



DGEFP

SUIVI DU CADRE DE PERFORMANCE DU PON FSE
MARCHE SUBSEQUENT N°2015-11

RAPPORT

AUDIT DU SYSTEME DE SUIVI DE LA PERFORMANCE ET PROPOSITION D'UNE METHODE DE PILOTAGE DU CADRE DE PERFORMANCE

ANALYSE DES INDICATEURS, CIBLES ET FACTEURS EXOGENES EXPLICATIFS

MAI 2016

François LECOUTURIER, Sandrine DEBLAIS, Loïs MARTIN, Romain SEIGNEUR



Ministère du Travail, de l'Emploi,
de la Formation Professionnelle et du Dialogue Social



UNION EUROPEENNE

Table des matières

Glossaire	5
1 La programmation 2014-2020 : une nouvelle approche par les résultats et la performance	6
1.1 Des programmations successives qui évoluent d'une logique de moyens vers une logique de résultat	6
1.2 Un cadre de performance qui traduit la démarche de pilotage par la performance	6
1.3 Un niveau d'atteinte des cibles induisant des conséquences financières : la revue de performance	7
1.4 Une approche reposant sur la mise en place d'un système d'information et un suivi individuel des participants	8
1.5 La DGEFP a retenu six indicateurs de réalisation pour rendre compte du cadre de performance du PON FSE	8
2 Quatre zones de fragilité identifiées en mesure d'impacter l'atteinte des cibles du cadre de performance	10
2.1 Une faiblesse liée à la détermination des cibles : un risque intangible	11
2.2 Des risques attachés à la programmation	17
2.3 Des fragilités liées aux pratiques de saisie des acteurs du FSE	21
2.4 Des risques liés à « Ma démarche FSE » : un système de suivi incomplet et en construction	27
2.5 Un faible niveau d'atteinte des valeurs intermédiaires après deux années de programmation	30
3 Plan d'action pour le pilotage de la performance du PON FSE	37
3.1 Inciter aux bonnes pratiques en renforçant l'animation de communauté	37
3.2 Améliorer l'outil MDFSE pour piloter efficacement la performance	39
3.3 Inciter à la programmation d'opérations mobilisant des participants rentrant dans le décompte des indicateurs du cadre de performance	43
3.4 Synthèse des actions à mener pour le pilotage de la performance	47
4 Principales ressources documentaires mobilisées	50
5 Annexe	51

Table des illustrations

Tableau 1 : indicateurs de réalisation du cadre de performance du PON FSE 2014-2020.....	9
Tableau 2 : Avancement de la programmation 2014-2020 au 29/02/2016.....	19
Tableau 3 : Rythme d'avancement mensuel de la programmation 2014-2020 au 29/02/2016	20
Tableau 4 : ressources méthodologiques à disposition dans MDFSE.....	22
Tableau 5 : Comparaison des définitions chômeur et inactif.....	23
Tableau 6 : Niveau d'atteinte des valeurs intermédiaires au 29 février 2016.....	31
Tableau 7 : Niveau d'atteinte des valeurs intermédiaires par AGD au 29 février 2016	31
Tableau 8 : Analyse de la proportion de participants comptabilisés dans les indicateurs du cadre de performance	33
Tableau 9 : Exemples de thématiques pour les échanges autour des bonnes pratiques.....	38
Tableau 10 : Maquette du tableau national de suivi des indicateurs de réalisation du cadre de performance du PON FSE.....	40
Tableau 11 : Maquette du tableau régional de suivi des indicateurs de réalisation du cadre de performance du PON FSE.....	40
Tableau 12 : Cartographie synthétique des fragilités en mesure d'impacter l'atteinte des cibles et actions associées.....	49
Figure 1 : Risques identifiés pouvant impacter l'atteinte des objectifs du cadre de performance	10
Figure 2 : Rythme d'entrée des participants sur le PO 2007-2013	26
Figure 3 : Evolution de la trajectoire de l'indicateur CO01 de l'axe 1 du PON FSE 2014-2020 selon la date d'extraction de MDFSE.....	26
Figure 4 : Modélisation de la trajectoire de l'indicateur Chômeurs (CO01) de l'axe 1	34
Figure 5 : Modélisation de la trajectoire de l'indicateur «Moins de 25 ans (CO06) de l'axe 1	34
Figure 6 : Modélisation de la trajectoire de l'indicateur "Nombre de salariés" de l'axe 2	35
Figure 7 : Modélisation de la trajectoire de l'indicateur chômeurs (CO01) de l'axe 3.....	35
Figure 8 : Modélisation de la trajectoire de l'indicateur Inactifs (CO03) de l'axe 3.....	36
Figure 9 : Ecran de suivi des participants accessible au moment du bilan dans MDFSE	44
Figure 10 : Exemple de tableau prévisionnel sur les indicateurs de réalisation du cadre de performance - DIRECCTE IDF (DFSE).....	45
Figure 11 : Dates de fin - conventions de subvention globale	46
Figure 12 : Actions à mener pour le pilotage de la performance du PON FSE	47

Objet du document

Le présent rapport a été réalisé dans le cadre du marché subséquent n°2 « Suivi du cadre de performance » fondé sur l'accord cadre n° 2014-11-21 relatif au suivi et à l'évaluation du programme opérationnel national « emploi et inclusion » du FSE pour la période 2014-2020.

Ce rapport vise à présenter un audit du système de suivi de la performance et à proposer une méthode de pilotage du cadre de performance du Programme Opérationnel National du Fonds Social Européen pour l'Emploi et l'Inclusion en Métropole 2014-2020 (ci-après dénommé « PON FSE »). Ce rapport propose également une analyse des indicateurs, du niveau des cibles et des facteurs exogènes explicatifs. Enfin, il intègre une proposition de stratégie et un plan d'action pour améliorer la performance et la visibilité des autorités de gestion déléguée et des organismes intermédiaires.

Le périmètre d'étude de cette note n'intègre pas de réflexions sur les indicateurs financiers du cadre de performance du PO national FSE, non disponibles au démarrage de l'audit.

Dans un premier temps, cette note propose une vue synthétique du système de suivi de la performance du PON FSE 2014-2020 et de sa déclinaison locale. Ensuite, une analyse de la trajectoire des cibles et des trajectoires modélisées est présentée. Un point particulier est effectué sur la pertinence des cibles et leur caractère réaliste. Dans un troisième temps, l'étude présente les quatre zones de fragilité et les faiblesses de mise en œuvre du système de suivi de la performance mises en évidence à travers la démarche d'audit. Enfin, le rapport propose des recommandations prioritaires à destination de l'autorité de gestion du PON ainsi qu'une méthode de pilotage du cadre de performance. Elle intègre également la définition d'une stratégie d'accompagnement et d'un plan d'action pour les AGD et les OI. Dans le cadre de ces recommandations, l'analyse se structurera autour d'une question sous-jacente : **existe-t-il un risque avéré de non atteinte des cibles des indicateurs du cadre de performance du PON FSE 2014-2020 ?**

Glossaire

Abréviation	Signification
ADF	Assemblée des Départements de France
AG	Autorité de Gestion
AGD	Autorité de Gestion Déléguée
AVE	Alliance Villes Emploi
CD	Conseil Départemental
CLCA	Congé de Libre Choix d'Activité
CNS	Comité National de Suivi
COPIL EVAL	Comité de Pilotage de l'Evaluation
CSP	Contrat de Sécurisation Professionnelle
DGEFP	Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle
DIRECCTE	Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi
FPSPP	Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels
FSE	Fonds Social Européen
GIP	Groupement d'Intérêt Public
IEJ	Initiative pour l'Emploi des Jeunes
MDFSE	Ma Démarche FSE
MLFSE	Ma ligne FSE
OI	Organisme Intermédiaire
OPCA	Organisme Paritaire Collecteur Agréé
PLIE	Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi
PON FSE 2014-2020	Programme Opérationnel Nationale du Fonds Social Européen pour l'Emploi et l'Inclusion en Métropole pour la période 2014-2020
RAMO	Rapport Annuel de Mise en Œuvre
SI	Système d'Information
UE	Union Européenne
UNML	Union Nationale des Missions Locales

1 La programmation 2014-2020 : une nouvelle approche par les résultats et la performance

La démarche d'audit du système de suivi de la performance du PON FSE 2014-2020 doit être connectée au contexte dans lequel elle s'inscrit, avec la mise en place d'une revue de performance aux incidences financières. La performance du PON FSE sera directement jugée à partir de l'atteinte des objectifs fixés dans le cadre de performance. Aussi, notre angle d'analyse se concentre sur l'examen du système de suivi du cadre de performance dont il est utile de rappeler les enjeux.

1.1 DES PROGRAMMATIONS SUCCESSIVES QUI EVOLUENT D'UNE LOGIQUE DE MOYENS VERS UNE LOGIQUE DE RESULTAT

Les premières programmations du FSE étaient caractérisées par une prédominance du suivi financier et une gestion qui visait à éviter le risque de la non-consommation des crédits. A partir de la programmation 2007-2013, une exigence règlementaire est fixée sur la production et l'analyse des résultats. Cependant, **la programmation 2014-2020** apporte de véritables changements dans l'appréciation de la performance de l'intervention du FSE et **un nouveau cadre général pour le suivi et l'évaluation**.

Les attentes en matière de suivi et d'évaluation ont été redéfinies. La nouvelle approche sur l'appréciation de la performance des programmes s'articule notamment autour :

- d'une logique d'investissement renforcée et d'une intervention du FSE concentrée
- de la détermination de cibles pour les indicateurs sélectionnés
- d'un **cadre de performance du programme avec des enjeux financiers**.

Dans ce cadre, **les indicateurs représentent les principaux outils de pilotage et de suivi de la performance du programme**. Afin d'agréger et comparer les données issues des différents programmes dans les Etats membres, les institutions européennes ont déterminé 32 indicateurs communs (de réalisation et de résultat) pour le FSE. Pour refléter plus finement le changement attendu pour certains objectifs spécifiques, des indicateurs spécifiques ont complété le système d'indicateurs du PON FSE. Le cadre de performance peut intégrer **à la fois des indicateurs communs et des indicateurs spécifiques**.

1.2 UN CADRE DE PERFORMANCE QUI TRADUIT LA DEMARCHE DE PILOTAGE PAR LA PERFORMANCE

Le cadre de performance matérialise la démarche de pilotage par les résultats et la recherche de l'efficacité de l'intervention du FSE souhaitées pour la programmation 2014-2020. **Chaque AG s'engage sur des réalisations qui correspondent aux cibles des indicateurs**. Conformément aux règlements européens¹ et aux recommandations de la Commission européenne², le cadre de performance doit contenir, **pour chaque axe prioritaire, des indicateurs de réalisation (mise en œuvre) et des indicateurs financiers (relatifs**

¹ Articles 19 à 22 du règlement (UE) N° 1303/2013 du Parlement européen et du conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes (règlement cadre).

² « Performance framework review and reserve in 2014-2020 » - fiche d'orientation de la Commission européenne - 14 mai 2014

aux dépenses allouées) mais ne doit pas intégrer d'indicateurs de résultat. Pour chaque indicateur, **une valeur intermédiaire pour 2018 et une valeur cible pour 2023** sont présentées au démarrage du programme. La condition pour qu'un indicateur soit intégré dans le cadre de performance est qu'il corresponde à une catégorie de participants concernés par au moins 50% de la dotation financière de l'axe.

Aussi, la performance du PON FSE est uniquement mesurée à partir de l'atteinte des valeurs intermédiaires et cibles des indicateurs du cadre de performance. **L'examen de la performance est réalisé à trois reprises** par la Commission européenne :

- Au moment du **dépôt du PO** (début de programmation)
- Au moment du **RAMO** (chaque année du 31 mai 2016 au 31 mai 2023)
- Au moment de la **revue annuelle du PO** (réunion annuelle Commission européenne/Etat membre)

1.3 UN NIVEAU D'ATTEINTE DES CIBLES INDUISANT DES CONSEQUENCES FINANCIERES : LA REVUE DE PERFORMANCE

Avec la mise en place du cadre de performance, chaque Autorité de Gestion s'engage sur des réalisations (cibles des indicateurs). **Le niveau d'atteinte de ces objectifs par axe et catégorie de régions détermine l'attribution ou non d'une réserve de performance**, ou a contrario en cas d'échec important, une suspension des remboursements européens. La réserve de performance correspond à une mise en réserve d'une partie de la dotation d'un axe prioritaire. Elle représente **6% des crédits de la maquette financière** ventilés par axe et par catégorie de région.

La **revue de performance** est réalisée à partir des **résultats communiqués fin mai 2019 dans le RAMO 2019** (sur l'année 2018). L'attribution de la réserve de performance est liée à l'atteinte des valeurs intermédiaires associées aux indicateurs de réalisation et aux indicateurs financiers du cadre de performance. **L'examen est réalisé par axe prioritaire et par catégorie de région**. Il existe plusieurs scénarios envisageables dans le cadre de la revue de performance³ :

- **Les axes ont atteint ou dépassé les cibles intermédiaires** des indicateurs du cadre de performance : **la réserve de performance est débloquée définitivement pour ces axes**. Un axe prioritaire est considéré comme avoir atteint sa valeur intermédiaire lorsque l'ensemble des indicateurs atteignent **au moins 85% de leurs valeurs intermédiaires fin 2018**.
- Les axes n'ont pas atteint les cibles intermédiaires des indicateurs du cadre de performance : la réserve de performance peut être ré-allouée aux axes qui ont atteint leurs objectifs.
- **Les axes ont sérieusement échoué dans l'atteinte des cibles intermédiaires** du cadre de performance : **la réserve de performance est réallouée** aux axes qui ont atteint leurs objectifs et **les axes ayant échoué font l'objet d'une suspension de paiement**. Les conditions cumulatives suivantes doivent être observées :
 - **deux indicateurs de l'axe prioritaire n'atteignent pas au moins 65% de la valeur de la cible intermédiaire à la fin de l'année 2018**.
 - Des **faiblesses de mise en œuvre** clairement identifiées sont les causes de l'échec et la Commission européenne a communiqué à l'Etat membre ces faiblesses.
 - L'Etat membre **n'a pas pris de mesures correctives** prenant en compte ces faiblesses.

Dans ce cas, la Commission suspend les paiements par décision dans les 5 mois après avoir notifié les faiblesses à l'Etat membre. Les suspensions de paiement peuvent être levées si l'Etat membre prend des mesures correctives.

³ « Performance framework review and reserve in 2014-2020 » - fiche d'orientation de la Commission européenne - 14 mai 2014

En fin de programmation, des corrections financières peuvent être prises par la Commission européenne en cas d'échec sérieux dans l'atteinte des cibles fin 2023.

1.4 UNE APPROCHE REPOSANT SUR LA MISE EN PLACE D'UN SYSTEME D'INFORMATION ET UN SUIVI INDIVIDUEL DES PARTICIPANTS

L'article 125 du règlement cadre dispose que « l'autorité de gestion [...] établit un système d'enregistrement et de stockage sous forme informatisée des données relatives à chaque opération, nécessaires au suivi, à l'évaluation, à la gestion financière, aux vérifications et aux audits, y compris, le cas échéant, les données sur les différents participants aux opérations ».

Comme pour les autres éléments de la piste d'audit, **la DGEFP a choisi de faire évoluer l'outil « Ma démarche FSE »** afin qu'il intègre **le suivi des participants** en conformité avec les obligations réglementaires de la nouvelle période de programmation. « Ma démarche FSE » vise également à être un outil de restitution sur le suivi des participants et permettre un pilotage en « temps réel » sur ces aspects. Aussi, un audit complet du système de suivi de la performance du PON FSE doit également se concentrer sur les aspects « outil » et intégrer une analyse technique de MDFSE sous l'angle du recueil des données participants.

Dans le cadre de la nouvelle programmation, **les bénéficiaires ont la responsabilité de la saisie des données individuelles sur les participants aux opérations**. Cependant, **les gestionnaires sont responsables du pilotage du dispositif** de suivi des participants et doivent contrôler la qualité des informations transmises par les bénéficiaires.

1.5 LA DGEFP A RETENU SIX INDICATEURS DE REALISATION POUR RENDRE COMPTE DU CADRE DE PERFORMANCE DU PON FSE

Le cadre de performance du PON FSE est composé de six indicateurs de réalisation communs (4) et spécifiques (2) liés aux opérations financées et qui mesurent en volume de participants le niveau de mise en œuvre du programme. Les valeurs intermédiaire et cible des indicateurs sont déclinées dans le PON FSE pour les « régions en transition » et les « régions les plus développées »⁴.

⁴ Articles 22 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes (règlement cadre).

INDICATEURS DE REALISATION DU CADRE DE PERFORMANCE – PON FSE 2014-2020	CIBLES 2018	CIBLES 2023
Axe 1		
Nombre de participants chômeurs (indicateur commun C001)	342 857	600 000
<ul style="list-style-type: none"> • Régions en transition • Régions les plus développées 	117 394 225 463	205 440 394 560
Nombre de jeunes de moins de 25 ans (indicateur commun C006)	428 572	750 000
<ul style="list-style-type: none"> • Régions en transition • Régions les plus développées 	146 743 281 829	256 800 493 200
Axe 2		
Nombre de salariés licenciés, en vue de leur reclassement (indicateur spécifique)	100 000	175 000
<ul style="list-style-type: none"> • Régions en transition • Régions les plus développées 	34 240 65 760	59 920 115 080
Nombre de salariés (indicateur spécifique)	102 857	180 000
<ul style="list-style-type: none"> • Régions en transition • Régions les plus développées 	35 218 67 639	61 632 118 368
Axe 3		
Nombre de participants chômeurs (indicateur commun C001)	800 000	1 400 000
<ul style="list-style-type: none"> • Régions en transition • Régions les plus développées 	273 920 526 080	479 360 920 640
Nombre de participants inactifs (indicateur commun C003)	385 714	675 000
<ul style="list-style-type: none"> • Régions en transition • Régions les plus développées 	132 069 253 646	231 120 443 880

Tableau 1 : indicateurs de réalisation du cadre de performance du PON FSE 2014-2020

2 Quatre zones de fragilité identifiées en mesure d'impacter l'atteinte des cibles du cadre de performance

Le travail d'audit et les échanges menés avec les différents acteurs du FSE (Autorités de gestion déléguée, organismes intermédiaires, bénéficiaires) ont fait émerger plusieurs zones de fragilité dans le système de suivi de la performance, qui peuvent mener à la non atteinte des cibles définies :

- En premier lieu, un défaut dans la définition de ces cibles, si celles-ci n'étaient pas réalistes ni atteignables
- Un défaut de programmation induit par des facteurs exogènes (difficilement influençables) ou par un défaut de pilotage
- Un défaut dans l'outil d'information, si ce dernier ne permet pas d'être en conformité avec les exigences européennes ou de piloter correctement l'atteinte des cibles.
- Un défaut dans l'alimentation en données du système d'information, appelé ici par la suite défaut de saisie et impactant ainsi l'efficacité du dispositif de pilotage

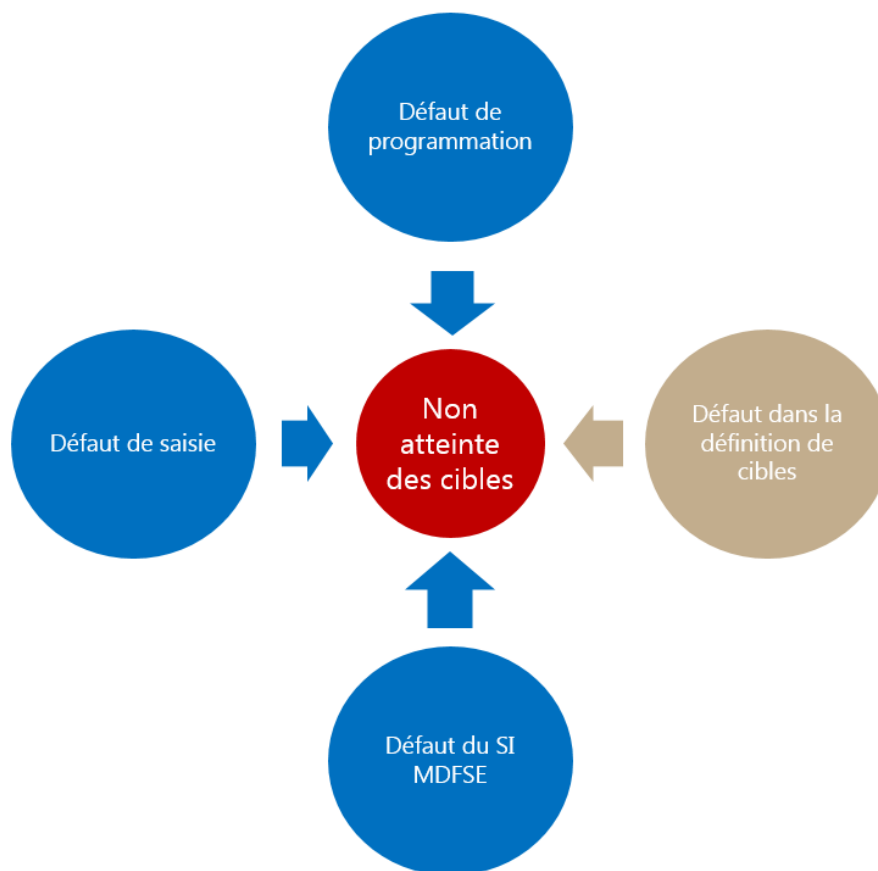


Figure 1 : Risques identifiés pouvant impacter l'atteinte des objectifs du cadre de performance

Cette partie se concentre volontairement sur les faiblesses identifiées. Les forces du pilotage de la performance sont détaillées dans la dernière partie et servent de socle aux recommandations formulées pour le pilotage du suivi de la performance.

