accompagner aux différents niveaux d'acteurs et de segments de changement pour :
 - ▶ Sécuriser la collecte et garantir la fiabilité de la saisie permettant d'avoir :
 - Des données de qualité qui représentent fidèlement ce que le programme met en place, c'est-à-dire qui répondent à l'enjeu de **complétude des données** ;
 - Des données qui puissent être comparées entre elles et qui répondent à l'enjeu d'homogénéité de la compréhension des indicateurs demandés : faire référence aux mêmes **définitions et consignes** de collecte ;
 - Des données **renseignées au fil de l'eau** dans MaDémarcheFSE, de façon à avoir une photographie la plus proche de la réalité à un instant **t** et qui répondent à l'enjeu de réactivité des gestionnaires pour réajuster la programmation et permettre l'atteinte des résultats.
 - ▶ Construire le suivi des réalisations et engager une logique de pilotage par les résultats.

Des changements à accompagner à chaque niveau d'acteur

Qualification des changements à accompagner	Du côté des bénéficiaires	Du côté des gestionnaires	Du côté des AGd
Collecte = <i>fiabilité et homogénéité</i> = <i>complétude des données</i>	<p>Sécurisation de la collecte opérée à l'entrée et à la sortie des participants et lors des bilans (indicateurs entités)</p> <p>→ Une appropriation des définitions relatives aux opérations et aux publics</p>	<p>Appropriation des consignes par les gestionnaires et diffusion aux bénéficiaires</p> <p>Consolidation de la supervision de la qualité de la collecte par :</p> <p>→ L'appui aux bénéficiaires dans la collecte et la saisie (au fil de l'eau)</p> <p>→ Le contrôle (visites sur site, CSF)</p>	<p>Appui des gestionnaires individuellement et collectivement pour garantir une appropriation commune des consignes et définitions, et créer des conditions optimales de saisie et de remontée d'information</p> <p>Relais de la DGEFP au plan régional et remontée des réalités de terrain</p>
Saisie = <i>renseignées au fil de l'eau</i>	<p>Systématisation de la saisie au fil de l'eau, à court et moyen terme</p>	<p>Diffusion auprès des bénéficiaires de l'enjeu de disposer de l'information en continu (pour la production des tableaux de bord de suivi, le lancement des enquêtes à 6 mois)</p>	<p>Montée en compétence des agents sur le volet suivi pilotage (formation)</p>
	<p>Engager la logique de pilotage par les résultats ... et poursuivre le suivi des réalisations</p>		
Pilotage de la performance du programme	Donner du sens aux pratiques de collecte	Analyser et orienter les choix, à la fois des opérations et des opérateurs, et réajustement de la programmation, le cas échéant	Rendre compte au niveau national (dialogue de gestion) et au niveau régional (partage) des avancées du programme
Approche par les résultats	En faire un levier d'amélioration de leurs résultats → « Penser résultats et pas seulement dépenses et réalisations »	Analyser et réfléchir sur les résultats obtenus dans le cadre du FSE, avec une attention au triptyque dépenses/réalisations/résultats	Analyser et ajuster la stratégie de mise en œuvre et sa déclinaison opérationnelle

... qui repose sur un réseau AG/AGd renforcé dans la conduite du changement

Ces changements sont à poursuivre à chaque niveau d'acteurs, avec l'appui structuré du réseau AG/AGd. Pour ce faire, il convient de renforcer le fonctionnement de l'AG et des AGd :

■ Permettre un appui plus structuré de l'Autorité de gestion

- ▶ Veiller à l'appropriation du cadre d'actions qui a été proposé sur les règles, définitions et consignes ;
- ▶ Veiller à la mise à disposition des outils, notamment l'ensemble des fonctionnalités de MDFSE (SI décisionnel) ;
- ▶ Faciliter les flux d'information AG / AGD : mettre en place des modalités de circulation de l'information entre la DGEFP et les AGD ;
- ▶ Consolider la fonction de référents géographiques (méthode de travail à déployer en région et sur le volet pilotage...) ;
- ▶ Favoriser une visibilité du pilotage par les résultats.

■ Accompagner les DIRECCTE dans leur rôle d'AGD : pilote régional, relais de l'AG, appui aux OI et aux bénéficiaires

- ▶ Avoir accès au bon niveau d'information : extranet, MLFSE, ... (pour une sécurisation et homogénéité des consignes passées) ;
- ▶ Renforcer l'animation régionale et l'appui des OI et bénéficiaires sur le volet suivi et pilotage par les résultats (réunions régionales) ;
- ▶ Faire monter en compétence l'ensemble des agents concernés sur la collecte des données, le suivi et le pilotage par les résultats ;
- ▶ Veiller à l'appropriation du cadre d'actions qui a été proposé sur les règles et consignes auprès des gestionnaires et bénéficiaires.

■ La stratégie d'accompagnement et le plan d'actions proposés pour la suite de la programmation sont détaillés dans la note n°4, en complément du présent rapport.

Glossaire

- AG : Autorité de Gestion
- AGd : Autorité de Gestion déléguée (Directe ou Dirccte sous l'autorité du préfet de région)
- CE : Commission européenne
- DGEFP : Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle
- FSE : Fonds Social Européen
- IEJ : Initiative pour l'Emploi des Jeunes
- MDFSE : Ma Démarche FSE
- OI : Organisme intermédiaire
- PO : Programme Opérationnel ; POn : Programme opérationnel national

Contacts pour la mission

Au sein du consortium

■ Pour le pilotage de la mission :

- ▶ Isabelle VIBERT, Directrice associée AMNYOS Nova, Directrice Transformation des organisations publiques : isabelle.vibert@amnyos.com
- ▶ François de LAVERGNE, Directeur associé, AMNYOS francois.delavergne@amnyos.com
- ▶ Jacques CARRILLO, Directeur associé, EDATER : carrillo@edater.com