

## Évaluation de l'impact du Programme national FSE sur la lutte contre la pauvreté et la promotion de l'inclusion (Axe 3)

Dans le cadre du suivi et évaluation du programme opérationnel national  
« emploi et inclusion » du Fonds social européen pour la période 2014-2020

### Rapport final

*Décembre 2019*

### Pour la DGEFP - Autorité de gestion du POn FSE 2014-2020

*Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle  
Sous-direction Europe et International (SDEI)*





## Contacts

### Equipe d'évaluation :

Jean DUTOYA- Chef de projet  
[jean.dutoya@amnyos.com](mailto:jean.dutoya@amnyos.com) – 06.19.92.51.45

Sébastien GUILBERT- chef de projet Edater  
[guilbert@edater.com](mailto:guilbert@edater.com) – (06) 07 56 58 18

Nathalie HAVET – Maître de conférence, Université de Lyon 1 (méthodes contrefactuelles)  
Vincent ROUE  
Léa MONTANOLA  
Justine PENDELIAU  
Estelle REGOURD



### Commanditaire : autorité de gestion du POn FSE – DGEFP

Antoine SAINT-DENIS  
Sous-directeur Europe et international



Béatrice EVENO – Responsable de l'évaluation et du suivi de la performance du FSE  
[beatrice.eveno@emploi.gouv.fr](mailto:beatrice.eveno@emploi.gouv.fr)  
Frédéric GUILLEMINE – Chargé de mission suivi et évaluation  
[frederic.guillemine@emploi.gouv.fr](mailto:frederic.guillemine@emploi.gouv.fr)

## Statut du présent document

Le présent document constitue le rapport final de l'évaluation de l'axe 3 du POn FSE 2014-2020, finalisé suite au comité de pilotage du 26 novembre 2019.

Il consolide l'ensemble des matériaux recueillis et investigations réalisées au cours des phases 1 à 5 de l'évaluation et donne des recommandations en vue de la préparation de la prochaine programmation 2021-2027 du FSE+ en France sur le volet inclusion. Sur ce point, les propositions formulées dans la cadre du présent rapport sont celles de l'évaluateur et ne s'imposent pas au commanditaire. Elles tiennent compte des remarques émises par les membres du Comité de Pilotage de l'évaluation.

Le présent rapport intègre la synthèse des informations utiles du rapport « panorama de l'offre d'insertion et bilan de mise en œuvre du POn FSE », d'avril 2019, établi à la suite de la phase 2 de la mission d'évaluation.

Ce rapport final fait l'objet d'une synthèse en français et anglais.

## Documents constitutifs de l'évaluation de l'axe 3, complémentaires du rapport final

\*Bilan de la mise en œuvre du FSE et panorama de l'offre d'insertion (74 p., avril 2019) et synthèse (10 p., versions française et anglaise)

\*Cartographie des interventions du FSE au plan territorial : fiches régionales et nationale (111 p., juin 2019)

\*Initiatives remarquables soutenues par le FSE : recueil de 12 études de cas (79 p., septembre 2019)



## SOMMAIRE

<b>1. INTRODUCTION</b>	<b>5</b>
1.1 La logique d'intervention de l'axe 3 du POn FSE	5
1.2 Une évaluation qui intervient à une période charnière pour l'avenir des stratégies d'inclusion et de lutte contre la pauvreté	10
1.3 La démarche d'évaluation et la structure du présent rapport	12
<b>PARTIE A. Impact de l'axe 3 du POn FSE sur l'offre et les publics</b>	<b>15</b>
<b>2. Le public atteint par l'axe 3 du POn FSE</b>	<b>15</b>
2.1 Avec plus de 1,3 million de participants représentant plus de 900 000 personnes, des objectifs quantitatifs respectés	16
2.2 Une intervention du FSE qui permet effectivement d'accompagner les personnes les plus éloignées de l'emploi	17
2.3 Un poids significatif du FSE dans les politiques nationales d'insertion	20
<b>3. Impact de l'axe 3 sur l'offre : les pratiques d'accompagnement de parcours</b>	<b>22</b>
3.1 L'axe 3 renforce effectivement l'accompagnement de parcours : 55% des montants UE programmés et 79% des participants	23
3.2 L'accompagnement de parcours soutenu par l'axe 3 : une chaîne d'interventions mobilisant plusieurs structures	24
3.3 Diversité des pratiques et niveau d'adaptation selon les publics	30
3.4 Des accompagnements qui ne seraient pas réalisées sans le soutien du FSE ou avec une envergure moindre	32
<b>4. Résultats et impacts de l'axe 3 sur les publics</b>	<b>33</b>
4.1 L'impact positif du FSE sur les participants : 37% de sortie positive à l'issue des opérations	34
4.2 Des sorties en emploi qui semblent durables pour les publics prioritaires	37
4.3 Des résultats positifs outre le retour à l'emploi : 59% des inactifs ont évolué positivement, 34% d'une situation d'inactivité à demandeur d'emploi	42
4.4 L'impact sur les participants des parcours avec composante sociale	43
4.5 Un coût d'accompagnement par personne prioritaire accompagnée à l'emploi se situant en moyenne à 3 000 €	46
4.6 Des résultats qui pourraient être encore bonifiés	48

<b>PARTIE B. Impact de l'axe 3 du PO<sub>n</sub> FSE sur la gouvernance et les politiques publiques</b>	<b>53</b>
<b>5. Les effets induits des modes de gestion et d'organisation du FSE</b>	<b>54</b>
5.1 Des règles de gestion qui impactent les structures bénéficiaires : sentiment de lourdeur administrative et fragilisation financière, doublé par un sentiment de complexification avec la nouvelle programmation 14-20	55
5.2 Un effet limité du FSE sur l'émergence de réponses nouvelles et innovantes	57
5.3 Le mode de gestion du FSE retenu peut renforcer ou restreindre la bonne gouvernance de l'offre d'insertion	60
5.4 Les configurations « groupées » entre CD et Plie présentent des résultats porteurs (sortie d'inactivité et durabilité de l'emploi) mais nécessitent une certaine temporalité pour produire leur plein impact sur les participants	64
 <b>PARTIE C. Recommandations pour la prochaine programmation</b>	 <b>67</b>
<b>Liminaire : philosophie d'action du FSE dans le champ de l'inclusion</b>	<b>68</b>
<b>I. Consolider l'accompagnement de parcours et rééquilibrer les moyens alloués entre "accompagnement de parcours" et "ingrédients du parcours"</b>	<b>68</b>
Intégrer la relation aux entreprises dans l'accompagnement de parcours et évoluer vers une forfaitisation, dans une double logique d'efficacité et de simplification, pour favoriser le changement d'échelle	68
Mettre à niveau l'offre de levée des freins dans les territoires, en faisant levier sur les cofinancements correspondants	71
<b>II. INNOVER dans le domaine de l'insertion au-delà de l'accompagnement de parcours</b>	<b>72</b>
<b>III. Assurer une architecture de gestion vectrice de lisibilité et de coordination entre les "responsables de l'insertion" dans les territoires, en cohérence avec le SPI</b>	<b>74</b>
<b>Schématisme d'ensemble</b>	<b>77</b>
 <b>ANNEXES A. Cadrage méthodologique</b>	 <b>79</b>
1. Méthodologie pour le bilan de mise en œuvre	80
2. Méthodologie pour l'évaluation d'impact	83
 <b>ANNEXES B. Panorama de l'insertion et de l'inclusion en France</b>	 <b>96</b>

# 1. INTRODUCTION

## 1.1 La logique d'intervention de l'axe 3 du POn FSE

### 1.1.1 *Une intervention autour de trois objectifs spécifiques (OS), concentrée sur la logique de parcours d'accompagnement*

Lors de la définition du programme, la France connaît une situation du marché du travail fortement détériorée à la suite de la crise de 2009. En 2012, 69,4 % des personnes âgées de 20 à 64 ans sont en emploi, taux à mettre au regard de l'objectif du taux d'emploi de 75 %, défini par la stratégie Europe 2020. En parallèle, la part du travail à temps partiel dans l'emploi salarié a progressé entre 2008 et 2012, de 16,8 % à 17,7 %. De plus, le taux de chômage a significativement augmenté en France, passant de 7,5 % à 10,3 % à la fin de l'année 2013 pour l'ensemble du territoire national.

L'axe 3 répond au 5<sup>e</sup> défi de la stratégie du POn FSE visant à « renforcer l'inclusion pour lutter contre la précarité et la pauvreté ». Il s'inscrit dans le cadre du Plan national de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion adopté par la France en 2013 dans un contexte alors marqué par un niveau record de pauvreté<sup>1</sup>. La philosophie de ce plan repose sur **l'accès à l'emploi comme facteur premier de la lutte contre la pauvreté et les parcours intégrés et renforcés** - dans une perspective d'accompagnement global - comme levier pertinent pour encourager l'insertion professionnelle des publics très éloignés de l'emploi. Ce plan souligne également la nécessité de **clarifier l'articulation entre les différents niveaux de responsabilité sur l'offre d'insertion** (Départements, EPCI/communes, Plie, etc.).

**Pour le FSE, le défi est de renforcer l'inclusion pour lutter contre la précarité et la pauvreté.** Le rôle du FSE est de favoriser l'insertion professionnelle des personnes confrontées au risque de pauvreté et d'exclusion. Il consiste à mettre en œuvre des parcours de retour à l'emploi, intégrant, en tant que de besoin, des étapes destinées à lever les freins à l'emploi. Certaines étapes peuvent se situer dans le champ de l'insertion par l'activité économique. Il vise donc à soutenir les démarches d'accompagnement global et renforcé pour les publics les plus vulnérables, notamment celles délivrées par les opérateurs du placement. La qualité des parcours et de l'offre de mise en activité nécessite d'impliquer l'ensemble des acteurs, et tout particulièrement les employeurs publics et privés. L'intervention du FSE doit également permettre de rendre plus lisible l'offre d'insertion, en clarifiant les responsabilités des acteurs territoriaux et les modalités de leur coordination, prioritairement dans le cadre du Pacte territorial d'insertion. Elle doit permettre enfin de soutenir la consolidation des structures d'utilité sociale et le développement de projets d'innovation sociale visant à favoriser l'accès et le retour à l'emploi.

Ainsi, l'axe 3 du POn FSE 2014-2020 vise à lutter contre la pauvreté et l'exclusion en agissant sur différents leviers, déclinés au sein de **3 objectifs spécifiques** :

1. **L'augmentation du nombre de personnes engagées dans des parcours intégrés** de retour à l'emploi (approche globale combinant des actions à vocation d'insertion professionnelle et des actions sociales), le renforcement de la qualité de ces parcours (ingénierie) et l'amélioration de la couverture de l'offre (OS 1) ;
2. **L'amélioration de l'efficacité de ces parcours** (en termes d'insertion), en impliquant davantage les employeurs et les entreprises dans l'accompagnement des publics (OS 2) ;

<sup>1</sup> 14,1% en France en 2012, le plus haut niveau depuis 1997



3. **Le renforcement de la lisibilité et de la coordination de l'offre d'insertion**, en clarifiant les responsabilités et les rôles des acteurs territoriaux (chef de file départemental) et en renforçant les modalités de coordination à l'échelle territoriale (Pacte territorial d'insertion ; implication du monde économique ; professionnalisation des acteurs) ; et en encourageant la consolidation des structures d'utilité sociale et le développement de projets d'innovation sociale (OS 3).

L'axe 3 est doté de 3,2 milliards d'euros sur la période 2014-2020 (1,6 milliards de crédits UE), représentant 56% de la maquette du PO national FSE.

Au 8 octobre 2018, 1 Md€ de crédits UE ont été programmés sur cet axe pour un total de 2,3 Md€ montants totaux programmés, répartis comme suit :

Objectif spécifique	Maquette UE (€)	Montant UE Programmé (M€)		Nombre d'opérations		Nombre de participants enregistrés	
OS 1	1 296 435 549	829	83%	8 605	83%	1 255 298	96%
OS 2	173 141 297	92	9%	1 023	10%	35 160	3%
OS 3	155 806 847	79	8%	714	7%	13 879	1%
<b>Total Axe 3</b>	<b>1 625 383 693</b>	<b>1 000</b>	<b>100%</b>	<b>10 342</b>	<b>100%</b>	<b>1 304 337</b>	<b>100%</b>

Ce découpage de l'axe 3 en 3 OS est jugé plutôt pertinent par une large majorité des gestionnaires (85%, selon l'enquête réalisée dans le cadre de la présente évaluation), notamment par rapport à 2007-2013 où le volet insertion était découpé en 9 sous-mesures dédiées à des structures ou dispositifs (PLIE, IAE, PE, CD) :

**Tableau 1 – Le soutien à l'insertion du PO FSE 2007-2013**

En comparaison, sur 2007-2013, les sous-mesures relatives à l'accompagnement des publics très éloignés de l'emploi et à l'offre d'insertion **représentaient un montant équivalent à 1,69 Md€, déclinés sur 9 sous-mesures** :

- 311. Accompagner les politiques de l'État pour renforcer la cohésion sociale
- 312. Appuyer les politiques des communes et des structures intercommunales dans la mise en œuvre des Plie
- 313. Appuyer les politiques d'insertion des Départements
- 321. Soutenir les publics ayant des difficultés particulières d'insertion
- 331. Lutter contre les discriminations et promouvoir la diversité
- 332. Agir en faveur des habitants des ZUS
- 421. Promouvoir la bonne gouvernance territoriale
- 422. Mise en réseau et professionnalisation des acteurs de l'insertion
- 423. Initiatives locales : renforcer l'accès aux financements européens des petits porteurs de projets associatifs

Le cadre d'intervention 2014-2020 **rompt avec cette approche par mesure dédiée à des catégories d'acteurs ou de dispositifs pour exprimer une stratégie et des objectifs**, articulés autour de la qualité des parcours, au bénéfice du plus grand nombre ; de la mobilisation active des employeurs pour les impliquer dans la sphère de l'inclusion ; et de l'attention dédiée à l'organisation collective et à la coopération entre les multiples intervenants considérés.

Certains gestionnaires ont toutefois souligné la **proximité entre les OS 1 et 2**, certaines opérations d'accompagnement pouvant relever des deux OS, par exemple des parcours complets allant de la mobilisation des publics jusqu'à la relation aux entreprises. Ce cadre d'intervention a notamment contraint les PLIE à découper de façon assez artificielle certaines actions entre 2 ou 3 OS distincts alors qu'elles étaient considérées antérieurement comme globales et unifiées (*réfèrent de parcours OS1, chargés de relations entreprise OS2 et structure d'animation OS3*) avec pour corollaire la non comptabilisation des participants sur l'OS 2 (entravant l'analyse des résultats de certaines des actions soutenues) ou encore la double comptabilisation des participants.

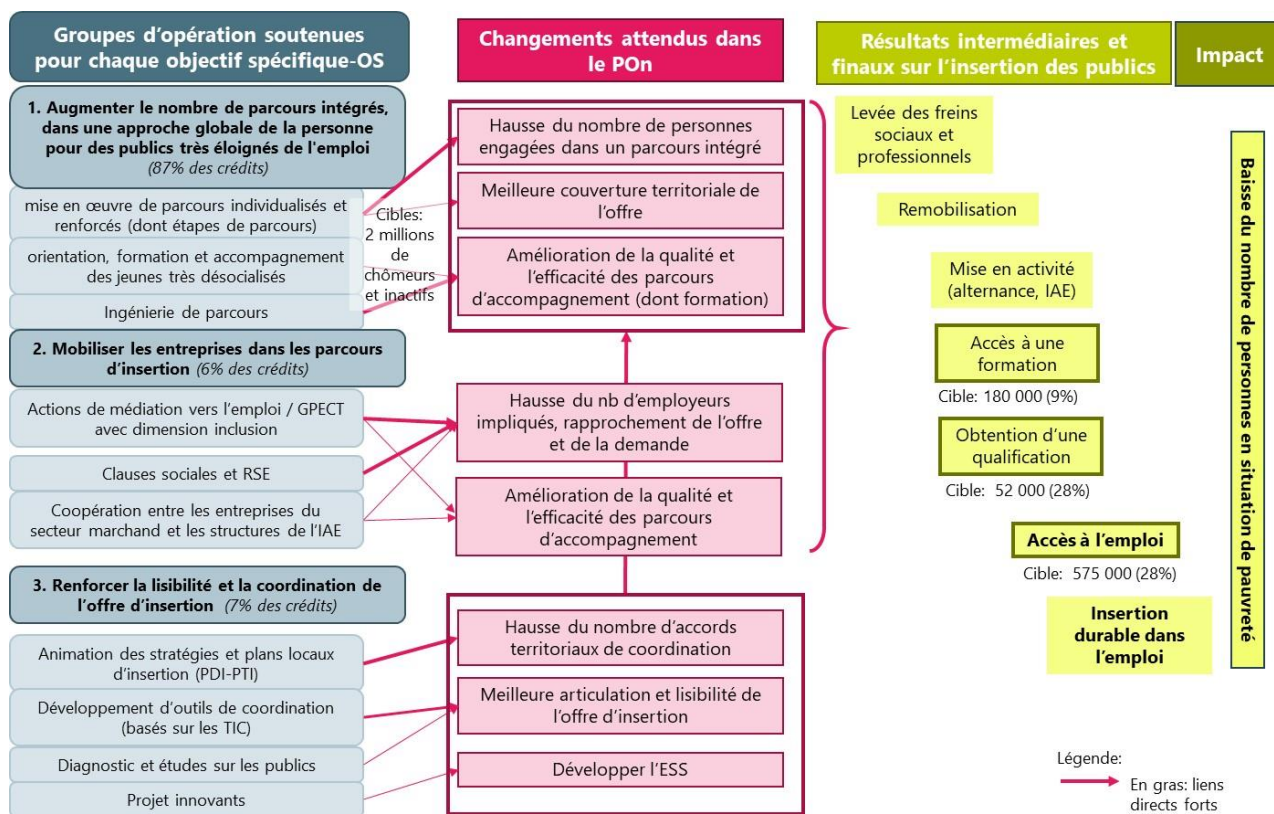




### 1.1.2 Des objectifs et des changements attendus, assortis de cibles ambitieuses en matière de réalisations et de résultats

Le diagramme logique d'impact ci-après illustre la logique d'intervention de l'axe 3 : à chacun des trois objectifs spécifiques sont associés des changements attendus qui doivent conduire à l'insertion durable dans l'emploi des publics. Ce DLI représente la « théorie du changement » du programme, telle qu'exprimée en 2013 lors de l'élaboration du PO<sub>n</sub>. La mise en œuvre de l'axe 3 doit avoir pour effet au final de faire baisser le **nombre de personnes en situation de pauvreté**, impact qui s'inscrit directement dans le cadre de la déclinaison française de l'objectif « Pauvreté et exclusion sociale » de la stratégie UE 2020 : « soustraire au moins 1,9 millions de personnes au risque de pauvreté et d'exclusion sociale<sup>2</sup> ». L'axe 3 vise l'accompagnement de 2 millions de chômeurs et inactifs d'ici à 2023.

Figure 1 – Théorie du changement initiale de l'axe 3



La formulation et la nature des changements visés dans le programme se caractérisent par une relative hétérogénéité : au sein d'un même OS, les changements renvoient aussi bien à des objectifs quantitatifs, reflet des réalisations (*hausse du nombre de personnes, hausse du nombre d'accords territoriaux, hausse du nombre d'employeurs impliqués*), que qualitatifs (*meilleure articulation et lisibilité de l'offre d'insertion, amélioration de la qualité et l'efficacité des parcours d'accompagnement*).

Les opérations relatives à l'OS 3 pour l'amélioration de l'articulation et de la lisibilité de l'offre d'insertion contribuent indirectement aux changements visés dans les OS 1 et 2, de même que les réponses apportées par l'ESS qui doivent contribuer à améliorer la couverture territoriale de l'offre et à augmenter le nombre de personnes engagées dans un parcours.

<sup>2</sup> Seuil de pauvreté fixé à 60 % du revenu disponible équivalent médian national (après transferts sociaux).

Seul l'OS 1 est doté d'indicateurs de réalisation et de résultats assortis de cibles à atteindre à 2023 (cf Tableau 2). Une cible de 2 millions de participants chômeurs (67%) et inactifs (33%) a été définie (dont 10% de personnes issues des QPV et 48% de femmes). Les trois indicateurs de résultats définis sur cet OS renvoient respectivement à des objectifs chiffrés de personnes en emploi, accédant à une formation (9% des participants) ou obtenant une qualification (28% des participants accédant à une formation).

L'introduction de cibles territorialisées de participants constitue une évolution majeure par rapport à la précédente programmation. Elle **a poussé les acteurs à accroître les volumes de participants accompagnés, au détriment parfois d'une recherche accrue d'efficacité.**

Ces cibles relativement ambitieuses traduisent l'objectif affiché d'accompagner davantage de personnes grâce à la mobilisation du FSE. Plus de la moitié des gestionnaires interrogés dans le cadre de la présente évaluation, reconnaissent ainsi que les opérations soutenues au titre de l'axe 3 ont contribué de manière significative à **accroître le nombre de personnes accompagnées**. Certains gestionnaires ont calibré leur programmation sur l'OS 1 en se basant sur des coûts unitaires de référence maximum par participant, imposés à leurs opérateurs.

Combinées au risque de sanction financière lié au cadre de performance, ces cibles ont toutefois pu faire prévaloir la logique de volume sur celle de recherche de qualité et d'efficacité dans les parcours d'accompagnement, d'autant que les cibles des indicateurs de résultats n'ont pas fait l'objet d'une déclinaison au niveau territorial (par AGD et OI) ni d'une communication spécifique (sur des valeurs de références en termes de taux de sortie par exemple). Rappelons également que les cibles de résultat ne sont pas adossées à bonification ou sanction financière. Certains gestionnaires ont ainsi privilégié des actions garantissant des volumes de participants au détriment d'une recherche accrue de résultats ou d'opérations relevant des OS 2 ou 3.

**Tableau 2 – Synthèse des publics cibles et indicateurs associés à l'OS 1**

Porteurs éligibles	Public cibles	Indicateur de réalisation	Cible réalisation 2018 /2023	Indicateur de résultat	Cible résultat 2023
Tous les acteurs de l'offre territoriale d'insertion : Départements, PLIE, Maisons de l'emploi, SIAE, Employeurs, Partenaires sociaux, Branches professionnelles	Personnes en situation ou menacées de pauvreté notamment les bénéficiaires des minima sociaux	Participants chômeurs, yc CLD	825 001 / 1 400 000	Participants en emploi	575 000
		Participants inactifs	385712 / 675 000	Participants en formation ou en études	180 000
		Femmes	1 000 000	Participants ayant acquis une qualification	52 500

**La présente évaluation cherche par conséquent à comprendre dans quelle mesure, comment et pour quels résultats les objectifs visés ont été atteints.**





### 1.1.3 Une architecture de gestion autour de 14 AGD et 121 OI

L'architecture de gestion 2014-2020 de l'axe 3 du PO n FSE s'organise de la façon suivante :

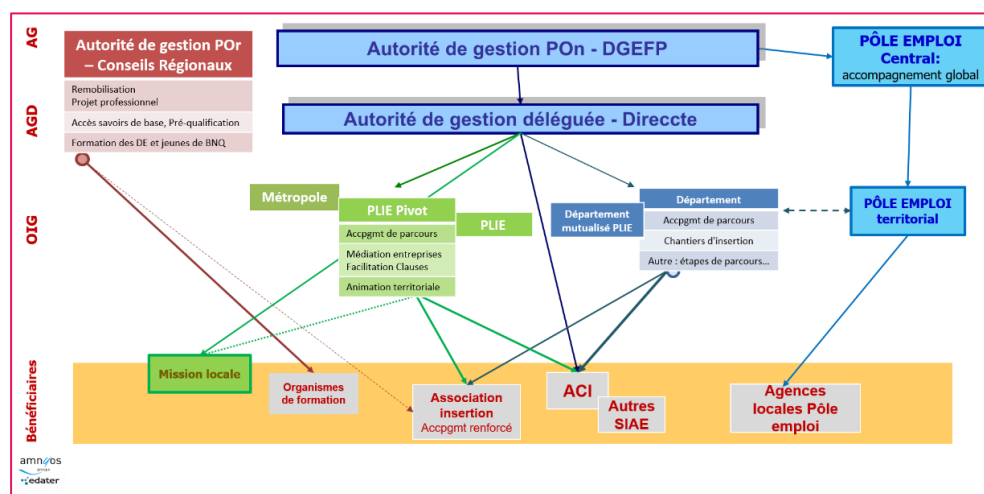
- Une autorité de gestion (DGEFP), chargée de la gestion directe du volet central de la maquette (15% de l'axe 3) et 13 autorités de gestion déléguées (Direccte), chargée de la gestion du volet déconcentré (85%),
- 121 organismes intermédiaires (OI) sub-délégataires *via* des conventions de subvention globale signées avec les DIRECCTE (ou la DGEFP concernant Pôle Emploi et l'AVISE)<sup>3</sup>,
- De multiples bénéficiaires (SIAE, associations d'insertion...), réalisant les opérations destinées *in fine* aux participants (demandeurs d'emploi...).

AGD - OI	Nbre	Montants FSE programmés
<b>AGD (DIRECCTE et MPN DGEFP)</b>	<b>14</b>	<b>10%</b>
<b>Organismes intermédiaires dont :</b>	<b>121</b>	<b>90%</b>
Conseil Départemental	78	51%
PLIE-Pivot	20	14%
PLIE	14	6%
CD-PLIE	3	2%
Métropole	4	2%
Pôle Emploi - Avise	2	15%
<b>TOTAL</b>	<b>135</b>	<b>100%</b>

Par rapport à 2007-2013, on observe **une nette diminution du nombre d'OI conventionnés**. En effet, au lancement de la programmation 2007-2013 plus de 350 organismes intermédiaires étaient agréés en métropole dont 22 régions, 57 départements, 38 OPCA, 180 PLIE. Cette réduction répond à un effort de rationalisation et de diminution des coûts de gestion réclamée par la Commission européenne dès 2009 à l'ensemble des Etats membres et spécifiquement à la France.

La gestion du FSE est partagée entre l'Etat pour 65% des crédits et les Conseils régionaux pour 35%. Le volet régional ne couvre que des domaines connexes à celui de l'insertion : principalement le soutien à la formation professionnelle des chômeurs et à l'apprentissage (OT10), et plus marginalement à la création d'activité (PI 8iii).