2.1 UNE FAIBLESSE LIEE A LA DETERMINATION DES CIBLES : UN RISQUE INTANGIBLE

La première zone de risque est liée à la conception même du cadre de performance : les cibles qui ont été contractualisées sont-elles réalistes et atteignables et les étapes intermédiaires qui ont été retenues sont-elles adéquates ? Pour répondre à ces questions, il est nécessaire de revenir sur la méthode et le processus de détermination des cibles nationales.

2.1.1 Un mode de détermination des cibles nationales basé sur une analyse rétrospective de la programmation 2007-2013

La détermination des cibles de réalisation du PO 2014-2020 est basée sur une analyse rétrospective de la programmation 2007-2013. En synthèse, la démarche s'est construite en quatre étapes :

1. Des correspondances entre les objectifs spécifiques, les types d'action et les profils des participants des deux PO ont été définies.
2. Un calcul des coûts unitaires de l'accompagnement des participants aux actions FSE sur le PO 2007-2013 a été engagé : Coût unitaire = Nombre de participants / montants validés CSF (pour les actions visées). Les montants correspondent à des coûts totaux (FSE + contreparties).
3. Un calcul du nombre de participants a été effectué : Nombre de participants 2023 = Montant alloué sur le PON 2014-2020 / Coût unitaire 2007-2013. La formule de calcul présentée ici a été simplifiée. L'outil proposé par le prestataire en charge d'appuyer l'autorité de gestion intégrait une inflation de 2% par an sur les coûts unitaires, ainsi qu'un taux de cofinancement à déterminer et à renseigner par l'AG au moment du calcul. Ce taux a systématiquement été fixé à 50%.
4. La cible de réalisation est calculée en utilisant la formule suivante : cible de réalisation = Nombre de participants 2023 * Pourcentage du profil des participants ciblés au sein de la sous-mesure de référence.

Cette méthode de calcul a été élaborée par le cabinet EDATER dans le cadre d'une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage menée pour le CGET. La DGEFP a bénéficié d'un accompagnement par ce même cabinet dans le cadre d'un marché spécifique.

Les cibles définitives ont été calculées par la DGEFP, en partie sur cette base, mais aussi en intégrant des éléments communiqués directement par les grands opérateurs en charge de l'accompagnement des participants.

2.1.1.1 Analyse détaillée du calcul des cibles de réalisation

2.1.1.1.1 Axe 1 – Nombre de participants chômeurs (CO01)

- Correspondance entre les PO :

L'objectif spécifique 1 de la PI 8.1 a été rapproché des sous-mesures 2.1.1 (Accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi non indemnisés) et 2.1.2 (Accès des jeunes au marché du travail par l'accueil et

l'orientation) du PO 2007-2013⁵. Toutefois seul le ratio de la sous-mesure 2.1.2 qui couvre le champ d'intervention des Missions locales a été utilisé par la DGEFP⁶.

- Calcul du coût unitaire et de la cible :

La cible 2023 a été fixée à 600 000 participants chômeurs. Elle a été calculée en distinguant la part Pôle Emploi (355 000 participants) et la part assurée par les Missions locales (245 000 participants)⁷.

La part Pôle Emploi a été négociée entre Pôle Emploi et la DGEFP. Elle n'a pas uniquement suivi la méthode de calcul rétrospectif mais a été fixée en prenant en compte le croisement entre le PON et le PO IEJ, ainsi que les orientations stratégiques de Pôle Emploi. Le détail de son calcul n'est pas disponible.

La part Missions locales a été calculée suivant la méthode du calcul rétrospectif :

- Le calcul du coût unitaire a été réalisé sur la sous-mesure 2.1.2 « Accès des jeunes au marché du travail par l'accueil et l'orientation » du PO 2007-2013. Il a été établi à 322€ : 213 927 666€ (montant validé CSF) / 664 453 (total des participants) = 322€.
- Le coût unitaire a été divisé par 2 afin de prendre en compte un taux de cofinancement de 50%. **Le coût unitaire retenu est donc de 161€ FSE.**
- Une **inflation de 2%** par an a été appliquée à ce coût unitaire.
- La maquette financière FSE a été fixée à près de **84 millions d'euros** pour les Missions locales sur cet objectif spécifique.
- Il en ressort un nombre de participants estimé à 490 000 (arrondi de 492 384).
- Cette estimation a été multipliée par 0,5 puisque **50%** des participants à la sous-mesure 2.1.2 du PO 2007-2013 qui a servi de base aux calculs étaient chômeurs. Le nombre de participants chômeurs accompagnés par les Missions locales sur l'OS 1 a ainsi été fixé à **245 000**.

L'analyse de la cible est limitée par l'impossibilité de reconstituer les étapes de calcul de la part Pôle Emploi. Toutefois, si l'on reprend les financements de la maquette 2014-2020 attribués à Pôle Emploi pour l'OS1 (157 640 136€ FSE⁸) et le coût unitaire calculé par EDATER (254€ FSE par participant accompagné par Pôle Emploi), **la cible aurait été fixée à près de 585 000 participants en suivant la méthode du calcul rétrospectif. La cible retenue (355 000 participants) est cependant moins ambitieuse car elle tient compte de l'intervention de l'opérateur sur l'IEJ.** Elle a de plus été « arrondie » à 355 000⁹ alors qu'elle était initialement annoncée à 376 155 par Pôle Emploi.

Par ailleurs, concernant la part des Missions locales, le taux de cofinancement appliqué pour le calcul de la cible a été de 50%, alors que le taux de cofinancement observé sur la sous-mesure 2.1.2 du PO 2007-2013 était de 28%¹⁰. Cela a mécaniquement conduit à abaisser le niveau de la cible.

Si les différents éléments qui composent la formule de calcul de la cible ne connaissent pas d'évolution majeure, aucun élément n'apporte de raison de douter du caractère atteignable de la cible.

2.1.1.1.2 Axe 1 – Nombre de jeunes de moins de 25 ans (CO06)

- Correspondance entre les PO :

Idem CO01 axe 1. Les correspondances et les données utilisées sont identiques pour les deux indicateurs de l'axe 1.

- Calcul du coût unitaire et de la cible :

La cible 2023 a été fixée à 750 000 participants de moins de 25 ans (arrondi de 766 977). Elle a également été calculée en distinguant l'action de chacun des deux grands opérateurs.

⁵ EDATER, AMO pour la mise en cohérence des valeurs indicateurs des PO 2014-2020, Compte rendu mission d'appui DGEFP.

⁶ DGEFP, Document interne, Matériaux explicatifs du chiffrage des indicateurs et de leurs cibles.

⁷ Source : Ibid.

⁸ Source : Ibid.

⁹ DGEFP, Document interne, Matériaux explicatifs du chiffrage des indicateurs et de leurs cibles.

¹⁰ EDATER, AMO pour la mise en cohérence des valeurs indicateurs des PO 2014-2020, Compte rendu mission d'appui DGEFP.

La part Pôle Emploi a été fixée à 274 593 participants de moins de 25 ans. Ce chiffre a été obtenu en considérant que 73% des 376 155 participants annoncés sur l'OS1 seraient des jeunes de moins de 25 ans. Ce chiffre est donné par Pôle Emploi et n'est pas issu de l'approche rétrospective.

La part assurée par les Missions locales a été fixée à 492 384 participants de moins de 25 ans. Ce chiffre est issu du même calcul que présenté pour l'indicateur CO01. La dernière étape de calcul est neutralisée puisque 100% du public accompagné par les Missions locales était considéré comme composé de jeunes de moins de 25 ans.

Pourtant, alors que les Missions locales accompagnent des jeunes jusqu'à 25 ans révolus, l'indicateur « Moins de 25 ans » du PON FSE, retient, comme son nom l'indique, les individus jusqu'au dernier jour de leurs 24 ans à la date d'entrée dans l'opération. **En tout état de cause, la totalité du public accompagné par les Missions locales ne sera pas retenue au titre de l'indicateur CO06.**

Pour juger précisément du réalisme de la cible, il est nécessaire d'évaluer la part du public Mission locale âgée de 16 à 24 ans révolus et de recalculer la cible en intégrant cette proportion. Sur le PO national IEJ, on constate ainsi que 7% environ des participants ont 25 ans quand 93% ont moins de 25 ans. **L'impact sur le niveau de la cible réellement atteignable est donc potentiellement non négligeable.**

A l'inverse, des participants de moins de 25 ans des actions de prévention du décrochage scolaire (PI 10.1) vont venir alimenter les effectifs de participants de moins de 25 ans de l'axe 1 (40 000 participants estimés¹¹)

2.1.1.1.3 Axe 2 – Nombre de salariés licenciés, formés en vue de leur reclassement

Cet indicateur est rattaché à la priorité d'investissement 8.5 et à l'objectif spécifique 4 « Former les salariés licenciés ». L'indicateur est adossé au contrat de sécurisation professionnelle (CSP). Les participants sont donc les participants au CSP dans une formation soutenue par l'UE¹². **La totalité de la cible est supportée par les OPCA et le FPSPP, organisme intermédiaire national unique sur ce dispositif.**

La cible n'a pas été construite à partir d'un coût unitaire calculé par EDATER mais par la DGEFP directement¹³. La même approche rétrospective a toutefois été utilisée. Un coût de formation du CSP par participant a été évalué à 1 513€ de FSE (3 025€ en coût total), en rapprochant les enveloppes financières et le volume de CSP constatés sur le PO 2007-2013¹⁴. La maquette 2014-2020 prévoyait 284 500 000€ FSE. Le nombre de participants est donc estimé à 177 607, arrondi à 175 000. Le calcul prend en compte l'inflation annuelle de 2%.

Aucun élément n'incite à douter du réalisme de la cible, si les différents éléments qui composent la formule de calcul de la cible ne connaissent pas d'évolution majeure.

2.1.1.1.4 Axe 2 – Nombre de salariés

- Correspondance entre les PO :

L'indicateur est rattaché à la priorité d'investissement 8.5 et à l'objectif spécifique 3 « Former les salariés qui bénéficient le moins de la formation : les moins qualifiés, les femmes et les seniors ». La correspondance a été réalisée avec la sous-mesure 1.2.3 du PO 2007-2013 : « Accès à la formation des salariés qui en sont le plus éloignés ». **Cet indicateur repose exclusivement sur des conventions entre les Directe et les OPCA sur le volet déconcentré.**

- Calcul du coût unitaire et de la cible :

La cible 2023 a été fixée à 180 000 participants. Elle a été calculée en considérant :

¹¹ DGEFP, Document interne, Matériaux explicatifs du chiffrage des indicateurs et de leurs cibles.

¹² DGEFP, Guide des indicateurs PON FSE

¹³ DGEFP, Document interne, Matériaux explicatifs du chiffrage des indicateurs et de leurs cibles. Le calcul qui avait été réalisé par EDATER (en se basant sur la correspondance avec la sous-mesure 1.1.3 du PO 2007-2013 « Accompagnement des mobilités et du reclassement des salariés) mais qui n'a pas été retenu aboutissait à une cible de 296 828 participants, beaucoup plus élevée que celle obtenue par la méthode de calcul de la DGEFP.

¹⁴ DGEFP, Document interne, Matériaux explicatifs du chiffrage des indicateurs et de leurs cibles.

- Un coût unitaire total par participant de 2016€ (512 128 270€ validés CSF 2013 / 254 037 participants) calculé par EDATER sur la sous-mesure 1.2.3.
- Un taux de cofinancement de 50%. Le coût unitaire retenu est donc de 1 008€ FSE par participant.
- Une maquette financière 2014-2020 de 98 070 000€ de FSE.
- Une inflation de 2% par an.

Le nombre de participants salariés est estimé à 180 000 participants (arrondi de 182 888).

Le taux de cofinancement observé sur la sous-mesure 1.2.3 du PO 2007-2013 était de 36,5%¹⁵, toutefois, le taux appliqué pour le calcul de la cible a été de 50%. Cela a mécaniquement conduit à abaisser le niveau de la cible.

Aucun élément n'incite à douter a priori du réalisme de cette cible, si les différents éléments qui composent la formule de calcul de la cible ne connaissent pas d'évolution majeure.

2.1.1.1.5 Axe 3 – Nombre de participants chômeurs (CO01)

- Correspondance entre les PO :

L'indicateur est rattaché à la priorité d'investissement 9.1 et à l'objectif spécifique 1 qui vise à accroître le nombre de personnes très éloignées de l'emploi accompagnées dans le cadre de parcours intégrés d'accès à l'emploi. La correspondance a été réalisée avec la sous-mesure 3.1.3 du PO 2007-2013 : « Accompagnement des politiques d'insertion des départements ». EDATER proposait dans sa mission d'appui à la DGEFP une correspondance plus large intégrant l'ensemble de la mesure 3.1¹⁶ mais la DGEFP n'a conservé que la correspondance avec la sous-mesure 3.1.3¹⁷. Cette correspondance n'a été utilisée que pour une part du calcul.

- Calcul du coût unitaire et de la cible :

La cible 2023 a été fixée à 1 400 000 participants.

Elle a été calculée en considérant :

- Un coût unitaire de 480€ FSE par participant, pondéré pour les actions des départements et des PLIE. Il a été obtenu par le croisement de deux coûts unitaires :
 - Le premier pour les départements, calculé par EDATER, sur la sous-mesure 3.1.3 : 431€ FSE par participant (832€ en coût total avec un co-financement FSE de 50%).
 - Le second pour les PLIE et calculé par eux : 510€ FSE par participant. Le détail du calcul et la provenance exacte de ce coût unitaire ne sont pas disponibles.
- Le taux de cofinancement appliqué a été de 50%.
- Une maquette financière 2014-2020 de 933 800 000€ de FSE pour le volet déconcentré.
- Une inflation de 2% par an.
- Le nombre de participants est estimé à 1 834 648 sur l'OS1 pour le volet déconcentré.
- Sont ajoutés les participants du volet central, soit 518 850 participants annoncés par Pôle Emploi (détail du calcul non disponible) et 8 264 annoncés pour l'Epide (détail du calcul non disponible).
- Le total des participants pour la PI 9.1 s'élève donc à 2 300 000 (arrondi de 2 361 762).
- 62% des participants de l'axe 3 sur le PO 2007-2013 étaient chômeurs. La même proportion est appliquée sur le PO 2014-2020. Le nombre de participants chômeurs est donc estimé à 1 400 000 (arrondi de 1 426 000).

L'analyse de la cible est limitée par l'impossibilité de reconstituer les étapes de calcul du coût unitaire pour les PLIE, ainsi que le calcul des effectifs de participants du volet central. Il est donc difficile de porter un jugement précis sur le réalisme de la cible.

¹⁵EDATER, AMO pour la mise en cohérence des valeurs indicateurs des PO 2014-2020, Compte rendu mission d'appui DGEFP.

¹⁶EDATER, AMO pour la mise en cohérence des valeurs indicateurs des PO 2014-2020, Compte rendu mission d'appui DGEFP.

¹⁷DGEFP, Document interne, Matériaux explicatifs du chiffrage des indicateurs et de leurs cibles.

2.1.1.1.6 Axe 3 – Nombre de participants inactifs (CO03)

- Correspondance entre les PO :

Idem CO01 axe 3.

- Calcul du coût unitaire et de la cible :

La cible 2023 a été fixée à 675 000 participants inactifs.

La méthode de calcul est strictement la même que pour l'indicateur CO01 de l'axe 3. Seule la dernière étape est ajustée à la proportion de participants de l'axe 3 sur le PO 2007-2013 qui étaient inactifs (et non pas chômeurs). Cette proportion s'élevait à 29,4%. Le total de participants pour la PI 9.1 étant estimé à 2 300 000, le nombre de participants inactifs est ainsi estimé à 675 000 (arrondi de 676 200).

L'analyse de la cible est limitée par l'impossibilité de reconstituer les étapes de calcul du coût unitaire pour les PLIE, ainsi que le calcul des effectifs de participants du volet central. Il est donc difficile de porter un jugement précis sur le réalisme de la cible.

2.1.2 Des valeurs intermédiaires 2018 fixées selon le calendrier du PON FSE

Quel que soit l'indicateur, la valeur intermédiaire 2018 représente 57% de la cible 2023, soit les quatre septièmes de la cible, alors que l'année 2018 correspond à la cinquième des dix années du PON (soit à 50% du calendrier de réalisation du PON FSE). Le fichier proposé par EDATER pour le calcul des cibles prévoyait un outil de calcul des valeurs intermédiaires intégrant un tel rythme de programmation. Les cibles 2018 auraient pu être fixées à un niveau plus faible, le PON n'ayant en effet été adopté qu'à l'automne 2014 et la signature des conventions de subvention globale pour la majorité des OI n'étant effective qu'en 2015.

Toutefois, **si la règle des quatre septièmes s'applique au global pour tous les indicateurs, elle ne s'applique pas de la même manière selon les opérateurs**, principalement concernant l'indicateur CO01 de l'axe 1 :

Axe 1 - Nombre de participants chômeurs (CO01) :

- Cible total 2023 : 600 000 / Valeur intermédiaire 2018 : 342 857 (57% de la cible)
- Part Pôle Emploi 2023 : 355 000 / Valeur intermédiaire 2018 : 260 000 (73% de la cible)
- Part Missions locales 2023 : 245 000 / Valeur intermédiaire 2018 : 82 857 (34% de la cible)

Les valeurs intermédiaires sont donc moins ambitieuses sur le volet déconcentré du PON. Ce choix apparaît pertinent compte tenu de la mobilisation des Missions locales sur l'IEJ en début de programmation.

Globalement, les valeurs intermédiaires apparaissent réalistes.

2.1.3 Une pertinence des cibles 2023 qui nécessitera des vérifications a posteriori

Si une partie des cibles des indicateurs apparaît réaliste et atteignable à la mission d'audit (Axe 2), leur pertinence reste incertaine, notamment lorsque les étapes de calcul ayant conduit à leur détermination ne sont pas connues (part Pôle Emploi sur l'axe 1, part des PLIE sur l'axe 3), ou que l'estimation des effectifs du public cible (jeunes de moins de 25 ans sur l'axe 1) reste sujette à caution. La méthode de calcul des cibles est à la fois sommaire et repose sur des éléments complexes à analyser, mobilisant des sources hétérogènes et des éléments parfois peu clairs. La méthode de calcul utilisée pour élaborer les cibles à 2023 à partir des données de la période 2007-2013 suppose un certain nombre d'hypothèses, non négligeables :

- Les données transmises par les opérateurs nationaux pour le calcul du nombre de participants sont fiables ;
- Les rapprochements entre PI/OS du PO 2014-2020 et les sous-mesures du PO 2007-2013 sont appropriés. S'ils apparaissent pertinents a priori, la variation du contenu des opérations entre les deux PO peut remettre en cause ce principe.
- Les coûts unitaires n'évoluent pas sur la période 2014-2020 ;
- La répartition par catégories de participants n'évolue pas sur la période 2014-2020 ;
- Les taux de cofinancement sont conformes à ceux utilisés pour le calcul (50% pour tous les indicateurs) ;
- L'inflation ne dépasse pas 2% par an ;
- Les éléments statistiques sur la période 2007-2013 (issus des tableaux D1) sont suffisamment solides.

Si le schéma de calcul des cibles (partir du montant financier des opérations 2007-2013 et du nombre de participants de cette programmation) quoique simple n'en est pas moins peu contestable, la multiplicité des hypothèses rendent l'examen global des cibles difficile a priori. **Ces hypothèses constituent autant de facteurs de risque. Les valeurs réelles observées sur le début de la programmation 2014-2020, notamment le coût unitaire par participant des opérations clés pour les indicateurs de performance, devront être comparées avec les ratios utilisés pour les calculs des cibles.**

2.1.4 Une ventilation régionale basée sur la prise en compte d'un potentiel local de participants et sur les enveloppes budgétaires de FSE

La déclinaison locale des cibles des indicateurs du cadre de performance ne représente pas une obligation réglementaire. Cependant, la DGEFP a souhaité décliner régionalement les cibles car la majeure partie de la programmation du PON FSE est déconcentrée auprès des Préfets de région et des Direccte (2Mds sur 2,9 Mds). En outre, la gestion est déléguée à un système d'organismes intermédiaires (près de 120 OI), essentiellement sur l'axe 3. Les cibles attribuées aux AGD et aux OI visent à les **impliquer directement dans l'atteinte des objectifs du cadre de performance et à servir de repères pour piloter leur action.**

Les cibles à atteindre déclinées par région ont été calculées après défalcation de la part mise en œuvre par les opérateurs nationaux¹⁸, quand ceux-ci étaient concernés. Les données de la statistique publique ont été utilisées pour calculer cette part Pôle Emploi à défalquer et obtenir la part régionale. Pour l'indicateur CO01 (chômeurs) de l'axe 1, les parts régionales ont été obtenues proportionnellement à la dotation FSE du territoire. Le niveau des cibles n'a pas été négocié. L'approche a été descendante.

A noter que l'indicateur « Nombre de salariés licenciés, en vue de leur reclassement » est totalement géré au niveau central par le FPSPP et n'est donc pas décliné localement. A l'inverse, les indicateurs « Nombre de participants inactifs » de l'axe 3 et « Nombre de salariés » de l'axe 2 ont été ventilés par région dans leur totalité. Ce sont principalement les PLIE et les conseils départementaux (accompagnement des bénéficiaires du RSA) qui ont la responsabilité de l'atteinte de ce public sur l'axe 3. Sur l'axe 2, il n'y a guère d'OI et ce sont donc les Direccte qui ont la responsabilité de l'atteinte de la cible sur ce public, notamment par la sélection d'opérations de formation des salariés, qui peuvent être proposées par des Opca ou d'autres acteurs.