Cependant, comme cela a été souligné par les différents gestionnaires de l'axe 3 (AGD et OI), les « connexions » avec les programmes régionaux sur le volet formation des demandeurs d'emploi sont très limitées, et il n'existe pas à ce jour de véritable coordination territoriale entre les différentes politiques publiques conduites sur l'insertion et la formation..



<sup>3</sup> L'organisme intermédiaire a la responsabilité de la gestion des crédits qui lui sont attribués par voie de subvention globale et qu'il peut utiliser, soit pour assurer le financement de ses propres actions, soit pour cofinancer des actions d'autres organismes. Il exerce les responsabilités de l'autorité de gestion, en particulier dans le domaine du contrôle du service fait. Les DIRECCTE et la DGEFP assurent un rôle de supervision de leurs organismes intermédiaires.

## 1.2 Une évaluation qui intervient à une période charnière pour l'avenir des stratégies d'inclusion et de lutte contre la pauvreté

La présente évaluation s'inscrit dans un contexte charnière à plusieurs égards : d'une part l'élaboration de la nouvelle programmation 2021-2027 au premier semestre 2020, et d'autre part les concertations en cours dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté en vue d'une loi courant 2020.

### 1.2.1 La préparation de la nouvelle programmation post 2020 marquée par l'avènement du « FSE+ » : plus large, plus social, plus innovant...

Le FSE va devenir « FSE+ » dans la prochaine programmation et comprendra alors le FSE sous sa forme actuelle, l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ), le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), le programme Easi ainsi que le programme Santé.

Certaines orientations données au FSE+ pour la période 2021-2027 résonnent tout particulièrement avec celles de l'axe 3.

Le parlement européen a en effet proposé une obligation de **concentration financière d'au moins 27% pour l'inclusion sociale** (correspondant aux objectifs 7 à 10 – Cf. infra) et 3% sur l'aide aux plus démunis (objectif 11), alors que l'obligation de concentration sur la période 2014-2020 était de 20%.

#### Les 5 objectifs concourant à l'inclusion sociale, parmi les 11 objectifs réglementaires proposés pour le FSE+

- OS 7** : inclusion active afin de promouvoir l'égalité des chances et améliorer l'aptitude à occuper un emploi
- OS 8** : intégration socio-économique des ressortissants de pays tiers et des communautés marginalisées (Roms...)
- OS 9** : accès à des services abordables, durables et de qualité ; moderniser les systèmes de protection sociale ; renforcement des systèmes de soins de santé
- OS 10** : promouvoir l'intégration sociale des personnes les plus vulnérables (en particulier les plus démunis et les enfants) - lutte contre la pauvreté
- OS 11** : lutter contre la privation matérielle en apportant une aide alimentaire et/ou une assistance matérielle aux personnes les plus démunies

Une priorité transversale spécifique porte également sur l'appui à **l'innovation sociale et aux expérimentations sociales**, avec un taux de cofinancement dérogatoire à 95%. Cette priorité pourra représenter jusqu'à 5% des crédits de la programmation.

Définitions posées dans les règlements européens :

- « **innovations sociales** » : activités dont les fins comme les moyens revêtent un caractère social et en particulier celles relatives à la conception et à la mise en œuvre de nouvelles idées (concernant des produits, services et modèles) qui répondent à des besoins sociaux tout en créant de nouvelles relations ou collaborations sociales bénéficiant ainsi à la société et renforçant la capacité de celle-ci à agir;
- « **expérimentations sociales** » : interventions offrant une réponse innovante à des besoins sociaux, mises en œuvre à petite échelle et dans des conditions permettant de mesurer leurs effets, préalablement à leur mise en œuvre dans d'autres contextes ou à plus grande échelle si les résultats se révèlent probants.



## 1.2.2 *Deux concertations en cours dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté pour une loi d'émancipation sociale en 2020 et une rénovation du modèle social français (SPI et RUA)*

La Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté annoncée en septembre 2018 par le Gouvernement prévoit **une révision en profondeur de l'orientation des allocataires du RSA** (ARSA) pour réduire les délais d'entrée dans le parcours d'insertion. Elle prévoit à cet effet une obligation contractualisée avec les départements de **réaliser sous un mois l'instruction de la demande** et d'orienter le bénéficiaire vers une solution d'accompagnement pour pallier la situation actuelle où 45% des individus ayant demandé le RSA ne sont pas orientés vers un accompagnement dans les 6 premiers mois suivant leur demande. Ce « droit à l'accompagnement » aura pour contrepartie le devoir pour l'allocataire d'agir pour son insertion.

L'objectif est de mettre fin à la **dualité entre accompagnement professionnel et accompagnement social** et au cloisonnement dans lequel les personnes sont placées entre ces deux modalités : en développant une approche de type « accompagnement global » des ARSA, coordonnant la levée des freins sociaux et professionnels de concert, et non plus de façon séquentielle. Il s'agit de la « **Garantie d'activité** », prévue pour concerner 300 000 personnes par an, qui sera délivrée par Pôle Emploi pour les deux tiers des personnes et gérée par les Départements pour le tiers restant (*via* des opérateurs privés ou associatifs le cas échéant).

La Stratégie de lutte contre la pauvreté porte également **des ambitions majeures d'investissement dans l'éducation et la formation** pour prévenir les situations de pauvreté et s'appuie sur le Plan d'investissement dans les compétences (PIC).

Cette stratégie consacre le principe d'expérimentation/évaluation/essaimage. 70 M€ sont ainsi consacrés à **l'essaimage des expérimentations ayant fait leurs preuves** : le dispositif de médiation à l'emploi proposé par la FAS (SEVE), l'action Convergence proposée par Emmaüs pour les sans-domiciles fixes, la formule « Tapaj » de travail payé à la journée. L'expérimentation TCLD, territoires 0 chômeur de longue durée, est également appelée à se généraliser.

En vue de l'adoption d'une loi dite « d'émancipation sociale » courant 2020, ambitionnant la transformation du modèle social français, deux concertations structurantes ont été engagées en septembre 2019 :

- Celle relative à la création d'un **service public de l'insertion - SPI**, défini par le Président de la République comme « *un même guichet simple pour l'ensemble de celles et ceux qui veulent trouver une place par le travail et l'activité dans la société [...devant] associer pleinement les départements, les communes, les régions, le gouvernement, avec un bon système de gouvernance qu'il nous faut inventer, mais en pensant d'abord à celui ou celle qui est dans cette situation.* »
- Et celle d'un **revenu universel d'activité - RUA**. Le RUA pourrait à terme se substituer à la plupart des prestations sociales dans une logique de simplification et de lutte contre le non-recours. L'objectif est aussi de rendre le système plus équitable, en évitant la concurrence entre différentes prestations qui relèvent de règles spécifiques, et d'inciter à l'activité puisque chaque euro gagné par son travail se traduirait par une augmentation du revenu disponible.

## 1.3 La démarche d'évaluation et la structure du présent rapport

Pour mémoire, la génération 2014-2020 des programmes européens est marquée par l'introduction d'une logique de **pilotage par la performance et les résultats**. À cette fin, le règlement (UE) 1303/2013 du 17 décembre 2013 portant dispositions communes prévoit notamment la mise en place d'une réserve de performance et renforce les obligations évaluatives.

Les articles 54 et 56 de ce règlement imposent que **chaque axe prioritaire doit être évalué au cours de la période de programmation pour « améliorer la qualité de la conception et de la mise en œuvre » mais également pour en apprécier « l'efficacité, l'efficience et l'impact »**.

Cette première évaluation d'impact sur l'un des axes du POn FSE présente ainsi un double objectif, correspondant aux deux étapes de la mission (voir le détail des précisions méthodologiques, page 80) :

- ▶ **Dresser un panorama d'ensemble précis des opérations et des acteurs de l'axe 3** afin de disposer d'une vision globale et territorialisée de sa mise en œuvre, et préparer l'évaluation d'impact, tant sur le fond que d'un point de vue méthodologique (étape 1, ayant donné lieu à un bilan de mise en œuvre en avril 2019 et à la production d'un livret de fiches déclinant la mise en œuvre de l'axe 3 au niveau national et en région).
- ▶ Approfondir et interroger les résultats du bilan **en évaluant l'impact des opérations soutenues au titre de l'axe 3**, notamment en matière de levée des freins à l'emploi et d'insertion professionnelle, en combinant une double approche à la fois par la théorie et *via* des analyses contrefactuelles sur 2 dispositifs qui ont été préalablement ciblés (étape 2).

**La mesure des impacts repose sur une triangulation d'analyses** s'appuyant sur trois enquêtes (une à destination des AGD et des OI, une à destination des bénéficiaires de l'axe 3 et une sur un échantillon de 1 500 participants), sur deux analyses contrefactuelles, sur douze études de cas, sur la valorisation des enquêtes à 6 mois réalisées par la DGEFP (avril 2019) et sur les échanges avec les membres du Comité de Pilotage, composé de représentants d'association d'élus et des ministères concernés (ARF, ADF, ADCF, AVE, Europlie, DGEFP, DGCS, CGET).

*In fine*, cette évaluation doit caractériser les effets des opérations financées au titre de l'axe 3 du programme et contribuer à améliorer la mise en œuvre des dispositifs ciblés sur les publics les plus vulnérables pour plus globalement en renforcer l'efficacité.

Les tableaux présentés en pages suivantes reprennent les **questions évaluatives** posées dans le cahier des charges de l'évaluation et les **outils mobilisés** pour y répondre. Dans la suite du rapport, les questions évaluatives sont rappelées et signalées en encadré par le visuel suivant :

QE

Le rapport est structuré en trois grandes parties permettant de présenter les résultats de la mise en œuvre de l'axe 3 sur les différents ensembles d'intervention (offre / public / politiques publiques) :

1. **L'impact de l'axe 3 du POn FSE sur l'offre d'insertion et les publics participants**
2. **L'impact de l'axe 3 sur la gouvernance et les politiques d'insertion**
3. **Des premières réflexions pour la prochaine programmation**



<p><b>XXX</b> : investigations apportant des informations majeures pour répondre à la question évaluative</p> <p>Questions évaluatives :</p>	ETAPE 1 - Cadrage et bilan de l'axe 3			ETAPE 2 - Évaluation d'impact				
	Entretiens de cadrage (pilotes & têtes de réseaux)	Analyse doc et trait. de données	Enquête auprès d'OI et AGD	2.1. Théorie			2.2 - contrefactuelles	
				Analyse parcours participants	Enquête auprès de porteurs de projets	12 études de cas	Collecte et préparation de la donnée	Analyses contrefactuelles
<b>Le ciblage du public</b>								
Les dispositifs financés s'adressent-ils aux personnes <b>les plus éloignées de l'emploi</b> ?	X	XXX	XX	XX	XX	XX	X	X
Comment ces publics sont-ils identifiés ? Existe-t-il des <b>solutions différenciées</b> de prise en charge de ces différents publics, quelles en sont les spécificités ?	XXX	XX	XX		XXX	XXX		
Leurs <b>besoins sont-ils bien pris en compte</b> ? Quelle est la perception par les différents publics de la prise en compte de leurs besoins ? Comment s'orientent-ils dans l'offre d'insertion ?	X		X	XXX		X		X
<b>L'offre d'accompagnement et son organisation territoriale</b>								
Les organismes intermédiaires ont-ils réussi à mobiliser largement les acteurs du champ de l'inclusion sur les territoires ? <i>Le fait d'être OI a-t-il généré des relations avec de nouveaux acteurs ?</i>	X	XX	XXX		XX	XXX		
Assistons-nous à une politique réellement <b>concertée</b> sur les territoires en matière d'inclusion sociale? Y-a-t-il une amélioration de la <b>gouvernance de l'inclusion sur les territoires</b> ? Transforme-t-elle le jeu des acteurs de l'offre d'insertion ? <i>Les modes de gestion ont-ils des effets sur la qualité de la gouvernance ?</i>	XXX	XX	XXX	X	XX	XXX		
Quelle est la capacité des dispositifs d'accompagnement renforcé à permettre <b>l'amélioration de la situation des publics</b> très éloignés de l'emploi et/ou vulnérables ?	X	XX	X	XX	X	XX	XX	XXX
Quelle est la place faite à la situation de <b>mise en emploi</b> ? Le financement FSE a-t-il permis une amélioration de <b>l'ingénierie des parcours</b> ?	XXX	X	XX	X	XX	XXX	X	XX
<b>Résultats de l'accompagnement des publics les plus vulnérables</b>								
En termes d' <b>insertion durable</b> (CDI ou CDD de plus de 6 mois), quelle est <b>l'efficacité</b> des dispositifs d'accompagnement cofinancés, les conditions du retour à l'emploi ?		XX	X	XX			XX	XXX
Existe-t-il pour ces publics d' <b>autres critères d'efficacité que le retour en emploi</b> , comme la levée des freins à l'emploi ? Comment cette dernière se traduit-elle et quels en sont les gains principaux ?	XX		XX		XXX	XX	XXX	XX
Existe-t-il un <b>suivi de la situation</b> des différents publics lorsqu'ils sont sortis de l'accompagnement ?	X		XX		XXX	XXX	XXX	
<b>Implication du monde socio-économique dans la politique de</b>								



<b>XXX</b> : investigations apportant des informations majeures pour répondre à la question évaluative  Questions évaluatives :	ETAPE 1 - Cadrage et bilan de l'axe 3			ETAPE 2 - Évaluation d'impact				
	Entretiens de cadrage (pilotes & têtes de réseaux)	Analyse doc et trait. de données	Enquête auprès d'OI et AGD	2.1. Théorie			2.2 - contrefactuelles	
				Analyse parcours participants	Enquête auprès de porteurs de projets	12 études de cas	Collecte et préparation de la donnée	Analyses contrefactuelles
<b>L'inclusion sociale</b>								
Les acteurs de l'insertion ont-ils développé des stratégies de rapprochement avec le monde socio-économique ? La relation entre les structures d'insertion et les entreprises a-t-elle évolué ? Comment se traduit la mobilisation des employeurs sur le champ de l'exclusion ? A-t-elle eu pour effet de faire évoluer l'offre d'accompagnement, voire l'offre de formation ?	XX	XX	XX	X	XXX	XXX		X
<b>Innovation &amp; réponses nouvelles</b>								
L'économie sociale et solidaire apporte-t-elle des réponses diversifiées et efficaces ? Contribue-t-elle à un <b>renouvellement de l'offre d'insertion</b> ? Si oui, comment cela se traduit-il sur les territoires ?	XXX	XX	XX		XX	XXX		
Quelle est la capacité des porteurs de projets à <b>porter des solutions nouvelles</b> ? Sont-elles transférables ou déployables à <b>plus grande échelle</b> ?	XX		XX		XXX	XXX		
<b>L'efficacité des dispositifs mis en place</b>		XX	XX		XX	XXX	XXX	XXX
<b>Les effets de la gestion du FSE</b>								
Les exigences de gestion du FSE produisent-elles des effets sur la qualité de la mise en œuvre du programme ?	XXX		XXX		XXX	XXX		



## PARTIE A. Impact de l'axe 3 du POn FSE sur l'offre et les publics

### 2. Le public atteint par l'axe 3 du POn FSE

QE

*Les dispositifs financés s'adressent-ils aux personnes les plus éloignées de l'emploi ?*

Le POn rappelle que : « *Le rôle du FSE est de favoriser l'insertion professionnelle des personnes confrontées au risque de pauvreté et d'exclusion* ».

**Aussi, le POn s'est-il fixé comme objectifs d'accroître le nombre de personnes très éloignées de l'emploi accompagnées dans le cadre de parcours intégrés d'accès à l'emploi** (*BRSA, bas niveau de qualification, chômeurs de longue durée, famille monoparentale, personne issue des quartiers politique de la ville...*). Pour la période 2014-2020, le POn FSE, via l'axe 3, vise l'accompagnement de près de 2 millions de participants chômeurs et inactifs. .



## 2.1 Avec plus de 1,3 million de participants représentant plus de 900 000 personnes, des objectifs quantitatifs respectés

**MÉTHODE.** L'analyse de « parcours », qui est le principe d'intervention « porté » par l'axe 3, suppose de s'intéresser aux **personnes physiques**, et non pas uniquement aux participants qui renvoient à la logique de suivi des opérations financées par le FSE (*qualification des entrées et des sorties à chaque opération*). Une même personne peut en effet bénéficier de plusieurs opérations et être ainsi enregistrée plusieurs fois. Aussi, les analyses qui suivent ont-elles été réalisées sur les personnes physiques, en partant du principe que si une personne suivait plusieurs opérations, ces dernières constituaient les composantes du parcours pour la personne. L'approche méthodologique est présentée en annexe.

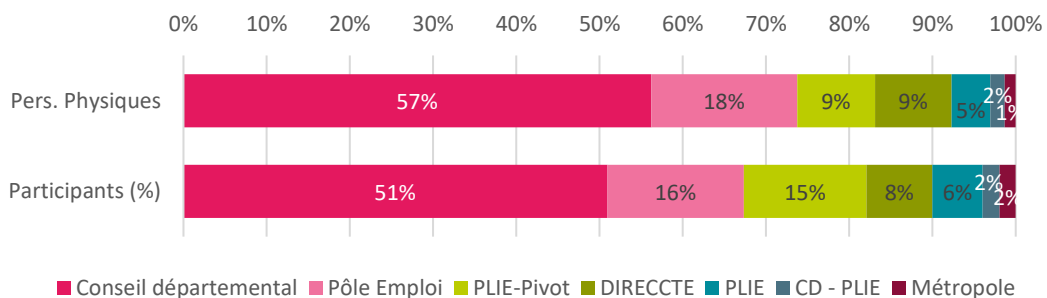
Lors de l'élaboration du PO, la DGEFP en qualité d'autorité de gestion du POn FSE s'est fixé des objectifs ambitieux en nombre de participants afin d'accompagner le maximum de personnes très éloignées de l'emploi.

La cible de **2,075 millions de participants chômeurs et inactifs d'ici 2023** apparaît **pouvoir être atteinte puisque 907 750 personnes physiques distinctes ont bénéficié d'opérations soutenues par l'axe 3** au 09/10/2018, correspondant à 1 376 417 « participants » (tous profils confondus).

86% des personnes physiques accompagnées au titre de l'axe 3 sont au chômage (55%) ou en inactivité (31%).

Le graphique ci-après présente la répartition par type de gestionnaire des bénéficiaires de l'axe 3 du POn FSE, exprimés d'abord en personnes physiques, puis en participants, montrant que les **Départements, en qualité de chef de file des politiques d'insertion en France, représentent le plus grand nombre d'accompagnements, 57% des personnes bénéficiaires et 51% des participants.**

Répartition des *personnes physiques* et des *participants* par gestionnaire





## 2.2 Une intervention du FSE qui permet effectivement d'accompagner les personnes les plus éloignées de l'emploi

La stratégie d'intervention du POn FSE 2014-2020 au titre de l'axe 3, en lien avec les objectifs de la Commission européenne, visait à accompagner deux grandes catégories de personnes : les chômeurs (*disponible et en recherche active d'emploi*) et les inactifs (*indisponible sous 15 jours pour reprendre un emploi en raison de freins socio-professionnels persistants*).

Cette distinction entre chômeurs et inactifs a été source d'interrogations pour les opérateurs français car elle ne renvoie pas aux classifications habituelles, utilisées en France, qui consistent à caractériser principalement les personnes en recherche d'emploi, le terme d'inactif n'ayant pas forcément de reconnaissance dans le système de suivi français. Cette incompréhension au démarrage du programme a pu amener les opérateurs à effectuer des erreurs de caractérisation des personnes accompagnées. Pour répondre aux questionnements des opérateurs sur la manière de caractériser les participants, des formations et des guides méthodologiques ont été proposés par la DGEFP. De plus, les conventions de subventions globales signées entre l'AG et les différents OI précisait les modalités de caractérisation ainsi que les règles de répartition entre chômeurs et inactifs qui constituaient les deux cibles prioritaires au titre des opérations de l'axe 3. L'ensemble des dispositions ont permis de corriger les erreurs et de sécuriser les modalités de suivi des participants.

Sur l'enjeu du ciblage vers les personnes les plus éloignées de l'emploi, l'enquête auprès des AGD et OI révèle que :

- **78% des AGD et OI ont opéré des choix pour cibler les publics** et répondre ainsi aux objectifs visés par l'axe 3, montrant ainsi que la stratégie d'intervention et la logique de performance associée du POn FSE a été incitative pour le ciblage des participants et répondre aux besoins correspondants ;
- **78% des gestionnaires ont cherché à soutenir de nouvelles opérations et/ou opérateurs pour répondre aux besoins et atteindre les publics cible** visés à l'axe 3.

Comme précisé précédemment, le POn FSE vise l'accompagnement des personnes les plus éloignées de l'emploi. L'analyse des profils confirme que la mise en œuvre des opérations FSE répond bien à cet objectif. En effet, parmi les personnes physiques en situation de demandeur d'emploi, on observe une nette **surreprésentation du chômage de longue durée** (=plus d'un an au chômage) **et des bas niveaux de formation** comparativement aux moyennes métropolitaines de la DEFM (demande d'emploi en fin de mois) parmi les personnes accompagnées *via* les opérations de l'axe 3. Le taux de demandeurs d'emploi de longue durée est par ailleurs de 17 points de % supérieur pour les personnes accompagnées *via* l'axe 3 par rapport à celui de la France métropolitaine et celui des demandeurs d'emploi de faible niveau de formation de l'axe 3 (niveau collège ou infra) de 42 points de % supérieur.

**Comparaison du profil des participants chômeurs de l'axe 3 avec la moyenne des chômeurs au niveau métropolitain**

	Personnes physiques DE axe 3	DE France métrop.	Ecart (en pts de %)
% Femmes	49,8%	46,2%	+4 pts
Tranches d'âge			
Moins de 25 ans	8,7%	16,2%	-8 pts
25-49 ans	73,7%	60,7%	+13 pts
50 ans et plus	17,6%	23,1%	-6 pts
Ancienneté au chômage (DE Cat. A)			
Moins de 6 mois	25,1%	44,1%	-19 pts
<b>Longue durée (&gt; 1 an)</b>	<b>56,2%</b>	39,7%	<b>+17 pts</b>
<b>Longue durée (&gt; 1 an) - Chômeurs (BIT)</b>	<b>56,2%</b>	45,0%	<b>+11 pts</b>
Très longue durée (> 2 ans)	31,4%	20,1%	+11 pts
> 3 ans	16,4%	11,4%	+5 pts
Dernier diplôme obtenu (chômeurs de 20 à 64 ans)			
<b>CITE 0 - 2 (=collège ou infra)</b>	<b>71,8%</b>	29,8%	<b>+42 pts</b>
CITE 3 ou 4	17,0%	46,9%	-30 pts
CITE 5 à 8	11,2%	23,3%	-12 pts

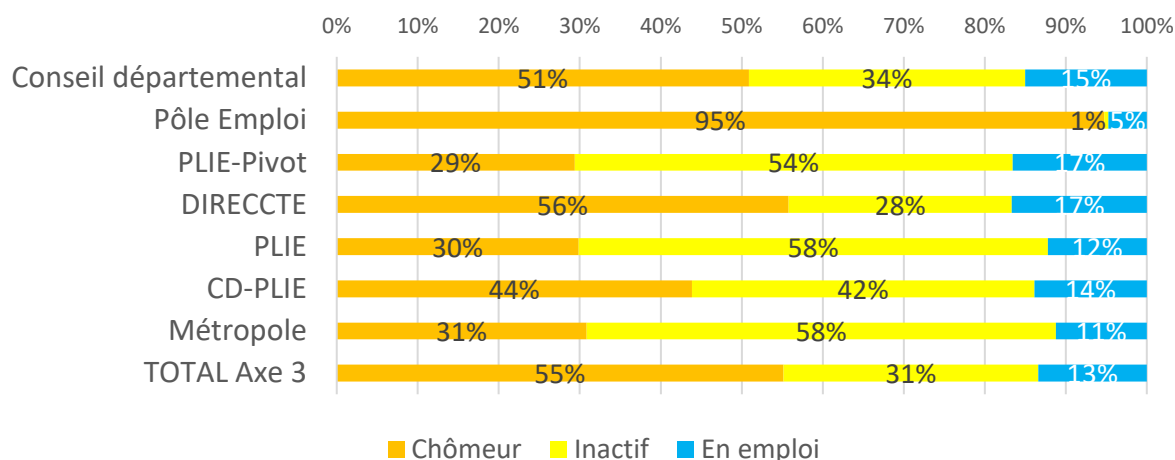


Par ailleurs, nous constatons que **24% des participants des opérations de l'axe 3 sont issus de quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville (QPV) en France**, contre 20% au titre de l'ensemble des opérations du PO FSE 2014-2020. Le ciblage d'opérations dans ces quartiers se justifie par le fait que le taux de chômage y demeure 2,7 fois plus élevé qu'ailleurs en 2017<sup>4</sup>. Ce « surchômage » dans les quartiers prioritaires est notamment attribué à la surreprésentation de catégories d'actifs moins qualifiées : les ouvriers et les employés (72,7 % des habitants des QPV en emploi, contre 42 % hors QPV), les personnes de faible niveau de formation (notamment les 300 000 jeunes de 15 à 29 ans ni en études ni en emploi ni en formation), ainsi que les personnes d'origine étrangère et les migrants.

Les seniors représentent un peu plus de 17% des personnes physiques accompagnées au titre de l'axe 3 alors qu'ils représentent plus de 23% des demandeurs d'emploi en France. Cette sous-représentation des seniors au sein de l'axe 3 est certainement liée au fait que ce public ne correspond pas à une cible spécifique dans la stratégie d'intervention de l'axe 3, et que la problématique de l'emploi des seniors n'est pas spécifiquement traitée au titre de l'axe 3 du PO FSE mais relève plus de l'axe 1.

En lien avec les objectifs prioritaires portés sur les chômeurs et les inactifs, l'axe 3 du PO FSE parvient à toucher plus de 280 000 **inactifs**, soit 31% des personnes bénéficiaires, et 55% de chômeurs. Les inactifs sont majoritaires au sein des opérations des Plie, Plie pivot et métropoles (54 à 58%).

### Statut sur le marché du travail des personnes physiques à l'entrée des opérations de l'axe 3, par gestionnaire



Selon l'enquête réalisée auprès des AGD et OI, **la logique de performance du PO FSE a été incitative pour répondre aux objectifs visés par l'axe 3.**

- 78% des AGD et OI ont opéré des choix pour **cibler les publics les plus éloignés de l'emploi**
- 78% des gestionnaires ont cherché à soutenir **de nouvelles opérations** et/ou opérateurs

Selon les territoires, le profil de participants accompagnés varie illustrant les contextes et les choix d'intervention spécifiques souhaités par les gestionnaires et les opérateurs. Par exemple, 65% des participants accompagnés en région Centre-Val de Loire au titre de l'axe 3 sont des chômeurs alors qu'en région des Pays de la Loire, ils ne sont que 41%. L'ensemble de ces éléments sont détaillés dans un livret à part présentant les déclinaisons géographiques de la mise en œuvre de l'axe 3 du PO FSE 2014-2020 (Livret « fiches régionales » de l'offre d'insertion, Juin 2019, 111 pages).

<sup>4</sup> Observatoire national de la politique de la ville, novembre 2018, CGET.



Précisons ici que des personnes accompagnées au titre de l'axe 3 peuvent être en situation d'emploi. C'est notamment le cas des personnes accompagnées qui par ailleurs sont intégrées à des chantiers d'insertion, ou les auto-entrepreneurs pour lesquels dans certains territoires (exemple du Vaucluse) des accompagnements spécifiques sont proposés afin de leur permettre de sortir des systèmes de droits et vivre uniquement de leurs activités.



## 2.3 Un poids significatif du FSE dans les politiques nationales d'insertion

### 2.3.1 14% des allocataires de l'ASS et du RSA

Sur la période 2015-2017, le volume annuel moyen de participants entrant dans une opération soutenue au titre de l'axe 3 s'élève à **405 000** dont près de 300 000 allocataires de minima sociaux (RSA principalement<sup>5</sup>).

En 2016 en métropole, on dénombre 2,08 millions d'allocataires du RSA et de l'ASS. Parmi les 1,7 million d'allocataires du RSA, 83% sont orientés vers un parcours d'insertion et 61%<sup>6</sup> d'entre eux, soit 850 000 personnes sont suivies dans le cadre d'un parcours d'insertion professionnel ou socioprofessionnel (les autres étant suivis dans le cadre d'un parcours d'accompagnement dit « social »).

Les 300 000 participants allocataires de minima sociaux qui entrent en moyenne chaque année dans une opération soutenue par le FSE au titre de l'axe 3 **représentent 14% de l'ensemble des allocataires de l'ASS et du RSA**, 18% des allocataires du RSA. Selon les régions et les stratégies d'intervention du FSE retenues par les opérateurs (concentration plus ou moins forte des opérations sur des aRSA notamment), ces taux peuvent varier : par exemple près de 20% de couverture des aRSA en Auvergne Rhône-Alpes contre 12% en Occitanie, avec d'importantes disparités infrarégionales : de 39% dans la Drôme, à 6% en Haute-Savoie, et 2% dans les Pyrénées-Orientales<sup>7</sup>). Sur la programmation 2007-2013, les bénéficiaires de minima sociaux représentaient en moyenne 63% des participants entrés dans une opération relevant d'une sous-mesure entrant dans le périmètre de l'axe 3 du POn FSE 2014-2020, ou 150 000 participants en moyenne annuelle en rythme de croisière (sur les années 2009-2012), soit un taux de couverture inférieur<sup>8</sup>.

Si l'on ne tient compte que des allocataires du RSA suivis dans le cadre d'un parcours d'insertion socioprofessionnel, **le taux de couverture s'élève à 35%**.

### 2.3.2 17% des dépenses nationales d'insertion

En 2016, **les dépenses que les départements métropolitains consacrent à l'accompagnement des allocataires** du RSA s'élèvent en moyenne à **765 M€** (et les allocations RSA s'élèvent à 9,5 milliards €)<sup>9</sup>.

Les montants dédiés à l'accompagnement du public des demandeurs d'emploi peuvent être appréhendés à partir du suivi des dépenses actives réalisé par la DARES et notamment de la nomenclature « Politique du marché du travail » élaborée par Eurostat qui classe les dépenses actives du marché du travail en 6 postes<sup>10</sup>. Le premier de ces postes, « Services du marché du travail » est constitué pour l'essentiel des dépenses de personnel et des

**MÉTHODE.** Le champ de l'insertion est un domaine **composite**, à la croisée des champs de l'action sociale et de celui de l'accès à l'emploi. En l'absence de données budgétaires unifiées sur ce périmètre, l'analyse du taux de couverture du FSE a reposé sur l'identification puis la consolidation, à partir de différentes sources, des **montants annuels moyens de crédits publics dédiés au financement de l'accompagnement des publics éloignés de l'emploi sur 2015-2016** (allocataires de minima sociaux, demandeurs d'emploi de longue durée et inactifs), en supprimant les doubles comptes.

*Ont été exclues du périmètre de dépenses pour définir ce taux de couverture :*

- Les dépenses relatives aux allocations et aux aides directes à l'embauche (emplois aidés, aides aux postes dans l'IAE)
- Les dépenses relatives à l'accompagnement des jeunes (missions locales, E2C etc.)
- Les dépenses relatives à l'accompagnement dans les territoires d'Outre-Mer

<sup>5</sup> Le système de suivi MDFSE ne permet pas de déterminer la nature (parmi les 10 existants) du minima social perçu par le participant

<sup>6</sup> L'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA en 2016, DRESS, 2018

<sup>7</sup> Voir livret des fiches régionales, juillet 2019

<sup>8</sup> Source : Presage, données D1-D2

<sup>9</sup> Source : DREES, février 2019

<sup>10</sup> Les services relatifs au marché du travail, la formation professionnelle, la rotation dans l'emploi et le partage dans l'emploi, les incitations à l'emploi, l'emploi protégé et la réadaptation, les aides à la création d'entreprises des chômeurs, les créations directes d'emploi).



prestations intégrées à l'offre de service de base de Pôle Emploi et représente 4,4 Md€ par an<sup>11</sup>. Ce poste couvre toutefois toutes les catégories de demandeurs d'emploi et pas seulement ceux visés dans le cadre de l'axe 3 du PO n. **Les montants dédiés au seul dispositif d'accompagnement global de Pôle Emploi**, qui renvoie à la 4<sup>e</sup> modalité d'accompagnement dédié aux publics en insertion, ne représentent en moyenne que **29 M€** (hors FSE) par an.

Par ailleurs, le volet « accompagnement » des salariés en IAE (État, bloc communal et régions hors département) représente **527 M€**<sup>12</sup>. Les montants dédiés aux aides au poste des salariés en insertion représentent quant à eux 830 M€ (et ne sont pas inclus).

Enfin, les crédits nationaux mobilisés chaque année par les Plie s'élèvent à **38 M€**<sup>13</sup> (auxquels s'ajoutent 55 millions de FSE).

Au total, en supprimant les doubles comptes<sup>14</sup>, **les crédits nationaux dédiés à l'accompagnement des publics en insertion en métropole peuvent être estimés à 1,34 Md€ (voir tableau ci-après).**

Le montant annuel moyen des crédits UE FSE programmés sur l'axe 3 s'élève à **230 M€ par an, soit 17% de l'enveloppe des crédits nationaux, ce qui représente une part non négligeable dans les politiques d'insertion en France métropolitaine. Le FSE joue à ce titre un effet levier important sur la mise en œuvre des politiques publiques nationales en matière d'insertion. A ce titre, comme cela est détaillé ci-après, de nombreux opérateurs de l'axe 3 ont signifié qu'ils n'auraient pas réalisé leurs opérations, ou du moins pas avec la même ampleur, sans l'intervention du FSE.**

**Principaux postes de dépenses dédiés à l'insertion des publics éloignés de l'emploi (hors allocation et aide au poste)**

	En M€
Dépenses liées à l'accompagnement des publics en insertion en 2015-2016 en métropole	<b>1 344</b>
<i>Dépenses d'insertion des départements pour les alloc. du RSA (incluant IAE et soutien aux Plie)</i>	765
<i>Crédits mobilisés par les Plie (hors département)</i>	38
<i>Dépenses d'accompagnement des salariés en SIAE (État, bloc communal et régions) BOP 102</i>	527
<i>Dépenses relatives à l'accompagnement global</i>	29
<i>Programme inclusion sociale : ESS et autres expérimentations (BOP 304)</i>	5

Source : DRESS – dépenses d'action sociale, rapport d'activité des Plie AVE 2017, ASP, rapport cour des comptes sur le financement de l'IAE

<sup>11</sup> DARES, Dépenses ciblées pour les politiques du marché du travail

<sup>12</sup> L'insertion des chômeurs par l'activité économique, Cour des comptes, 2019

<sup>13</sup> Rapport d'activité des Plie 2017, Alliance Ville Emploi

<sup>14</sup> Par exemple, les Plie mobilisent des crédits départementaux, soutiennent également l'IAE, les départements financent également l'IAE



### 3. Impact de l'axe 3 sur l'offre : les pratiques d'accompagnement de parcours

QE

*Le financement FSE a-t-il permis une amélioration de l'ingénierie des parcours ?*

*Existe-t-il des solutions différenciées de prise en charge des différents publics, quelles en sont les spécificités ?*

*Les organismes intermédiaires ont-ils réussi à mobiliser largement les acteurs du champ de l'inclusion sur les territoires ?*

Le POn rappelle que : « L'intégration des actions d'insertion dans le cadre d'un parcours d'accompagnement individualisé et renforcé s'est largement développée en France, via des dispositifs tels que le Plan local pour l'insertion et l'emploi ou le Pacte territorial d'insertion.

L'offre d'accompagnement renforcé et individualisé dans le cadre de parcours intégrés d'accès à l'emploi (c'est-à-dire combinant des actions à vocation d'insertion professionnelle et des actions sur des dimensions plus sociales) reste cependant insuffisante au regard de l'augmentation du nombre de personnes très éloignées de l'emploi.

De plus, l'ingénierie de ces parcours doit encore être améliorée : connaissance des publics et adaptation à leurs besoins. L'extension de la pauvreté touche plus particulièrement certaines catégories de personnes, notamment une partie des jeunes ainsi qu'une partie des chefs de familles monoparentales ».

Ainsi, l'axe 3 du POn vise à améliorer l'ingénierie de parcours et son efficacité pour accompagner un plus grand nombre de personnes dans le cadre de cette logique de parcours amélioré. L'accompagnement doit couvrir les besoins des personnes bénéficiaires de façon à les conduire vers une sortie positive, vers l'emploi, la formation ou la création d'activité. Durée d'accompagnement, composantes de l'accompagnement, prise en charge, orientation, ... sont autant de voies d'amélioration qui avaient été

A ce titre, la suite du rapport présente les résultats de l'évaluation permettant de comprendre si et comment les pratiques et modalités de cet accompagnement de parcours (approche globale, intensité, durée, rapport entre accompagnements collectifs et individuels, relation entre structures d'insertion dans la réalisation de l'accompagnement, ...) ont été améliorée via le FSE, et si leur efficacité permet de répondre aux besoins des personnes accompagnées.



### 3.1 L'axe 3 renforce effectivement l'accompagnement de parcours : 55% des montants UE programmés et 79% des participants

L'accompagnement de parcours financé par le FSE via l'axe 3 représente au total 79% des participants totaux de l'axe 3 et 55% des crédits UE, soit 553 M€. Ces données montrent la concentration forte du FSE sur cette modalité d'accompagnement des personnes. Au-delà de la concentration sur ce type d'accompagnement des personnes, l'accompagnement de parcours s'est structuré et amélioré depuis la période 2007-2013 : mise en place de l'accompagnement global de Pôle Emploi intégrant des interventions des interventions, plus forte coordination des interventions des différents opérateurs, ...

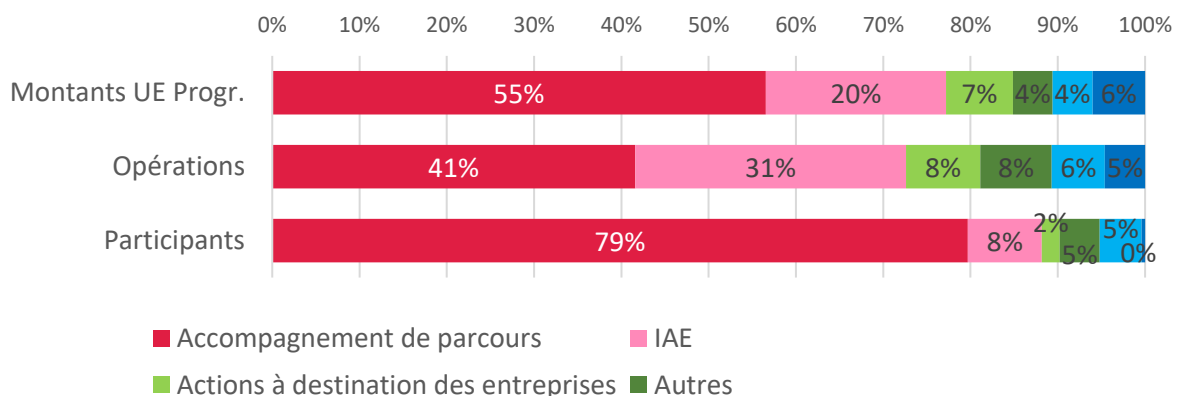
Cet accompagnement de parcours est réalisé principalement par les **Départements** (41% des participants), les **PLIE** (31% des participants) et **Pôle emploi** (21%). 7% des participants sont accompagnés par les Missions locales, l'Epide et les Ecoles de la seconde chance (E2C) notamment.

L'**insertion par l'activité économique** (IAE) représente 8% des participants et 20% des crédits, soit 202M€. Il s'agit de chantiers d'insertion à plus de 90%, que ce soit en participants ou en montants. L'IAE est intégrée dans les analyses suivantes comme une étape des parcours d'insertion.

Les 13% de participants restant se répartissent sur les opérations suivantes :

- **Des ingrédients ou étapes de parcours** (en particulier en matière de levée des freins sociaux, pour 28,5 M€).
- **Des actions à destination des entreprises** (notamment en matière de médiation emploi ou de facilitation des clauses sociales, soit 900 opérations auprès des entreprises pour 7% des crédits - 75M€), Sur ce total des actions à destination des entreprises et de manière principale : 40% sont dédiées à l'insertion de clauses sociales dans les procédures de marchés publics, 37% à la mobilisation d'entreprises et 20% à la médiation emploi. Les différentes investigations réalisées (voir paragraphe 4.6 ci-après) ont permis d'identifier des opérations intéressantes sur le sujet bien qu'il reste en retrait et constitue une voie d'amélioration importante pour la prochaine programmation.
- **Des actions d'animation territoriale** (contribuant à la gouvernance et à la lisibilité de l'offre d'insertion, soit 500 opérations pour 6% des crédits - 59 M€) et **autres actions innovantes et de l'ESS** (de type auto-école sociale, garage solidaire...). Si 78% des OI interrogés déclarent avoir opéré des choix spécifiques de mise en œuvre en termes de soutien à de nouvelles opérations ou opérateurs, on ne repère que 13 appels à projet soutenant spécifiquement l'innovation ou des actions innovantes (pour un montant limité de 3 M€ de FSE concentré sur l'OS 3). Sur ce point aussi (voir les éléments plus précis au paragraphe 5.2 ci-après), il persiste des leviers d'amélioration pour permettre l'émergence de solutions nouvelles afin de mieux répondre aux besoins des personnes les plus éloignées de l'emploi.

Montants, opérations et participants de l'axe 3, par type d'opérations, en %





## 3.2 L'accompagnement de parcours soutenu par l'axe 3 : une chaîne d'interventions mobilisant plusieurs structures

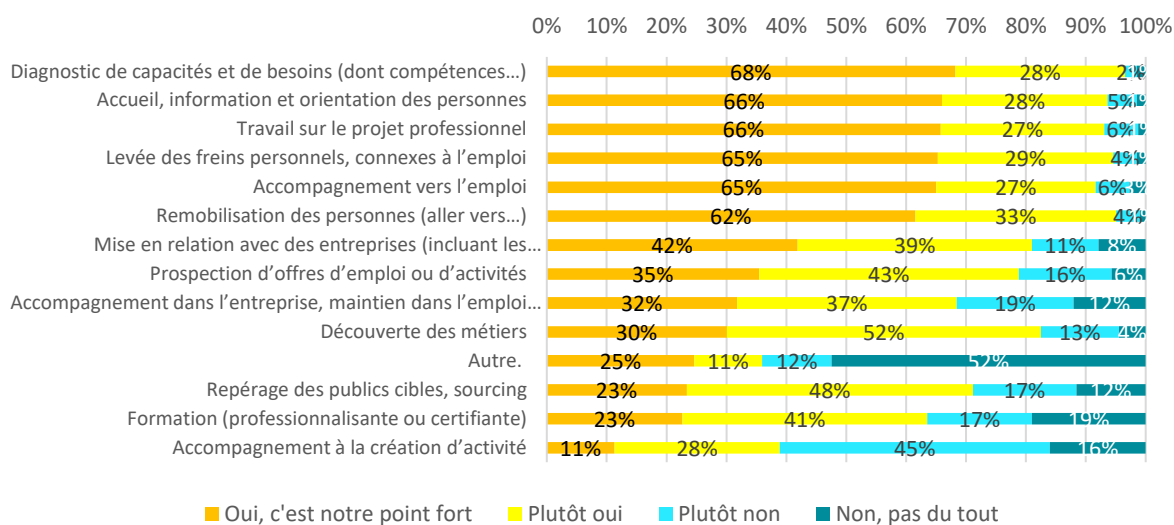
### 3.2.1 Un accompagnement couvrant des besoins allant du diagnostic au placement dans l'emploi

L'accompagnement soutenu au titre de l'axe 3 illustre un très large éventail d'interventions et ce, sur l'ensemble de la chaîne d'accompagnement (cf. diagramme suivant) et permet de matérialiser ce que l'on entend par accompagnement global. En effet, il permet de financer des interventions allant du sourcing (identification des personnes cibles) en passant par l'orientation des personnes, le diagnostic individuel permettant d'identifier les besoins des personnes, la levée des freins personnels, jusqu'à l'accompagnement dans l'emploi.

**Toutefois, si l'amont de l'accompagnement (diagnostic de compétences, diagnostic de situation, accueil-orientation des personnes...) et d'autres interventions plus au cœur de l'accompagnement (travail sur le projet professionnel, accompagnement vers l'emploi, remobilisation des personnes les plus éloignées de l'emploi...) sont décrits comme maîtrisés par les structures ; en revanche, la partie aval et plus spécifiquement l'accompagnement dans l'entreprise est moins couverte à ce jour.**

L'enquête réalisée auprès des bénéficiaires de FSE au titre de l'axe 3 illustre ces propos.

**Offre d'accompagnement proposée dans le cadre de l'axe 3 du PO FSE 2014-2020**  
(TOUS TYPES de structures confondus)



Par ailleurs, l'enquête auprès des bénéficiaires montre **une corrélation entre structures d'accompagnement et type d'offre**, dessinant des dominantes propres à chaque réseau :

- Les Missions locales, les CD et les CCAS sur l'accueil et l'orientation des personnes, ... ;
- Les Plie davantage positionnés sur l'accompagnement socioprofessionnel vers l'emploi, ainsi que la mise en relation avec des entreprises, ... ;
- Les associations en priorité sur l'accompagnement social et la levée des freins connexes à l'emploi ;
- Pôle emploi présente une dominante sur la prospection des offres d'emploi, le travail sur le projet professionnel, la mise en relation avec les entreprises, ...



Des formes d'accompagnement relativement plus atypiques ont aussi été repérées, comme :

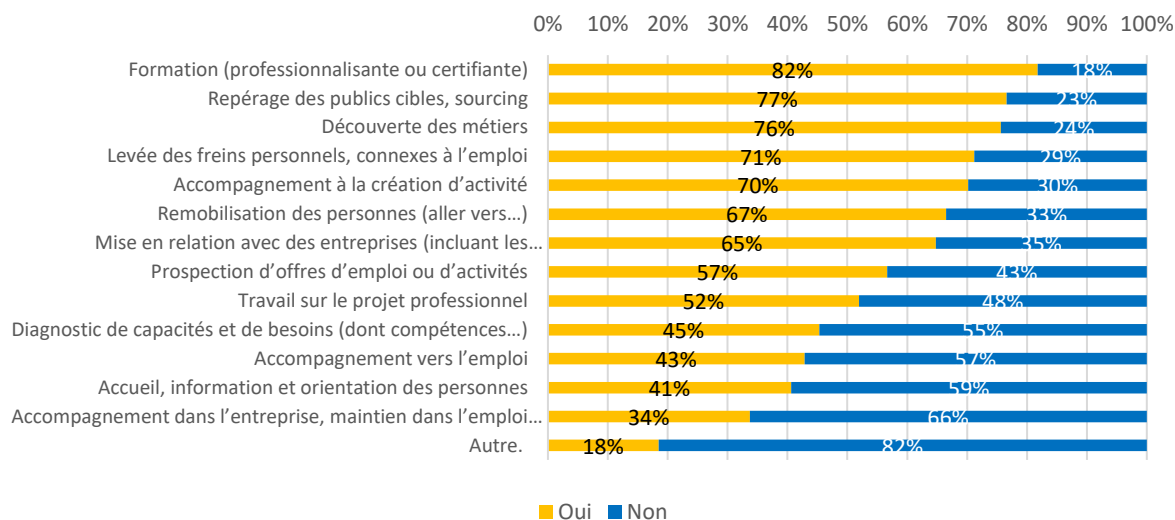
- La mobilisation de l'environnement socio-éco-institutionnel global, proposée par certaines associations et Plie pour, par exemple, « recruter des « chargés de relation/entreprises [qui] interviennent en fin de parcours pour prospecter les entreprises en fonction des profils des publics, s'assurer de la bonne intégration sur le poste de travail et assurer un suivi dans l'emploi de 6 mois » ;
- La mobilisation du triptyque « emploi-formation-accompagnement » proposée par des Conseils départementaux, dans le cadre de « la prescription de « Parcours Emploi Compétences -PEC- », destiné aux publics les plus éloignés du marché du travail, dont les travailleurs handicapés ou les résidents des quartiers prioritaires de la ville »;
- Le recours aux outils numériques proposé par quelques associations dans le cadre « d'ateliers numériques » (par exemple dans le cadre d'une « Maison Digitale » associée à des services juridiques et sociaux, ...) », ... - Association CIDFF -
- La mise en œuvre de la « clause sociale d'insertion » - Agglomération - et la « mobilisation de la Responsabilité Sociale des Entreprises -RSE » - Maison de l'emploi.

**Par ailleurs, il est intéressant de constater que l'essentiel de l'accompagnement de parcours se fait en mobilisation croisée entre plusieurs structures** (cf. *graphe suivant*) : la mobilisation de structures extérieures par les porteurs de projet est généralisée sur l'ensemble des interventions, qu'elles soient décrites comme des points forts du porteur de projet ou pas.

- Certaines pratiques sont peu développées en interne car elles relèvent de sujets pour lesquels les porteurs de projets ont peu d'expertise et préfèrent mobiliser des structures extérieures. C'est ce que l'on observe pour la formation (82% des bénéficiaires font appel à des structures extérieures sur ce point), le repérage ou sourcing des publics (77%), qui permet justement d'avoir une connaissance fine des publics et donc des besoins, ..., la découverte des métiers (76%), ...
- Et même si d'autres interventions sont décrites comme points forts par les porteurs de projet, ils mobilisent toute de même des structures extérieures : c'est le cas de la levée des freins périphériques à l'emploi, qui renvoie à des types de besoins très spécifiques (mobilité, garde d'enfants, logement, etc.) et à un suivi personnalisé adapté aux publics demandeurs, pour laquelle 71% des acteurs indiquent faire appel à des structures extérieures.



### Interventions pour lesquelles les porteurs de projet mobilisent des structures extérieures (TOUS TYPES de structures confondus)



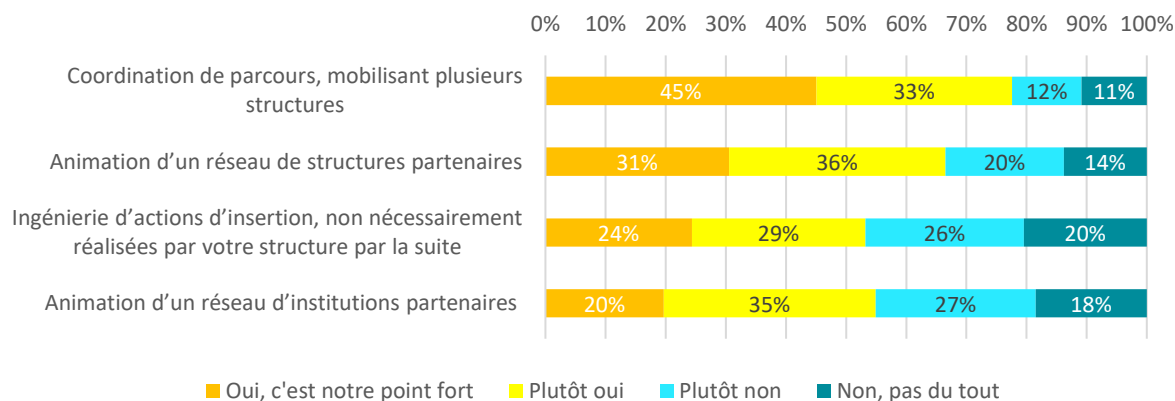
Source : Enquête en ligne auprès des bénéficiaires, EDATER-AMNYOS, juin 2019.

Selon les typologies d'opérateurs, l'internalisation est plus ou moins importante et renvoie à leur historique d'accompagnement et à leur positionnement dans le parcours. En effet, pour des acteurs comme Pôle Emploi ou les PLIE, les interventions semblent plus globales que pour certaines associations positionnées et spécialisées sur des briques de l'accompagnement.

L'accompagnement proposé et cofinancé par le FSE s'inscrit donc dans **une logique globale d'intégration et de coordination de différentes structures**. En effet, sur la base de l'enquête auprès des bénéficiaires, près de 80% des répondants indiquent assurer des fonctions de coordination de parcours mobilisant plusieurs structures et près de 70% indiquent animer un réseau de structures partenaires. Ces résultats montrent bien la dynamique partenariale qui s'est mis en place au titre des logiques de parcours financées par l'axe 3, ce qui constitue un résultat intéressant de la mise en œuvre de cet axe, et contribue à l'efficacité des parcours. En effet, le FSE a été un élément « influenceur » et « facilitateur » de logiques partenariales entre les opérateurs de l'axe 3 (élaboration d'une stratégie intégrée territoriale, modalités d'intervention et de gestion partagées, principes de conventionnement, animation collective des AGD, ...)

### Fonctions réalisées par les opérateurs de l'axe 3 du POn FSE 2014-2020

(TOUS TYPES de structures confondus)



Source : Enquête en ligne auprès des bénéficiaires, EDATER-AMNYOS, juin 2019.