¹⁸ FPSPP et Pôle Emploi sur les indicateurs du cadre de performance

- ⇒ Les cibles nationales ont été **déterminées à partir d'une analyse rétrospective** de la programmation 2007-2013
- ⇒ Les valeurs intermédiaires 2018 ont été fixées selon le calendrier du PON FSE et apparaissent globalement réalistes
- ⇒ La pertinence des cibles 2023 repose sur de nombreuses hypothèses qui devront être vérifiées *a posteriori*
- ⇒ La ventilation régionale est basée sur la prise en compte **d'un potentiel local de participants** et sur les **enveloppes budgétaires de FSE**

2.2 DES RISQUES ATTACHES A LA PROGRAMMATION

La deuxième zone de risque est liée à la programmation des opérations. Si le volume d'opérations programmées est insuffisant il devient impossible d'atteindre les effectifs de participants ciblés. Cette partie présente les risques identifiés par la mission d'audit lors des entretiens qu'elle a conduit. Une analyse du niveau actuel de programmation des crédits permettra ensuite de vérifier l'hypothèse d'un défaut de programmation. Enfin, une comparaison avec le rythme d'entrée des participants sur le PO 2007-2013 sera conduite.

2.2.1 Les risques identifiés

Les risques identifiés lors des entretiens conduits dans le cadre de la mission sont de plusieurs ordres. Ils sont liés à la mise en œuvre du PON 2014-2020, à la concurrence entre les PO ou encore à des facteurs exogènes au PON mais qui peuvent avoir une influence sur la programmation car ils touchent aux bénéficiaires, à des dispositifs associés, ou encore relèvent d'évolutions du contexte socio-économique :

- **Retard de programmation :**

Niveau de risque	Cadre temporel
Modéré	Moyen terme

- Le volume d'opérations programmées est potentiellement insuffisant.
- Les CSG s'achevant en décembre 2017, le temps nécessaire pour l'élaboration des nouvelles conventions fait peser un risque sur le dynamisme de la programmation sur l'année 2018 même s'il sera encore possible pour les OI de programmer des opérations en 2018 sur les CSG s'achevant en décembre 2017.

- **Programmation déconnectée du cadre de performance :**

Niveau de risque	Cadre temporel
Faible	Moyen terme

- Les opérations programmées ne touchent pas suffisamment de participants (programmation d'actions de soutien aux structures sans participant). Les exports MDFSE à disposition ne permettent pas pour l'heure d'avoir de données précises sur ce point. Pour autant, le faible niveau d'atteinte des cibles observée actuellement s'explique par l'absence de saisie de participants par certains bénéficiaires.

- Les opérations programmées touchent des participants qui ne contribuent pas à l'atteinte des cibles du cadre de performance. Ce risque apparaît faible au regard des éléments disponibles dans MDFSE (voir ci-après).

- **Concurrence entre les programmes :**

Niveau de risque	Cadre temporel
Elevé	Immédiat

- L'accent mis sur la programmation de l'IEJ est susceptible de détourner certains bénéficiaires (les Missions locales notamment) du PON. Il a toutefois été observé que les cibles négociées avec Pôle Emploi ont été fixées en tenant compte de l'articulation avec l'IEJ et que les valeurs intermédiaires retenues pour le volet déconcentré de l'indicateur C006 de l'axe 1 étaient plus basses que pour les autres indicateurs. Ce risque a donc été pris en compte.
- L'intensification éventuelle de l'intervention des Régions en matière d'emploi (effets de la loi NOTRe qui permet aux Régions de se saisir des questions d'emploi) peut créer un effet de concurrence entre programmes. L'ampleur de ce risque est difficilement évaluable. Plus globalement, les lignes de partage entre les PO régionaux et le PO national ont été prises indépendamment de la question de l'atteinte des cibles du cadre de performance.

- **Facteurs internes aux OI et aux bénéficiaires :**

Niveau de risque	Cadre temporel
Modéré	Moyen terme

- Les difficultés budgétaires (dettes, difficultés de trésorerie) rencontrées par les opérateurs (Conseils départementaux, PLIE) menacent leur capacité à programmer les actions, voire à se positionner sur du FSE.
- Les décisions budgétaires et stratégiques des opérateurs (baisse des budgets dédiés à l'action sociale dans les départements, modification des orientations nationales de lutte contre le décrochage scolaire, etc.) peuvent ralentir le déploiement du FSE.
- La recomposition des OI (Métropole, etc.) et les réformes territoriales sont susceptibles d'avoir une influence sur les rythmes de mise en œuvre, car elles modifient substantiellement les organisations en place.

- **Evolutions réglementaires sur des dispositifs associés :**

Niveau de risque	Cadre temporel
Faible	Moyen terme

- Evolution du RSA (création de la prime d'activité, recentralisation éventuelle de la prise en charge, etc.).
- Evolution des règles d'éligibilité (adossement CSP/CPF) ou de cofinancement (part restant à la charge des OPCA) sur l'axe 2 qui peut infléchir le rythme d'entrée des participants.

• **Facteurs socio-économiques :**

Niveau de risque	Cadre temporel
Faible	Long terme

- Bien que le risque soit faible au regard de la tendance actuelle, une inflation élevée complexifierait l'atteinte des cibles car elle engendrerait une augmentation du prix de l'accompagnement des participants et amoindrirait en conséquence la capacité d'intervention des bénéficiaires.
- Une baisse du nombre de chômeurs, de salariés licenciés, de salariés entrant en formation ou d'inactifs, réduirait le volume du public visé par les opérations FSE. Ce risque apparaît faible. Compte tenu de la dynamique du marché de l'emploi, il est en effet très improbable que les catégories de participants qui constituent le public cible des actions cofinancées par le FSE, connaissent une résorption suffisamment importante pour menacer les objectifs du cadre de performance. Le nombre de chômeurs est par exemple en constante augmentation depuis 2008¹⁹.

Afin de déterminer si les risques identifiés ont un réel impact sur la programmation, il convient d'examiner le niveau d'engagement des crédits FSE.

2.2.2 Un niveau d'engagement des crédits qui permet d'écarter l'hypothèse des risques liés au niveau actuel de la programmation

A la date du 29 février 2016, le niveau de programmation sur le PON FSE 2014-2020 est le suivant²⁰ :

Axe	Dotation FSE de l'axe	FSE programmé	%
1	453 691 938 €	74 316 470 €	16%
2	707 333 553 €	193 453 324 €	27%
3	1 634 424 125 €	282 427 090 €	17%
4	98 375 367 €	19 738 602 €	20%
Total général	2 893 824 983 €	569 935 487 €	20%

Source : Ma Démarche FSE, extraction participants au 29/02/2016

Tableau 2 : Avancement de la programmation 2014-2020 au 29/02/2016

20% des crédits totaux ont déjà été engagés. Ce taux monte jusqu'à 27% pour l'axe 2, pour lequel de très faibles taux d'atteinte de la valeur intermédiaire avaient été constatés.

L'engagement des crédits a suivi le rythme suivant :

¹⁹ Source : INSEE, enquêtes Emploi

²⁰Ma Démarche FSE, Extraction des demandes de subvention. Les dossiers retenus sont les dossiers ceux dont l'état est : « Conventionné » ou « Validé en comité »

Années	Mois	FSE programmé
2014	oct	263 271 €
	nov	919 548 €
	déc	14 387 740 €
2015	janv	1 962 884 €
	févr	8 514 610 €
	mars	24 399 561 €
	avr	26 177 447 €
	mai	30 509 639 €
	juin	74 416 606 €
	juil	26 870 958 €
	août	21 488 264 €
	sept	52 125 332 €
	oct	145 899 719 €
	nov	95 817 570 €
	déc	36 996 234 €
2016	janv	5 435 839 €
	févr	3 750 265 €
Total général		569 935 487 €

Source : Ma Démarche FSE, extraction participants au 29/02/2016

Tableau 3 : Rythme d'avancement mensuel de la programmation 2014-2020 au 29/02/2016

Le faible niveau d'engagement des crédits en 2014 s'explique par la signature tardive du PON FSE en fin d'année. **Néanmoins, les données ne font pas apparaître de retard de programmation des actions.**

Pour autant, **le risque de défaut de programmation n'est pas complètement écarté** si les opérations programmées ne comportent qu'un montant nettement plus faible d'actions de soutien aux personnes, voire comportent des opérations qui contribuent faiblement à l'atteinte des cibles (en nombre prévisionnel de participants, en type de participants ciblés). Les exports MDFSE à disposition ne permettent pas pour l'heure d'avoir de données précises sur la répartition entre actions de soutien aux structures et actions de soutien aux personnes. Pour autant, le faible niveau d'atteinte des cibles observé actuellement s'explique essentiellement par l'absence de saisie de participants par certains bénéficiaires, notamment Pôle Emploi, pour lesquels il est inenvisageable que l'absence de participants dans MDFSE résulte d'une allocation exclusive des crédits sur des opérations de soutien aux structures, ou sur des opérations ne touchant aucun participant entrant dans les indicateurs du cadre de performance (2.5.2).

- ⇒ Les risques potentiels identifiés attachés à la programmation sont liés à la mise en œuvre du PON FSE 2014-2020, à la **concurrence entre les PO** et à des facteurs exogènes au PON FSE
- ⇒ Le niveau d'engagement des crédits FSE permet **d'écarter l'hypothèse des risques attachés au volume de programmation à court terme**
- ⇒ La nature des opérations programmées et / ou les individus ciblés par ces opérations pourraient néanmoins faire peser un risque **si la contribution à l'atteinte des cibles de performance n'est pas davantage prise en compte pour sélectionner les opérations à programmer**

2.3 DES FRAGILITES LIEES AUX PRATIQUES DE SAISIE DES ACTEURS DU FSE

De manière générale, l'intégration de la nouvelle démarche liée au cadre de performance varie selon les pratiques et les configurations locales existantes. Il est difficile de déterminer avec précision une tendance générale sur cette question. La plupart des acteurs interrogés disposent d'une connaissance générale sur les enjeux du cadre de performance même si certains interlocuteurs les maîtrisent mieux car ils ont été associés aux négociations sur l'annexe 5 de la convention de subvention globale.

Même si la démarche de suivi de la performance est intégrée, les pratiques de saisie des acteurs du FSE impactent l'atteinte des valeurs intermédiaires des indicateurs de réalisation du cadre de performance. Les facteurs en sont les suivants.

2.3.1 Une appropriation insuffisante des outils méthodologiques mis à disposition par la DGEFP

Niveau de risque	Cadre temporel
Elevé	Court terme

Une **appropriation insuffisante des outils méthodologiques**²¹ mis à disposition a émergé des échanges avec nos interlocuteurs. Si la plupart des acteurs s'accordent sur la qualité des ressources mises à disposition, plusieurs critiques sont formulées sur ces outils méthodologiques :

- Le corpus documentaire existant n'est pas toujours connu et doit être organisé. Il est difficile d'avoir une vision d'ensemble et priorisée sur les outils mis à disposition.
- Les outils ont parfois été mis à disposition relativement tardivement par rapport au début de la nouvelle période de programmation. Par exemple, les premières consignes de la DGEFP sur la question du stock et du flux de participants ont été diffusées au 30/06/2015²².

Il est difficile d'objectiver ce constat de faible appropriation des ressources méthodologiques. Cependant, on peut juger que ce point de vue des acteurs s'inscrit dans un contexte plus général de forte attente d'outils d'accompagnement sur la gestion et le pilotage de la programmation 2014-2020, notamment sur des questions d'éligibilité des participants. De même, **l'accompagnement de la DGEFP doit être relayé par les gestionnaires auprès des bénéficiaires.**

A l'inverse, il apparait que les ressources méthodologiques de référence sur le suivi de la performance ne sont pas toutes directement accessibles à partir du principal outil de diffusion de connaissances que représente « Ma démarche FSE ». En effet, les bénéficiaires n'ayant pas accès à la plateforme d'appui « Ma ligne FSE », « Ma démarche FSE » peut être considérée comme le principal canal d'accès aux ressources documentaires. Le tableau ci-après récapitule les principaux outils méthodologiques sur le suivi de la performance et leur disponibilité sur MDFSE²³.

NATURE	RESSOURCES DOCUMENTAIRES	PUBLIC CIBLE	DISPONIBLE DANS MDFSE
Ressource nationale	Guide des indicateurs communs – DGEFP V10 – Juillet 2015	AGD / OI	Non
Ressource nationale	Guide des indicateurs du PON FSE – DGEFP-26/11/2015	AGD / OI Bénéficiaires	Oui

²¹ Guide des indicateurs communs FSE, guide pour le suivi des participants aux actions cofinancées par le FSE 2014-2020, Manuel porteur de projet – suivi des participants (MDFSE), Questions-Réponses, Powerpoint des rencontres, etc.

²² Date de diffusion de l'annexe 5 de la convention de subvention globale.

²³ Mis en ligne dans le module « Aide » de MDFSE. Module accessible à partir de la page d'accueil une fois connecté.

Ressource nationale	Modèle de convention de subvention globale et Annexe 5	AGD / OI	Non
Ressource nationale	Questions/Réponses mis à disposition sur « ma ligne FSE »	AGD / OI	Non
Ressource nationale	Guide sur les indicateurs du PO national « emploi-inclusion » FSE – décembre 2015	AGD / OI	Oui
Suivi participants	Guide de suivi des participants – Décembre 2014 - DGEFP	AGD / OI Bénéficiaires	Oui
Suivi participants	Questionnaire d'aide au recueil des données à l'entrée des participants – DGEFP-décembre 2014	Bénéficiaires	Oui
Suivi participants	Notice d'utilisation du questionnaire – DGEFP – décembre 2014	Bénéficiaires	Oui
Suivi participants	Modèle de fichier pour l'import des participants dans le système MDFSE – décembre 2014	Bénéficiaires	Oui
Guide MDFSE	Manuel porteur de projet – suivi des participants – DGEFP- avril 2015	Bénéficiaires	Oui
Guide MDFSE	Documentation technique de l'import des participants – décembre 2014	Bénéficiaires	Oui

Tableau 4 : ressources méthodologiques à disposition dans MDFSE

Force est de constater que les documents concernant le suivi des participants sont à disposition des acteurs. Il est en revanche plus difficile pour les acteurs d'accéder à des ressources précises sur les enjeux liés au suivi de la performance, même si ces enjeux sont présentés de manière générale dans le guide de suivi des participants.

2.3.2 Des définitions des publics « chômeurs » et « inactifs » parfois incomprises

Niveau de risque	Cadre temporel
Elevé	Immédiat

Dans un second temps, les entretiens menés ont confirmé les nombreux **questionnements sur les définitions « chômeurs » et « inactifs »**. Pour les acteurs interrogés, **les critères pour caractériser ces publics semblent soumis à des interprétations**. Aussi, ce point est particulièrement important dans l'optique de l'atteinte des cibles, notamment celles de l'Axe 3.

Des groupes de travail regroupant les acteurs du FSE²⁴ ont été organisés afin de préciser les notions de « chômeurs » et « inactifs ». Il s'agissait notamment de préciser si le critère de l'inscription à Pôle Emploi pour caractériser un chômeur devait être retenu. Il a été décidé que l'inscription d'un participant à Pôle Emploi ne représentait pas un critère discriminant. En complément, les critères pour être considéré comme "inactif" ont été affinés sur les "freins à l'emploi" (sur l'axe 3, les inactifs ne le sont pas parce qu'ils ne cherchent pas d'emploi mais parce qu'ils ne sont pas disponibles immédiatement pour travailler, notamment les allocataires Rsa). L'objectif était de catégoriser les publics. Les échanges se sont également concentrés sur les questions des flux et des stocks.

Les conclusions des groupes de travail se sont matérialisées dans l'annexe 5 de la convention de subvention globale. Les définitions de l'annexe 5 représentent donc la référence unique, pour les gestionnaires, sur les conditions de la qualification d'un participant en « chômeur » ou « inactif ». **Ces définitions sont en cohérence avec les définitions européennes.**

²⁴ Notamment la DGEFP, les DIRECCTE, AVE et l'ADF.

Cependant, deux sources de risque subsistent sur la pertinence des informations collectées :

- les définitions de l'annexe 5 permettent de définir une même catégorie de personne comme chômeur ou inactif suivant le porteur de l'opération. Ainsi les critères pour les PLIE peuvent être différents de ceux retenus pour Pôle emploi ou par les conseils départementaux.
- **des écarts entre les définitions MDFSE présentes dans le module « indicateurs » et les définitions de l'annexe 5** de la convention de subvention globale et des fiches indicateurs largement diffusées aux Direccte (cohérentes avec celles des guidances de la Commission). Les infobulles présentes dans ma démarche FSE sont moins précises et moins complètes que les définitions diffusées par ailleurs par la DGEFP (cf. ci-dessous).

	Définition européenne ²⁵	Définition Annexe 5 Convention de subvention globale	Définition Ma démarche FSE Module "indicateurs"
Chômeur	Toute personne se déclarant sans emploi au moment de son entrée dans l'intervention soutenue par le FSE, immédiatement disponible pour travailler et en recherche active d'emploi, qu'elle soit ou non inscrite auprès du service public de l'emploi. Les participants qui sont inscrits comme demandeurs d'emploi en activité réduite auprès du service public de l'emploi doivent être considérés comme chômeurs	Sont participants « chômeurs », les participants sans emploi, immédiatement disponibles pour travailler et cherchant activement un emploi au 1er jour de l'opération (convention) FSE, qu'ils soient ou non-inscrits auprès du service public de l'emploi. Doivent être ainsi comptabilisés les participants en activité réduite, en temps partiel de quelques heures par semaine, c'est-à-dire inscrits à Pôle emploi en catégorie B (« demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite courte, i.e. de 78 heures ou moins au cours du mois ») ou catégorie C (« une activité réduite longue, i.e. plus de 78 heures au cours du mois »).	Toute personne sans emploi, disponible pour travailler et cherchant activement un emploi : personne inscrite comme demandeur d'emploi auprès de Pôle Emploi (hormis les étudiants et élèves à temps plein)
Inactif	Personne n'étant pas en emploi et n'étant pas en recherche active d'emploi ou étant indisponible pour travailler immédiatement (dans les 15 jours). Par exemple : jeunes n'ayant jamais travaillé, étudiants, stagiaires non rémunérés, personnes en incapacité de travailler, personnes en incapacité temporaire de chercher un emploi (problèmes de santé, contraintes de garde d'enfant...), retraités, hommes et femmes au foyer, congé parental à temps complet, CLCA). Les étudiants à temps plein doivent être comptabilisés comme inactifs, même quand ils sont inscrits auprès du service public de l'emploi	Sont participants « inactifs », les participants sans emploi, n'étant pas en recherche active d'emploi ou indisponible pour travailler immédiatement au 1er jour de l'opération (convention) FSE. Il s'agit par exemple des jeunes n'ayant jamais travaillé, étudiants, personnes en incapacité temporaire de chercher un emploi (problèmes de santé, contraintes de garde d'enfant, de logement, de transport...), hommes et femmes au foyer, congé parental, CLCA (complément de libre choix d'activité). Sont ainsi concernés les participants confrontés à au moins un frein à l'emploi à l'entrée de l'opération.	Toute personne ni en emploi ni au chômage (dont retraités, hommes et femmes au foyer, personnes en incapacité de travailler...). Les élèves et étudiants à temps plein doivent être comptabilisés comme inactifs, dès lors qu'ils n'exercent pas en alternance ou n'occupent pas un emploi, même s'ils sont inscrits à Pôle Emploi

Tableau 5 : Comparaison des définitions chômeur et inactif

Ces différences peuvent poser des problèmes sur la **pertinence des données collectées**. En effet, lorsque le bénéficiaire renseigne par saisie manuelle le champ « statut sur le marché du travail à l'entrée dans l'action »,

²⁵ DG EMP, Guidance document "Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy – ESF.

on peut supposer qu'il mobilise en premier lieu les définitions présentes dans l'infobulle MDFSE. Ces définitions étant directement accessibles sur l'écran à partir duquel le bénéficiaire saisit les informations sur un participant, contrairement aux définitions des guides de la DGEFP qu'il doit consulter dans un document du module « aide » de MDFSE²⁶. La mission Evaluation de la DGEFP a demandé une évolution des infobulles et de l'ergonomie des écrans sur MDFSE afin de traiter ce problème. Cette évolution n'a pas encore été traitée dans l'outil.

2.3.3 La multiplicité des outils internes de suivi des participants et l'utilisation de solutions parallèles à MDFSE font peser plusieurs risques pour l'atteinte des cibles

Niveau de risque	Cadre temporel
Faible	Court terme

Nos échanges avec les gestionnaires ont confirmé la multiplicité d'outils internes existants pour le suivi des participants. Plusieurs acteurs rencontrés utilisent ainsi leurs propres outils, interfaces ou applications pour piloter les dispositifs FSE et suivre leurs publics. A titre d'exemples :

- Les **PLIE** saisissent les participants dans le logiciel **ABC VieSION**. Parmi les 178 PLIE recensés en 2013, 151 PLIE étaient équipés de ce logiciel. Il est donc intéressant que la DGEFP ait entrepris des démarches avec AVE et son prestataire dès 2014 pour rapprocher ABC VieSION du module « indicateurs » de MDFSE²⁷.
- Les **Missions locales** ont connu une bascule récente du système d'information « Parcours 3 » vers « **i-MILO** ». Ce dernier ne permet pas d'extraire les données pour les importer dans MDFSE. Cela oblige donc à une **double saisie**.
- OPCA DEFI développe un module ad hoc FSE dans son propre outil de gestion afin de faciliter le suivi des participants.
- Certains bénéficiaires utilisent également des outils propres. Le GIP de l'Académie de Lille a par exemple commencé à développer une application de collecte des données permettant des contrôles sur la qualité avant import et un pilotage sur le niveau des participants. Cet outil sera interfacé avec leur base de données élèves. Cette initiative représente une bonne pratique, notamment dans l'objectif de données de qualité, et doit être mise en valeur.