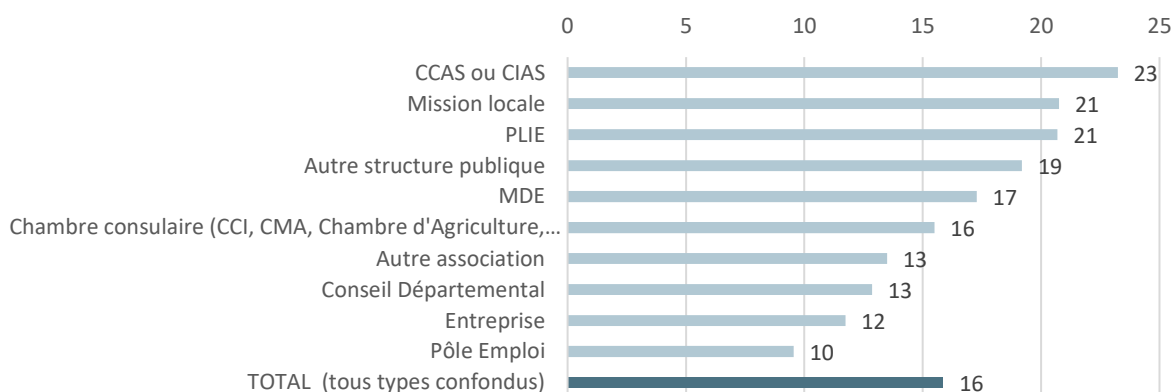
D'ailleurs, cette coordination entre acteurs de l'accompagnement apparaît organisée et **formalisée par des pratiques et processus spécifiques** :

- Entretiens tripartites réunissant physiquement l'ensemble des opérateurs ;
- Bilans écrits individualisés partagés entre l'ensemble des structures qui interviennent dans le parcours d'accompagnement (ou « **fiches de liaison** ») ;
- Temps collectifs d'échanges et de validation (de type « **comités de pilotage, commissions de suivi, instances de concertations locales, ...** ») pour permettre un suivi partagé des interventions et des personnes ;
- Dialogue de gestion inter-structures ;
- Processus de prescription et d'orientation
- ...

**Ces pratiques inter-structures constituent ainsi une des clés de réussite et de performance des accompagnements réalisés.**

Enfin précisons que la **durée moyenne d'accompagnement au sein de parcours est de 16 mois** mais varie fortement selon les opérateurs. En effet, les parcours sont de plus de 18 mois pour les CCAS/ Mission Locale/ Plie et de 12 mois ou moins pour les Départements ou Pôle emploi. Ces différences s'expliquent par la nature des accompagnements proposés par les différentes structures (accompagnement sur du plus ou moins long terme, plus ou moins global), les modalités d'accompagnement (individuelles et dans le temps) et la nature des publics accompagnés. A ce titre, les PLIE et Missions locales proposent des accompagnements assez globaux, dans le temps, et participent à la levée de différents freins socio-professionnels auprès de populations relativement éloignées de l'emploi (inactifs et jeunes notamment).

**Durée moyenne des parcours en mois, indépendamment de la durée de conventionnement de l'opération**



Source : Enquête en ligne auprès des bénéficiaires, EDATER-AMNYOS, juin 2019.



### 3.2.2 *Un déficit de solutions satisfaisantes pour la levée de certains freins sociaux*

Le retour à l'emploi des personnes qui en sont les plus éloignées doit être accompagné en tenant compte de l'ensemble de leurs freins. Un accompagnement professionnel sans le traitement des freins sociaux ne répondrait que partiellement aux besoins et aux objectifs visés de retour à l'emploi des personnes accompagnées. La logique d'intervention de l'axe 3 repose sur cette approche globale mixant réponses aux besoins professionnels et sociaux pour permettre la sortie de l'inactivité et sécuriser le retour à l'emploi.

Cette approche est notamment développée dans le cadre de l'accompagnement global proposé par Pôle emploi réalisé conjointement par un conseiller de Pôle emploi et un travailleur social du Conseil départemental. Il vise à répondre aux besoins des demandeurs d'emploi qui sont confrontés simultanément à des difficultés sociales et professionnelles. Les travaux d'évaluation<sup>15</sup> réalisés par Pôle Emploi sur l'accompagnement global précisent « que le dispositif bénéficie à de personnes particulièrement exposées aux risques d'exclusion du marché du travail et qui font face le plus souvent à des freins périphériques à l'emploi » En effet, le public suivi par Pôle Emploi est particulièrement précarisé. .

Interrogés spécifiquement sur la levée des freins sociaux, les opérateurs de l'axe 3 font état de solutions satisfaisantes (internes ou externes) concernant :

- le numérique
- la mobilité
- la formation linguistique

Cependant, il persiste des carences en termes de solutions pour le traitement de certains freins (cf graphique ci-après) et plus particulièrement concernant :

- l'aide alimentaire (*seulement 21% de solutions existantes satisfaisantes et 54% de solutions limitées voire inexistantes*)
- le logement (*respectivement 22% et 66%*)
- les troubles psychiques (*respectivement 19% et 66%*)
- la garde d'enfants (*respectivement 18% et 71%*)
- les freins sanitaires (*respectivement 21% et 62%*)

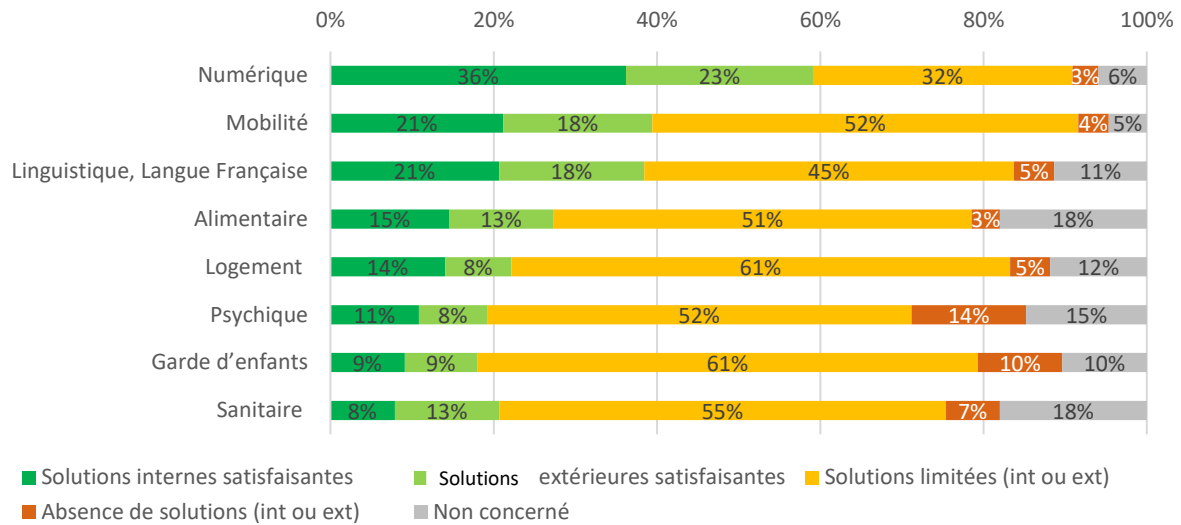
Les solutions à la levée des différents freins sociaux apparaissent donc limitées, voire inexistantes, et seront un point d'amélioration à étudier en vue de la prochaine programmation du FSE+.

<sup>15</sup> Eclairages et synthèses, N°47, Novembre 2018 « L'accompagnement global des demandeurs d'emploi : une réponse adaptée aux besoins d'un public particulièrement fragilisé », Pôle emploi.



### Identification des freins sociaux et solutions existantes

TOTAL (tous types de structures confondus)



Source : Enquête en ligne auprès des bénéficiaires, EDATER-AMNYOS, juin 2019.

Les travaux d'évaluation de Pôle emploi sur l'accompagnement global<sup>16</sup> confirment que le logement et la santé sont les principales difficultés périphériques à l'emploi, après les aspects financiers.

<sup>16</sup> Eclairages et synthèses, N°47, Novembre 2018 « L'accompagnement global des demandeurs d'emploi : une réponse adaptée aux besoins d'un public particulièrement fragilisé », Pôle emploi.



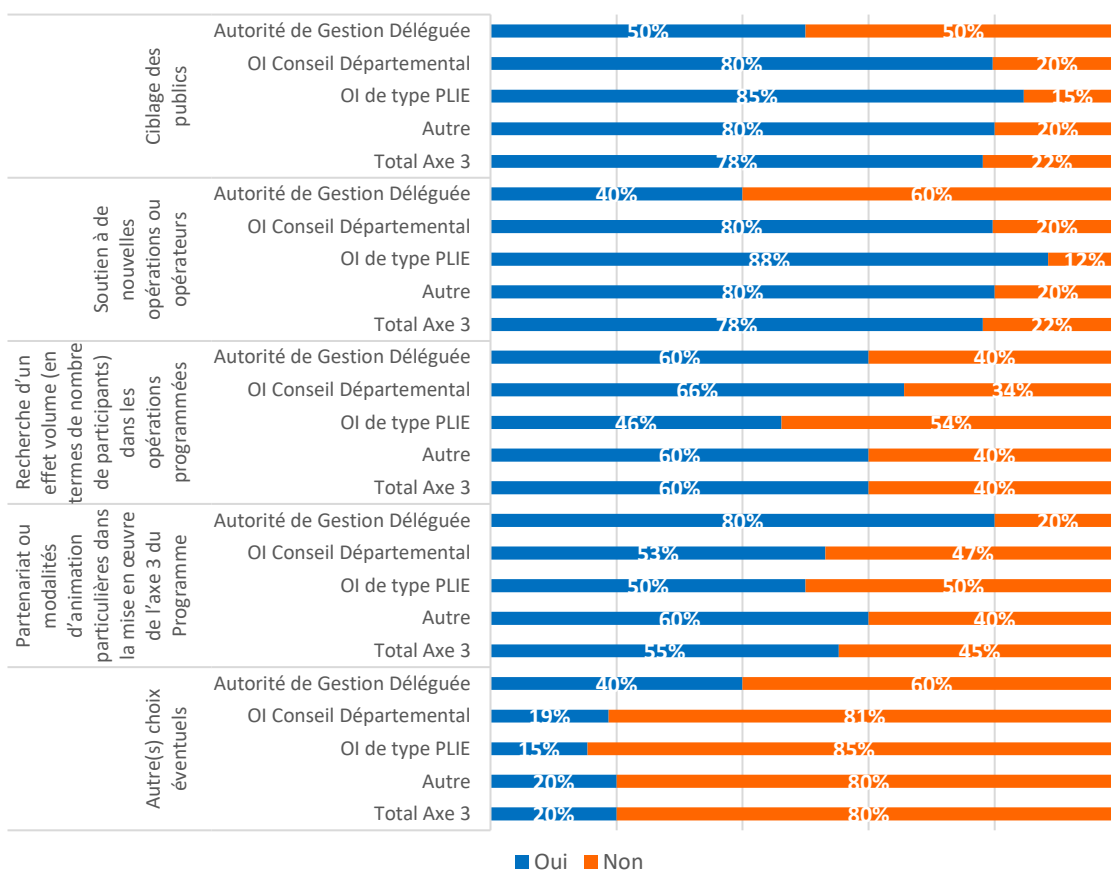
### 3.3 Diversité des pratiques et niveau d'adaptation selon les publics

#### 3.3.1 Des pratiques d'accompagnement à replacer dans des stratégies de programmation différentes selon les organismes intermédiaires

En arrière-plan des différentes pratiques d'accompagnement mises en œuvre par les opérateurs de l'axe 3, il est important de resituer les stratégies d'intervention qui les orientent :

- Les Conseils départementaux se déclarent davantage orientés que les autres OI vers la recherche d'un effet volume dans le cadre de leur accompagnement (nombre de participants) ;
- Les Plie vers le soutien à de nouvelles opérations ou opérateurs (ex : « travail avec de nouveaux prescripteurs (Restos du cœur, Croix rouge...) pour une orientation vers le public dit "invisible"»);
- Et les AGD vers la recherche de partenariats ou modalités d'animation particulière (ex : « faire formaliser des accords stratégiques entre CD et Plie d'un même département pour une meilleure coordination et une pleine efficacité de leurs politiques d'insertion »).

Choix opérés dans le cadre de la programmation 2014-2020



Source : Enquête en ligne auprès des AGD-OI, EDATER-AMNYOS, mars 2019.



### 3.3.2 Les caractéristiques formelles de l'accompagnement sont peu différenciées selon le profil des bénéficiaires

Les modalités formelles d'accompagnement (*fréquence et durée des échanges, durée du parcours, portefeuille de bénéficiaires*) sont plutôt homogènes malgré la diversité des participants (*tableau infra*). Mais si on constate quelques particularités notamment pour les jeunes (en moyenne 6 échanges par mois), ceci interroge notamment en raison du fait de besoins d'accompagnement différents entre les différents profils de participants suivis. En effet, les besoins et les intensités d'accompagnement diffèrent entre une personne au chômage et une personne en situation de handicap.

Cette situation pose la question d'une prise en compte plus différenciée des publics dans le cadre de la future programmation du FSE+ sur le volet inclusion.

#### Caractérisation des pratiques d'accompagnement (en moyenne et tout type de structures confondues) selon les profils de publics accompagnés

(Part supérieure à 50%**)	Fréquence moyenne des échanges (nbre par mois)	Durée moyenne des échanges (en min)	Nombre de pers. accompagnées par accompagnateur (portefeuille)	Durée moyenne de parcours (en mois)	Nombre de répondants
Chômeurs de plus de 24 mois	4	55	62	17	185
Inscrits à Pôle Emploi	3	53	70	16	284
Formation niveau Collège ou infra	3	52	68	15	212
Moins 25 ans	6	63	61	15	36
Plus de 50 ans	6	56	62	16	16
Bénéficiaires minima sociaux	3	52	69	16	281
Familles monoparentales	3	53	50	14	46
Situation de handicap	4	59	51	16	14
Origine étrangère	3	55	60	16	63
Femmes*	3	54	60	14	19
Habitants QPV*	5	48	107	17	16
<b>Moyenne axe 3</b>	<b>4</b>	<b>53</b>	<b>70</b>	<b>16</b>	<b>406</b>
<b>Ecart moyen</b>	<b>1,0</b>	<b>2,8</b>	<b>9,5</b>	<b>0,8</b>	

\*profils de publics identifiés via la réponse « autre situation majoritaire », précisée avec la question ouverte (« précision relative à une autre situation »), recodée et traitée.

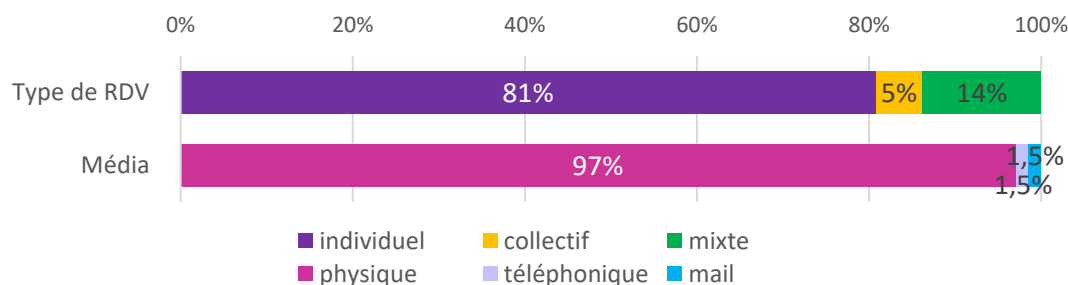
\*\*Publics représentant plus de 50% des participants des structures bénéficiaires répondantes

Source : Enquête en ligne auprès des bénéficiaires, EDATER-AMNYOS, juin 2019.

Les accompagnements individuels et en présentiel dominant très largement les pratiques (couvrant respectivement 81% et 97% des modalités d'échange), au détriment d'autres formes d'accompagnement collectif ou à distance, alors même que le collectif est reconnu comme une forme d'accompagnement stimulant l'autonomie, la prise d'initiative et l'entraide des publics ciblés.

#### Modalités des échanges avec les personnes accompagnées

TOTAL (tous types de structures confondus)



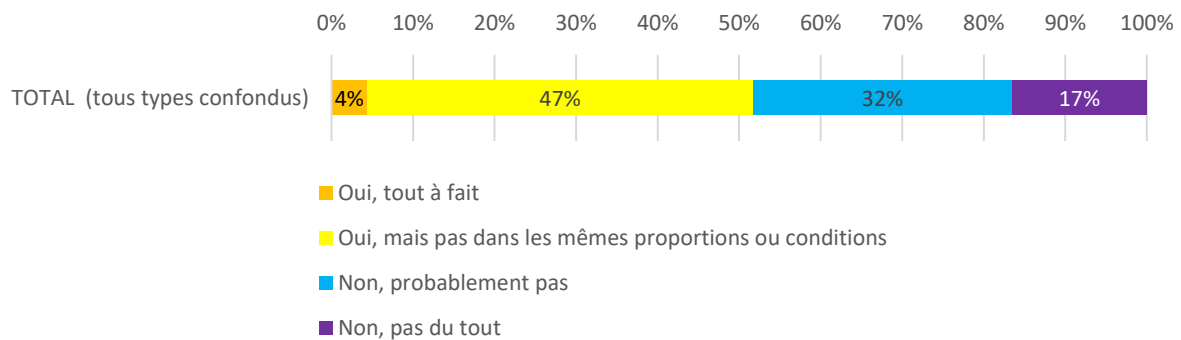
Source : Enquête en ligne auprès des bénéficiaires, EDATER-AMNYOS, juin 2019.



### 3.4 Des accompagnements qui ne seraient pas réalisés sans le soutien du FSE ou avec une envergure moindre

Près de la moitié des structures d'insertion (49%) déclare qu'elles ne proposeraient pas ou probablement pas d'accompagnement sans le soutien du FSE. 47% des structures soulignent que si l'intervention du FSE ne conditionne pas strictement l'accompagnement qu'elles proposent, celle-ci détermine nettement son envergure (nombre de personnes accompagnées) et les conditions de sa mise en œuvre (sécurisation financière des opérations).

#### L'opération d'accompagnement des personnes éloignées de l'emploi existerait-elle SANS le soutien du FSE ?



Source : Enquête en ligne auprès des bénéficiaires, EDATER-AMNYOS, juin 2019.

#### Ce conditionnement au soutien du FSE est plus marqué pour certains acteurs de l'insertion :

- Près de **70% des Plie** et 57% des Missions locales indiquent qu'aucun accompagnement ne serait proposé par leur structure sans ce soutien ;
- 68% des Conseils départementaux et 52% des CCAS considèrent plutôt que l'envergure et les conditions de leur accompagnement dépendent fortement de ce soutien.



## 4. Résultats et impacts de l'axe 3 sur les publics

*Quelle est l'efficacité des dispositifs d'accompagnement cofinancés, les conditions du retour à l'emploi ? Quelle est la capacité des dispositifs d'accompagnement renforcé à permettre l'amélioration de la situation des publics très éloignés de l'emploi et/ou vulnérables ?*

*Existe-t-il pour ces publics d'autres critères d'efficacité que le retour en emploi, comme la levée des freins à l'emploi ? Comment cette dernière se traduit-elle et quels en sont les gains principaux ? Existe-t-il un suivi de la situation des différents publics lorsqu'ils sont sortis de l'accompagnement ?*

*Quelle est l'efficience des dispositifs mis en place ?*

La construction de parcours intégré vise à favoriser l'insertion professionnelle des personnes confrontées au risque de pauvreté et d'exclusion.

Les résultats analysés sont de deux ordres en fonction du statut à l'entrée du parcours de la personne accompagnée :

- Les **sorties dites positives** : retour à l'emploi, création d'activité, accès à la formation
- La **sortie de l'inactivité** pour les publics inactifs lors de leur entrée dans l'opération

Les résultats sur ces deux dimensions apportent des éclairages plus spécifiques sur la nature des accompagnements dispensés et les moyens consentis, permettant ainsi d'analyser les différents attendus de la mise en œuvre de l'axe 3, à savoir le renforcement des parcours et le retour à l'emploi des personnes accompagnées.





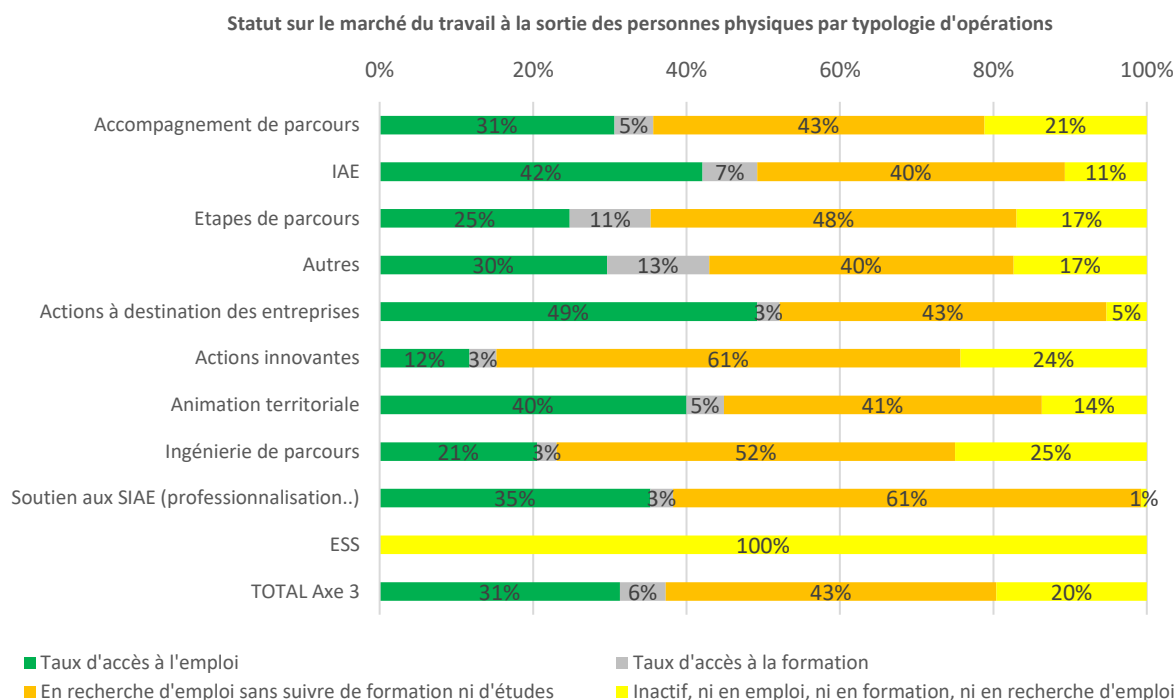
## 4.1 L'impact positif du FSE sur les participants : 37% de sortie positive à l'issue des opérations

L'axe 3 du Pon FSE a pour cible à l'horizon 2023 un peu plus 2 millions de participants, dont un tiers d'inactifs à l'entrée de l'accompagnement, et un taux de retour à l'emploi de 28%.

Selon les données arrêtées au 22 octobre 2018, sur les 1,4 million de participants, **31% des personnes physiques bénéficiaires de l'axe 3 du POn FSE présentent une sortie vers l'emploi ou l'activité** (14% en emploi durable, 6% en emploi temporaire, 7% en emploi aidé, 4% en indépendant), **et 6% en formation, soit au global 37% de sortie positive à l'issue de leur parcours** (dans les 4 semaines après la dernière opération du parcours).

A ce jour, seules les sorties en formation sont inférieures aux objectifs : 6% contre 9% visés.

Les typologies d'opérations financées par le FSE au titre de l'axe 3 contribuent cependant de manière très différente aux résultats constatés. Ainsi, les actions à destination des entreprises, bien que peu représentées au sein de l'axe 3 (2% des participants totaux), sont celles qui ont les effets les plus importants sur le retour à l'emploi (49% de personnes en emploi), viennent ensuite les opérations de l'IAE (42%).



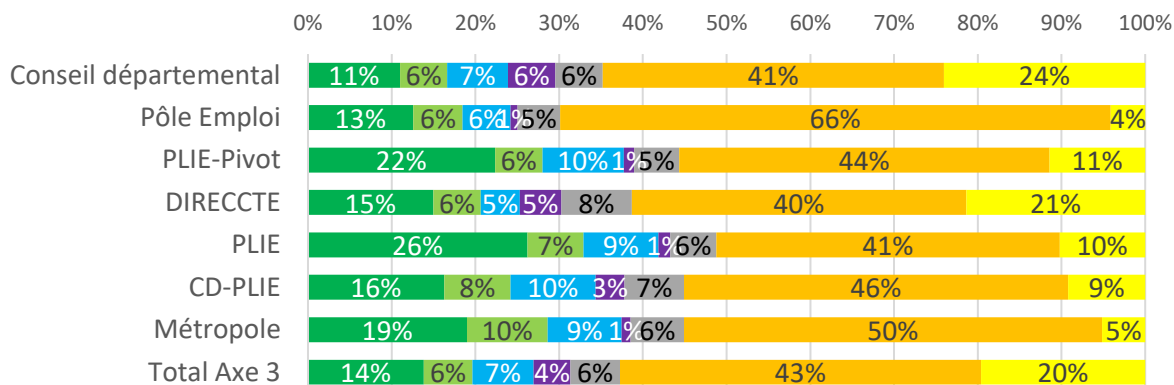
Si l'on compare ces données à celles de la période 2007-2013 pour les 9 mesures concernant l'inclusion, les taux de sortie positive sont quasi-identiques (38% à la fin de la programmation 2007-2013). Cependant, la programmation actuelle a permis d'obtenir les mêmes résultats de sortie positive en accompagnant des personnes plus éloignées de l'emploi. Les chômeurs de longue durée représentent 56% des personnes accompagnées sur 2014-2020 contre 39% sur la précédente programmation, les inactifs 31% des personnes accompagnées contre 19% précédemment, les bénéficiaires de minima sociaux 74% contre 63% précédemment.

Les taux d'accès à la formation étaient en revanche meilleurs puisqu'ils se situaient en fin de programmation précédente à 9% (soit 3 points de différence avec les résultats actuels). C'est un point sur lequel des évolutions devront être apportées pour la future programmation du FSE+ sur le volet inclusion.



On constate également des différences sur les résultats en fonction du gestionnaire, ceux-ci sont plus élevés au niveau des Plie (49% de sortie positive dont 26% d'emploi durable), suivis par les Plie-pivot (45%), les CD (35%) et PE (30%).