La plupart des outils évoqués n'ont pas été à l'origine conçus pour le suivi des participants, car il s'agit de SI « métier ».

Cette multiplication des outils ne pose pas en lui-même un problème, l'outil de suivi du FSE unique étant toujours « Ma démarche FSE ».

En revanche, cela peut induire un problème d'homogénéité des pratiques pour le suivi du cadre de performance, des possibles retards liés à la récupération des données dans MDFSE, voire des erreurs dues à des doubles saisies. Cela représente donc une source de risque pour la DGEFP et les gestionnaires : il est possible que les acteurs n'échangent pas sur les mêmes données. Ce dernier risque demeure faible à court terme, mais il pourrait se renforcer à moyen terme si la mise à disposition des écrans de restitution de Ma démarche FSE devait tarder à se concrétiser.

²⁶ Guide sur les indicateurs du PO national « emploi-inclusion » FSE – DGEFP - Décembre 2015.

²⁷ Par exemple, le dossier d'entrée dans l'action d'un PLIE a été mis en concordance avec les informations à renseigner dans MDFSE. De la même façon, le fichier d'import des participants VieSION est calqué sur celui de MDFSE.

2.3.4 Des pratiques de rattrapage de collecte dans MDFSE qui limitent la visibilité sur le niveau d'atteinte des cibles

Niveau de risque	Cadre temporel
Critique	Immédiat

Les retards sur la saisie des participants dans MDFSE impactent directement les capacités de suivi de la performance du PON FSE. La question du retard de saisie des participants induit effectivement une visibilité « décalée » sur le nombre de participants et une inadaptation des ajustements sur la programmation des opérations et sur la qualité des données. Cette question de retard dans la collecte des données dans MDFSE concerne plusieurs acteurs, dont notamment :

- Le FPSPP : un rattrapage de saisie doit être réalisé sur le dispositif CSP. La volumétrie est importante et le rattrapage porte sur deux années de saisie dans MDFSE (les OPCA ayant pour la plupart leurs propres outils de suivi). A l'été 2014, la DGEFP a commandé une enquête pour collecter les données sur le premier semestre 2014. Pour autant, les données ne sont toujours pas dans MDFSE. A partir du 1^{er} septembre 2014, il n'y a plus de nouvelles données à collecter car les fiches de gestion du CSP incorporent les informations requises par le FSE.
- Les Missions locales : les échanges avec l'Union nationale des missions locales et les missions locales ont fait apparaître des dysfonctionnements d'« i-MILO » qui peuvent induire des retards dans la saisie des données sur les participants. Il est difficile de quantifier ces retards.
- Pôle Emploi : les données ne sont pas saisies dans MDFSE à la date de l'audit (29/02/2016).

La pratique de retarder la saisie ou l'import des données dans MDFSE n'est en phase ni avec les consignes européennes²⁸ ni avec celles de la DGEFP. Les informations relatives aux participants doivent normalement être saisies au fil de l'eau et dès l'entrée des participants dans l'opération, indépendamment de l'évolution des dépenses et des calendriers de bilan des opérateurs.

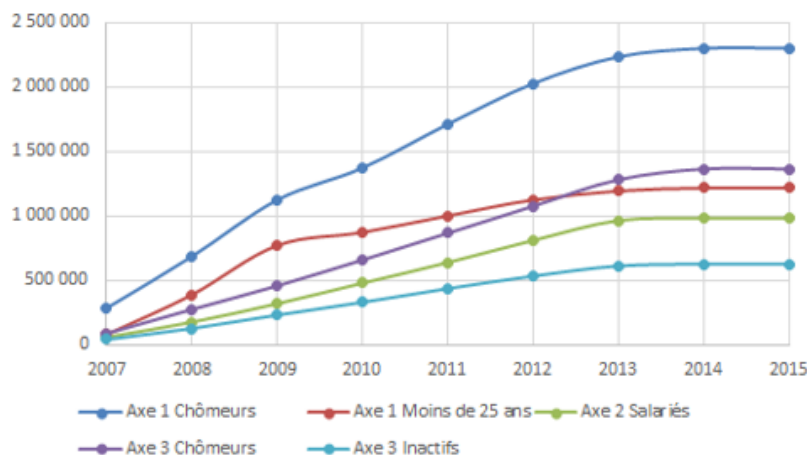
2.3.5 Un rythme d'entrée des participants, plus lent que sur la programmation 2007-2013 à ce stade, essentiellement lié aux pratiques de saisies dans MDFSE

L'examen de la programmation antérieure montre que le nombre de participants n'a pas suivi une évolution allant en s'accéléralant mais, au contraire, une progression très linéaire. Voici le détail de la trajectoire des entrées de participants (en effectifs cumulés) sur le PO 2007-2013²⁹ :

²⁸ « Monitoring and evaluation of european cohesion policy – European Social Fund » - document d'orientation – Juin 2015 et « Annex D – Practical guidance on data collection and validation »

²⁹ Données issues des tableaux D1 2007-2013. Les axes entre les deux PO ont été mis en cohérence. Ainsi, sur les graphiques l'axe 1 2007-2013 est l'ancien axe 2 et l'axe 2 2007-2013 est l'ancien axe 1. L'axe 3 ne change pas de dénomination entre les deux PO. Malgré cette mise en cohérence, la comparabilité entre les indicateurs de l'axe 1 2007-2013 et 2014-2020 interroge compte tenu des différences d'effectifs. Ces indicateurs donnent toutefois un aperçu en termes de trajectoire d'entrée des participants. A l'inverse la comparabilité est meilleure pour les indicateurs de l'axe 3. Elle conduit aux mêmes constats.

Trajectoires du nombre de participants, par axe et caractéristiques, sur le PO 2007-2013

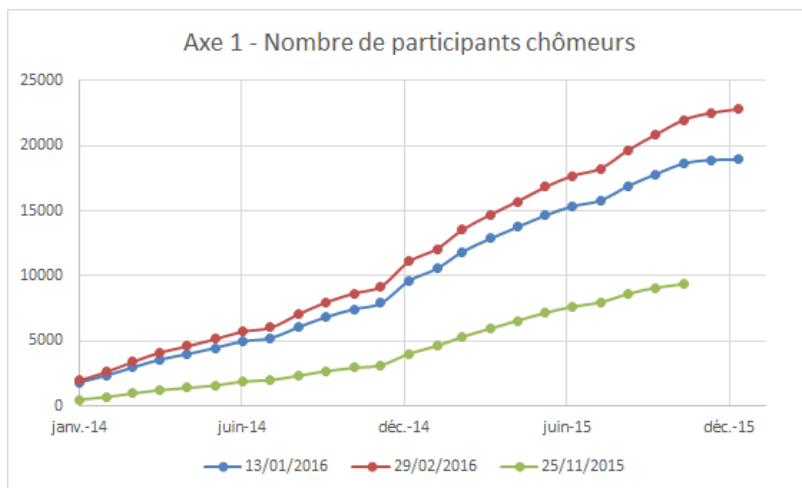


Source : DGEFP, tableaux D1 2007-2013 par axe

Figure 2 : Rythme d'entrée des participants sur le PO 2007-2013

Entre 2007 et 2013, les trajectoires suivies par les entrées de participants sont très linéaires. Aucun élément ne permet d'affirmer à ce stade que la situation sera différente sur le PO 2014-2020. Les trajectoires des indicateurs du cadre de performance ne devraient pas s'accélérer, elles devraient « gonfler » au fur et à mesure que les opérateurs rattraperont leur retard de saisie dans MDFSE, ce qui suppose de les enjoindre à le faire.

Cette situation s'illustre très bien par l'évolution de la trajectoire des indicateurs selon la date à laquelle les données sont extraites de MDFSE. Voici comment évolue la trajectoire de l'indicateur chômeurs (CO01) de l'axe 1 selon les extractions effectuées à trois dates différentes et transmises à la mission d'audit :



Source : Ma Démarche FSE, extraction participants au 29/02/2016

Figure 3 : Evolution de la trajectoire de l'indicateur CO01 de l'axe 1 du PON FSE 2014-2020 selon la date d'extraction de MDFSE

A trois mois d'intervalle, deux extractions peuvent appeler des conclusions très différentes. Le nombre de participants varie du simple au triple entre les extractions du 25/11/2015 et du 29/02/2016, y compris s'agissant de participants entrés en 2014 sur les premiers mois de la programmation. Les trajectoires restent toutefois très similaires, elles sont linéaires. Il n'y a pas d'accélération du rythme d'entrée.

Le problème majeur du suivi du cadre de performance réside donc principalement dans le rythme des saisies des participants dans MDFSE. A l'heure actuelle, les modélisations des trajectoires présentées plus haut sont selon toute vraisemblance de très mauvaise qualité car elles sont basées sur des données incomplètes. **Néanmoins, c'est bien uniquement sur les données présentes dans MDFSE que la revue de performance sera réalisée. L'enjeu principal réside donc dans les pratiques de saisie des acteurs.** Il est impossible de juger de l'ampleur des autres risques sans disposer d'une vision précise du niveau réel des indicateurs.

- ⇒ Les échanges menés ont fait émerger une **faible appropriation** par les acteurs **des outils méthodologiques** sur le suivi des participants mis à disposition par la DGEFP
- ⇒ **l'existence d'écart entre les définitions « chômeurs » et « inactifs » de MDFSE** présentes dans le module « indicateurs » et les définitions de **l'annexe 5 de la convention de subvention globale** est source de confusion pour les acteurs
- ⇒ La **multiplication des outils** pose un problème d'homogénéité des pratiques pour le suivi du cadre de performance et de **retards possibles liés à la reprise des données**
- ⇒ Les **pratiques d'imports massifs** ralentissent la remontée des données et **empêchent un suivi précis** de l'atteinte des cibles (notamment sur les axes 1 et 2 sur lesquels Pôle Emploi et le FPSPP ne saisissent pas encore dans MDFSE). Sans ce suivi, il est difficile de décider des mesures correctrices à adopter

2.4 DES RISQUES LIÉS A « MA DEMARCHE FSE » : UN SYSTEME DE SUIVI INCOMPLET ET EN CONSTRUCTION

2.4.1 Une visibilité limitée sur la qualité et le niveau des données saisies liée à l'absence d'outils de restitution sur les indicateurs dans MDFSE

Niveau de risque	Cadre temporel
Elevé	Court terme

L'absence de module de restitution pour le suivi des participants dans MDFSE rend difficile, pour les gestionnaires, le pilotage sur la qualité et le niveau des données saisies. Dès lors, au-delà d'une étude par opération, il est actuellement **impossible pour les porteurs et les gestionnaires dans MDFSE d'effectuer des contrôles sur la qualité et le niveau des données saisies.** De même l'absence d'analyse intégrée à MDFSE empêche une quelconque visibilité sur les indicateurs du cadre de performance. La conception du module « infocentre » dans MDFSE n'a été initiée qu'en avril 2016. Le besoin est réel pour l'ensemble des acteurs. Il faut ainsi noter que le rapport annuel de mise en œuvre de l'IEJ du PON pour 2015 a été réalisé « à la main » par le prestataire de MDFSE. Le besoin est renforcé en 2016, année du premier RAMO FSE.

Le module « indicateurs » MDFSE, permettant le suivi des participants, n'était pas opérationnel au lancement du programme : les premières opérations ont été créées dans « Ma démarche FSE » en septembre 2014 et le module « indicateurs » a été mis en production le 04 décembre 2014. Cela a généré un léger décalage sur le suivi des participants et a obligé quelques acteurs à une reprise de données. Néanmoins, une étude des

opérations sur MDFSE montre que seules 94 opérations ont été déposées³⁰ avant la mise à disposition du module « indicateurs ». De plus, une forte communication a été réalisée en amont pour la diffusion du questionnaire et du fichier Excel pour la collecte des données sur les participants. La mise en place des modalités de recueil des données sur les participants semble donc avoir été suffisamment anticipée par la DGEFP.

Il existe un décalage plus important concernant la prise en compte des besoins en matière de restitution pour le suivi des participants. La conception du module « restitution » dans MDFSE a été initiée dans les premiers mois d'existence de MDFSE 2014-2020³¹. Cependant, du fait des priorités dans la construction de l'outil, ce module n'est toujours pas disponible dans MDFSE. Si la DGEFP a réalisé le RAMO IEJ en mai 2015 en l'absence de ce module, le besoin existe également pour les gestionnaires du FSE « hors volet central ». Cela oblige par exemple certains acteurs – comme la DIRECCTE Picardie - à réaliser des restitutions et un contrôle des données saisies « à la main ».

Aussi, les retards pris en matière de restitution peuvent avoir des impacts sur la qualité des données sur les participants. En effet, du fait de ce retard, les gestionnaires risquent d'éprouver des difficultés à contrôler les saisies de leurs bénéficiaires. **Le module « indicateurs » apparaît en l'état comme une « boîte noire » permettant la saisie des participants sans possibilité globale de suivi de cette saisie.**

2.4.2 Une possibilité de saisie par import qui génère des risques sur la qualité des données des participants

Niveau de risque	Cadre temporel
Critique	Immédiat

« Ma démarche FSE » permet le recueil des données de base pour le calcul des indicateurs du cadre de performance et représente donc la base technique pour le suivi de la performance. Le module « indicateurs » de « Ma démarche FSE » est utilisé pour la collecte, la conservation et la restitution des données³² sur le suivi des participants. La collecte des données des participants peut se faire sous deux formes dans MDFSE :

- La **saisie directe « manuelle »** des informations relatives à l'entrée et à la sortie immédiate du participant de l'opération via un formulaire dans MDFSE.
- **L'import** des données participants par le biais de **fichiers Excel** (format .xlsx et .csv). Les participants peuvent ainsi être cumulés au fil des importations³³. Ce mode de saisie permet une reprise des données produites dans d'autres systèmes d'information.

Concernant la qualité des données, il est possible d'identifier plusieurs **zones de fragilités sur le suivi des participants par import** :

- **Il n'existe toujours pas de contrôle de doublon** sur les participants dans MDFSE dans le cas d'un import³⁴ alors qu'il est apparu nécessaire dès le début de l'année 2015, suite à l'audit de la Commission européenne. Néanmoins, le risque de doublon demeure extrêmement faible puisqu'après analyse de l'ensemble des participants saisis dans MDFSE à la date du 29 février 2016, les participants saisis en doublon représentent 0,09 % du nombre total³⁵. Le contrôle des doublons

³⁰ La saisie des participants est possible dans MDFSE à partir du dépôt de l'opération.

³¹ Les premières maquettes MDFSE sur le « suivi des participants – calcul des indicateurs communs » ont été réalisées au début de l'année 2015.

³² Le volet « restitution de données » n'est pas opérationnel sur MDFSE à la date de l'audit (2.4.1).

³³ Un « identifiant externe » (identifiant unique pour chaque participant déterminé par le bénéficiaire) permet une mise à jour des données d'un participant.

³⁴ Le contrôle de doublon existe dans le cas d'une saisie manuelle. A la validation des informations participants, un contrôle de cohérence est réalisé. Si le participant a le même nom, prénom, date de naissance et sexe qu'un participant existant, un écran de dé doublonnage apparaît.

³⁵ Un participant est comptabilisé en doublon s'il apparaît deux fois dans la même opération (contrôle sur les nom, prénom, date de naissance et sexe). Sur les données saisies dans MDFSE au 29/02/2016, seuls 251 participants sur 277 967 apparaissent « en doublon ».

est bien mis en œuvre sur l'ensemble de la base de données, donc y compris pour les fiches participants renseignées par import de fichiers Excel, dans le cadre du calcul des indicateurs et pour l'édition des RAMO.

- **Il n'est pas réalisé de contrôle de cohérence sur la date de naissance** du participant dans le cas d'un import³⁶. Ce point impacte directement le suivi de la performance du programme et notamment l'indicateur « nombre de jeunes de moins de 25 ans » du cadre de performance (Axe 1). En effet, une date de naissance erronée peut sortir un participant du décompte pour les cibles.

Malgré ces fragilités, l'import dans MDFSE est un mode de saisie des participants qui apparaît fréquemment utilisé. La mission d'audit n'a pas pu accéder aux données sur la part de saisie que représente ce mode. Cependant, il est conseillé par la DGEFP – via la plateforme d'appui aux gestionnaires « ma ligne FSE » - de procéder par import lorsque l'opération concerne plus de 100 participants. Plus de 37% du total des participants saisis dans MDFSE le sont sur des opérations de plus de 100 participants³⁷. Dès lors, on peut considérer que la saisie par import est utilisée de manière importante. Les entretiens avec les acteurs viennent corroborer cette conclusion :

- Suite à la mise en production décalée du module « indicateurs » de MDFSE, la reprise des données des questionnaires a été réalisée par import par plusieurs bénéficiaires (voir sous-partie sur le module restitution).
- Les PLIE saisissent les participants dans le logiciel ABC VieSION. Chaque PLIE organise la collecte des informations sur les participants des opérations qu'ils gèrent (en tant qu'OI et porteurs de projets). Un fichier compatible avec MDFSE est ensuite extrait d'ABC VieSION par les responsables de parcours des PLIE et envoyé aux porteurs de projets pour import dans MDFSE.
- Pôle Emploi a mis en place un fichier Excel (outil OSIRIS) pour collecter les informations participants. Toutes les données « M-2 » sur les participants sont remontées afin d'assurer un suivi fluide et mensuel des participants³⁸. L'ensemble des participants doivent ensuite être intégrés par import dans MDFSE.
- Sur leurs conventions régionales entre les DIRECCTE et OPCA DEFI, les informations sont recueillies par les organismes de formation à partir du questionnaire, puis ressaisies dans un fichier Excel par les délégations territoriales d'OPCA DEFI avant import dans MDFSE.

De manière générale, les consignes sur la saisie des participants divergent selon les acteurs. Par exemple, certaines DIRECCTE recommandent d'utiliser exclusivement l'import lorsque d'autres incitent leurs bénéficiaires à saisir les données participants via le formulaire MDFSE. Malgré une présentation détaillée lors du séminaire Ma démarche FSE du 16 avril 2015 en présence de tous les OI (200 gestionnaires), **les consignes de la DGEFP en la matière sont encore méconnues et ne semblent pas toujours suffisamment relayées**. De même, en considération des limites relevées sur la fonction d'import, il apparaît problématique que plusieurs acteurs conseillent aux bénéficiaires de saisir leurs participants uniquement par import.

³⁶ Ce contrôle de cohérence existe dans le cas d'une saisie manuelle. Un message d'erreur bloquant apparaît si la date de naissance du participant est antérieure au 01/01/1850 ou postérieure au 01/01/2010.

³⁷ Calcul réalisé à partir des données saisies dans MDFSE au 29/02/2016, sur la base des opérations pour lesquelles au moins un participant est saisi.

³⁸ Données saisies par les conseillers Pôle Emploi.

2.4.3 Une technicité et une rigidité sur la saisie des participants par import qui peuvent freiner la remontée d'information

Niveau de risque	Cadre temporel
Faible	Moyen terme

Nos échanges avec les différents interlocuteurs rencontrés ont mis en exergue plusieurs limites techniques sur le module « indicateurs » de MDFSE. Ces difficultés peuvent impacter de manière résiduelle l'atteinte des objectifs de performance :

- **La technicité et la rigidité de la fonction d'import** posent de nombreux problèmes aux porteurs de projets. Les difficultés majeures sont liées au renseignement des communes et leur correspondance avec les codes postaux. Plusieurs erreurs sont également liées à l'oubli du format texte sur les numéros de téléphone. Le fichier de rejet généré apparaît complexe à comprendre et peu adapté à une résolution rapide des problèmes de forme. La documentation technique sur les règles de formalisme à respecter pour l'intégration en masse des participants apparaît également complexe.
- Certaines **anomalies** peuvent perturber la saisie des participants. Une anomalie sur les identifiants externes dans le fichier d'import (décembre 2015) a par exemple suspendu la saisie des participants par import.

Ces limites techniques peuvent paraître mineures mais sont susceptibles de **ralentir la remontée des informations** sur les participants et avoir en dernier lieu des conséquences pour la revue de performance. A ce titre, l'existence de la plateforme d'appui à la gestion « Ma ligne FSE » permet aux gestionnaires de disposer d'une assistance technique et métier pour guider les bénéficiaires dans la saisie des participants. « Ma ligne FSE » a largement été utilisée à cette fin sur des problèmes techniques d'import des participants. Il faut également souligner que la saisie manuelle des participants dans MDFSE paraît intuitive et accessible au plus grand nombre. Cette modalité de saisie est ouverte à l'ensemble des porteurs de projets.

- ⇒ La **saisie des participants par import** représente un **risque pour la qualité des données**
- ⇒ **L'absence d'outils de restitution** de l'information impacte la contrôle sur la qualité des données et empêche le pilotage par les indicateurs du cadre de performance
- ⇒ La **technicité de la saisie des participants sur MDFSE** peut ralentir la remontée d'informations et nécessite une mobilisation importante des bénéficiaires et des gestionnaires

2.5 UN FAIBLE NIVEAU D'ATTEINTE DES VALEURS INTERMÉDIAIRES APRES DEUX ANNEES DE PROGRAMMATION

Après l'analyse des différents facteurs de risques, il est important de faire le point sur les valeurs atteintes pour les 6 indicateurs, compte tenu de l'état d'avancement de la programmation.

2.5.1 Un niveau actuel trop faible pour assurer l'atteinte des valeurs intermédiaires

L'examen montre un retard important sur l'ensemble des cibles. Au 29 février 2016, soit après plus de 2 années écoulées du PO 2014-2020 et à 3 ans de l'examen de la valeur intermédiaire (40% du calendrier écoulé et 20% de programmation des crédits), le nombre de participants saisis dans MDFSE et le niveau d'atteinte des cibles 2018 sont les suivants :

	Nombre de participants saisis dans MDFSE au 29/02/2016					
	Axe 1		Axe 2		Axe 3	
	Chômeurs	Moins de 25 ans	Salariés licenciés	Salariés	Chômeurs	Inactifs
Volet déconcentré	22 908	18 926		6 436	125 409	58 185
Volet national du FSE	21	72	0		3 215	
Total général	22 929	18 998	0	6 436	128 624	58 185
Atteinte de la cible 2018	7%	4%	0%	6%	16%	15%

Source : Ma Démarche FSE, extraction participants au 29/02/2016

Tableau 6 : Niveau d'atteinte des valeurs intermédiaires au 29 février 2016

Au 29 février 2016, le nombre de participants saisis dans MDFSE³⁹ est très éloigné des valeurs intermédiaires à atteindre au 31 décembre 2018. Chaque indicateur est en retard sur un calendrier théorique qui sera défini plus loin.

Le niveau est particulièrement faible pour les indicateurs des axes 1 et 2, notamment en ce qui concerne le volet national de mise en œuvre, pour lequel l'absence de saisie de participants dans Ma Démarche FSE par Pôle Emploi et le FPSPP est constatée. La saisie est donc largement incomplète à la date du 29 février 2016. Les indicateurs de l'axe 3 présentent un niveau d'atteinte plus élevé.

Le niveau d'atteinte des valeurs intermédiaires déclinées auprès de chaque AGD est le suivant :

	% d'atteinte des cibles intermédiaires 2018 au 29/02/16				
	Axe 1		Axe 2	Axe 3	
	Chômeurs	Moins de 25 ans	Salariés	Chômeurs	Inactifs
Alsace	77%	23%	0%	44%	7%
Aquitaine	10%	2%	0%	35%	26%
Auvergne	0%	0%	0%	27%	21%
Basse-Normandie	67%	14%	0%	22%	26%
Bourgogne	135%	22%	10%	106%	35%
Bretagne	95%	10%	1%	39%	22%
Centre	5%	0%	0%	20%	6%
Champagne-Ardenne	43%	1%	8%	110%	27%
Corse	4%	18%	36%	20%	6%
Franche-Comté	11%	2%	0%	13%	14%
Haute-Normandie	3%	4%	0%	16%	16%
Ile-de-France	16%	3%	16%	12%	10%
Languedoc-Roussillon	17%	5%	2%	26%	9%
Limousin	26%	6%	2%	8%	2%
Lorraine	54%	10%	10%	7%	12%
Midi-Pyrénées	6%	4%	12%	15%	4%
Nord-Pas-de-Calais	24%	6%	0%	27%	17%
Pays de la Loire	23%	12%	0%	22%	20%
Picardie	27%	2%	18%	16%	9%
Poitou-Charentes	85%	38%	3%	48%	15%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	0%	0%	0%	31%	20%
Rhône-Alpes	16%	2%	3%	36%	16%
Total volet déconcentré	28%	6%	6%	28%	15%
Total général	7%	4%	6%	16%	15%

Source : Ma Démarche FSE, extraction participants au 29/02/2016

Tableau 7 : Niveau d'atteinte des valeurs intermédiaires par AGD au 29 février 2016

³⁹ L'ensemble des dossiers ont été pris en compte dans l'analyse, y compris les incomplets.

Le niveau d'atteinte des valeurs intermédiaires est variable selon les AGD :

- **Axe 1 « Nombre de participants chômeurs »** : certaines AGD ont déjà ou sont en passe d'atteindre la valeur intermédiaire qui leur avait été ventilée et d'autres sont également en avance sur le calendrier. Toutefois, la majorité des AGD connaît un retard, souvent très important. Pour deux d'entre elles, aucun participant n'est présent dans MDFSE (Auvergne, PACA).
- **Axe 1 « Nombre de participants de moins de 25 ans »** : toutes les AGD sont en retard sur le calendrier.
- **Axe 2 « Nombre de salariés »** : la majorité des AGD présente un nombre de participants nul ou très faible.
- **Axe 3 « Nombre de participants chômeurs »** : deux AGD ont déjà atteint la valeur intermédiaire qui leur avait été ventilée. Cinq sont dans un rythme cohérent avec le calendrier. Les autres sont en retard dont deux très largement.
- **Axe 3 « Nombre de participants inactifs »** : toutes les AGD sont en retard sur le calendrier et certaines très largement.

2.5.2 Le retard d'atteinte des cibles résulte pour une large part d'un retard dans la saisie des données dans Ma démarche FSE

Au regard des différents risques examinés et en particulier de l'évolution de la programmation, **le faible niveau d'atteinte des valeurs intermédiaires actuellement observé n'est ni le fait d'un défaut de niveau de programmation ou ni de facteurs exogènes qui influeraient sur le niveau de programmation**. La comparaison entre les données budgétaires et les données sur les participants permet d'établir que **le faible niveau des valeurs intermédiaires est principalement lié à un défaut de saisie**, sous réserve que les opérations programmées aient des participants rentrant dans le décompte des indicateurs du cadre de performance. Cela est le cas pour les opérations de Pôle Emploi et du FPSPP:

- Sur l'axe 1 : les dossiers Pôle Emploi représentent 12,5 millions d'euros mais seulement 21 participants ont été saisis dans MDFSE. Il n'est pas envisageable que ce volume de participants résulte de la programmation exclusive d'opérations de soutien aux structures ou d'opérations ne touchant pas de participants chômeurs. L'absence de saisie dans MDFSE est manifeste.
- Sur l'axe 2 : les dossiers du FPSPP représentent 114 millions d'euros de crédits et aucun participant n'est renseigné dans MDFSE. Par ailleurs, pour l'indicateur « Nombre de salariés » qui relève exclusivement du volet déconcentré, seuls 6 436 participants ont été saisis dans MDFSE, alors que les dossiers des Directe représentent près de 74 millions de crédits FSE. Notons d'ailleurs que pour cet indicateur, il est impossible que le problème réside dans la catégorie de public touché puisque les bénéficiaires des formations mises en œuvre par les OPCA sont nécessairement salariés. Un défaut de renseignement de MDFSE par les bénéficiaires de ces crédits (les OPCA) est donc manifeste. Pour l'axe 2 comme pour l'axe 1, le faible volume de participants et tout particulièrement l'absence de participants saisis dans MDFSE pour le volet central ne peut pas être la résultante d'une programmation exclusive d'opérations de soutien aux structures ou d'opérations ne touchant pas de participants salariés.
- Sur l'axe 3 : les niveaux de participants apparaissent plus cohérents avec les données de programmation. Néanmoins, les saisies apparaissent plus faibles pour les opérateurs nationaux : 32,5 millions d'euros pour Pôle Emploi et seulement 3 215 participants renseignés au niveau national. L'étude du nombre prévisionnel de participants⁴⁰ sur les opérations conventionnées de Pôle Emploi sur l'axe 3 ne permet pas de dégager une tendance : les participants sont renseignés pour certaines opérations et absents pour d'autres.

⁴⁰ A partir du prévisionnel des fiches actions.

Dès lors que la saisie de données dans MDFSE par les opérateurs sera effective il sera possible d'analyser rigoureusement le risque lié au contenu des opérations qui ont été programmées. Pour l'heure, les pourcentages de participants par axe qui entrent dans les indicateurs du cadre de performance sont les suivants :

Pourcentage de participants des axes comptabilisés dans le cadre de performance	
Axe 1 chômeurs	62%
Axe 1 moins de 25 ans	51%
Axe 2 salariés	74%
Axe 3 chômeurs	55%
Axe 3 inactifs	25%

Source : Ma Démarche FSE, extraction participants au 29/02/2016

Tableau 8 : Analyse de la proportion de participants comptabilisés dans les indicateurs du cadre de performance

Pour chaque axe, la majorité des participants saisis dans MDFSE sont comptabilisés dans le cadre de performance :

- 62% des participants de l'axe 1 sont chômeurs (rappelons que cette donnée est calculée en l'absence de saisie par Pôle Emploi ce qui en limite considérablement la portée) et 51% ont moins de 25 ans. Ces deux pourcentages ne se cumulent pas. Les deux indicateurs se chevauchant, un même participant peut alimenter les deux indicateurs.
- 74% des participants de l'axe 2 sont salariés.
- 80% des participants de l'axe 3 entrent dans le cadre de performance, 55% en tant que chômeurs et 25% en tant qu'inactifs.

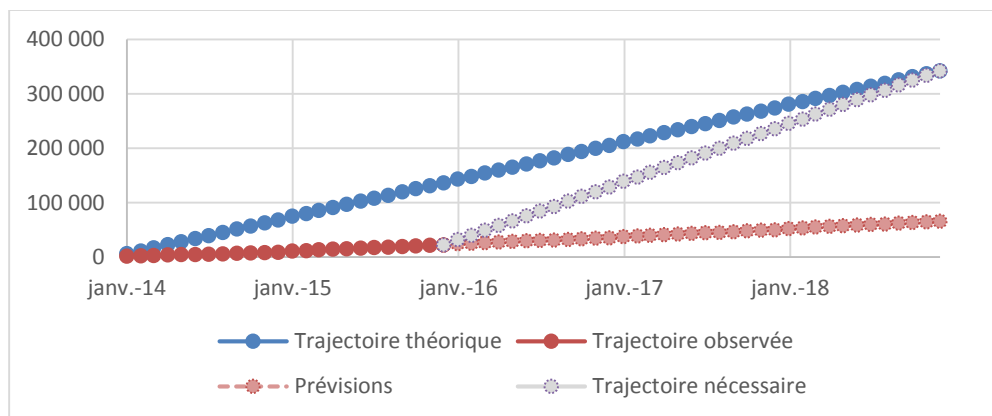
2.5.3 Modélisation de la trajectoire des cibles : observations, prévisions et corrections nécessaires

La modélisation des trajectoires des cibles repose sur l'étude des rythmes d'entrées mensuelles pour chaque indicateur⁴¹. Chaque analyse présente :

- La trajectoire observée pour l'indicateur sur la période 2014-2015 ;
- Les prévisions d'évolution qui en sont déduites (obtenues à partir d'un modèle de régression intégrant la saisonnalité des entrées),
- La trajectoire théorique qui permettrait d'atteindre la valeur intermédiaire 2018.
- La trajectoire correctrice nécessaire pour combler l'écart entre la trajectoire observée sur la période 2014-2015 et la trajectoire théorique.

⁴¹ L'indicateur « Nombre de salariés licenciés formés en vue de leur reclassement » de l'axe 2 n'est pas étudié car aucun participant n'est renseigné dans MDFSE.

Axe 1 – « Nombre de participants chômeurs »



Source : Ma Démarche FSE, extraction participants au 29/02/2016

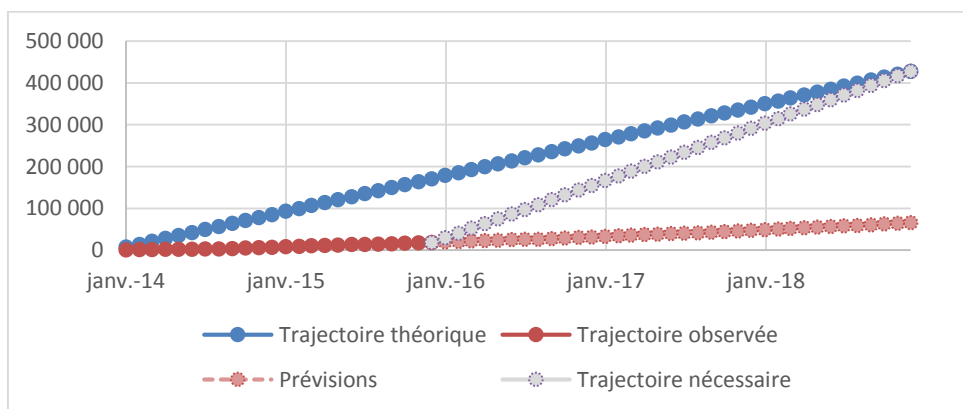
Figure 4 : Modélisation de la trajectoire de l'indicateur Chômeurs (C001) de l'axe 1

La progression mensuelle du volume de participants sur les deux premières années de la programmation (janvier 2014-décembre 2015) suit une progression linéaire.

Si la tendance 2014-2015 se poursuit, le nombre de participants chômeurs de l'axe 1 est **estimé à près de 66 000 en décembre 2018**. La cible 2018 ayant été fixée à 342 857 participants pour le volet déconcentré de cet indicateur, la tendance actuelle ne permettrait d'atteindre que **19% de l'objectif**.

En l'absence de données pour le volet central (Pôle emploi notamment), ces constats ne permettent toutefois pas de préjuger de la trajectoire de l'indicateur dans sa globalité. La trajectoire observée se limite dans les faits au volet déconcentré. La modélisation est donc de mauvaise qualité puisque basée sur des données très incomplètes. **Il est donc décisif de disposer rapidement de données pour le volet central.** Celui-ci représentant 76% de la cible de l'indicateur (260 000 participants chômeurs sur l'axe 1 sur les 342 857 ciblés en 2018) et c'est à ce niveau que le travail de suivi est le plus décisif.

Axe 1 – « Nombre de participants de moins de 25 ans »



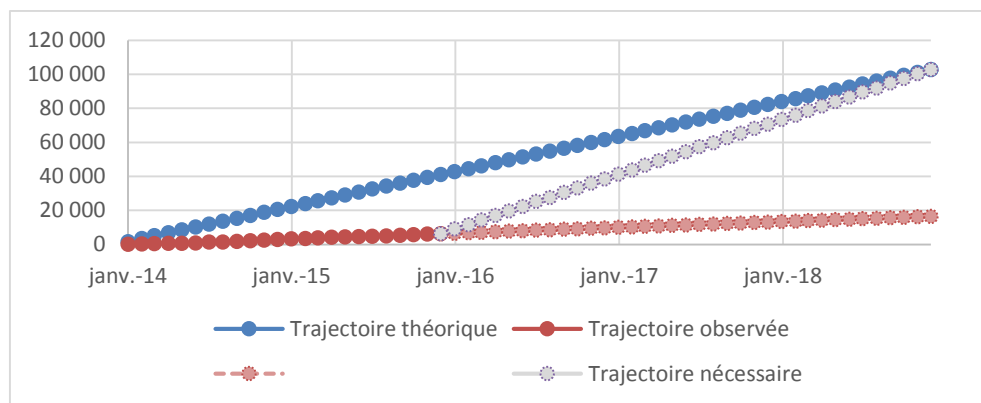
Source : Ma Démarche FSE, extraction participants au 29/02/2016

Figure 5 : Modélisation de la trajectoire de l'indicateur «Moins de 25 ans (C006) de l'axe 1

Si la tendance 2014-2015 se poursuit, le nombre de participants de moins de 25 ans de l'axe 1 est **estimé à près de 66 000 en décembre 2018**. La cible 2018 ayant été fixée à 428 572 participants, la tendance actuelle ne permettrait de parvenir à atteindre que **15% de l'objectif**.

L'essentiel de la valeur intermédiaire pour cet indicateur étant à réaliser sur le volet déconcentré (73% de la valeur intermédiaire totale contre 27% pour le volet central). C'est pour cet indicateur que l'atteinte de la valeur intermédiaire est à ce jour le plus gravement menacée. La trajectoire correctrice nécessaire constitue un changement de cap qui paraît inatteignable. De la même manière, **l'absence des données Pôle Emploi limite la pertinence de la modélisation présentée.**

Axe 2 – « Nombre de salariés »

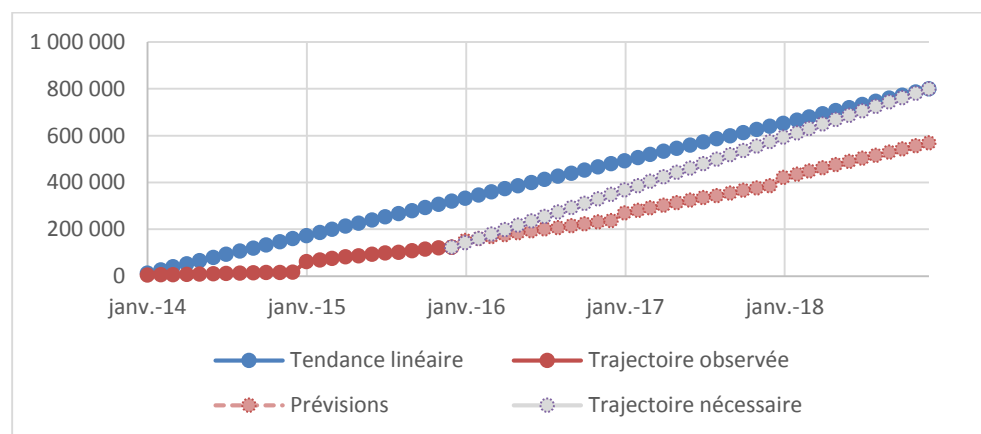


Source : Ma Démarche FSE, extraction participants au 29/02/2016

Figure 6 : Modélisation de la trajectoire de l'indicateur "Nombre de salariés" de l'axe 2

La trajectoire observée à l'heure actuelle est extrêmement éloignée de la trajectoire théorique permettant d'atteindre près de 103 000 participants salariés sur l'axe 2 en 2018. **A ce rythme, les prévisions ne permettent d'atteindre que 16 600 participants, soit 16% de la cible.**

Axe 3 – « Nombre de participants chômeurs »



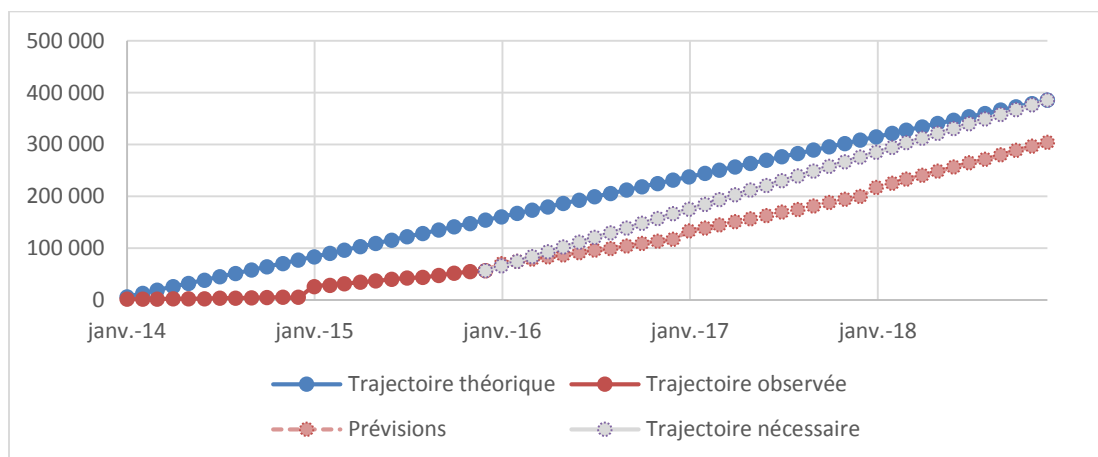
Source : Ma Démarche FSE, extraction participants au 29/02/2016

Figure 7 : Modélisation de la trajectoire de l'indicateur chômeurs (CO01) de l'axe 3

La progression mensuelle du volume de participants sur les deux premières années de la programmation suit une trajectoire très atypique. **Un pic très important a été observé en janvier 2015 et 2016**, en raison de saisies importantes dans MDFSE, lié au nombre d'opérations démarrant à cette date et donc à la reprise des

stocks antérieurs de participants. Ces pics sont appelés à se reproduire chaque année compte tenu de la pratique d'entrée/sortie des participants sur chaque convention annuelle et donc de reprise de stock. La modélisation montre que la trajectoire observée à l'heure actuelle n'est pas très éloignée de la trajectoire théorique même si elle lui est inférieure. **A ce rythme les prévisions permettent d'atteindre 569 000 participants, soit 71% de la cible.** L'atteinte de la valeur intermédiaire paraît donc d'autant plus réaliste, que les données Pôle Emploi font encore défaut. L'ampleur réelle des pics observés en janvier chaque année permettra d'ajuster le modèle en conséquence.

Axe 3 – « Nombre de participants inactifs »



Source : Ma Démarche FSE, extraction participants au 29/02/2016

Figure 8 : Modélisation de la trajectoire de l'indicateur Inactifs (C003) de l'axe 3

La même trajectoire atypique que pour l'indicateur C001 de l'axe 3 est observée pour les mêmes raisons liées au début des opérations et aux reprises de stocks.

La modélisation montre que la trajectoire observée à l'heure actuelle n'est pas très éloignée de la trajectoire théorique même si elle lui est inférieure. **A ce rythme, les prévisions permettent d'atteindre 304 000 participants, soit 79% de la cible.** L'atteinte de la valeur intermédiaire paraît donc réaliste. Toutefois, comme les données apparaissent plus complètes pour cet indicateur supporté totalement par le volet déconcentré, l'écart à combler devra l'être par les volumes d'inactifs touchés dans les opérations programmées. Il faudra également surveiller l'ampleur réelle des pics de janvier pour ajuster le modèle en conséquence.