### Statut sur le marché du travail des personnes physiques à la sortie des opérations de l'axe 3, par gestionnaire



- Accède un emploi durable (CDI ou CDD de + 6 mois)
- Accède à un emploi temporaire (intérim, CDD de moins de 6 mois)
- Accède à un emploi aidé, yc. IAE
- Accède à une activité d'indépendant, création d'entreprise
- Suit des études ou une formation (Accès à la formation)
- En recherche d'emploi sans suivre de formation ni d'études
- Inactif, ni en emploi, ni en formation, ni en recherche d'emploi

Ces résultats doivent s'analyser au regard de variables clefs, explicatives des différences entre services gestionnaires : les pratiques d'accompagnement (durée des parcours ou fréquence des échanges entre la structure d'accompagnement et le participant, nombre d'opérations mobilisées), les moyens alloués et fondamentalement le profil des publics qui n'est pas homogène selon le type de service gestionnaire.

- Durée de parcours : 16 à 17 mois pour les Plie et Plie pivot, 10 pour les CD, 9 pour Pôle emploi, selon les données de suivi MDFSE (l'enquête AGD-OI fait état de durée plus longue : 23 mois pour les Plie et 12 mois pour les CD)
- Fréquence des échanges ou rencontres par mois : 3 en moyenne (2,5 pour les OI-CD et près de 4 pour les OI de type Plie) pour une durée moyenne des échanges de 1h (Plie comme CD) (Source : *Enquête AGD-OI*)
- Nombre d'opérations par personne physique :
  - 2,3 opérations par personne physique pour les Plie pivot, 2,1 pour les Plie, 1,4 pour les CD ou PE. *Nota* : Ne sont pas prises en compte les éventuelles autres opérations mobilisées dans le parcours hors cofinancement POn FSE (notamment les PO régionaux).
  - Selon l'enquête auprès des AGD et OI, 66% des CD déclarent rechercher un effet volume (nombre de participants) contre 46% des Plie et 60% des AGD. Inversement, 81% des Plie déclarent avoir renforcé significativement la qualité des parcours contre 58% des CD.



▪ Coût unitaire total :

- La logique de performance du PO n FSE induit une programmation d'opérations de plus grande envergure pour 65% des AGD/OI et une focalisation sur les publics les plus éloignés de l'emploi pour 58% d'entre eux.
- En revanche, cette logique de performance n'induit que pour 29% des AGD/OI un regard sur le coût unitaire par participant et pour 40 % d'entre eux une recherche d'efficacité en termes d'insertion. Il en résulte des écarts importants entre opérateurs en termes de coûts unitaires (rapport de 1 à 4 selon les opérateurs).

▪ Profil des publics accompagnés de l'axe 3 :

Les personnes les plus exposées à des facteurs de précarité sur le marché du travail sont ici définies comme les demandeurs d'emploi et les inactifs de faible niveau de diplôme -Cite 0-2- parmi les bénéficiaires de minima sociaux et/ou dans une famille monoparentale et/ou d'origine étrangère.

- 62% des personnes bénéficiaires d'opérations au titre de l'axe 3 sont ainsi surexposées sur le marché du travail

Gestionnaires	Total des personnes physiques de l'Axe 3	Représentation du public surexposé sur le marché du travail au sein de l'Axe 3	
CD	516 625	311 786	60%
Pôle Emploi	161 211	112 304	70%
PLIE-Pivot	85 900	51 095	59%
DIRECCTE	84 621	52 367	62%
PLIE	42 735	27 082	63%
CD - PLIE	16 014	9 882	62%
Metro. France	12 014	6 408	53%
<b>Total Axe 3</b>	<b>907 750</b>	<b>563 364</b>	<b>62%</b>

- La précarité du public accompagné par Pôle Emploi est particulièrement marquée



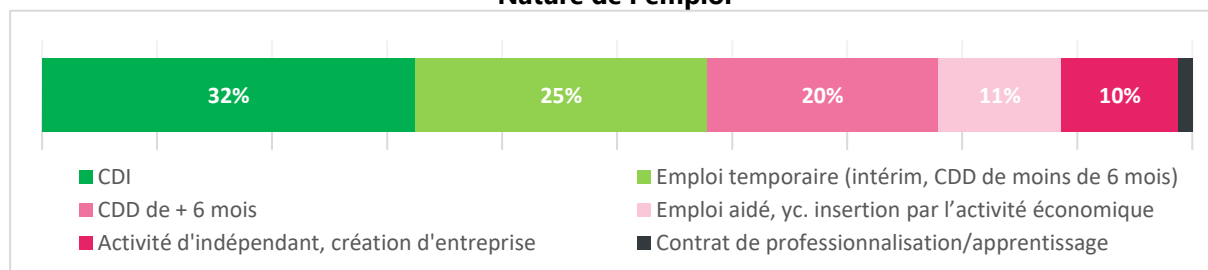
## 4.2 Des sorties en emploi qui semblent durables pour les publics prioritaires

**MÉTHODE.** Une enquête auprès d'un échantillon de 1 500 participants très éloignés de l'emploi (*chômeurs ou inactifs, bénéficiaires des minima sociaux, de faible niveau de qualification*), ayant terminé leur accompagnement depuis plus d'un an (1 an et demi en moyenne) a été menée pour les besoins de l'analyse contrefactuelle.

Cette enquête fournit un éclairage utile pour apprécier la qualité et la durabilité des sorties vers l'emploi de ce public. Les données sont mises en perspective avec les résultats des enquêtes à 6 mois réalisées par la DGEFP qui incluent un échantillon de participants de l'axe 3 représentatif.

**D'après l'enquête réalisée<sup>17</sup>, plus de la moitié des emplois occupés par les participants (chômeurs et inactifs) les plus éloignés du marché du travail environ 1 an et demi après leur fin de l'accompagnement sont des emplois « durables » (CDI ou CDD de + de 6 mois).** En outre, 32% des emplois sont des CDI. Cette proportion de CDI est très proche de celle observée dans le cadre de l'enquête à 6 mois<sup>18</sup> (réalisée en 2019) lorsque l'on focalise sur les participants chômeurs et inactifs à l'entrée (27%).

Nature de l'emploi

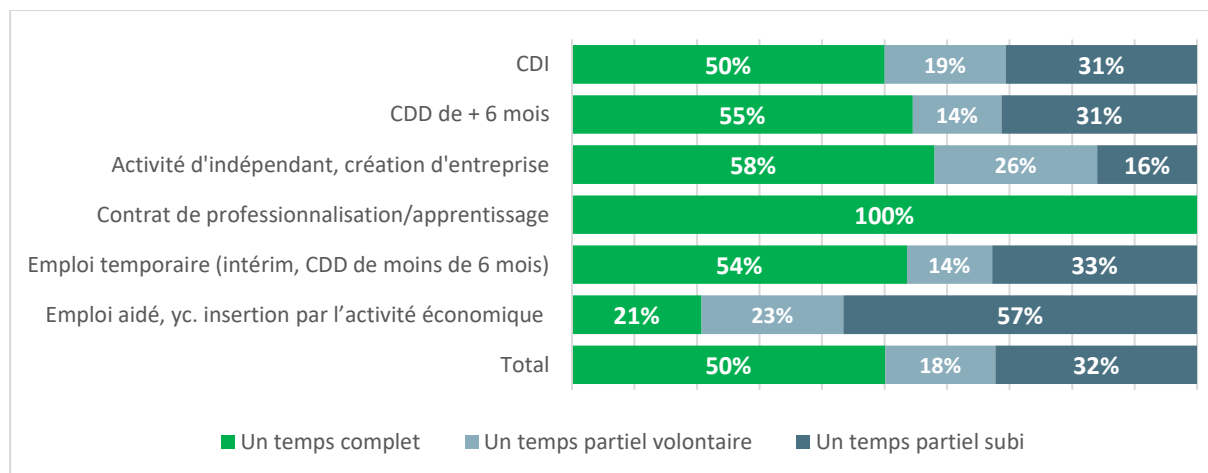


Source : Enquête auprès d'un échantillon de 1 500 participants très éloignés du marché du travail, Amnyos-Edater

**50% des emplois occupés sont des temps complets** : 18% correspondent à des emplois à temps partiel volontaire et 32% à temps partiel subi. **La même répartition entre temps complet et partiel est observée dans les résultats de l'enquête à 6 mois.**

La proportion de temps complet varie en fonction de la nature de l'emploi : après les emplois aidés, les CDI sont les contrats où l'on retrouve la plus faible proportion de temps complet.

Nature de contrat selon la nature de l'emploi



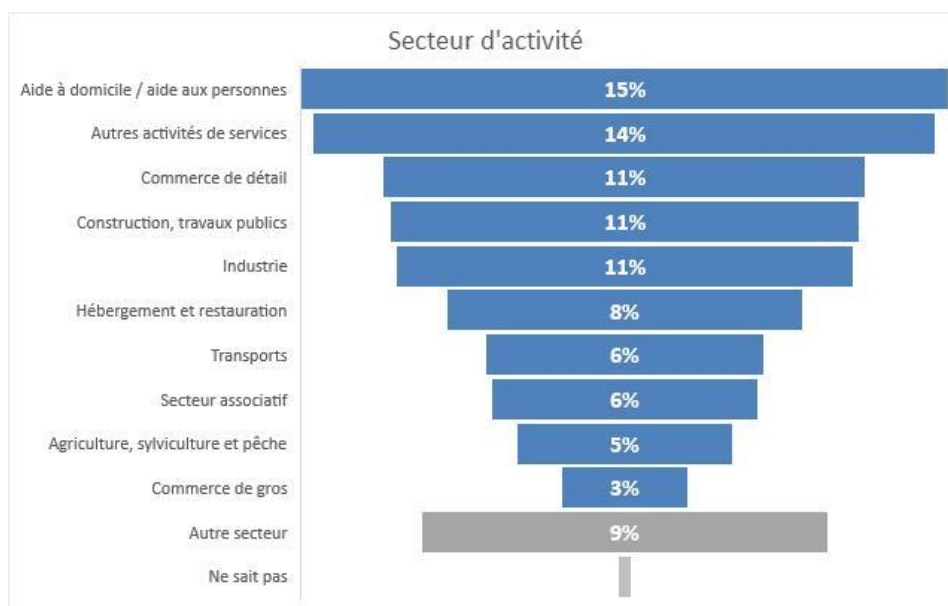
<sup>17</sup> Détails méthodologiques sur l'enquête en annexe 2.2

<sup>18</sup> Source : [Résultats de l'enquête 2019 sur les « sortants à 6 mois » du PO n FSE](#), Amnyos-Edater



Source : Enquête auprès d'un échantillon de 1500 participants très éloignés du marché du travail, Amnyos-Edater

Près de **66% des emplois obtenus sont proposés par des structures privées**. C'est 11 points de pourcentage de plus que la proportion d'emploi « privé » observé dans le cadre de l'enquête à 6 mois (55%). Une variété de secteurs d'activité est représentée, avec toutefois une large représentation des métiers de services et plus spécifiquement de **l'aide à la personne (15% des personnes interrogées sont en emploi dans ce secteur)**. Selon l'analyse réalisée par Pôle emploi en 2016<sup>19</sup>, les demandeurs d'emploi recherchent le plus fréquemment un emploi dans les métiers du service et plus spécifiquement du service à la personne et les tendances de créations d'emploi pour 2019 confirment cette place importante (près de 60 000 offres d'emploi selon Adecco Analytics dont près du tiers pour les services domestiques).



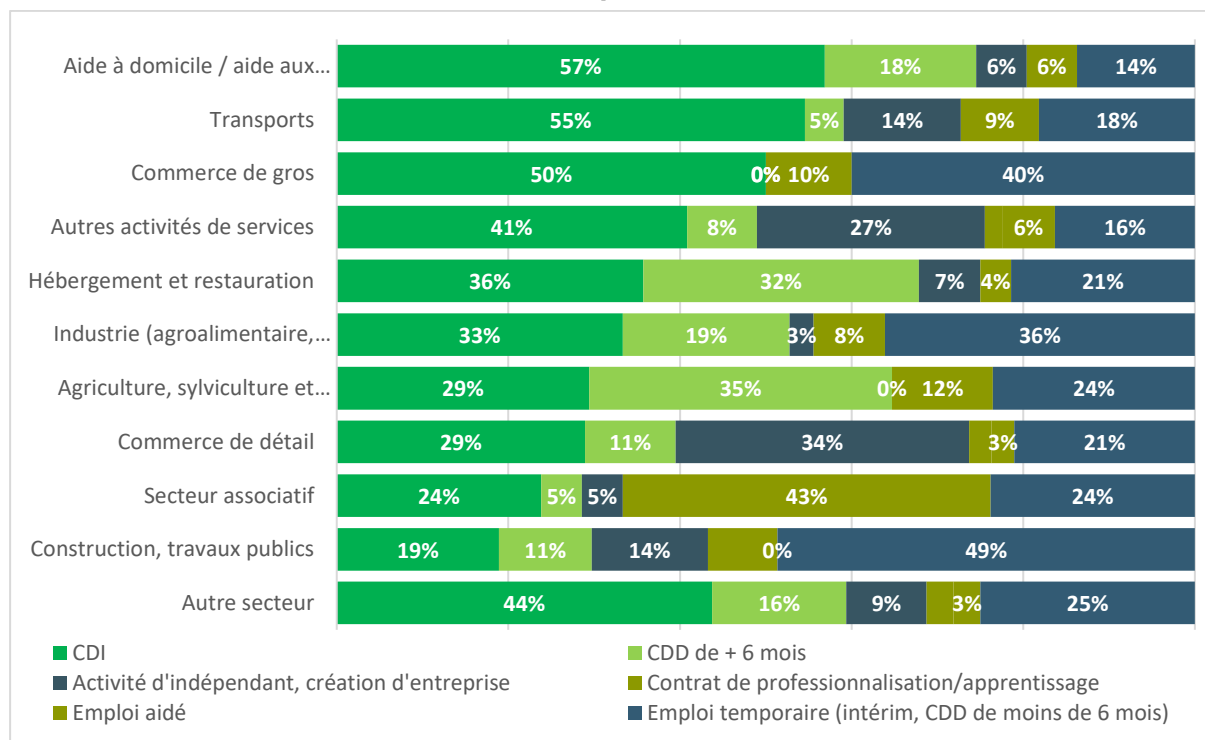
Source : Enquête auprès d'un échantillon de 1500 participants très éloignés du marché du travail, Amnyos-Edater

<sup>19</sup> Eclairages et synthèses N°25 « Portrait statistique de demandeur d'emploi : 20 ans d'évolution », Octobre 2016, Pôle emploi



De plus, le secteur d'activité de l'aide à la personne est le secteur qui propose le plus d'emplois durables (75%).

### Nature du contrat par secteur d'activité

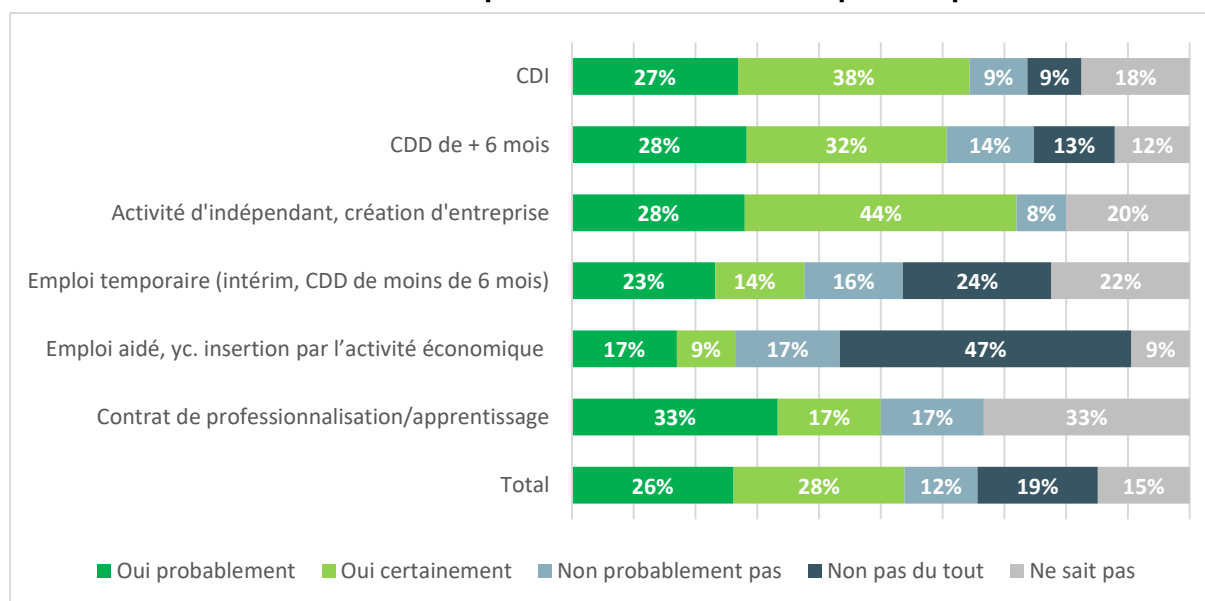


Source : Enquête auprès d'un échantillon de 1 500 participants très éloignés du marché du travail, Amnyos-Edater

### Plus de la moitié des personnes (53%) très éloignées de l'emploi à l'entrée des opérations ayant obtenu un emploi se projette sur le moyen terme dans leur entreprise (2 à 3 ans)

On observe une corrélation entre nature de l'emploi et projection dans l'entreprise par les participants : plus l'emploi est « durable » (CDI et CDD + 6 mois), plus les personnes se projettent dans l'entreprise.

### Proportion de participants en emploi qui se projettent de manière certaine ou probable à 2-3 ans dans leur entreprise selon la nature de l'emploi occupé

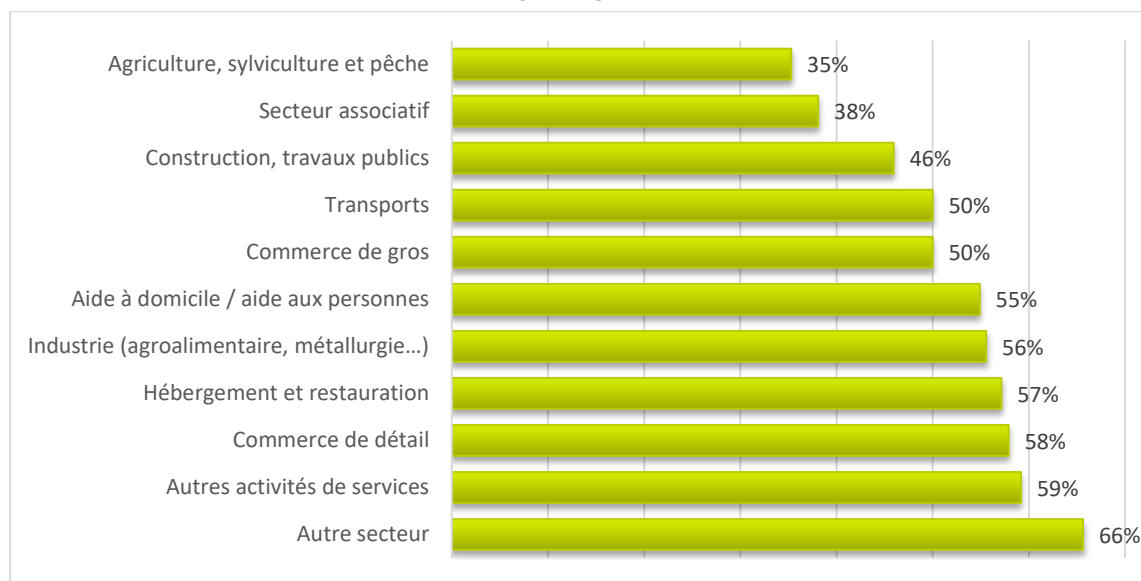




Source : Enquête auprès d'un échantillon de 1 500 participants très éloignés du marché du travail, Amnyos-Edater,

Enfin, dans la plupart des secteurs d'activités, plus de la moitié des personnes se projette dans l'emploi qu'elles occupent actuellement, laissant supposer une certaine pérennisation de leur situation. Ce qui, compte tenu des objectifs recherchés par l'intervention du FSE en matière de retour à l'emploi, semble être un point très positif.

### Proportion de participants qui se projettent de manière certaine ou probable à moyen terme dans l'entreprise, par secteur d'activité



Source : Enquête auprès d'un échantillon de 1500 participants très éloignés du marché du travail. Amnyos-Edater

Plusieurs **facteurs, issus du croisement de l'ensemble des travaux évaluatifs réalisés dans le cadre de la présente étude, peuvent expliquer l'insertion durable des personnes accompagnées** dans l'emploi :

- **Profil des participants** : les enquêtes à 6 mois montrent bien que le niveau d'éducation impacte le taux de retour à l'emploi (plus le niveau est faible et moins le taux de retour à l'emploi est élevé), tout comme l'âge des participants (plus les personnes sont jeunes, plus le taux d'insertion est élevé) ;
- **Caractéristiques inhérentes aux bénéficiaires**: volonté et motivation de la personne suivie ; autonomie et capacité d'adaptation ; présence plus ou moins forte de freins personnels périphériques (« Mobilité, Hygiène, Langue, Numérique, budget » ; « logement » ; « garde d'enfant », ...) ;
- **Conditions relatives aux représentations diffusées dans la société** : changement de regard vis-à-vis de publics spécifiques (« changer la vision des employeurs sur les habitants résidant en QPV ou le handicap et leurs méthodes d'intégration : considérer ces candidats comme de futurs collaborateurs et non plus comme des pauvres à insérer ») ;
- **Conditions relatives aux modalités d'accompagnement privilégiées** :
  - Accompagnement individualisé (« de type coaching, ... »), basé sur la proximité et la disponibilité du référent (qui précise ce que doit être un accompagnement de qualité),
  - avec un référent unique (« contact direct avec le même conseiller pour une stabilité dans l'accompagnement), avec un volume de personnes accompagnées limité (« nombre de bénéficiaires restreint en accompagnement »),





- ↳ accompagnement dynamique (« avec des rencontres régulières », « conjugué à un suivi dans le temps, jalonné d'étapes de parcours » ...), pluridisciplinaire (« prise en compte globale de la situation de la personne », « incluant la levée des freins périphériques à l'emploi, ... ») et partenarial (« institutionnel ; entreprises ; autres, ... », avec « une bonne communication entre les acteurs », « mobilisation de l'intelligence collective », « travailler beaucoup plus en synergie sur le territoire »), privilégiant l'immersion dans le monde professionnel (« stages effectués lors de la formation » ...), etc. ;
- **Conditions relatives aux-savoir-faire des structures d'accueil :**
  - ↳ forte expertise (« bonne connaissance des métiers, travail sur un projet professionnel réaliste avant toute recherche d'emploi », ...),
  - ↳ solide méthodologie (« mettre en œuvre une méthodologie de parcours intégré associant une mise en activité, un soutien individuel par un référent, l'enchaînement des étapes et la sécurisation des parcours »,...),
  - ↳ accompagnement respectueux de la personne (« qualité de la relation », « relation de confiance »...), implication qui dépasse le seul temps de l'action (« avec suivi y compris après action », ...), favorisant des parcours progressifs (« sortir de l'isolement, reprise de confiance en soi, travail sur les freins sociaux, préparation à la reprise de formation, accès à la qualification puis à l'emploi »),...
- **Conditions liées au contexte socio-économique :** les territoires présentant les dynamiques économiques les plus favorables sont ceux sur lesquels les taux de retour à l'emploi sont supérieurs. Sur ce point également, les enquêtes à 6 mois ont mis en exergue des taux d'insertion à 6 mois des participants relevant de régions les plus développées (39,3%) en moyenne supérieur de 4 points à celui de participants relevant de régions de catégorie 2 (en transition). L'écart est identique pour les participants défavorisés : 38,1% de taux d'insertion pour les participants issus de régions les plus développées, contre 33,9% des régions en transition.

**Ces différents éléments démontrent que les interventions du FSE en matière d'ingénierie de parcours impactent directement l'insertion durable des participants.**



### 4.3 Des résultats positifs outre le retour à l'emploi : 59% des inactifs ont évolué positivement, 34% d'une situation d'inactivité à demandeur d'emploi

Le POn FSE vise à accompagner les personnes les plus éloignées de l'emploi, aussi le retour à l'emploi ne peut-elle être le seul critère de l'évolution des personnes bénéficiant des accompagnements. En effet, la sortie de l'inactivité doit également être considérée. A ce titre, les résultats de la sortie d'inactivité illustrent cet impact des interventions du FSE : **59% des inactifs bénéficiaires de l'axe 3 du POn FSE ont évolué positivement dans leur parcours : vers l'emploi ou la création d'activité (19%), vers la formation (6%) ou encore vers une situation de demandeur d'emploi (34%).**

Les CD-Plie communs, Plie Pivot et Métropoles obtiennent les taux d'évolution positive les plus élevés (84% des participants inactifs à l'entrée évoluent positivement), suivis des Plie (77%), mais sur des volumes bien moindre que les CD (50%), ces derniers représentant plus de 60% du total des inactifs.

Pôle Emploi s'adresse aux demandeurs d'emploi inscrits et intervient donc très peu auprès d'inactifs.

	Inactifs à l'entrée	Sortie DE	Sortie activité	Sortie formation	total évolutions positives	écart à la moyenne
CD	180 974	28%	16%	6%	50%	-9%
Pôle Emploi	859	23%	19%	8%	50%	-9%
Direccte	23 354	26%	18%	9%	53%	-6%
PLIE	25 072	48%	24%	5%	77%	18%
PLIE-Pivot	46 990	50%	26%	8%	84%	25%
CD - PLIE	6 828	53%	23%	8%	84%	25%
Métropole	7 079	46%	31%	7%	84%	25%
<b>Total</b>	<b>291 156</b>	<b>34%</b>	<b>19%</b>	<b>6%</b>	<b>59%</b>	<b>0%</b>

54% des OI/ AGD déclarent par ailleurs obtenir des résultats significatifs sur **la levée des freins socio-professionnels, indispensables pour permettre un retour à l'emploi à moyen terme des personnes accompagnées.**

L'étude de cas du Maine-et-Loire<sup>20</sup> offre par exemple une lisibilité sur **l'impact de ces actions de levée de freins sur les suites du parcours.** Une plateforme mobilité a été mise en place pour coordonner les actions en faveur de la mobilité sur le territoire et assurer une mutualisation et pérennisation des financements associés. Cette plateforme au budget de 200 000€ /an (50% de FSE) pour 373 entrées en 2018 (55% de bénéficiaires du RSA, 33% d'inactifs), présente les résultats suivants :

- 99% des participants entament une nouvelle étape de parcours à la sortie
- 94% des inactifs deviennent demandeurs d'emploi
- 57% des usagers ont indiqué avoir évolué dans leur recherche d'emploi (confiance en soi...).