- ⇒ Un **retard avéré du rythme d'atteinte** des cibles pour tous les indicateurs au regard du rythme du niveau de programmation des opérations
- ⇒ Un retard accru pour les cibles des axes 1 et 2
- ⇒ Des trajectoires de participants qui devraient être linéaires au regard de la programmation 2007-2013
- ⇒ Un retard renforcé pour les opérateurs qui saisissent **les données en masse par importation de fichiers Excel**
- ⇒ Des écarts importants sur les trajectoires d'atteinte des cibles

3 Plan d'action pour le pilotage de la performance du PON FSE

Les fragilités identifiées dans la partie précédente font peser à des degrés divers un risque de non atteinte des cibles des indicateurs de réalisation du cadre de performance. Le risque de non atteinte des cibles existe. L'examen des données disponibles dans Ma démarche FSE à fin février 2016 vient confirmer l'existence de ces risques.

Aussi, la mission d'audit vise également à produire un plan d'action pour le pilotage de la performance du PON FSE et une stratégie d'accompagnement des AGD et des OI. Ce plan d'action s'articule autour de trois volets.

3.1 INCITER AUX BONNES PRATIQUES EN RENFORÇANT L'ANIMATION DE COMMUNAUTÉ

Les premières actions détaillées ici sont relatives à l'accompagnement des acteurs du FSE, afin d'homogénéiser les pratiques et de sécuriser les remontées d'informations sur les participants.

En effet, la bonne marche du pilotage de la performance repose tout autant sur la qualité des outils (informatiques ou ressources documentaires) mis à disposition que sur le travail d'accompagnement au changement qui pourra être mis en œuvre. Conduire le changement est avant tout gérer l'humain : ses craintes, ses doutes et palier aux possibles freins qui risqueraient de mettre en péril le dispositif.

3.1.1 Action 1 : Clarifier le corpus documentaire et le mettre intégralement à disposition en un seul endroit identifié

Les échanges menés ont révélé une faible appropriation par les acteurs des questions et des enjeux liés au suivi de la performance. Cette situation est notamment la **conséquence du décalage entre le début de la programmation et la mise à disposition des ressources**.

Les difficultés portent en partie sur le fait que **les consignes et les ressources mises à disposition par la DGEFP autour des questions de suivi de la performance ne semblent pas suffisamment relayées par les autorités de gestion déléguée et les organismes intermédiaires**. Aussi, les « têtes de réseaux » comme Alliance Villes Emploi, l'Assemblée des Départements de France, Pôle Emploi ou le Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels doivent représenter des relais efficaces des ressources mises à disposition. Les AGD et les OI doivent également veiller à la diffusion de ces éléments auprès des bénéficiaires afin que ces derniers disposent d'une connaissance suffisante des bonnes pratiques sur la saisie des participants.

L'enjeu n'est pas de produire de nouveaux documents car le **corpus existant sur le suivi de la performance apparaît complet**. A titre d'exemple, MDFSE embarque à la fois un manuel utilisateur sur le module « indicateurs », une vidéo de e-learning et des documents complémentaires « métiers » sur le suivi des participants. De même, la DGEFP a également diffusé ces ressources sur la base documentaire de « Ma ligne FSE » accessible à près de 700 gestionnaires du FSE. Aussi, la DGEFP semble pleinement avoir joué son rôle en diffusant les ressources méthodologiques et outils nécessaires. Sur les questions de suivi des participants, de nombreuses réponses aux gestionnaires sont également apportées au moyen de la plateforme d'appui « Ma

ligne FSE ». Afin de permettre une mutualisation de ces réponses, la DGEFP a diffusé de nouveaux « Questions/réponses » intégrant les éléments sur le suivi des indicateurs et des participants début avril 2016. Un travail sur la réorganisation de ces « Questions/réponses » est également en cours.

La principale action à mener par la DGEFP doit être de clarifier le corpus documentaire existant et de le mettre intégralement à disposition dans MDFSE. L'ensemble des ressources autour des questions de suivi de la performance doit être disponible en consultation rapide à partir du module « Aide » de MDFSE.

3.1.2 Action 2 : Promouvoir une pratique de saisie régulière des participants

Dans le cadre de ces échanges, la DGEFP doit insister de nouveau⁴² sur les consignes relatives au recueil des données des participants. L'accent doit être mis sur le respect du suivi au fil de l'eau afin d'être en phase avec les instructions de la Commission Européenne⁴³. Dans cette optique, la DGEFP, les AGD et les OI doivent :

- **conseiller en priorité une saisie des participants via le formulaire MDFSE afin de sécuriser les données renseignées et permettre un suivi au fil de l'eau.**
- du fait de la technicité de la fonction d'import et aux risques identifiés sur la qualité des données, **limiter l'utilisation de l'import aux rattrapages de saisie des données ou aux opérateurs disposant de leurs propres SI lorsque ceux-ci embarquent des contrôles de cohérence en amont sur les données et sont en conformité avec les exigences de la Commission européenne⁴⁴.** La saisie par import doit être réservée aux porteurs de projets disposant de compétences solides en gestion de système d'information.

Il existe un fort enjeu sur l'accompagnement et l'animation pour diffuser une logique horizontale sur le suivi des participants et garantir l'homogénéité des pratiques de collecte des données. Les dispositifs de formation et d'accompagnement au changement que la DGEFP met en place doivent favoriser une meilleure appropriation et compréhension des acteurs des enjeux autour du suivi de la performance. Ces dispositifs ne sont pas encore pleinement opérationnels. Les modules de formation mis en place doivent permettre l'appropriation des bonnes pratiques par les acteurs.

En complément des formations, des ateliers collaboratifs ou des groupes techniques sont préconisés et favoriseraient le partage de bonnes pratiques. Au regard des échanges menés, ces formats de diffusion et de mutualisation semblent les plus adaptés aux attentes des acteurs.

Exemples de thématiques		
Consignes sur le recueil des données sur les participants	Prise en compte des objectifs de performance dans la sélection des opérations	Présentation des évolutions de MDFSE pour le pilotage de la performance

Tableau 9 : Exemples de thématiques pour les échanges autour des bonnes pratiques

⁴² Les consignes sur le sujet ont déjà été diffusées par la DGEFP, notamment dans le « Guide de suivi des participants » et le « Questions-Réponses » n°3.

⁴³ « Annex D – Practical guidance on data collection and validation » de la Commission européenne.

⁴⁴ Par exemple, le SI de Pôle Emploi et ABC VieSION.

3.2 AMELIORER L'OUTIL MDFSE POUR PILOTER EFFICACEMENT LA PERFORMANCE

Afin de piloter efficacement la performance, le système d'information Ma Démarche FSE doit permettre d'outiller les différents acteurs : bénéficiaires, OI, AGD et AG. Pour ce faire, plusieurs actions doivent être engagées.

3.2.1 Action 1 : Homogénéiser les définitions des indicateurs mentionnées dans MDFSE avec celles de l'annexe 5

Le travail d'harmonisation des définitions des indicateurs mené par la DGEFP a été conséquent : groupes de travail, conception et mise à disposition d'un guide des indicateurs communs, QR, Annexe 5 de la convention de subvention globale, « Ma ligne FSE », etc. Au regard des entretiens menés, **le rôle de relai joué par les DIRECCTE et les OI pour leurs bénéficiaires n'est pas toujours intégré.** Aussi, les ressources mises à disposition par la DGEFP ne sont pas toujours mobilisées sur les questions autour des définitions. Les différences entre les définitions de l'annexe 5 de la convention de subvention globale et celles présentes dans MDFSE⁴⁵ constituent une zone d'incertitude pour les acteurs.

Aussi, le travail de mise en cohérence des définitions de l'annexe 5 de la convention de subvention globale avec celles du module « indicateurs » de MDFSE doit être mis en œuvre prioritairement dans MDFSE. La DGEFP a initié une évolution des infobulles MDFSE et de l'ergonomie des écrans. Les infobulles du module « indicateurs »⁴⁶ doivent être mises à jour dès que possible dans MDFSE afin de reprendre la définition des publics « chômeurs » et « inactifs » de l'annexe 5 de la convention de subvention globale.

3.2.2 Action 2 : Outiller les gestionnaires pour assurer un suivi global des participants

L'absence de module restitution pour le suivi des participants dans MDFSE rend impossible le pilotage des gestionnaires de la performance du PON FSE. Les retards pris en matière de restitution peuvent avoir des impacts sur la qualité des données relatives aux participants car ils induisent un faible pilotage des gestionnaires sur les saisies de leurs bénéficiaires. Pour le moment, les gestionnaires disposent uniquement d'une vision par opération sur les participants saisis dans le module « indicateurs » de MDFSE et n'ont donc pas de vision globale consolidée, y compris par opération, tandis que l'identification des problèmes de saisie est partielle.

C'est pourquoi, la DGEFP va mettre à disposition des AGD et des OI des tableaux de pour appuyer son pilotage⁴⁷. Ces tableaux de bord, qui visent à rendre compte à la fois de l'avancement de la performance du PON FSE et de la qualité du système de suivi de la performance, s'articulent autour d'un volet national et d'un tableau régional.

Ces tableaux de bord pourraient à moyen terme être diffusés dans l'outil POP (performance et outils de pilotage) de la DGEFP. Ils devraient également être disponibles dans l'infocentre que la DGEFP va mettre en place.

⁴⁵ Voir le tableau comparatif des définitions (2.3.2).

⁴⁶ Infobulles sur les écrans de saisie manuelle d'un participant (sous-onglet « indicateurs à l'entrée »).

⁴⁷ Les modèles de tableaux de bord ont été réalisés dans le cadre de ce marché de suivi du cadre de performance.

Le pilotage doit pouvoir mobiliser plusieurs outils de façon à permettre une mise en responsabilité partagée des AGD et des OI. C'est pourquoi, la mission d'audit a travaillé avec la DGEFP sur les modèles de tableaux de bord ci-dessous.

Tableau national de suivi des indicateurs de réalisation du cadre de performance du PON FSE					
Axe 1 Nombre de participants chômeurs		Date de calcul des indicateurs 29/02/2016			
Région	Cible 2018	Réalisé	% de réponses complètes	% par rapport à la cible 2018	Par rapport à la valeur théorique
REGIONS EN TRANSITION (hors volet central)	28 370	4 945	53%	17%	42%
Auvergne	1 848	0	0%	0%	0%
Basse-Normandie	2 049	1 171	85%	57%	132%
Corse	416	5	28%	1%	3%
Franche-Comté	1 622	104	56%	6%	15%
Languedoc-Roussillon	5 103	611	70%	12%	28%
Limousin	970	141	56%	15%	34%
Lorraine	3 444	471	26%	14%	32%
Nord-Pas-de-Calais	7 121	473	27%	7%	15%
Picardie	3 211	776	90%	24%	56%
Poitou-Charentes	2 588	1 193	54%	46%	106%
REGIONS PLUS DEVELOPPEES (hors volet central)	54 487	4 914	36%	9%	28%
Alsace	2 113	268	16%	13%	29%
Aquitaine	4 090	115	28%	3%	6%
Bourgogne	1 828	748	30%	41%	94%
Bretagne	3 663	1 694	49%	46%	107%
Centre	3 008	143	87%	5%	11%
Champagne-Ardenne	1 701	199	27%	12%	27%
Haute-Normandie	2 459	44	65%	2%	4%
Ile-de-France	13 594	945	43%	7%	16%
Midi-Pyrénées	9 813	92	37%	2%	6%
Pays de la Loire	4 402	338	33%	8%	18%
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	6 704	0	0%	0%	0%
Rhône-Alpes	7 112	328	28%	5%	11%
VOLET CENTRAL	260 000	20 000	66%	8%	55%
Volet Central Régions en transition	89 024	10 000	65%	11%	66%
Volet Central Régions plus développées	170 976	10 000	67%	6%	44%
TOTAL	342 857	29 859	62%	9%	42%
Total Régions en transition	117 394	14 945	59%	13%	54%
Total Régions plus développées	225 463	14 914	52%	7%	36%

* Il s'agit d'une maquette : les valeurs présentées ne reflètent pas avec précision le niveau des données saisies dans MDFSE

Axe 1 - chômeurs Axe 1 - moins de 25 ans Axe 2 - salariés Axe 2 - salariés licenciés Axe 3 - chômeurs Axe 3 - inactifs

- ⇒ Visibilité par catégorie de région (hors volet central), par région et pour le volet central
- ⇒ Visibilité sur le total volet central + volet déconcentré
- ⇒ Visibilité sur le nombre de participants saisis dans « Ma démarche FSE » pour lesquels les données obligatoires sont renseignées pour chaque indicateur
- ⇒ Niveau de complétude des données saisies sur les participants
- ⇒ Mise en perspective par rapport aux cibles 2018 des indicateurs de réalisation du cadre de performance
- ⇒ Un visuel rapide par rapport à la trajectoire théorique de l'indicateur
- ⇒ Un onglet par indicateur de réalisation du cadre de performance

Tableau 10 : Maquette du tableau national de suivi des indicateurs de réalisation du cadre de performance du PON FSE

Tableau régional de suivi des indicateurs de réalisation du cadre de performance du PON FSE					
Région Midi-Pyrénées		Date de calcul des indicateurs 29/02/2016			
	Cible 2018	Réalisé	% de réponses complètes	% par rapport à la cible 2018	Par rapport à la valeur théorique
Axe 3	20 710	1 041	33%	5%	12%
Nombre de participants chômeurs	20 710	1 041	33%	5%	12%
Directe Midi-Pyrénées					
Conseil départemental de L'Aniège	1 105	78	18%	7%	
Conseil départemental de Haute-Garonne	5 743	0	0%	0%	
Conseil départemental Du Gers	1 025	108	36%	11%	
Conseil départemental des Hautes-Pyrénées	1 625	48	9%	3%	
Conseil départemental du Tarn	2 578	103	19%	4%	
Conseil départemental de Tarn et Garonne	1 881	30	29%	2%	
Toulouse Métropole	4 464	30	41%	1%	
Conseil départemental du Lot	985	493	73%	50%	
Nombre de participants inactifs	16 483	318	50%	2%	4%
Directe Midi-Pyrénées					
Conseil départemental de L'Aniège	1 049	5	18%	0%	
Conseil départemental de Haute-Garonne	3 744	0	0%	0%	
Conseil départemental Du Gers	1 021	47	35%	5%	
Conseil départemental des Hautes-Pyrénées	1 407	0	0%	0%	
Conseil départemental du Tarn	2 384	27	35%	1%	
Conseil départemental de Tarn et Garonne	1 654	18	28%	1%	
Toulouse Métropole	2 911	0	0%	0%	
Conseil départemental du Lot	951	221	91%	23%	

* Il s'agit d'une maquette : les valeurs présentées ne reflètent pas avec précision le niveau des données saisies dans MDFSE

Alsace Champagne-Ardenne Lorraine Aquitaine Limousin Poitou-Charentes Auvergne Rhône-Alpes Basse-Normandie Haute-Normandie

- ⇒ Un onglet par Région avec un détail AGD et OI (pour les 5 indicateurs du cadre de performance)
- ⇒ Visibilité sur le nombre de participants saisis dans « Ma démarche FSE » pour lesquels les données obligatoires sont renseignées pour chaque indicateur
- ⇒ Niveau de complétude des données saisies sur les participants
- ⇒ Mise en perspective par rapport aux cibles 2018 des indicateurs de réalisation du cadre de performance
- ⇒ Un visuel rapide (clignotants) par rapport à la trajectoire théorique de l'indicateur au niveau de la Région

Tableau 11 : Maquette du tableau régional de suivi des indicateurs de réalisation du cadre de performance du PON FSE

Ces tableaux de bord, grâce à leur caractère synthétique, resteront un élément clé du dialogue entre autorité de gestion, AGD et OI autour du pilotage de la performance. Toutefois, ils ne peuvent constituer le seul outil de pilotage.

Le module restitution dans MDFSE devrait répondre au besoin de suivi détaillé de chaque opération. Ce besoin porte sur un module embarqué dans MDFSE pour le suivi des participants permettant de visualiser les valeurs des indicateurs communs et spécifiques, de réalisation et de résultats immédiats. Il permettrait aux bénéficiaires de visualiser les résultats de la collecte en termes de production des indicateurs. Il constituerait par ailleurs un appui clé des gestionnaires pour le travail de contrôle de la qualité de la saisie des données et pour le pilotage de l'atteinte des cibles, notamment pour les indicateurs qui ne sont pas retenus par le cadre de performance. L'urgence de ce besoin est bien admise par la DGEFP. Une mise à disposition des premiers écrans de restitution est envisagée pour l'été 2016.

Ce délai doit être respecté car une livraison ultérieure du module restitution pourrait impacter de manière importante l'atteinte des cibles, en l'absence d'une visibilité dans l'outil sur le niveau et la qualité des données saisies sur les participants. Les tableaux de bord mis à disposition représentent des outils figés et ils ne doivent pas se substituer à la mise en place de réelles possibilités de pilotage dans MDFSE.

A terme, un Infocentre doit également être mis à disposition des gestionnaires afin qu'ils puissent réaliser des analyses et des valorisations plus fines des données saisies sur les participants. Cet infocentre devra proposer des requêtes paramétrables à la volée, afin que des utilisateurs clés puissent analyser les données saisies en rapport avec d'autres critères. Il faut notamment prévoir des restitutions graphiques sur les trajectoires des indicateurs et des cartes pour permettre à chaque aux AGD et aux OI de se positionner. En outre, cet outil doit pouvoir éditer les tableaux de bord et fiches de suivi des AGD et des OI. Cet infocentre ne doit pas avoir pour cible l'ensemble de acteurs du FSE, mais uniquement des référents clés, à l'aise avec les outils informatiques, dans les OI, Direccte, etc.

Par ailleurs, il est à noter que dans le cadre de la fusion des régions, les DIRECCTE sont en cours de réorganisation. Aussi, il pourrait apparaître pertinent que **ces différents outils de pilotage prennent en considération la fusion des régions** afin que les gestionnaires puissent également disposer de données globales sur les nouvelles régions.

3.2.3 Action 3 : Améliorer les contrôles de cohérence dans le module « indicateurs » de MDFSE

Au regard des consignes européennes, **le système de suivi doit intégrer des procédures systématiques de contrôle et de validation des données.**

Si les contrôles embarqués dans MDFSE permettent d'assurer en partie une cohérence sur les données saisies⁴⁸ et sur la complétude des données obligatoires⁴⁹, il existe toujours un risque sur la qualité des données et *in fine* la comptabilisation des participants lors de la revue de performance. Concernant l'exhaustivité des données, il a été rappelé que l'ensemble des variables personnelles non sensibles devaient être complètes (nom et prénom, sexe, âge, statut professionnel, niveau d'éducation et situation des ménages)

⁴⁸ Pour les deux modes de saisie des participants, MDFSE rejette par exemple la saisie si elle ne correspond pas au format attendu (numéro de téléphone, nombre si la question porte sur une durée, présence d'un « @ » pour l'adresse mail, etc.)

⁴⁹ Les champs obligatoires dans MDFSE sont bloquants s'ils ne sont pas renseignés. En outre, une pop-up apparaît dans le cas d'une incomplétude : « vous n'avez pas répondu à toutes les questions du formulaire. Il est impératif de répondre à l'ensemble des questions pour que votre participant soit pris en compte dans le système de suivi et pour que les remboursements FSE ne risquent pas d'être suspendus ».

afin que le participant puisse être comptabilisé⁵⁰. Les données sensibles⁵¹ peuvent être incomplètes si le participant refuse de les fournir. Dans ce cas de situation, la section 5.6 de l'annexe D du document d'orientation de la Commission européenne⁵² précise que l'autorité de gestion devra conserver les pièces prouvant qu'elle a tenté de recueillir ces informations.

La DGEFP a mis l'accent auprès des acteurs sur la nécessité de la complétude des données⁵³. Au-delà du contrôle existant sur MDFSE garantissant une complétude des données saisies par les bénéficiaires, la DGEFP a initié plusieurs évolutions sur le module « indicateurs ». Ces évolutions permettent d'améliorer la qualité des données sur les participants.

- Avec la mise en production d'une nouvelle version technique du plan de financement (V3) en février 2016, l'onglet « indicateurs participants » ne sera plus affiché dans le module « indicateurs » pour une opération de type soutien aux structures⁵⁴. La saisie des participants ne concerne que les opérations d'aide aux personnes. Aussi, cette mise en cohérence de MDFSE empêchera un éventuel décompte de participants qui ne devraient pas être comptabilisés. Cette évolution tend à fiabiliser les volumes prévisionnels de participants et *in fine* le suivi des indicateurs du cadre de performance.
- Il est **possible de supprimer un participant saisi dans le module « indicateurs » de MDFSE**. Il a été remonté que plusieurs bénéficiaires avaient « testé » le module « indicateurs » en important de « faux » participants pour l'occasion. Cela s'ajoute à la part d'erreur inhérente au suivi de publics. La mise en production de cette possibilité de suppression sur le module « indicateurs » de MDFSE impacte donc positivement la qualité des données saisies. De même, la possibilité de modifier les informations sur un participant de façon rétroactive (et ainsi de corriger des erreurs éventuelles) jusqu'à la validation du bilan est de nature à améliorer la qualité des données.

Le module « indicateurs » de MDFSE respecte les consignes de la Commission européenne en matière de collecte de données (identifiant personnel unique, dates d'entrée et de sortie d'un participant, etc.). La décomposition du suivi d'un participant en trois blocs d'opérations⁵⁵ constitue une bonne pratique pour la Commission européenne.

Toutefois, plusieurs **améliorations pertinentes du module « indicateurs » de MDFSE favoriseraient la qualité des données sur les participants :**

- **Sur le modèle du contrôle existant lors de la saisie via le formulaire MDFSE des participants, instaurer un contrôle de doublon sur les participants pour les saisies par import dans MDFSE.**
- **Mettre en place un contrôle de cohérence plus contraignant sur la date de naissance d'un participant.** Actuellement, un message d'erreur bloquant apparaît uniquement dans le cas où le participant est né avant le 01/01/1850 ou après le 01/01/2010. Les premières projections réalisées⁵⁶ ont montré que la date de naissance renseignée semblait erronée pour moins de 1% des participants saisis dans MDFSE.
- Prévoir un contrôle de cohérence similaire sur la date de naissance pour les saisies des participants par import dans MDFSE.

⁵⁰ Si ces données ne sont pas transmises, le participant ne pourra pas être intégré dans le dispositif de suivi transmis à la Commission européenne.

⁵¹ Données relatives aux migrants, aux participants d'origine étrangère, aux minorités, aux participants handicapés ou aux autres personnes défavorisées.

⁵² Document d'orientation sur le suivi et l'évaluation de la Commission Européenne.

⁵³ Guide pour le suivi des participants aux actions cofinancées par le FSE 2014-2020 – Décembre 2014 – DGEFP (page 19)

⁵⁴ Une opération est dite de type soutien aux structures dès lors qu'elle contient exclusivement des fiches actions de type « soutien aux structures ».

⁵⁵ Coordonnées du participant, indicateurs à l'entrée, indicateurs à la sortie.

⁵⁶ Estimations réalisées à partir des données sur les participants du 29/02/2016. Sur 277 967 participants saisis, 301 ont une date de naissance qui paraît incohérente (date de naissance < 1940 ou date de naissance > 2005).

- Faire évoluer le fichier de rejet généré lors d'une erreur sur l'import afin de permettre une meilleure lisibilité du problème par les porteurs de projets.
- Intégrer un contrôle de cohérence sur la « date d'entrée dans l'action » (import et saisie manuelle) d'un participant. Actuellement, un bénéficiaire peut créer une fiche participant et renseigner une « date d'entrée dans l'action » (indicateurs à l'entrée) d'un participant postérieure à la date de fin de réalisation du projet⁵⁷. Sur ce point, il avait été spécifié par la DGEFP que la limite de saisie des fiches de participants n'était pas conditionnée par la date de fin de l'opération mais par la validation du bilan. Une nouvelle règle de gestion (date d'entrée dans l'action < date de fin de l'opération) a été demandée par la DGEFP. Cette évolution a été mise place en mars 2016⁵⁸.
- Prévoir un système de relance par mail aux bénéficiaires lorsque des fiches participants sont incomplètes. Ce système de relance existe déjà dans MDFSE pour certains cas d'usages⁵⁹.

3.3 INCITER A LA PROGRAMMATION D'OPERATIONS MOBILISANT DES PARTICIPANTS RENTRANT DANS LE DECOMPTE DES INDICATEURS DU CADRE DE PERFORMANCE

3.3.1 Action 1 : Initier une sélection des opérations en fonction de cibles prévisionnelles de participants pour les indicateurs du cadre de performance

Avant la réalisation du projet, les porteurs de projets doivent actuellement renseigner dans MDFSE un nombre prévisionnel de participants aux opérations. Cela s'articule de la façon suivante :

- Au dépôt de l'opération (demande de subvention) : le nombre prévisionnel de participants (ventilé par sexe) apparaît au niveau des fiches actions⁶⁰
- Au niveau de l'instruction : le gestionnaire doit répondre à la question « Le porteur de projet a-t-il pris les dispositions nécessaires et suffisantes pour assurer la collecte et le suivi des données liées aux participants ? »
- Au conventionnement : le nombre prévisionnel de participants (ventilé par sexe) apparaît au niveau des fiches actions.
- Au bilan : le nombre prévisionnel total et le nombre cumulé de participants apparaissent bien⁶¹. Le volume total de participants sur l'opération n'est donc disponible directement qu'au moment du bilan.

⁵⁷ Il convient cependant de noter qu'une règle de gestion dans MDFSE empêche au bénéficiaire de renseigner une date d'entrée antérieure à la date de début de l'opération.

⁵⁸ Afin que le bénéficiaire qui souhaite allonger la date de fin de réalisation de son projet ne soit pas bloqué pour la saisie des participants dans MDFSE.

⁵⁹ Par exemple, une relance est envoyée automatiquement au bénéficiaire lorsqu'aucune information concernant les données de suivi des participants ou des entités n'a été renseignée dans MDFSE.

⁶⁰ Onglet « description de l'opération » / sous-onglet « fiches actions » / « voir le détail » dans MDFSE.

⁶¹ Onglet « Réalisation » / sous-onglet « participants » dans MDFSE.

Bilan N°1 - Validé

Informations générales	Réalisation	Plan de financement	Validation	Demande de pièces jointes
Analyse de l'opération	Actions	Participants	Principes horizontaux	Pièces jointes

Concernant le suivi des participants, commentez le(s) tableau(x) suivant(s) :

Volume participants	Nombre de participants prévisionnel	Nombre de participants entrés dans l'opération au(x) précédent(s) bilan(s)	Nouveaux entrants au titre du présent bilan	Nombre cumulé de participants	Taux d'entrée (Cumulé/prévisionnel)
Hommes	26 820	0	19 309	19 309	72,00 %
Femmes	26 180	0	17 034	17 034	65,07 %
Total	53 000	0	36 343	36 343	68,58 %

Figure 9 : Ecran de suivi des participants accessible au moment du bilan dans MDFSE

Or, il existe plusieurs limites dans la version actuelle de MDFSE. Tout d'abord, **MDFSE ne permet pas d'avoir une visibilité rapide sur le volume prévisionnel total de participants si l'opération est composée de plusieurs actions**. En outre, **le volume prévisionnel de participants à une opération n'est pas intégré au rapport d'instruction et ne représente donc pas un critère de sélection d'une opération dans MDFSE**. En outre, il n'existe pas de volume prévisionnel de participants détaillé selon les « publics » des indicateurs du cadre de performance (chômeurs, inactifs, moins de 25 ans, etc.).

Cet aspect technique dans MDFSE se traduit par **l'impossibilité pour les gestionnaires d'intégrer rapidement l'atteinte des cibles du cadre de performance aux critères de sélection des opérations**. Les retours des acteurs interrogés montrent que l'atteinte des cibles n'a pas d'impact sur le choix des projets. C'est totalement contraire à l'esprit de la nouvelle programmation 2014-2020.

Aussi, **MDFSE doit évoluer afin de répercuter l'approche par les résultats et le suivi de la performance du PON FSE directement au niveau de la sélection des opérations**. Dès lors, MDFSE pourrait intégrer un volume prévisionnel sur les « publics » des indicateurs du cadre de performance au niveau de la demande de subvention et dans le rapport d'instruction. Cette mise en perspective des indicateurs du cadre de performance dans l'opération permettrait d'intégrer le suivi de la performance à la sélection des opérations. **L'objectif final est d'initier une pratique de sélection des opérations en fonction de cibles prévisionnelles de participants pour les indicateurs du cadre de performance**. Le volume prévisionnel de participants à l'opération et la contribution de l'opération aux cibles données à l'AGD/l'OI doivent être pris en compte au moment de la programmation d'une opération.

Des initiatives pour intégrer cette dimension prévisionnelle sur les participants, comme celle de la DIRECCTE Ile-de-France (voir ci-après), pourraient être encouragées.

Bonne pratique – les travaux menés par la DIRECCTE Ile-de-France

Nos échanges avec la DIRECCTE IDF ont fait émerger une pratique intéressante concernant la sélection des opérations. L'atteinte des cibles ne constitue pas directement un critère de sélection, mais le nombre de participants accompagnés est pris en compte en Comité de programmation. En effet, des données prévisionnelles sur les participants (par « catégories ») sont présentées par le porteur de projet et des avis en éligibilité sont produits par le Service FSE de la DIRECCTE. Ces fiches d'avis intègrent les critères de performance et présentent les volumes prévisionnels de participants accompagnés. Concrètement, le Département du FSE de la DIRECCTE IDF a mis en place un fichier Excel pour disposer d'un prévisionnel des participants pour les opérations présentées en comité de programmation « Etat ». Pour le moment, ce fichier est alimenté pour les subventions bilatérales des Axes 1 et 2. Les chiffres sur l'axe ne sont pas repris car des réflexions sont en cours avec les OI pour la collecte de ces données sur leurs opérations. Ce fichier propose également des graphiques illustrant l'atteinte des cibles par rapport au volume de participants inscrits sur MDFSE.

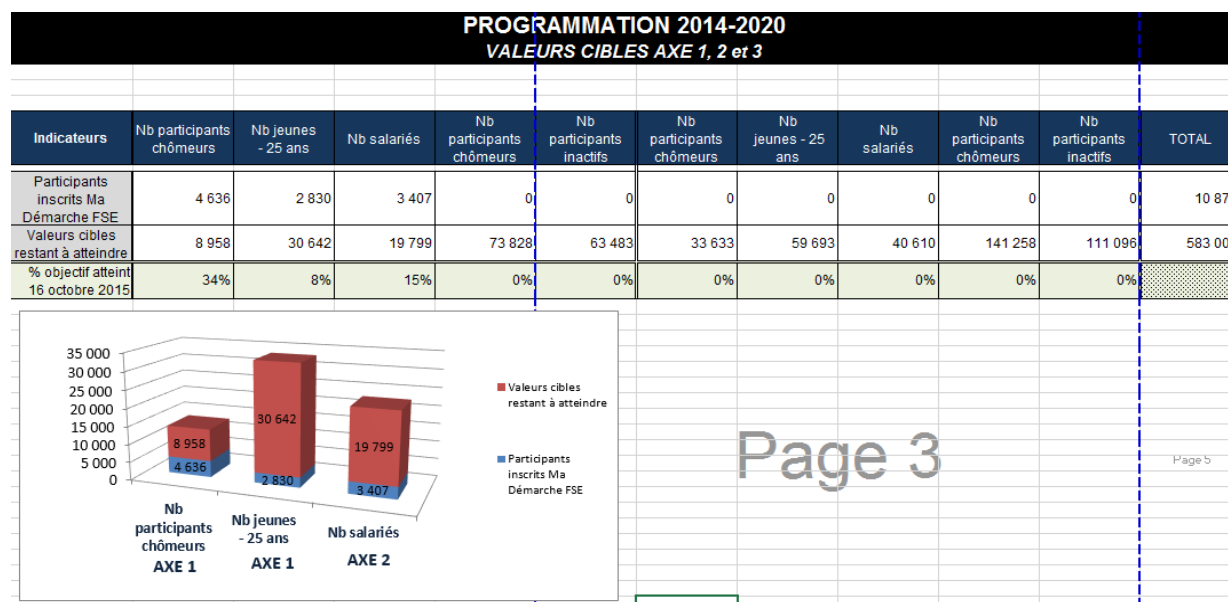


Figure 10 : Exemple de tableau prévisionnel sur les indicateurs de réalisation du cadre de performance - DIRECCTE IDF (DFSE)

3.3.2 Action 2 : Anticiper la fin des subventions globales

Des retards dans la signature des conventions de subvention globale peuvent induire des décalages dans la programmation des opérations et peuvent donc impacter en dernier lieu la saisie des participants et l'atteinte des objectifs de performance. Aussi, les DIRECCTE doivent anticiper la fin des différentes subventions globales afin d'éviter tout décalage dans la programmation.

Au regard des données à disposition sur les conventions de subvention globale⁶², **la date de fin de subvention globale est conventionnée au 31/12/2017 pour 78 des 121 organismes intermédiaires pour lesquels les données sont à disposition.** Cela renforce l'enjeu lié à la signature des nouvelles

⁶² Données à disposition dans MDFSE. Les données exploitées sont issues d'un fichier de travail transmis par la DGEFP.

subventions globales du fait de la proximité temporelle avec la revue de performance sur l'atteinte des cibles intermédiaires 2018. Dès lors, **les AGD devraient planifier la signature des nouvelles conventions en amont et ne pas différer leur intégration à MDFSE, afin de ne pas générer de retard sur la programmation des opérations.**

Dates de fin des conventions de subvention globale des OI

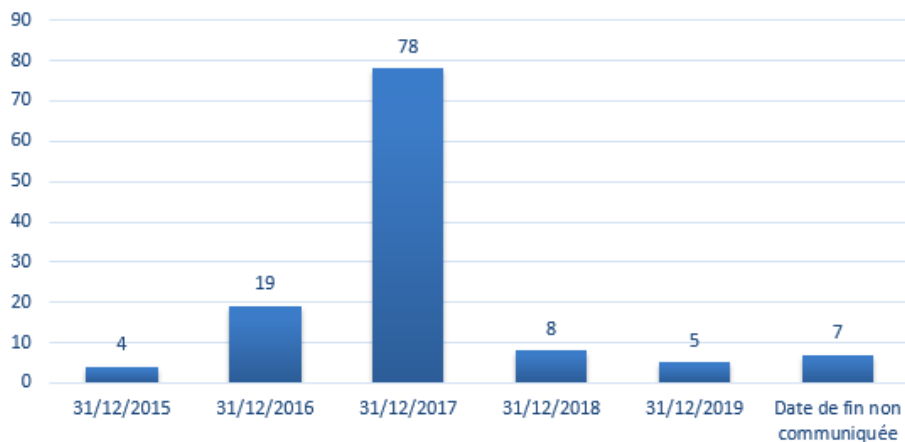


Figure 11 : Dates de fin - conventions de subvention globale

3.3.3 Action 3 : Anticiper les réallocations de la maquette en cas de difficultés des OI

Au regard des risques identifiés de programmation liés aux difficultés, notamment budgétaires, de certains OI, il convient pour la DGEFP d'anticiper d'éventuelles réallocations financières et les impacts sur les cibles de participants. Afin d'anticiper ces risques, un état des lieux des OI rencontrant des difficultés budgétaires pourrait être mené.

Les potentielles modifications dans la déclinaison locale des cibles liées aux difficultés des OI doivent être prises en compte dans le pilotage mené par la DGEFP.

3.4 SYNTHÈSE DES ACTIONS À MENER POUR LE PILOTAGE DE LA PERFORMANCE

Le schéma ci-après donne une vision synthétique des actions visant à améliorer le pilotage de la performance du PON FSE. Les actions sont classées par niveau de priorité et mises en relations avec les faiblesses identifiées



Figure 12 : Actions à mener pour le pilotage de la performance du PON FSE

Domaines	Principales fragilités identifiées	Niveau de risque	Cadre temporel	Actions à mener	Niveau de priorité
Faiblesse liée à la détermination des cibles	S'il est parfois difficile de porter un jugement précis par manque de visibilité sur les cibles des indicateurs, les cibles semblent réalistes et atteignables.				
Risques attachés à la programmation	Retard de programmation (volume d'opérations programmées et nouvelles conventions)	Modéré	Moyen terme	Initier une sélection des opérations en fonction de cibles prévisionnelles de participants pour les indicateurs du cadre de performance	Haut
				Anticiper la fin des subventions globales	Bas
				Anticiper les réallocations de la maquette en cas de difficultés des OI	Bas
Risques attachés à la programmation	Programmation déconnectée du cadre de performance	Faible	Moyen terme	Initier une sélection des opérations en fonction de cibles prévisionnelles de participants pour les indicateurs du cadre de performance	Haut
Risques attachés à la programmation	Risques liés à la concurrence avec d'autres programmes et dispositifs (IEJ, loi NOTRe)	Elevé	Immédiat		
Risques attachés à la programmation	Facteurs internes aux OI et aux bénéficiaires (difficultés budgétaires, recomposition des OI)	Modéré	Moyen terme	Anticiper les réallocations de la maquette en cas de difficultés des OI	Bas
Risques attachés à la programmation	Evolutions règlementaires sur des dispositifs associés	Faible	Moyen terme		
Risques attachés à la programmation	Facteurs socio-économiques	Faible	Long terme		
Fragilités liées aux pratiques de saisie	Faible appropriation par les acteurs des outils méthodologiques sur le suivi des participants mis à disposition par la DGEFP	Elevé	Court terme	Clarifier le corpus documentaire et le mettre intégralement à disposition à un seul endroit identifié	Moyen
Fragilités liées aux pratiques de saisie	Confusions liées à l'absence de concordance entre MDFSE et l'Annexe 5 sur les définitions « chômeurs » et « inactifs »	Elevé	Immédiat	Homogénéiser les définitions des indicateurs mentionnées dans MDFSE avec celles de l'annexe 5	Moyen

Fragilités liées aux pratiques de saisie	Multiplication des outils et hétérogénéité des pratiques pour le suivi du cadre de performance	Faible	Court terme	Promouvoir une pratique de saisie régulière des participants	Haut
				Outiller les gestionnaires pour assurer un suivi global sur les participants	Haut
Fragilités liées aux pratiques de saisie	Pratiques d'imports massifs qui ralentissent la remontée des données et empêchent un suivi précis de l'atteinte des cibles	Critique	Immédiat	Promouvoir une pratique de saisie régulière des participants	Haut
Risques connectés à « Ma démarche FSE »	Visibilité limitée sur la qualité et le niveau des données saisies liée à l'absence d'outils de restitution sur les indicateurs dans MDFSE	Elevé	Court terme	Outiller les gestionnaires pour assurer un suivi global des participants	Haut
Risques connectés à « Ma démarche FSE »	Risques sur la qualité des données liés à la saisie des participants par import	Critique	Immédiat	Améliorer les contrôles de cohérence dans le module « indicateurs » de MDFSE	Haut
				Promouvoir une pratique de saisie régulière des participants	Haut
Risques connectés à « Ma démarche FSE »	Technicité de la saisie des participants sur MDFSE peut ralentir la remontée d'informations et nécessite une mobilisation importante des bénéficiaires et des gestionnaires	Faible	Moyen terme	Clarifier le corpus documentaire et le mettre intégralement à disposition à un seul endroit identifié	Moyen

Tableau 12 : Cartographie synthétique des fragilités en mesure d'impacter l'atteinte des cibles et actions associées

4 Principales ressources documentaires mobilisées

Règlementation européenne :

- Règlement (UE) N° 1303/2013 du Parlement européen et du conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes (règlement cadre).
- Règlement (UE) N°1304/2013 du Parlement européen et du conseil du 17 décembre 2013 relatif au FSE.

Documents d'orientation Commission européenne :

- Foire aux questions – Collecte et validation des données FSE 2014-2020 – mai 2015
- « Monitoring and evaluation of european cohesion policy – European Social Fund » - document d'orientation – Juin 2015 et «Annex D – Practical guidance on data collection and validation »
- « Performance framework review and reserve in 2014-2020 » - fiche d'orientation – 14 mai 2014

Document nationaux :

- Programme Opérationnel National du FSE pour l'Emploi et l'inclusion en métropole
- Plan d'évaluation de la programmation FSE/IEJ 2014-2020
- AMO pour la mise en cohérence des valeurs des indicateurs communs des PO 2014-2020 (FEDER et FSE) – CGET – juin 2014
- Guide des indicateurs communs – DGEFP
- Guide des indicateurs du PON FSE – DGEFP
- Guide pour le suivi des participants aux actions cofinancées par le FSE 2014-2020 – Décembre 2014
- Modèle de convention de subvention globale et Annexe 5
- Questions/Réponses mis à disposition sur « ma line FSE »
- Document explicatif du chiffrage des indicateurs et de leurs cibles – DGEFP
- Support de présentation – réunion de réseau – cadre de performance – septembre 2014
- Documents internes à la DGEFP (fiche de maîtrise des risques, proposition sur les indicateurs financiers, etc.).