Toutefois, les apports de la plateforme restent sous-utilisés par les accompagnateurs dans la poursuite du parcours : **40% des accompagnateurs de parcours des bénéficiaires ne se sont pas appuyés sur les recommandations proposées par la plateforme** (alors même que la plateforme contribue à la formation des accompagnateurs et que ceux-ci félicitent la qualité de la plateforme : « Un accès et des échanges faciles, « Des conseils de qualité »...).

<sup>20</sup> Détails dans le cahier en annexe regroupant l'ensemble des études de cas réalisées



## 4.4 L'impact sur les participants des parcours avec composante sociale

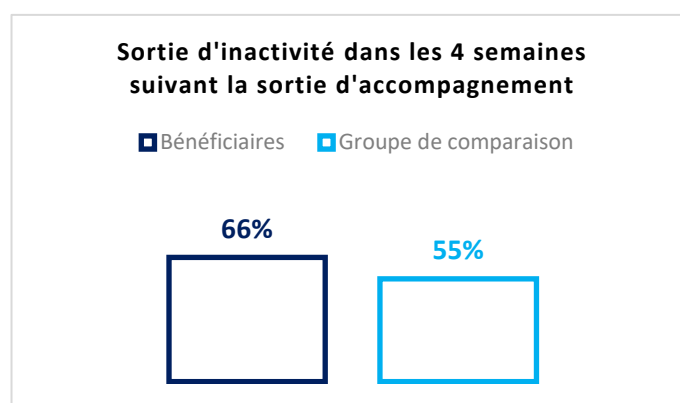
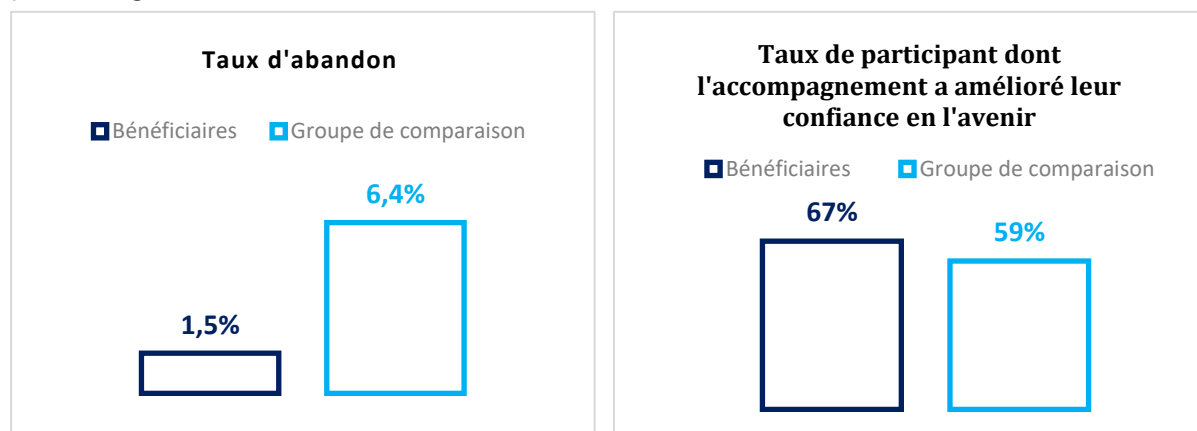
**MÉTHODE.** Une analyse contrefactuelle a été conduite pour apprécier l'impact des accompagnements de parcours à composante sociale (dit « groupe bénéficiaires », présentant des actions spécifiques relative à la levée des freins sociaux) par rapport aux parcours sans composante sociale particulière (dit « groupe de comparaison », « à public équivalent » (voir descriptif méthodologique en annexe).

La capacité à activer des opérations à caractère social (en particulier la levée des freins sociaux : garde d'enfants, mobilité...) est censée favoriser une prise en charge complète des besoins des publics en insertion et *in fine* leur accès à l'emploi. Les travaux réalisés ont consisté à mesurer la plus-value des parcours intégrant un accompagnement à composante sociale.

### 4.4.1 Un impact positif sur la réduction du taux d'abandon (-5 pts), sur la confiance en l'avenir (+8 pts) et sur la sortie d'inactivité (+11 pts)

Les participants à un accompagnement intégrant une composante sociale ont un taux d'abandon moyen significativement plus faible que celui observé au sein du groupe de comparaison (-5 points de pourcentage). Ils sont également significativement plus nombreux à souligner une amélioration de leur confiance en l'avenir après l'accompagnement.

On constate également que les bénéficiaires inactifs à l'entrée sont plus nombreux à sortir de l'inactivité en fin d'accompagnement social que le groupe de comparaison (+11 points de pourcentage).



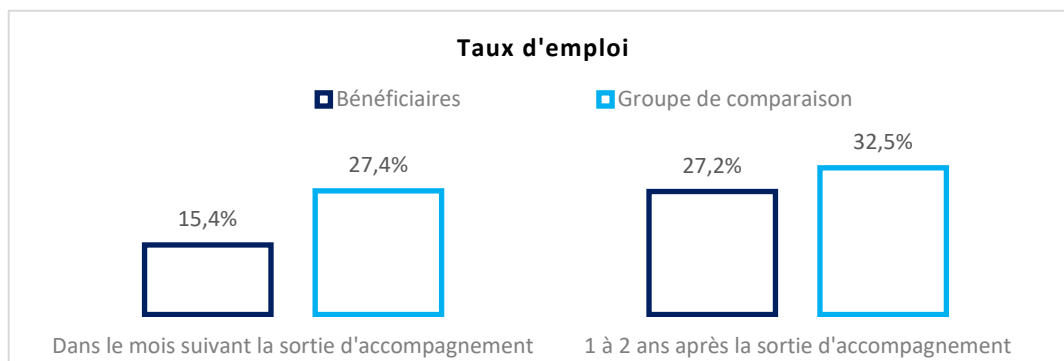
Source : Données d'enquête et traitement, Amnyos-EDATER



#### 4.4.2 Un taux d'accès à l'emploi immédiat plus faible (-12 pts à la sortie) mais une convergence à moyen terme (-5 pts à plus d'un an)

Les parcours à forte composante sociale permettraient aux participants les plus éloignés de l'emploi de converger vers des chances équivalentes d'accès à l'emploi<sup>21</sup> à moyen terme.

En effet, alors qu'à la sortie immédiate de l'accompagnement, le taux d'emploi des bénéficiaires d'un accompagnement à forte composante sociale est significativement plus faible (-12 points de pourcentage), **il rejoint celui du groupe de comparaison** dans un délai de 1 et 2 ans et demi après la sortie de l'accompagnement. L'écart des taux d'emploi entre les bénéficiaires et le groupe de comparaison n'est plus significatif (-5 points de pourcentage).



Source : Données d'enquête et traitement, Amnyos-EDATER

Entre la fin de leur parcours à composante sociale et le jour de l'enquête (période d'1 an à 2 ans et demi), les participants bénéficiaires peuvent avoir mobilisé d'autres étapes de parcours plus orientées vers la recherche d'emploi ou avoir poursuivi des démarches de recherche d'emploi de façon autonome. Par conséquent, on estime que l'enquête réalisée permet d'avoir un recul suffisant sur la trajectoire socio-professionnelle des participants après la fin de l'accompagnement social pour apprécier l'impact sur l'accès à l'emploi de la levée des freins sociaux dans le cadre d'un parcours d'accompagnement.

#### 4.4.3 Analyses et hypothèses explicatives

Pour apprécier la plus-value de ce type d'accompagnement dont la durée moyenne est de 11 mois, nous avons cherché à mettre en évidence dans quelle mesure ce type d'accompagnement permettait de créer une dynamique de parcours positive (faible taux d'abandon de parcours, amélioration de la confiance en l'avenir des participants) et à moyen terme de faire converger leur situation sur le marché du travail (sortie du statut d'inactif, accès à l'emploi) avec celle des bénéficiaires d'un accompagnement de parcours « classique » (groupe de comparaison pour lequel aucune action de levée des freins sociaux n'a été proposée). Ces derniers présentent *a priori* les mêmes caractéristiques socio-professionnelles à l'entrée en accompagnement (situation financière, situation familiale, situation sur le marché du travail, freins à l'emploi de type : mobilité, garde d'enfant, utilisation du numérique, accès aux droits, santé...), hormis certains freins non ou peu observables à partir des données disponibles (fragilités psychologiques, problème d'isolement, de communication, de confiance en soi et/ou de handicaps...).

À partir des résultats précités, plusieurs analyses et hypothèses explicatives peuvent être émises.

<sup>21</sup> L'échantillon de participants sur lequel a pu porter l'analyse contrefactuelle ne permettait pas de réaliser une analyse sur la qualité de l'emploi.



## **A/ Des différences de public demeurent entre groupes bénéficiaires et de comparaison, en particulier sur les caractéristiques non observables**

Les accompagnements de parcours à composante sociale couvrent des publics très fragilisés et éloignés de l'emploi. Leurs difficultés peuvent dépasser les problèmes de garde d'enfant, de santé, de mobilité, d'utilisation du numérique ou d'accès aux droits pour toucher des fragilités psychologiques, des problèmes d'isolement, de communication, de confiance en soi et/ou de handicaps faisant l'objet d'une reconnaissance ou non. Ce public présente alors un besoin de prise en charge personnalisée et d'un appui renforcé afin de dynamiser l'accès à un parcours d'insertion visant l'emploi. Si l'objectif de ce type d'accompagnement est de permettre au public d'accéder à une insertion professionnelle durable, l'objectif au terme de l'accompagnement est bien souvent de favoriser l'inclusion sociale des participants en levant leurs difficultés sociales pour qu'ils puissent s'engager dans une recherche d'emploi. Il s'agit d'éviter les situations d'exclusion en « remettant les participants sur une dynamique d'emploi (*orientation et mise en relation avec les partenaires de l'insertion du territoire ou les structures de soins adaptées* », *activation des dispositifs sociaux* » si besoin, aide à l'anticipation du déroulement du parcours...).

## **B/ Le déficit de solutions satisfaisantes en matière de levée des freins sociaux peut amener à brider l'efficacité des parcours à composante sociale**

À la lumière y compris des études de cas<sup>22</sup> (Cf. *exemples en Corrèze ou dans les Landes sur les poursuites de parcours après des opérations de levée des freins*), on peut faire l'hypothèse que l'impact des parcours à composante sociale tel que mesuré ci-avant n'est pas une valeur absolue mais une valeur relative dépendante de l'offre locale de solutions pour la levée des freins, dans leur diversité. Il a été mesuré en effet qu'à peine 20% des structures bénéficiaires disposaient de solutions satisfaisantes en matière de garde d'enfants ou de troubles psychiques par exemple.

Autrement dit, ces parcours à forte composante sociale pourraient avoir une efficacité augmentée s'ils disposaient d'une offre satisfaisante de solutions en matière de levée des freins.

## **C/ Ces parcours à composante sociale sont à réserver aux personnes le nécessitant et appellent une fine ingénierie de connaissance des publics**

Ces parcours à composante sociale doivent pouvoir être adressés très spécifiquement aux personnes qui le nécessitent (*présentant des caractéristiques non observables dans le système de suivi statistique : isolement, difficultés de communication, confiance en soi et/ou handicaps faisant l'objet d'une reconnaissance ou non...*), **appelant de ce fait une fine ingénierie en matière de caractérisation des publics et de personnalisation de la prise en charge**, qu'il n'a pas été possible d'appréhender à travers les données de suivi.

La diversification des formes d'accompagnement (parcours Plie, CD, Accompagnement Global, Accompagnement social exclusif...) exige concomitamment une **clarté dans la vocation de chaque forme d'accompagnement** et un **renforcement des capacités d'orientation des publics**.

<sup>22</sup> Détails dans le cahier en annexe regroupant l'ensemble des études de cas réalisées

## 4.5 Un coût d'accompagnement par personne prioritaire accompagnée à l'emploi se situant en moyenne à 3 000 €

L'analyse d'efficience consiste à mettre en rapport les résultats observés avec les coûts consentis et constitue à ce titre un indicateur d'aide à la décision et de réflexion : *à partir des moyens financiers disponibles, quelles opérations permettent de maximiser les résultats sur les publics ciblés ?* Ce type d'analyse est encore rare dans le domaine social compte tenu des difficultés méthodologiques qu'il comporte.

**La finesse des données disponibles à travers MDFSE permet les retraitements conduisant à une appréciation de l'efficience de l'accompagnement à l'emploi.**

Des retraitements ont été opérés pour délimiter un périmètre de participants et d'activités comparables d'une forme d'accompagnement à une autre :

- Considérant que la **nature du public bénéficiaire** est le principal déterminant des résultats observés (voir chap. 4.1), l'analyse a porté sur le public au cœur des priorités de l'axe 3 :
  - o Il s'agit des demandeurs d'emploi et inactifs présentant un niveau CITE 0-2 (niveau collège ou infra), cumulant au moins l'une des trois caractéristiques suivantes : bénéficiaire d'un minimum social (principalement RSA, sinon AAH ou ASS), de famille monoparentale, d'origine étrangère.
  - o Ce public prioritaire ainsi défini représente 62% des personnes bénéficiaires de l'axe 3.
- L'analyse s'est concentrée sur les opérations **d'accompagnement de parcours**, également au cœur des priorités de l'axe 3, soit l'OS 1 qui représente 83% des montants UE programmés et 96% des participants de l'axe 3.
- Pour fiabiliser l'analyse, seules les informations sur les montants **certifiés** ont été retenues (celles-ci atteignent un niveau nettement plus faible que les données programmées, de l'ordre de -50%).
- Ne sont considérés que les résultats concernant le **retour à l'emploi** (emploi durable, temporaire ou aidé) et non les autres résultats tels que les sorties vers la formation, la création d'entreprise ou encore la levée des freins.

Le raisonnement est alors le suivant : allouer les mêmes moyens à chaque forme d'accompagnement (simulation sur la base de 1 M€), appliquer les coûts unitaires d'accompagnement et les taux de retour à l'emploi propres à chaque forme d'accompagnement pour obtenir *in fine* le **coût total de l'accompagnement par personne amenée à l'emploi**.



**Tableau 3 – Appréciation de l'efficacité relative de chaque modalité d'accompagnement de parcours**

	Investissement sur l'accpgmt de parcours	Coût unitaire de l'accpgmt (€, en CT certifié)	Nbre pers. Accpgnées	Taux de retour à l'emploi*	Nbre pers. amenées à l'emploi*	Coût total par pers. accpgnée à l'emploi
CD	1 000 000 €	547 €	1 828	21%	379	2 637 €
AccoGlo PE	1 000 000 €	532 €	1 880	19%	356	2 811 €
PLIE-Pivot	1 000 000 €	874 €	1 144	26%	298	3 358 €
PLIE	1 000 000 €	1 021 €	979	26%	251	3 976 €
CD - PLIE	1 000 000 €	724 €	1 381	24%	336	2 975 €
Métropole	1 000 000 €	536 €	1 866	30%	561	1 783 €
<b>Axe 3 POn FSE**</b>	<b>1 000 000 €</b>	<b>622 €</b>	<b>1 608</b>	<b>21%</b>	<b>342</b>	<b>2 924 €</b>

\*Emploi durable, temporaire ou aidé

\*\*N'apparaissent pas dans le tableau les accompagnements de parcours soutenus par l'AGD en subvention simple.

Il en ressort, pour le public prioritaire tel que défini précédemment, un coût moyen d'environ **3 000€ par personne accompagnée à l'emploi** :

- Une efficacité plus marquée pour les accompagnements réalisés par les Métropoles (1 800€ par personne amenée à l'emploi),
- Suivi des Départements et de l'accompagnement global de Pôle emploi (2 600 et 2800€) et les CD-Plie (3 000€)
- Puis les Plie pivot et Plie (3 300 et 4 000€).

Il convient néanmoins de rapporter aussi cette analyse de l'efficacité au **volume de bénéficiaires accompagnés** par chaque organisme intermédiaire (OI). Ainsi, les OI-Départements couvrent 57% des personnes bénéficiaires (soit en moyenne 6 600 bénéficiaires accompagnés par OI-CD) tandis que les métropoles en représentent 1% (soit 3 000 bénéficiaires par OI-métropole).

Enfin, concernant l'accompagnement global, il convient d'ajouter au coût des conseillers Pôle emploi (apparaissant dans le tableau ci-dessus), le coût des travailleurs sociaux intervenant en binôme. À titre indicatif, dans un département où le volet social de l'accompagnement global a fait l'objet d'un soutien par le FSE (Yvelines), le coût du dispositif par demandeur d'emploi qui sort en emploi est de 4 100 € (3 700 € si on inclut les sorties en formation et la création d'entreprise).

En outre, **au-delà du strict retour à l'emploi, ne renseignant que partiellement sur les résultats d'une action d'insertion**, il convient de prendre en compte la qualité et durabilité de l'emploi considéré (Cf. chap. 4.2) et les autres résultats obtenus au-delà du retour à l'emploi : levée des freins et poursuite de parcours, accès à la formation, passage d'un statut d'inactif à une recherche active d'emploi (Cf. chap. 4.3).





## 4.6 Des résultats qui pourraient être encore bonifiés

### 4.6.1 En rapprochant davantage les acteurs de l'insertion des acteurs économiques

Un des trois objectifs (OS2) de l'axe 3 du POn FSE est consacré à l'amélioration de l'efficacité des parcours (en termes d'insertion) en impliquant davantage les employeurs et les entreprises dans l'accompagnement des publics. Il s'agit d'accroître le nombre d'employeurs impliqués dans l'accompagnement des publics et à renforcer la qualité et l'efficacité des parcours d'accompagnement (relation avec les employeurs / mise en situation professionnelle). Les projets visés doivent permettre de mobiliser les employeurs des secteurs marchand et non marchand pour faciliter un retour à l'emploi plus efficace.

Les actions à destination des entreprises ne représentent que 8% du total des actions soutenues au titre de l'axe 3 (bilan octobre 2018). 40% sont dédiées à l'insertion de clauses sociales dans les procédures de marchés publics, 37% à la mobilisation d'entreprises et 20% à la médiation emploi.

Les investigations évaluatives ont montré toutefois que des actions de retour à l'emploi étaient réalisées par les acteurs de l'insertion également au titre de l'OS 1, actions intégrées à la grande catégorie de l'accompagnement de parcours. On peut notamment illustrer cela au travers de quelques initiatives identifiées qui ont fait l'objet d'approfondissements lors des études de cas :

#### - Le département du Nord :

- Les Plateformes territoriales de l'emploi et de l'insertion professionnelle (PEIP) sont un dispositif expérimental porté par le département du Nord dont l'objectif fin 2015 est de réduire d'ici 2021 à 100 000 le nombre d'allocataires du RSA (ARSA) (116 000 fin 2015, 108 000 mi 2019). Les PEIP sont basées sur :
  - Une approche renouvelée de l'accompagnement des ARSA **tournée vers les besoins des entreprises et leur mise en relation directe avec les entreprises** (rapprochement de l'offre et la demande d'emploi dans des secteurs en tension ou affichant des besoins de recrutement pour mettre en emploi des allocataires du RSA en les formant au besoin)
  - Un **accompagnement des entreprises dans leurs projets de recrutement en leur proposant des profils sur mesure** (750 entreprises adhérentes au PEIP)
  - Une **articulation forte du placement des ARSA avec l'offre de formation existante sur le territoire** (Pôle Emploi et Région principalement, renforcée dans le cadre du PIC et du PRIC)
  - L'animation et la coordination d'un réseau d'acteurs économiques, d'employeurs locaux, de structures d'insertion en lien avec le Service public de l'emploi (au travers des groupes opérationnels de mise à l'emploi (GOME)
- Les PEIP s'articulent avec les 7 MDIE (Maisons départementales de l'insertion et de l'emploi) que compte le département. Le déploiement de ces maisons découle d'une expérimentation soutenue sur Lille par le FSE en 2018. Elles traduisent le nouveau **Service public de l'insertion** défini dans le cadre de la Stratégie de Lutte contre la Pauvreté et visent à :
  - raccourcir les délais d'accueil et d'orientation (moins d'un mois après la demande de RSA) et augmenter le nombre d'allocataires accueillis et orientés (40 000 dans l'année)
  - proposer une nouvelle offre de coaching vers l'emploi de 3 mois maximum pour les nouveaux allocataires dans une perspective de retour rapide à



l'emploi (43 coachs emplois sur les 7 MDIE dotés d'un portefeuille moyen de 35 ARSA). Ces coachs mobilisent l'ingénierie des PEIP pour mettre en relation les ARSA avec les offres d'emploi disponibles sur le territoire.

- **La Métropole de Lyon**, combinant les compétences insertion et développement économique :
  - o Des opérations emblématiques : en particulier la Charte des mille (480 entreprises prenant 877 engagements réalisés auprès de 4 212 bénéficiaires, et constitution et animation du réseau d'entreprises), l'usage appuyé des clauses sociales (400 ETP clausés) et un effort marqué de la métropole (ayant recruté pour ses propres besoins 40 saisonniers).
  - o Le service « insertion » qui porte le Programme métropolitain d'insertion pour l'emploi (PMI'e – voir ci-après) fait partie du pôle « développement économique » du Grand Lyon.

### Retour d'expérience de la Métropole de Lyon : Programme métropolitain d'insertion pour l'emploi (PMI'e) 2016-2020

Le Programme métropolitain d'insertion pour l'emploi se traduit par des engagements en faveur des bénéficiaires du RSA fondés sur trois orientations prioritaires déclinées en 14 objectifs opérationnels :



- **Le Conseil départemental de la Sarthe** :
  - o Le placement en emploi est un axe d'intervention et d'accompagnement des ARSA majeur au sein de la politique d'insertion du Département, amenant une intervention à plusieurs niveaux : de la captation d'offres d'emplois, via des démarches pro-actives directes auprès d'employeurs du territoire (privés et publics), à l'accompagnement individuel des personnes dans l'emploi permettant de sécuriser et pérenniser les insertions.
  - o Une opération d'accès à l'emploi est mise en œuvre par plusieurs opérateurs permettant de couvrir l'ensemble du territoire et de traiter des situations spécifiques (personnes issues de milieux ruraux vs urbains, avec ou sans freins sociaux, ...)



Bien que ces opérations aient démontré leur intérêt et pertinence pour améliorer les sorties en emploi des personnes accompagnées, force est de constater qu'elles ne sont pas assez mises en œuvre. L'enquête auprès des AGD et des OI a mis en lumière que l'implication des acteurs économiques en faveur de l'insertion n'était pas un résultat prioritaire.

Plus largement, l'accompagnement global réalisé conjointement par Pôle emploi et les Départements a fait la démonstration de l'utilité de traiter concomitamment les freins sociaux et professionnels et de **ne pas écarter ni différer la relation aux entreprises.**

Au-delà de l'axe 3 du POn FSE, d'autres opérations soutenues par le FSE contribuent à la mobilisation des entreprises et gagneraient à être mises à profit des objectifs d'insertion (Cf. opérations de la PI 8.7).

Si les expériences précitées montrent la capacité du FSE à soutenir des initiatives impliquant les employeurs dans une opération d'insertion, malgré tout assez peu d'initiatives sont observées allant dans le sens des objectifs suivants :

- ⇒ **Déploiement d'actions proactives vis-à-vis d'employeurs** (privés et publics) permettant d'identifier des opportunités d'emploi afin de proposer des offres aux personnes accompagnées dans les parcours et/ou proposer des accompagnements spécifiques visant à donner les capacités aux personnes (levée de freins socio-professionnels, formation, ...) à répondre aux opportunités collectées.
- ⇒ **Organisation de la relation aux entreprises entre plusieurs structures** (*tout particulièrement Pôle emploi, CD, Plie ou intercommunalité, que l'on peut élargir aux Missions locales et Cap emploi*) : cette relation aux entreprises semble au contraire « disputée » entre structure, en recherchant une exclusivité ou en tout cas une prévalence dans cette relation, conduisant à des effets bien connus de sur-sollicitation des entreprises.

Le plan en faveur de 10 000 entreprises inclusives, se déclinant en clubs départementaux « La France, une chance... », met en visibilité les entreprises prenant des engagements et pourrait conduire à une forme de mutualisation (*cas de la Ville de Paris, par exemple, ayant accepté une mutualisation de son réseau d'entreprises avec le club départemental « la France, une chance... »*).

- ⇒ Capacité à assurer une réelle **médiation auprès de l'employeur pouvant conduire à infléchir les termes de ses offres d'emploi** pour tenir mieux compte de ses besoins réels, de ses capacités de professionnalisation et de la réalité de la main d'œuvre présente sur le territoire.
- ⇒ **Capacité à adopter plus largement une démarche anticipatrice par rapport aux besoins économiques du territoire** : GPEC territoriale, ou appliquée à de grands chantiers, mutations... en mobilisant le levier « développement des compétences ».



#### 4.6.2 *En intégrant davantage le développement des compétences dans les parcours d'insertion*

La formation professionnelle ou plus largement le développement des compétences, constitue un levier majeur de développement de l'employabilité et d'accès effectif et durable à l'emploi.