Guides Ma démarche FSE :

- Manuel porteur de projet – suivi des participants – DGEFP
- Questionnaire d'aide au recueil des données à l'entrée des participants – DGEFP
- Notice d'utilisation du questionnaire
- Modèle de fichier pour l'import des participants dans le système MDFSE
- Documentation technique de l'import de participants
- Maquettes techniques du module « indicateurs »

5 Annexe

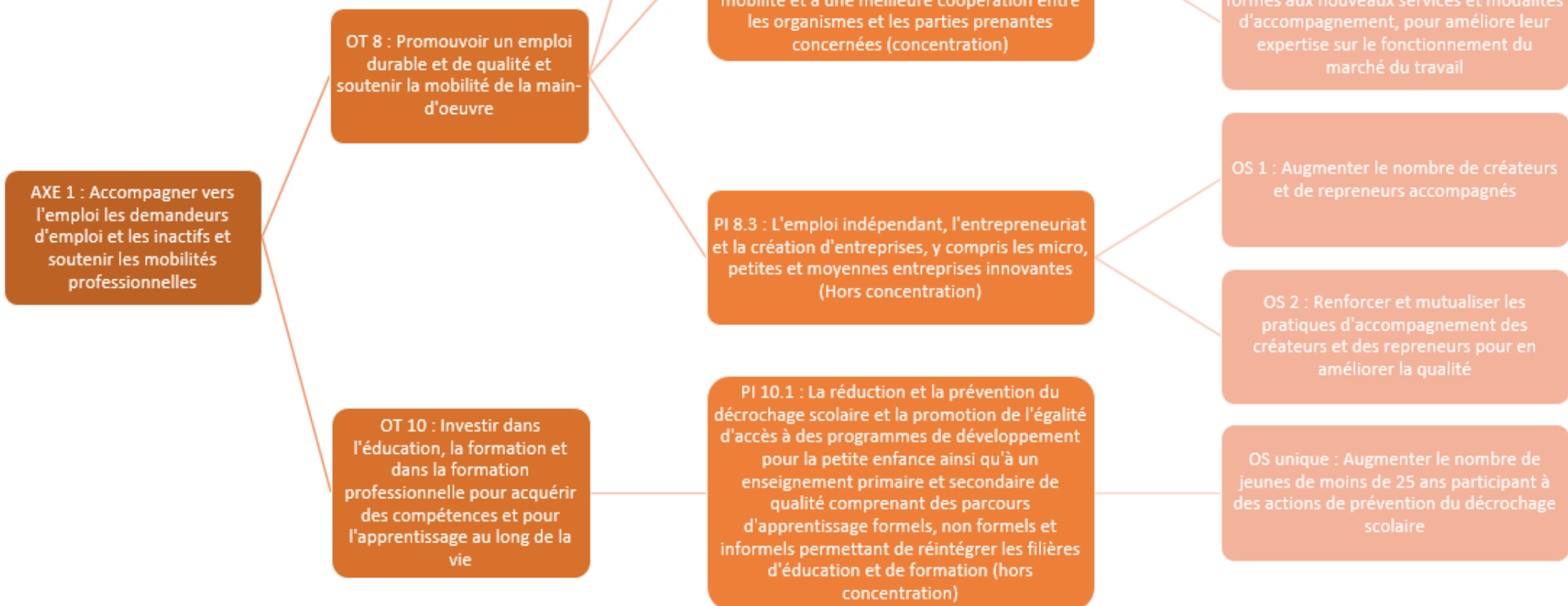
- Annexe 1 : stratégie d'investissement du PON FSE
- Annexe 2 : « Ma démarche FSE » dans la constellation des SI liés à la gestion des fonds européens.
- Annexe 3 : Acteurs rencontrés dans le cadre de la démarche d'audit du système de suivi de la performance
- Annexe 4 : Module « indicateurs » de Ma démarche FSE



Annexe 1 : Stratégie d'investissement du PON FSE

Indicateur de réalisation du cadre de performance	Valeur intermédiaire (2018)	Valeur cible (2023)
Nombre de participants chômeurs (CO01)	342 857	600 000
Régions en transition	117 394	205 440
Régions les plus développées	225 463	394 560
Nombre de jeunes de moins de 25 ans (CO06)	428 572	750 000
Régions en transition	146 743	256 800
Régions les plus développées	281 829	493 200

Enveloppes financières (en Euros) – Source : PON FSE	
Dotations du Programme Opérationnel FSE pour l'emploi et l'inclusion en métropole	2 893 824 983,12
AXE PRIORITAIRE 1 (15,7%)	453 691 938,4
Régions en transition (33,7 %)	152 428 389,12
Régions les plus développées (66,3%)	301 263 549,28
RESERVE DE PERFORMANCE	26 767 824,37
Régions en transition (33,7 %)	8 993 274,96
Régions les plus développées (66,3%)	17 774 549,41



AXE 1 : stratégie d'investissement, indicateurs du cadre de performance et réserve de performance

Indicateur de réalisation du cadre de performance	Valeur intermédiaire (2018)	Valeur cible (2023)
Nombre de salariés licenciés, en vue de leur reclassement	100 000	175 000
Régions en transition	34 240	59 920
Régions les plus développées	65 790	115 080
Nombre de salariés	102 857	180 000
Régions en transition	35 218	61 632
Régions les plus développées	67 639	118 368

Enveloppes financières (en Euros) – Source : PON FSE	
Dotation du Programme Opérationnel FSE pour l'emploi et l'inclusion en métropole	2 893 824 983,12
AXE PRIORITAIRE 2 (24,4%)	707 333 552,56
Régions en transition (33,7 %)	238 736 667,53
Régions les plus développées (66,3%)	468 596 885,03
RESERVE DE PERFORMANCE	39 610 678,94
Régions en transition (33,7 %)	13 369 253,38
Régions les plus développées (66,3%)	26 241 425,56

AXE 2 : Anticiper les mutations et sécuriser les parcours et les transitions professionnels

OT 8 : Promouvoir un emploi durable et de qualité et soutenir la mobilité de la main-d'oeuvre

PI 8.5 : L'adaptation au changement des travailleurs, des entreprises et des entrepreneurs (concentration)

PI 8.6 : Le vieillissement actif et en bonne santé (hors concentration)

OS 1 : Améliorer la gestion de l'emploi et des compétences en appuyant les démarches d'anticipation et de gestion des mutations

OS 2 : Mobiliser les entreprises, notamment les PME et les branches pour développer l'égalité salariale et professionnelle

OS 3 : Former les actifs occupés (salariés, entrepreneurs, indépendants...) qui bénéficient le moins de la formation en particulier, les moins qualifiés, les femmes et les seniors

OS 4 : Former les salariés licenciés

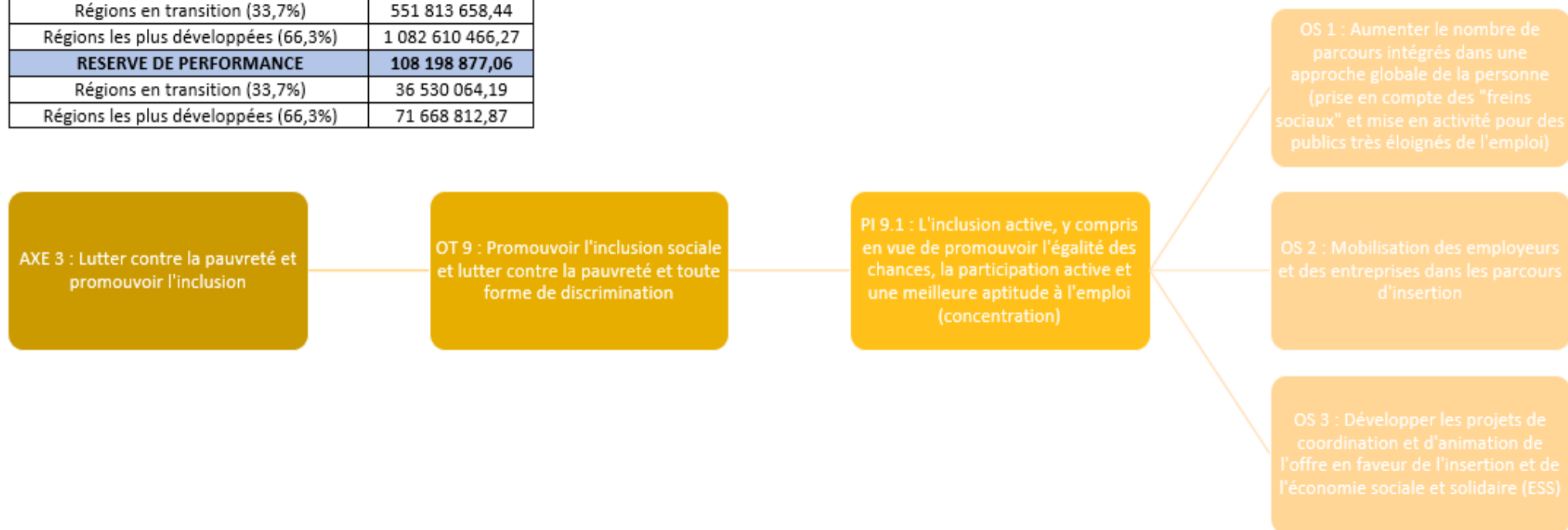
OS 5 : Développer l'emploi, via la gestion des compétences, dans les bassins d'emploi touchés par les restructurations pour les entreprises non couvertes par les conventions de revitalisation

OS unique : Mettre en place des actions de gestion des âges en entreprises visant, notamment, à améliorer les conditions de travail des seniors

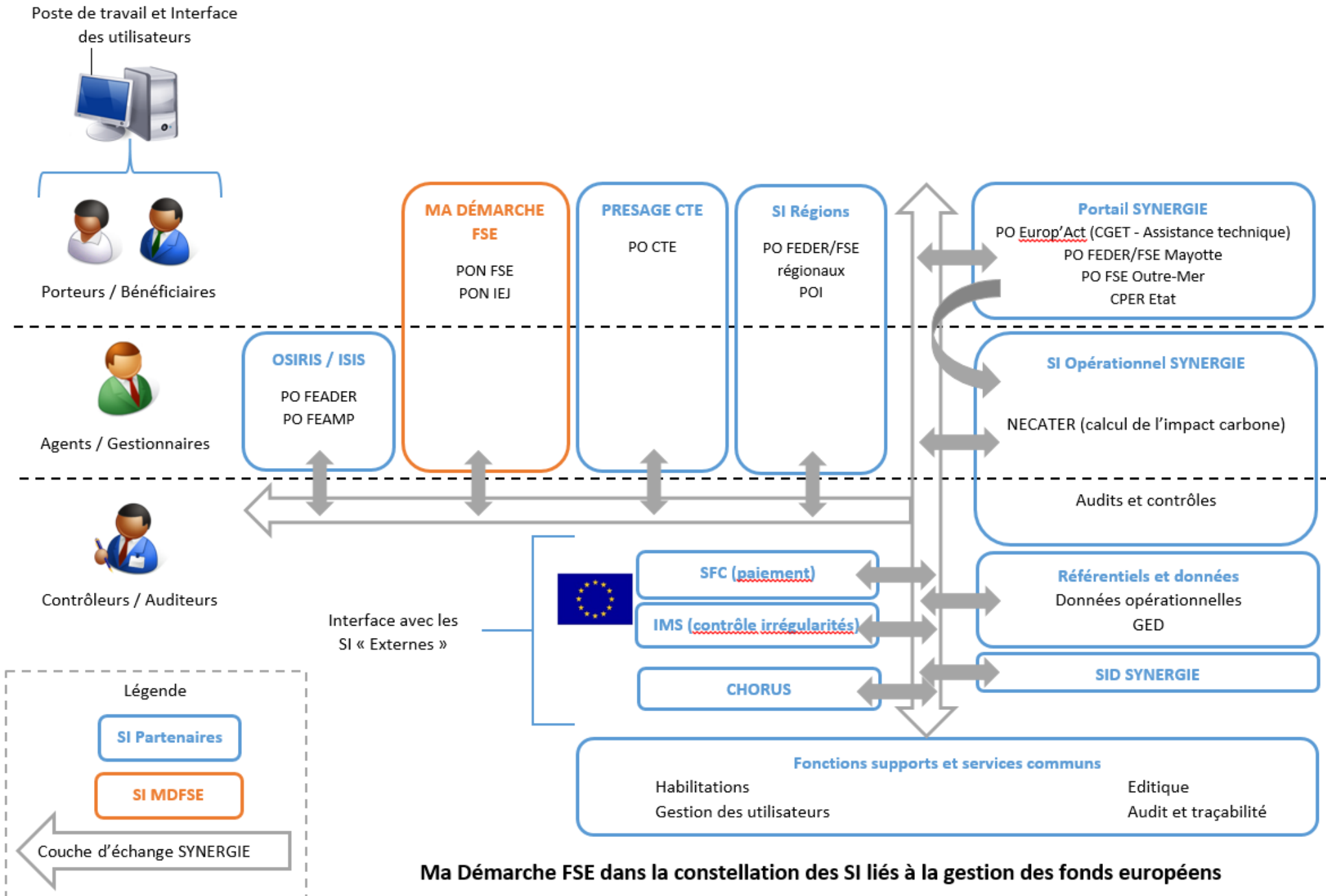
AXE 2 : stratégie d'investissement, indicateurs du cadre de performance et réserve de performance

Indicateur de réalisation du cadre de performance	Valeur intermédiaire (2018)	Valeur cible (2023)
Nombre de participants chômeurs (CO01)	800 000	1 400 000
Régions en transition	273 920	479 360
Régions les plus développées	526 080	920 640
Nombre de participants inactifs (CO03)	385 714	675 000
Régions en transition	132 069	231 120
Régions les plus développées	253 646	443 880

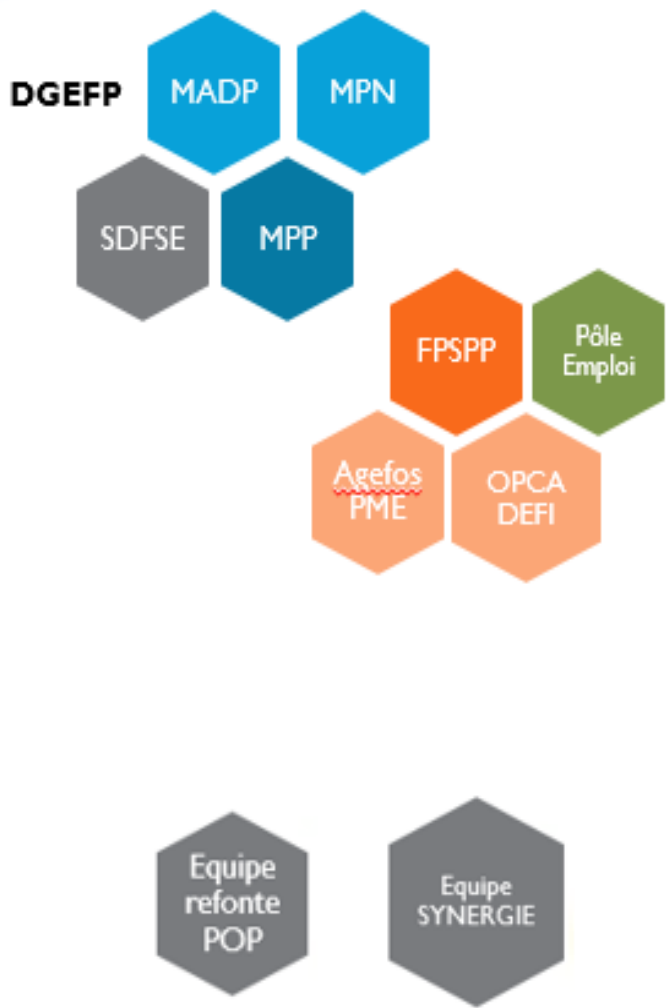
Enveloppes financières (en Euros) – Source : PON FSE	
Dotation du Programme Opérationnel FSE pour l'emploi et l'inclusion en métropole	2 893 824 983,12
AXE PRIORITAIRE 3 (56,5%)	1 634 424 124,71
Régions en transition (33,7%)	551 813 658,44
Régions les plus développées (66,3%)	1 082 610 466,27
RESERVE DE PERFORMANCE	108 198 877,06
Régions en transition (33,7%)	36 530 064,19
Régions les plus développées (66,3%)	71 668 812,87



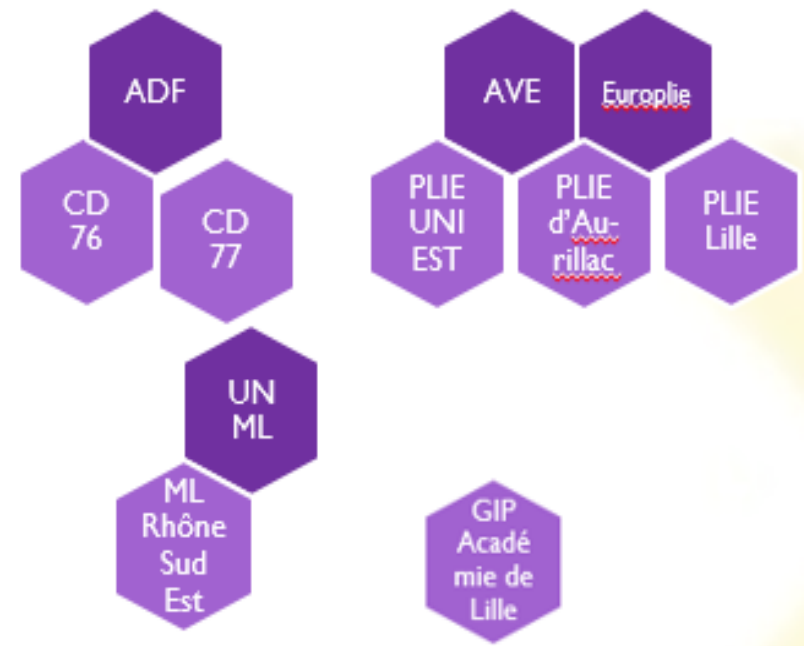
AXE 3 : stratégie d'investissement, indicateurs du cadre de performance et réserve de performance



Ma Démarche FSE dans la constellation des SI liés à la gestion des fonds européens



	AG et AGD
	Axe 1
	Axe 2
	Axe 3



Annexe 3 : Acteurs rencontrés dans le cadre de la démarche d'audit du système de suivi de la performance

Opération N°201400043 - Recevable

Détail de l'opération

Indicateurs entite Indicateurs Participants

Document complémentaire sur les participants

Liste des participants

2 lignes

Numero	Participant	H/F	Indicateurs			Detail	
			Coordonnees	Entree	Sortie		
P15001631677	Jean DUBOIS	H	✓	✓		👁	✕
P15001631668	Alice MARTIN	F	✓	!		👁	✕

Créer une nouvelle fiche de participant

Saisie manuelle d'un participant

Icône permettant une visualisation rapide de la complétude de l'information pour un participant

Accès rapide à un participant (numéro ou nom):

>> Recherche avancée

Liste des imports

5 lignes

Date de l'import	Nombre de participants			Avec ecrasement	Voir le fichier	Etat de l'import	Voir les erreurs
	Créations	Mises à jour	Total				
11/12/2015 12:42:03				☑	📄	!	📄
11/12/2015 12:40:22				☑	📄	!	📄
11/12/2015 12:31:19				☑	📄	!	📄
11/12/2015 12:30:16				☐	📄	!	📄
11/12/2015 12:25:57				☑	📄	!	📄

Importer de nouveaux participants

Saisie des participants par import

Recherche avancée des participants

Possibilité de contrôler la complétude des données par la fonctionnalité de recherche avancée

Critères

Numero

Nom

Prenom

Date de naissance entre le  et le 

Afficher uniquement les indicateurs a l'entree incomplets

Afficher uniquement les indicateurs a la sortie incomplets


Afficher uniquement les coordonnees de participant incompletes

Réinitialiser les critères

Rechercher

Liste des participants

2 lignes

Numero	Participant	H/F	Indicateurs			Detail
			Coordonnees	Entree	Sortie	
P15001631668	Alice MARTIN	F	✓	!		
P15001631677	Jean DUBOIS	H	✓	✓		

Retour à la liste des participants

Importer de nouveaux participants

Ecran d'import de nouveaux participants

1) Télécharger le modèle de fichier

 Le modèle de fichier d'import a été modifié, afin de permettre la mise à jour des participants par l'import, avec l'ajout d'une colonne "Id externe". Les anciens fichiers restent cependant toujours valides.

Télécharger

2) Compléter le fichier

Les données des participants, renseignées dans le fichier d'import seront intégrées à "Ma Démarche FSE" sous réserve de respecter les règles de saisie. Ces spécificités sont décrites dans la documentation technique disponible depuis l'aide :

 - Fichier d'aide : 

- Page d'aide : [Lien pour la page d'aide](#)

3) Importer le fichier

 Si vous cochez la case "Ecraser les données déjà présentes", toutes les données et saisies seront effacées sans possibilité de revenir en arrière.

Ecraser les données déjà présentes:

Fichier: Aucun fichier sélectionné.

Annuler

Sauvegarder

Annexe 4 : Module « indicateurs » Ma démarche FSE

Opération N°20140043 - Recevable

Fiche participant

Coordonnées du participant

Indicateurs à l'entrée

Indicateurs à la sortie

Numéro P15001631677

Nom* DUBOIS

Prénom* Jean

Date de naissance* 13/12/1995

Sexe* H F

La commune de naissance est-elle en France ?* Oui Non

Commune de naissance 01000 - BOURG EN BRE: 🔍

Coordonnées du participant ⓘ

Adresse complète 12 rue Jules Ferry

Code postal - Commune 01000 - ST DENIS LES BK 🔍

Téléphone fixe

Téléphone portable 0612320000

Courriel x.x@x.fr

En cas d'absence des coordonnées, justifiez

Coordonnées du référent

Nom

Prénom

Adresse complète

Code Postal - Commune 🔍

Téléphone fixe

Téléphone portable

Courriel

Annuler Sauvegarder

Annexe 4 : Module « indicateurs » Ma démarche FSE – écran sur les informations du participant

Fiche participant

Coordonnées du participant

Indicateurs à l'entrée

Indicateurs à la sortie

Numéro Participant	P15001631677 Jean DUBOIS	Date de naissance	13/12/1995
--------------------	-----------------------------	-------------------	------------

Date d'entrée dans l'action* 16/01/2016

Statut sur le marché du travail à l'entrée dans l'action* Chômeur

Durée du chômage 2 Mois

Le participant est-il en formation ou à l'école à l'entrée de l'opération ? Oui Non

Niveau de diplôme à l'entrée dans l'action* Aucun diplôme, n'est jamais allé à l'école

Situation du ménage

Le participant vit dans un ménage où personne n'est en emploi Oui NonLe participant vit dans un ménage avec des enfants à charge Oui NonLe participant vit dans un ménage monoparental avec des enfants à charge Oui Non

Le participant bénéficie d'une reconnaissance officielle d'un handicap

 Oui Non

Le participant est allocataire des minimas sociaux (RSA, ASS, AAH...)

 Oui Non

Le participant est sans domicile fixe ou est confronté à une exclusion du logement

 Oui Non Ne se prononce pas

Le participant est d'origine étrangère (au moins un de ses deux parents né à l'étranger)

 Oui Non Ne se prononce pas

Annuler

Sauvegarder

Fiche participant

Coordonnées du participant

Indicateurs à l'entrée

Indicateurs à la sortie

Numéro Participant	P15001631677 Jean DUBOIS	Date de naissance	13/12/1995
---------------------------	-----------------------------	--------------------------	------------

Date sortie

Motif de sortie

Raison de l'abandon

Situation sur le marché du travail à la sortie

A quitté l'opération avant le terme prévu ▾

Problèmes de garde d'enfant ▾

Accède a une activité d'indépendant, création d'... ▾

Résultats à la sortie de l'opération

Le participant a obtenu une qualification au terme de sa participation Oui Non**Le participant a achevé une formation de développement des compétences** Oui Non**Le participant a achevé une formation pré qualifiante** Oui Non**Le participant a achevé une formation aux savoirs de base** Oui Non**Le participant entame une nouvelle étape du parcours** Oui Non

Annuler

Sauvegarder