Toutefois :

- Seuls **6% des personnes physiques bénéficiaires de l'axe 3 présentent une sortie en formation**, soit 30% de moins que l'objectif cible initial à 9% ou que le niveau atteint lors de la précédente programmation.
- **L'accès à la formation est l'objectif le moins atteint du point de vue des AGD / OI :**
  - Seuls 22% le considèrent comme atteint de manière significative
  - Alors que les objectifs sont considérés comme atteints de manière significative à 58% concernant l'amélioration de la qualité des parcours, 54% pour la levée des freins, 53% pour l'accroissement du nombre de personnes accompagnées...
- **Absence de coordination avec les programmes opérationnels FEDER-FSE gérés par les Régions :**
  - Aucune AGD ne considère cette coordination comme atteinte.
  - Seuls 18 à 19% des CD et Plie considèrent cette coordination atteinte, ce qui laisse des marges de progrès.
- **Même si 81% des OI-type Plie et 36% des OI-CD déclarent inclure des actions de formation dans leur offre d'accompagnement**, en mobilisant les financements suivants :
  - Le "droit commun": Région, Pôle emploi (notamment POE)...
  - Une collectivité territoriale (commune et intercommunalité, département), quand le droit commun ne suffit pas et/ ou en cofinancement de celui-ci
  - OPCA et Conseil régional *via* et pour les SIAE (programmes pour les salariés en insertion)
  - CGET et Politique de la ville



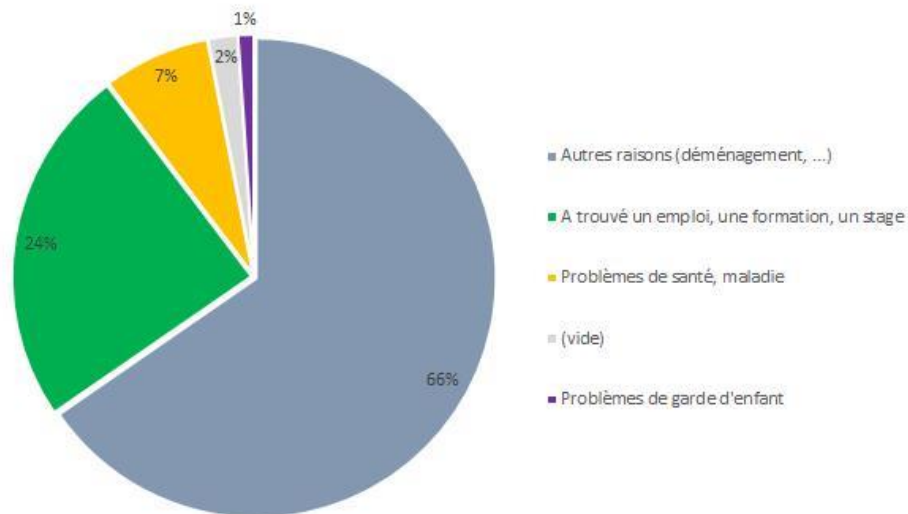
#### 4.6.3 En s'intéressant au devenir des personnes qui abandonnent en cours de parcours

Force est de constater **qu'un nombre relativement important de participants abandonne en cours d'accompagnement**. En effet, 28% des participants (plus de 368 000 sur les 1,3 millions dans le cadre de la présente évaluation) ont quitté les opérations avant leur terme :

- Pour **24% d'entre eux, l'abandon est lié à une sortie positive** : retour à l'emploi, intégration d'une formation, stage
- Pour **la grande majorité, les raisons sont inconnues** (66% des abandons).
- Pour **8% des abandons, il s'agit d'un problème de levée des freins** : santé ou garde d'enfants

Les abandons sans sortie positive représenteraient **21% des participants**. Cela ne signifie pas forcément qu'ils sortent de tout accompagnement mais cela peut signifier que les participants n'ont pas été suffisamment motivés et engagés dans l'opération considérée. Quelles que soient les raisons, ces abandons interrogent et nécessitent une attention toute particulière de la part des opérateurs en amont de l'accompagnement (diagnostic des besoins de la personne et construction de son parcours d'accompagnement) et pendant son parcours (suivi régulier et coordination avec les autres opérateurs) pour sécuriser la participation et l'impact des actions sur les personnes.

Répartition de participants ayant abandonné, selon la raison d'abandon





## PARTIE B. Impact de l'axe 3 du POn FSE sur la gouvernance et les politiques publiques



## 5. Les effets induits des modes de gestion et d'organisation du FSE

QE

*Assistons-nous à une politique réellement concertée sur les territoires en matière d'inclusion sociale? Y-a-t-il une amélioration de la gouvernance de l'inclusion sur les territoires ? Transforme-t-elle le jeu des acteurs de l'offre d'insertion ? Les modes de gestion ont-ils des effets sur la qualité de la gouvernance ?*

Ce chapitre vise à comprendre dans quelle mesure les choix opérés dans la gestion et la mise en œuvre de l'axe 3 du PO<sub>n</sub> FSE peuvent impacter les réalisations et les résultats obtenus. En effet, l'expérience de nombreux travaux d'évaluation réalisés sur les fonds européens dont le FSE (*évaluation de la mise en œuvre de l'IEJ, évaluation du PO FEDER-FSE Ile de France, évaluation de l'assistance technique des PO FEDER-FSE de Normandie...*), montre que les principes de mise en œuvre influent directement sur les réalisations et les résultats.

Dans le cadre de la présente évaluation, l'ensemble des bénéficiaires d'opérations d'accompagnement de parcours a été interrogé pour recueillir leur avis sur ces aspects. De plus, les différents modes de gestion déployés en France au titre de l'axe 3 ont fait l'objet d'une analyse contrefactuelle de manière à mesurer les différences de résultats. Des études de cas territoriales complètent ces travaux.





## 5.1 Des règles de gestion qui impactent les structures bénéficiaires : sentiment de lourdeur administrative et fragilisation financière, doublé par un sentiment de complexification avec la nouvelle programmation 14-20

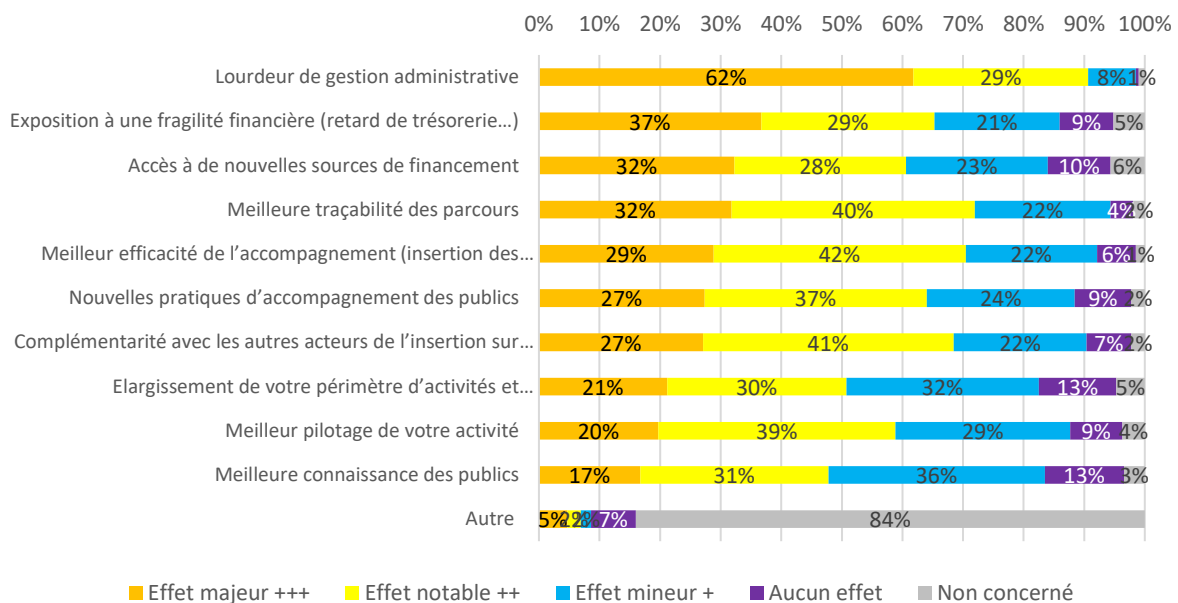
Il ressort de l'enquête réalisée auprès des bénéficiaires que le soutien du FSE permet aux structures **d'améliorer leurs process et leur efficacité**, au profit indirect des personnes accompagnées, à travers :

- une meilleure traçabilité des parcours (72% des structures relèvent un impact majeur ou notable sur ce point) ;
- une meilleure efficacité dans l'accompagnement (relevée par 71%)
- voire, de nouvelles pratiques d'accompagnement des publics (relevé par 64%). Exemple : « innovation dans les orientations proposées via la création et mise en place d'ateliers thématiques, prospection des entreprises et écoles, analyse de l'évolution de la situation de chaque jeune aux plans scolaire, budgétaire et social » - Association de prévention, soins et insertion (APSI) le Relais 94 ;

Néanmoins les structures décrivent aussi des effets négatifs :

- **lourdeur des process de gestion administrative** (91% des structures relèvent un impact majeur ou notable en ce sens) entraînant des coûts supplémentaires
- **exposition des structures à un risque accru de fragilité financière** (retard de trésorerie, incertitude sur le montant de FSE réellement obtenu, ... relevé par 66%).

**Effets sur la structure du soutien apporté par le FSE**  
(TOUS TYPES de structures confondus)

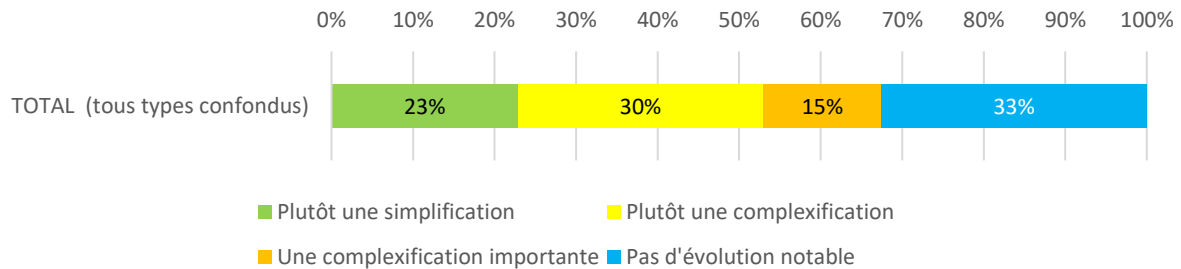


Source : Enquête en ligne auprès des bénéficiaires, EDATER-AMNYOS, juin 2019.



Pour beaucoup de structures d'insertion (45%), **l'entrée dans la nouvelle programmation 2014-2020 se serait accompagnée d'une complexification de la gestion et de la mise en œuvre.**

**Evolution notable identifiée en matière de gestion et de suivi du FSE avec la nouvelle programmation 2014-2020**



Source : Enquête en ligne auprès des bénéficiaires, EDATER-AMNYOS, juin 2019.

Ce constat est très dépendant de la nature des structures bénéficiaires du FSE. En effet, si des organisations tels que les Conseils Départementaux, les Plie, ... ont une expérience avérée de la gestion de FSE et dispose de capacités d'ingénierie, ce n'est pas le cas des associations locales d'insertion qui n'ont pas toujours la structure pour répondre aux différentes exigences de gestion et de mise en œuvre associées au financement européen.

Dans tous les cas, les coûts de gestion sont perçus par les acteurs de l'insertion comme trop lourds, impactant de fait l'efficacité des opérations. La clarification des règles dès le démarrage de la programmation, l'allègement des pièces justificatives à collecter, la professionnalisation des gestionnaires du FSE... sont de nature à contribuer à alléger les charges de gestion des organisations.

Par ailleurs, l'un des risques mentionné est que le FSE pourrait être réservé à des structures d'une certaine taille disposant des capacités d'ingénierie et à des opérations dont les spécificités permettent une gestion simplifiée, impactant à ce titre la capacité des organisations à proposer des actions nouvelles (voir ci-après l'analyse sur le volet innovation).



## 5.2 Un effet limité du FSE sur l'émergence de réponses nouvelles et innovantes

QE

Quelle est la capacité des porteurs de projets à porter des solutions nouvelles ? Sont-elles transférables ou déployables à plus grande échelle ? L'économie sociale et solidaire apporte-t-elle des réponses diversifiées et efficaces ? Contribue-t-elle à un renouvellement de l'offre d'insertion ? Si oui, comment cela se traduit-il sur les territoires ?

L'innovation constitue un des principes directeurs régissant la sélection des opérations éligibles au FSE. L'un des défis identifiés pour le FSE dans le PO n est « d'augmenter le nombre de projets innovants afin d'améliorer le service rendu et les conditions de mise en œuvre ». L'axe 3 vise notamment à promouvoir les **projets porteurs de réponses nouvelles à des besoins émergents en matière de renouvellement de l'offre d'insertion** (le service rendu en matière d'accompagnement vers l'emploi, les modes de construction des parcours d'insertion, de coordination des acteurs et des étapes de parcours, d'implication des personnes bénéficiaires, de mobilisation des employeurs) et les projets innovants eu égard aux défis environnementaux et aux besoins sociaux.

### Un engagement limité des organismes intermédiaires (OI) dans le soutien à l'innovation et à la diversification des opérateurs et opérations

Si 78% des OI interrogés déclarent avoir opéré des choix spécifiques de mise en œuvre en termes de soutien à de nouvelles opérations ou opérateurs, seuls 13 appels à projets (AAP) ont été repérés comme soutenant spécifiquement l'innovation ou des actions innovantes, pour un montant limité de 3 M€ de FSE concentré sur l'OS 3. On retrouve parmi eux les AAP de l'AVISE sur le changement d'échelle des innovations sociales, les initiatives innovantes pour faciliter, outiller et animer les relations commerciales entre SIAE et entreprises classiques ou encore l'AAP du CD des Landes sur le réseau des recycleries.

Dans l'ensemble, le déficit de cadrage de l'innovation s'est traduit par une appropriation variable de cette notion tant par les AGD que l'OI.

En outre, une relativement **faible diversification des opérateurs** est observée par rapport à la précédente programmation : 72% des structures répondantes à l'enquête émergeaient déjà au FSE sur 2007-2013 dont 86% sur des opérations similaires. Le croisement des données 2014-2020 avec les données 2007-2013 révèle plus précisément que 61 % des structures de l'axe 3 avaient bénéficié de FSE dans le cadre de la programmation précédent 2007/2013. Ces 61% de structures portent 75% des opérations et 80% des montants programmés (Croisements entre le Siren des bénéficiaires de MDFSE et ceux de Présage).

### Des règles de gestion et un cadre de performance ayant contribué à limiter l'émergence ou le soutien de projets innovants

L'introduction du cadre de performance a pu pousser certains **gestionnaires à privilégier les opérations garantissant un volume de participants** venant alimenter les cibles du cadre de performance (ce qui n'est pas toujours le cas des opérations de l'OS 3). Pour atteindre les cibles conventionnées, des stratégies de programmation ont privilégié les enveloppes allouées à l'OS 1 pour le parcours d'accompagnement des participants.

Différents freins sont par ailleurs identifiés par les porteurs de projet et gestionnaires concernant l'effet du FSE en matière d'innovation parmi lesquels :

- ▶ **La compatibilité des règles de gestion du FSE** avec les démarches d'innovation sociale qui nécessitent de la souplesse et des collaborations entre plusieurs acteurs



- **L'importance du risque financier inhérent** à ce type de démarches dont la viabilité financière peut être faible, les structures prennent un risque en cas de sous-réalisation

### Le FSE apparaît davantage adapté pour soutenir les phases de duplication ou de changement d'échelle de projets innovants que véritablement l'émergence

Globalement plusieurs structures se rejoignent sur le fait que le FSE est un instrument peu adapté au financement de la phase d'émergence de projets socialement innovants qui suppose en effet une grande part d'inconnu (contenu des actions, process, coûts prévisionnel, cibles réalistes, risques, etc.). Le FSE peut toutefois apporter des marges financières au gestionnaire pour soutenir des innovations sur d'autres phases de déploiement : le **changement d'échelle** d'innovations déjà testées ou la **duplication** de projets sur un autre territoire. Ainsi, l'une des configurations de financement mise en avant par deux AGD notamment est un fléchage dans un premier temps de crédits nationaux « moins risqués que le FSE » avant le basculement sur des crédits FSE.

### Des approches et initiatives innovantes toutefois identifiées et pouvant faire l'objet d'un transfert ou d'une duplication

Des illustrations d'opérations atypiques repérées au titre de l'axe 3 sont listées dans le tableau ci-dessous par grande thématique :

Thématiques d'innovation	Présentation
<p><b>Innovation dans la conduite de Parcours</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Des approches thématiques originales                             <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Santé / prise en compte de la dimension psychologique : Mesure des capacités fonctionnelles et cognitives relative à l'employabilité des bénéficiaires via un diagnostic approfondi – CD Maine-et-Loire / ADAPEI Formation; prise en compte des freins psychologiques dans les parcours d'insertion (Communauté d'Agglomération du Bassin d'Aurillac)</li> <li>→ Ruralité / prise en compte des spécificités des territoires ruraux : volonté de renforcer l'équité entre jeunes via la construction d'un projet professionnel en adéquation avec les besoins du territoire, le développement de la mobilité, de l'autonomie sociale... – Mission Locale du Nord Meusien</li> <li>→ accompagnement socioprofessionnel dédié aux allocataires du RSA ayant le statut de micro-entrepreneurs. (département des Deux Sèvres)</li> <li>→ Numérique : autonomisation des demandeurs d'emploi afin qu'ils s'approprient les outils et les usages numériques (Maison de l'Emploi Vitré – Ille-et-Vilaine)</li> </ul> </li> <li>• Des supports intéressants / lieux d'intervention originaux / modalités d'accompagnement différentes                             <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Contact direct avec les employeurs dans des contextes informels : organisation de cafés de l'emploi permettant la mise en contact directe avec les employeurs, dans un environnement plus neutre pour faire tomber les barrières – CD Hautes Pyrénées / Action pour le Conseil et le Recrutement</li> <li>→ Accompagnement flash CD Alpes-Maritimes / Fondation de Nice Patronage: Accompagnement intensif et rythmé</li> <li>→ Utilisation des pratiques théâtrales : Travail sur le savoir être, la confiance en soi, la valorisation personnelle grâce au support théâtral – AMUPlie94</li> </ul> </li> <li>• Filières spécifiques pour les salariés en insertion : projet "Eco ordi 09" consiste à remettre à niveau des ordinateurs et à les recycler (Ariège), réseau des recycleries dans les Landes</li> <li>• Action visant prendre en compte certains freins « nouveaux » dans les parcours d'insertion (illelectronisme et nouvelles technologies, freins psychologiques, mobilité                             <ul style="list-style-type: none"> <li>→ mise en place de groupe de paroles, organisation d'activités culturelles travail sur le handicap notamment psychologique, partenariat avec les crèches pour travailler sur les</li> </ul> </li> </ul>



	<p>problèmes de garde d'enfants, mobilisation directe du public par le biais d'opérations menées sur le terrain. CD 93</p> <p>→ Ateliers animés par des chômeurs pour des chômeurs – DIRECCTE Corse</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Garages solidaires, auto-écoles associatives.</li> </ul>
<p><b>Lien SIAE et monde économique</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Développement de la stratégie de développement économique des EI et ETTI de la région AURA vis-à-vis des acheteurs publics, PME Grand Compte</li> <li>Projet SEVE (SIAE et entreprises vers l'emploi) – FAS/ AVISE</li> <li>Renforcement du lien SIAE-formation- monde économique (analyse des viviers de recrutement, formation systématisée pour les salariés, visibilité - CD Ain / L'Union des SIAE de l'AIN</li> <li>Joint-Venture Sociale et développement d'outils et méthodes pour favoriser le lien entre les entreprises et les personnes en situation d'exclusion - Ares Groupe / DIRECCTE Ile-De-France</li> </ul>
<p><b>Rapprochement avec le monde économique (médiation vers l'emploi, clauses sociales)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Placement en emploi des BRSA en lien direct avec les entreprises : captation d'offres d'emploi par prospection auprès des entreprises et des fédérations patronales. Identification de leurs besoins, mise en place d'un module "emploi" avec une fonctionnalité "gestion des offres " CD 72</li> <li>Programme local d'accompagnement global professionnel : programme mixte intégrant accompagnement socio-pro; coordination et animation de l'offre d'insertion, prospection de terrain des entreprises. - CD Tarn/ Communauté d'agglomération de l'Albigeois</li> <li>Plateformes Territoriales de l'Emploi et de l'Insertion Professionnelle, avec Groupes Opérationnels de Mise à l'Emploi (GOME). CD 59</li> <li>Programme métropolitain pour l'insertion et l'emploi (PMI'e) visant le déploiement des clauses d'insertion, de la Charte des 1000, des actions emploi/insertion en lien avec la politique du développement économique - Métropole de Lyon</li> <li>Territoire 0 Chômeur de Longue durée : Préfiguration de l'Entreprise à But d'Emploi (DIRECCTE Bretagne Point Accueil Emploi, dans l'Oise, et dans le Haut Rhin).</li> </ul>

**Vers un soutien accru à l'innovation sociale et aux expérimentations dans le cadre du FSE + : au travers d'un axe dédié ?**

L'une des pistes pour lever certains obstacles à l'innovation serait de permettre d'assurer le financement d'une opération portée par plusieurs opérateurs, des taux de préfinancement plus importants pour ce type d'opération et des règles spécifiques pour supporter la prise de risque inhérente à ce type de démarche.

Lorsqu'une structure souhaite mener une action innovante / expérimentale, le financement public est souvent problématique dans la mesure où les lignes existantes ne sont pas adaptées, les projets envisagés sortant par nature « des clous ». Aussi monter les plans de financement demande beaucoup d'énergie aux porteurs de projets. Un axe spécifique innovation sociale permettant le financement à 95% des projets permettrait par conséquent de faire du FSE un vrai levier de financement de l'innovation sociale.

Dans les orientations des premiers projets de règlement relatifs au FSE+ qui fusionnera notamment le programme sectoriel pour l'emploi et l'innovation sociale « Easi », le FSE et l'IEJ, l'économie sociale et solidaire et l'innovation sociale se voient consacrées par les propositions de la Commission européenne.

Outre l'obligation de concentrer 5% des crédits sur l'innovation sociale et l'affichage de taux d'intervention plus élevés sur ce type de projet, la Commission européenne s'est livrée à un exercice de définition des notions d'innovation sociale et d'expérimentation sociale (voir chap. 1.2.1).

Le soutien aux projets répondant à des besoins sociaux non couverts ou aux projets expérimentaux menés à petite échelle dans une perspective d'essaimage est également réaffirmé.



### 5.3 Le mode de gestion du FSE retenu peut renforcer ou restreindre la bonne gouvernance de l'offre d'insertion

La question de la gouvernance de l'offre d'insertion se pose tout particulièrement lorsque **plusieurs structures financeurs interviennent auprès d'un même public cible (dit éloigné de l'emploi), sur un même territoire donné, avec des objectifs similaires (autour de l'insertion sociale et professionnelle) et parfois même avec des opérateurs communs (notamment SIAE).**

Le bilan de mise en œuvre de l'axe 3 du POn FSE, a établi les éléments suivants :

- L'OS 3 relatif au renforcement de la lisibilité et de la coordination de l'offre d'insertion représente **8% des crédits et 7% des opérations de l'axe 3.**
- La complémentarité des dispositifs est un objectif considéré comme atteint de manière significative pour seulement 35% des AGD-OI.
- La complémentarité des dispositifs se jouerait au niveau de la **répartition des responsabilités de gestion du FSE.** En effet, **88% des AGD-OI considèrent que la répartition des responsabilités de gestion du FSE a un impact sur les synergies et complémentarités des acteurs de l'insertion.** Ce taux est sensiblement le même selon les types d'OI : 86% pour les Plie, 89% pour les AGD et 91% pour les Départements.

Sur un même territoire donné peuvent se retrouver un Plie, un Département et Pôle emploi (au titre de l'accompagnement global en particulier), et à niveau moindre les Direccte en tant qu'autorité de gestion déléguée (AGD) qui soutiennent également des opérations d'insertion. De cette analyse est écartée la configuration des OI Pivot dans la mesure où celle-ci ne met pas en prise plusieurs structures financeurs intervenant sur un même territoire mais regroupe plusieurs Plie. pour assurer la fonction de gestion..

Différentes configurations sont observées (cf. Etudes de cas) :

Configurations de gestion du FSE	Effets sur la gouvernance de l'offre d'insertion
<p><b>Des OI (CD et Plie) disposant chacun d'une subvention FSE, reliés par un accord ou une instance donnée</b></p> <p>Exemples : Pas-de-Calais, Nord (+ Val d'Oise qui n'a pas fait l'objet d'une étude de cas)</p>	<p>Cette configuration est la plus répandue et varie fortement selon le contenu de ces accords (caractère plus ou moins précis et contraignant) et la façon de les appliquer.</p> <p>Cette configuration peut ainsi suffire à entretenir du dialogue et de la <b>concertation</b> (<i>instance commune, avec rencontres régulières, se déclinant dans l'instruction des projets...</i>), voire même générer de la <b>solidarité financière</b> en privilégiant le territoire avant l'intérêt de chaque structure (Cf. gestion des reliquats en Pas-de-Calais, avec le CD, 2 OI pivot, représentant 9 Plie). L'accord prévoyait une répartition entre structures (<i>CD sur l'IAE et la remobilisation professionnelle, Plie sur l'accompagnement et la professionnalisation des publics ainsi que sur l'ingénierie et l'animation</i>) mais n'a pas été suivi d'effet sur cette disposition.</p> <p>Dans le Val d'Oise, le CD a délégué certaines fonctions au Plie sur l'ensemble du territoire : appui aux EPCI et aux communes hors Plie (<i>pour qu'elles viennent renforcer leur politique locale d'emploi et d'insertion en s'appuyant sur le FSE</i>), gestion des crédits FSE pour l'IAE. Le CD a également accompagné financièrement l'OI lors de sa montée en technicité sur les fonds Erasmus +.</p> <p>Cette configuration peut cependant également laisser libre cours à une forme de <b>rivalité</b> voire de concurrence, notamment dans la perspective de devenir « OI unique » sur le territoire.</p>



<p><b>2 OI disposant chacun d'une subvention FSE pour une même opération donnée</b></p> <p>Exemples : Yvelines, Meurthe et Moselle</p>	<p>L'accompagnement global, dans ses volets social et professionnel, met en prise le CD et Pôle emploi pour une même opération, chacun ayant une subvention FSE distincte.</p> <p>Cette configuration présente l'avantage d'une réelle <b>coordination</b> entre structures à l'échelle la plus micro : au niveau de la personne accompagnée, entre 1 conseiller emploi et 1 travailleur social.</p> <p>Cette coordination prend d'autant plus de valeur qu'elle fait l'objet d'un <b>pilotage conjoint</b>, facilité dans les Yvelines par la présence du GIP réunissant les différentes parties prenantes concernées.</p>
<p><b>Une structure OI (CD ou Plie) assurant la gestion du FSE pour d'autres structures non OI (CD ou Plie)</b></p>	<p>Cette configuration tend à conduire à une dépendance du bénéficiaire vis-à-vis de l'OI, un manque de visibilité sur la pérennité du financement...</p> <p>Elle peut toutefois produire une gouvernance de qualité selon la convention bilatérale qui peut lier les parties entre elle et l'animation qui en est mise en place.</p> <p><i>Cette configuration n'a pas fait l'objet d'une étude de cas car décrite au sein du comité de pilotage comme non équilibrée entre parties prenantes (les structures non OI se percevant alors comme dépendantes des orientations retenues par l'OI, tel un « prestataire de service » alors qu'il se considère comme un « responsable de l'insertion »).</i></p>
<p><b>Des structures CD et Plie intégrées à un même OI</b></p> <p>Exemples : Essonne, Corrèze</p>	<p>Cette configuration est très rare (3 cas recensés) compte tenu de l'autonomie que souhaite entretenir chaque CD et Plie.</p> <p>Elle se révèle ainsi très laborieuse à mettre en place (<i>différences de fonctionnement entre une collectivité et une association, méfiance entre niveaux départemental et local, relations politiques...</i>), et sans certitude sur son issue : l'OI de Corrèze a d'ailleurs cessé d'être commun entre CD et Plie en 2018 du fait des retards de programmation.</p> <p>L'OI de l'Essonne a également failli cesser ses activités pour des raisons liées à des questions d'organisation interne. Cependant, avec le soutien de la Direccte, cet OI commun a réussi à passer le cap du triennal et produit désormais un réel effet en termes de connaissance mutuelle, <b>cohérence de l'offre d'insertion</b> voire même une forme d'<b>entrepreneuriat collectif</b> (Voir encadré ci-après).</p>

Autres cas particuliers	
<p><b>Un OI multi structures (CD et Plie) s'associant à une instance territoriale de partage</b></p> <p>Exemple : Cellule unique de Nancy</p>	<p>L'association de gestion Interplie Lorraine (AGIL) réunit 3 Plie et le CD.</p> <p>AGIL s'associe à une <b>instance de partage</b> sur le territoire de Nancy : la cellule unique d'instruction, créée dans le cadre du Contrat de Ville il y a 15 ans et devenue progressivement un large lieu d'échanges d'informations et incidemment de régulation (<i>Plie, Mission Locale, DIRECCTE, DDCCS, Métropole du Grand Nancy, Département, AGIL, ainsi que la Région et Pôle Emploi périodiquement</i>).</p>
<p><b>Une structure OI concentrant les compétences insertion du Département et développement économique de l'intercommunalité</b></p> <p>Exemple : Métropole de Lyon</p>	<p>Il s'agit d'un <b>cas particulier</b> nécessitant au préalable un transfert de la compétence insertion du Département vers l'intercommunalité. Celui-ci limite de fait la multiplicité des structures intervenant sur un même territoire.</p> <p>Le principal effet constaté porte sur une meilleure intégration de la relation aux entreprises dans l'action d'insertion (Cf. chap. 4.6).</p>



**Retour d'expérience de l'Essonne : un OI commun entre 4 Plie et le Département (AGFE91)** gérant  
9 M€/ an en coût total, pour un département comptant 20 000 DELD,  
25 000 allocataires du RSA à fin 2017

■ **Principaux résultats observés**

- Des opérations collectives emblématiques de l'approche collective :
  - L'accompagnement des ARSA par les Plie sur délégation du Département : avec les prérogatives associées (*signature des CER, suspension du RSA, équipes dédiées des Plie intervenant au sein des Maisons des solidarités du Département...*), assurant une couverture départementale (amenant des Plie à intervenir au-delà de leur périmètre territorial) et avec des objectifs chiffrés de résultats
  - Essonne Mobilité expérimentée sur un Plie puis essaimée au plan départemental
  - Clauses sociales : ambition collective traduite dans la Charte Inclusive Essonne : le Département délègue aux facilitateurs Plie la gestion des clauses appliquées à ses achats
- Un triennal 2018-2020 négocié à la hausse par rapport au précédent triennal
- Des pratiques de gestion qui s'harmonisent et se stabilisent (sécurisation de la piste d'audit), permettant désormais d'anticiper (rythme des appels à projets, conventionnement, suivi...) et d'être plus serein au quotidien
- Ces actions n'auraient pu, d'après les membres, se réaliser sans un fonctionnement collectif au sein de l'AGFE. L'AGFE est ainsi considérée désormais comme **solide et pérennisée**, « **sans retour en arrière possible** », pouvant résister à des événements tels que les prochaines élections municipales ou la nouvelle programmation FSE post 2020.
- Ces résultats s'étendent **au-delà du FSE**, par exemple avec la candidature commune à l'appel à projets national « 100% Inclusion », la perspective d'extension du périmètre d'intervention des Plie pour assurer une couverture départementale ou lorsque le Département tient compte des opérations menées au sein de l'AGFE dans sa contribution aux travaux de l'État concernant la stratégie de lutte contre la pauvreté.

Plus- Value du FSE :

- Le FSE, de par les orientations de la DGEFP et de la Direccte en faveur des OI pivot, a finalement été une contrainte positive :
  - « **Travailler ensemble n'est pas une volonté naturelle** et spontanée » ; « **On a dépassé le cadre individuel pour entrer dans le cadre collectif** », (des élu(e)s)
  - « **C'est le FSE qui nous a uni** et nous a mis sur la voie : en nous mettant à nu sur nos fonctionnements et nous amenant à nous organiser », (un élu)
- **Dépasser le clivage entre Plie et Département** pour identifier toutes leurs complémentarités : ils s'adressent au même public, avec les mêmes objectifs, avec les mêmes opérateurs, sur le même territoire... Aucun ne peut réussir seul le défi de l'insertion. Les représentants de Plie comme du Département recommandent ainsi ce fonctionnement mutualisé et équilibré : combinant stratégies individuelle et collective, départementale et territoriale...

Des élus recommandent pour cela une **progressivité dans le processus** : apprendre tout d'abord à se connaître, établir un pacte de confiance et border statutairement les grands équilibres, élargir ensuite le pacte de confiance et la stratégie collective...



Les enseignements qui peuvent se dégager :

- ⇒ **Le mode de gestion du FSE peut améliorer ou restreindre la bonne gouvernance de l'offre d'insertion.**
  - En soutenant la création et le développement des Plie sur le territoire national depuis 1993 (jusqu'à 180 Plie en 2014), le FSE a grandement contribué à l'émergence d'une offre d'insertion supplémentaire à considérer dans la gouvernance de l'offre d'insertion.
  - Si de multiples initiatives visent à faciliter et fluidifier cette gouvernance (*en particulier la loi RSA de 2008 portant création du Pacte territorial d'insertion à la main des Départements, mais aussi la politique de la ville, ou actuellement les initiatives en faveur du « Service public de l'insertion »*), le FSE peut également infléchir les relations entre structures financeurs de l'insertion.
  - Il paraît important de veiller à ce que les exigences de programmation et de gestion ne créent pas une tension supplémentaire empêchant des gouvernances vertueuses de se mettre en place.
- ⇒ **L'AGD, en autorisant les OI sur son territoire en début de programmation puis en les coordonnant tout au long de la programmation, exerce un rôle clef.**
  - Dans le cas de la Corrèze comme celui de l'Essonne, c'est bien l'AGD qui a suscité puis interrompu ou prolongé l'OI commun.
  - Dans le Pas-de-Calais ou le Val d'Oise, c'est également l'AGD qui autorise ou non les accords reliant des OI indépendants, en définissant le niveau d'engagement attendu, puis fait en sorte de faire respecter ces accords dans la durée (Cf. dialogue de gestion assuré par la Direccte IDF sur la base de ces accords).



## 5.4 Les configurations « groupées » entre CD et Plie présentent des résultats porteurs (sortie d'inactivité et durabilité de l'emploi) mais nécessitent une certaine temporalité pour produire leur plein impact sur les participants

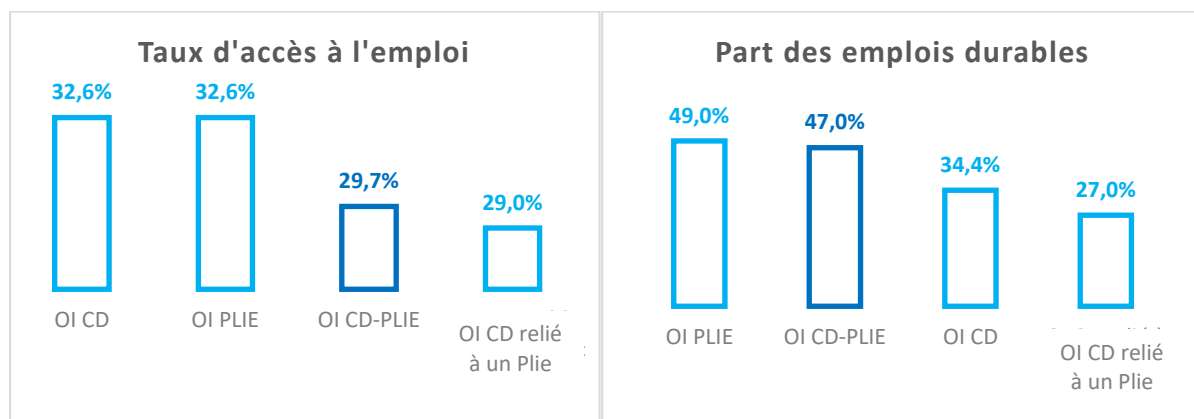
L'impact sur les participants d'un mode de gestion du FSE donné constitue un argument du choix du mode de gestion qui serait à privilégier sur la programmation à venir.

Une analyse contrefactuelle a été conduite pour apprécier l'impact du **mode de gestion commun entre un CD et un Plie réuni dans un même OI** (dit « groupe bénéficiaires » : Essonne, Corrèze et Ardennes) par rapport à 3 autres configurations de gestion (dit « groupe de comparaison »), et ce « à public équivalent<sup>23</sup> » (voir descriptif méthodologique en annexe). Les autres configurations considérées sont les suivantes : **OI CD et OI Plie gérant chacun « leur » FSE isolément l'un de l'autre**, un **OI-CD relié à un Plie par une convention** (le Plie est alors bénéficiaire d'une subvention simple, sans être lui-même OI).

### 5.4.1 Les CD et Plie "isolés" présentent un taux d'accès à l'emploi légèrement meilleur que les formules groupées entre CD et Plie (+3pts)

Par rapport à un OI commun CD-Plie :

- Les OI Plie présentent de meilleurs résultats en termes d'accès à l'emploi (+3pts) et de durabilité des emplois (CDI ou CDD > 6 mois) (+2pts).
- Les OI CD affichent un meilleur taux d'accès à l'emploi (+3pts) mais offrent moins de chance d'accéder à un emploi durable (-12,7pts).
- Les OI CD reliés à un Plie offrent les mêmes chances d'accès à l'emploi mais sont moins performants pour insérer durablement les participants (-20 pts).



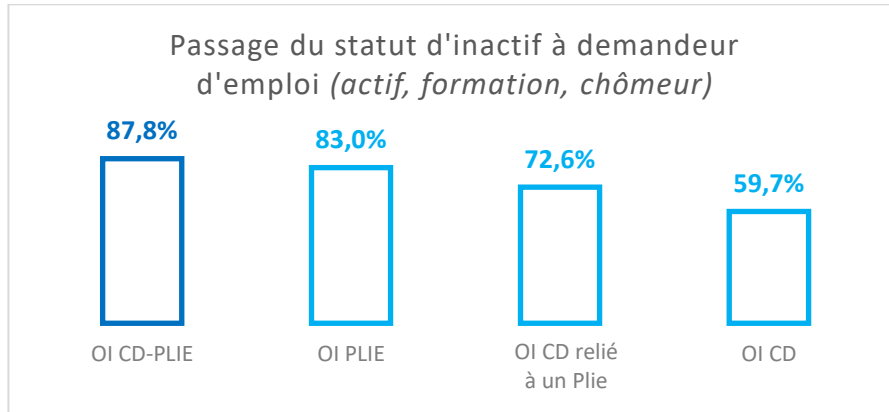
Source : Données de suivi MDFSE et traitement, Amnyos-EDATER

<sup>23</sup> La réduction des écarts de profil entre les participants dans chacun des groupes grâce à la méthode d'appariement a été importante compte tenu de l'hétérogénéité des publics accompagnés entre chaque forme d'organisation. Par exemple, la proportion d'inactifs à l'entrée est de plus de 40% dans les configurations CD-Plie et Plie et entre 29% et 34% dans les configurations CD et CD relié par un accord à Plie. De même, la part des allocataires d'un minimum social est de 83% dans les OI CD alors qu'il est de 59% dans les OI Plie.



### 5.4.2 Les CD-Plie ont un impact positif et significatif sur la sortie d'inactivité par rapport aux 3 autres configurations de gestion

Près de 88% des inactifs à l'entrée des opérations engagées par les CD-Plie sont sortis d'inactivité dans les 4 semaines après la sortie des opérations. Le taux de sortie d'inactivité enregistré par les OI Plie est assez proche (83%). Les résultats obtenus par les OI CD et les OI CD reliés à un accord avec un Plie sont en revanche significativement et fortement plus faibles.



Source : Données de suivi MDFSE et traitement, Amnyos-EDATER

### 5.4.3 Analyses et hypothèses explicatives

#### Un mode de gestion commun entre CD et Plie dont les effets sur les participants ne sont pas encore pleinement appréciables

À partir des résultats précités et des études de cas réalisées, il apparaît difficile de conclure sur l'impact de la gestion partagée de l'enveloppe FSE (OI CD-Plie).

En effet, les résultats des analyses contrefactuelles ne concluent pas à une surperformance de ce mode de gestion sur tous les autres et les études de cas ont mis en évidence une mise en place tardive et chaotique de ce mode de gestion sur les 3 territoires concernés (différences de fonctionnement entre une collectivité et une association, méfiance entre niveaux départemental et local, relations politiques...), conduisant à des retards de programmation.

Les acteurs interrogés ont souligné un réel progrès permis par ce mode de gestion en termes de coordination des acteurs de l'insertion et de cohérence de l'offre d'insertion mais ces effets positifs n'ont pas eu le temps d'impacter suffisamment la programmation pour être appréciables sur les sorties des participants.

#### Des écarts de performance entre configuration de gestion à attribuer aux stratégies d'intervention ?

Une analyse des types d'intervention proposés dans chaque configuration de gestion met en évidence la **place importante prise par l'accompagnement Plie dans la programmation des OI CD-Plie** (dans l'Essonne par exemple, le Département représente 20% des crédits FSE de l'OI commun), ce qui confirme qu'il est trop tôt pour mesurer l'impact de ce mode de gestion, l'empreinte des Plie-OI FSE sur la programmation précédente étant encore fortement marquée sur les types d'intervention financés.

L'analogie des types d'intervention des OI Plie avec les OI CD-Plie et des OI CD avec les OI CD reliés à un Plie peut expliquer la similarité des résultats observés sur les participants. Il serait intéressant de comprendre par exemple si les résultats positifs obtenus par les Plie et les CD-Plie en termes de sortie



d'inactivité sont corrélés à une meilleure prise en compte des freins sociaux dans les accompagnements de parcours Plie.

Type d'intervention (classification n°1)	OI PLIE	OI CD_PLIE	OI CD convention PLIE	OI CD
Accompagnement de parcours	63,3%	59,2%	47,2%	33,3%
IAE	20,5%	30,5%	36,1%	46,4%
Etapes de parcours	6%	4,2%	5,8%	6,6%
Actions à destination des entreprises	5,2%	1,9%	4,3%	3,1%
Actions innovantes	0,1%	0%	0%	0,6%
Animation territoriale	0,3%	0%	0%	0,1%
Ingénierie de parcours	0,2%	0%	0%	0%
Autres	4,5%	4,2%	6,6%	10,0%

Source : Données de suivi MDFSE et traitement, Amnyos-EDATER

Type d'intervention (classification n°2)	OI PLIE	OI CD_PLIE	OI CD convention PLIE	OI CD
Accompagnement Conseil Départemental	0%	1%	22%	32%
Accompagnement Mission Locale	3%	3%	3%	1%
Accompagnement PLIE	64%	35%	25%	4%
Ateliers et chantiers d'insertion (ACI)	21%	32%	37%	49%
Etape de parcours levée des freins professionnels	3%	2%	0%	0%
Etape de parcours levée des freins sociaux	3%	2%	5%	5%
Médiation emploi	1%	0%	0%	2%
Mobilisation entreprises	4%	2%	3%	0%
Autres	3%	23%	4%	5%

Source : Données de suivi MDFSE et traitement, Amnyos-EDATER

### Les configurations « groupées » ont-elles besoin d'une temporalité suffisante pour produire leur plein impact ?

Les résultats de l'évaluation contrefactuelle et l'analyse des types d'intervention dans chacune des configurations de gestion laissent penser que les configurations groupées entre CD et Plie (OI commun ou CD et Plie reliés par un accord), tendent vers **un mix ou un « cocktail » des publics et des interventions de chaque structure, sans que ces interventions ne soient aujourd'hui encore suffisamment articulées entre elles pour produire leur plein impact**. Une hypothèse serait que cette configuration n'ait pas encore agi de manière significative sur la cohérence de l'offre d'insertion et *in fine* n'ait pas encore impacté la qualité des sorties des participants.



## PARTIE C. Recommandations pour la prochaine programmation

## Liminaire : philosophie d'action du FSE dans le champ de l'inclusion

Le FSE accompagne des dynamiques nationales et tend aussi dans le même temps à les infléchir : en tant que levier financier, en raison de ses modalités de gestion et de suivi mais aussi **des orientations et objectifs qu'il porte en propre** à travers le programme opérationnel.

Les recommandations ci-après s'inscrivent ainsi dans l'acceptation suivante du FSE :

- Le FSE, de par son origine supra nationale, dispose d'un **positionnement unique** par rapport aux acteurs nationaux ou infra nationaux **pour prendre certaines orientations**. Il s'agit notamment d'orientations visant à infléchir des programmes ou méthodes existants depuis de nombreuses années ou celles visant à favoriser de nouvelles relations entre institutions.
- Le FSE, de par notamment ses nombreux travaux d'évaluation, se situe dans une **logique de progrès d'une programmation à l'autre** : il ne s'agit nullement d'invalider les orientations retenues par la précédente programmation, 7 ans auparavant, mais de prendre appui sur les progrès constatés et ambitionner de nouvelles avancées, en tenant compte des évolutions de contexte ou en les anticipant autant que possible.
- Si le FSE présente de nombreux atouts pour impulser en propre des orientations, il convient de rester vigilant à ne pas créer un « monde FSE » parallèle au monde « inclusion » : il s'agit au contraire de **connecter les « mondes » entre eux** (insertion, entreprise, formation, social, développement économique local...), tout en maintenant les objectifs FSE.

## I. Consolider l'accompagnement de parcours et rééquilibrer les moyens alloués entre "accompagnement de parcours" et "ingrédients du parcours"

**Intégrer la relation aux entreprises dans l'accompagnement de parcours et évoluer vers une forfaitisation, dans une double logique d'efficacité et de simplification, pour favoriser le changement d'échelle**

### - **RAPPEL DES PRINCIPAUX CONSTATS :**

- o L'augmentation du nombre de parcours et la mobilisation des entreprises font l'objet de deux objectifs spécifiques distincts (respectivement OS1 et OS2). Cette approche avait pour objectif d'attirer l'attention spécifiquement sur l'enjeu de la relation aux entreprises mais s'est traduite par une faible mobilisation de l'OS2 (9% des montants programmés, contre 83% sur l'OS1). Même si des opérations rattachées à l'OS1 intègrent des interventions de médiation en entreprise, ces dernières ne sont pas systématisées alors qu'elles montrent un impact significatif sur le retour à l'emploi des personnes en bénéficiant.
- o L'accompagnement de parcours a pris des formes différentes selon les acteurs, avec des écarts importants en termes d'efficacité pour des publics comparables (*coût de*





*l'accompagnement variant du simple au double pour le public des demandeurs d'emploi et inactifs de niveau CITE 0-2, soit niveau collègue ou infra, ayant au moins l'une des trois caractéristiques suivantes : bénéficiaire d'un minimum social, en famille monoparentale, d'origine étrangère).*

- L'accompagnement collectif est peu utilisé (*représentant 5% des échanges entre structures d'accompagnement et public bénéficiaire, contre 81% pour l'accompagnement individuel et 14% pour l'accompagnement mixte*) alors qu'il est vecteur d'émancipation des publics bénéficiaires, d'entraide, de développement des réseaux personnels et professionnels.
- A l'issue de cette programmation, l'accompagnement de parcours ne se situe plus dans une phase expérimentale et exploratoire, la valeur ajoutée du FSE repose sur une future consolidation à grande échelle de cet accompagnement.

### RECOMMANDATIONS :

- Les observations montrent que l'accompagnement de parcours intègre désormais une approche globale de la personne bénéficiaire (dans ses besoins à la fois sociaux et professionnels), une intensité d'accompagnement (*4 échanges par mois en moyenne, 70 bénéficiaires par accompagnateur*), une durée de parcours adaptable en fonction de la personne (*16 mois en moyenne, allant de 9 mois à Pôle emploi à plus de 20 mois avec les Plie*) et une finalité « emploi » affirmée. Il a également été montré que la qualité et la performance visées par cette programmation étaient compatibles avec des volumes importants de participants (*Cf. atteinte des cibles de réalisation et de résultat*), et ce malgré un faible pilotage sur les résultats, au bénéfice de l'attention portée sur les réalisations qui conditionnaient la réserve de performance.
- Outre les composantes rappelées ci-dessus, à conserver, l'accompagnement de parcours doit inclure :
  - La relation aux entreprises en cours de parcours, sans différé, nécessitant une capacité de médiation avec les employeurs, pouvant prendre la forme d'actions de professionnalisation des accompagnateurs sur la médiation active ou des organisations collectives entre accompagnateurs et chargés de relation entreprise (voir chap. 4.7.1 : approche proactive vis-à-vis des employeurs, prise en compte de la prospective des activités et compétences nécessaires au territoire et entreprises...).

L'attention à accorder à cette relation aux entreprises mérite d'y **dédier un indicateur de réalisation**, permettant de repérer les entreprises effectivement mobilisées et la nature de cette mobilisation (découverte des métiers, mise en situation, recrutement...).

  - Un accès facilité à la formation via notamment une articulation renforcée avec les programmes de formation des Conseils régionaux financés par le FSE (voir le chap. 4.6.2 concernant les modalités et objectif cible).
  - Un usage plus marqué de l'accompagnement collectif entre publics bénéficiaires, voire également de façon mixte avec d'autres publics du territoire.
- Pour consolider l'accompagnement de parcours et favoriser un changement d'échelle, il s'agit également de demander aux organismes intermédiaires, **au niveau territorial**, d'affiner la **cible des publics visés**<sup>24</sup> et d'**aligner en conséquence les objectifs de**

<sup>24</sup> Le profil des publics à accompagner pourrait être qualifié pour tout ou partie du public visé : par exemple, un reliquat de 10 à 30% des publics visés pourraient être moins ou non prédéterminés en terme de profil de façon à laisser une liberté pour intégrer



**résultats et les moyens associés, en laissant aux structures et professionnels la responsabilité d'adapter les modalités de l'accompagnement de façon souple (voir schéma ci-après).**

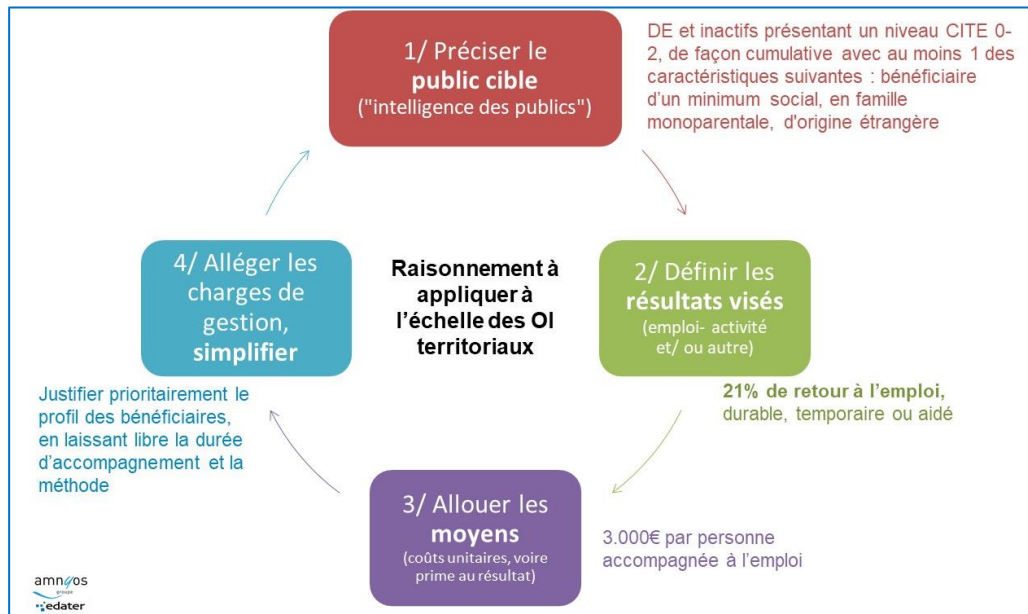
Des objectifs de résultat ne peuvent en effet être formulés sans une « *intelligence des publics ciblés* », c'est-à-dire une caractérisation de leur profil (*au-delà de la mention désormais trop générique* : « *publics éloignés ou très éloignés de l'emploi* »).

La forfaitisation des moyens doit permettre une simplification des modalités d'instruction et de gestion, pour la structure bénéficiaire comme pour l'OI et l'AGD-AG, et de concentrer l'attention sur le profil des publics bénéficiaires et l'analyse des résultats. Les données de suivi de la présente programmation permettent au niveau de l'AG de dégager des valeurs repères par type de public, à partir desquelles chaque OI pourra procéder à des ajustements, en justifiant le public ciblé territorialement.

Cette forfaitisation doit en outre être compatible avec une appréciation fine du niveau d'atteinte des objectifs et des moyens à allouer en conséquence (éviter une approche binaire « tout ou rien »).

De cette façon, le FSE apportera alors une valeur ajoutée de méthode et accompagnera ainsi le passage à l'échelle de l'accompagnement de parcours en France.

Méthode de programmation de l'accompagnement de parcours,  
illustrée par les données observées sur la présente programmation



- Les cibles de participants et valeurs cibles seront à moduler dans les territoires, au niveau des organismes locaux de gestion du FSE et avec la coordination des AGD. Par ailleurs, les objectifs ne peuvent pas se limiter à une mesure du retour à l'emploi mais doivent également prendre en compte les progressions vers l'employabilité (sortie d'une situation d'inactivité par exemple).

d'autres publics non prévus initialement, dont éventuellement certains publics dont l'éligibilité ne pourrait être établie (sans domicile fixe, réfugiés...).

## Mettre à niveau l'offre de levée des freins dans les territoires, en faisant levier sur les cofinancements correspondants

### - RAPPEL DES PRINCIPAUX CONSTATS :

- L'enquête auprès des bénéficiaires a montré le faible niveau de solutions satisfaisantes en matière de levée des freins : *environ 40% pour la mobilité et la formation linguistique, environ 20% pour l'aide alimentaire, le logement, les troubles psychiques, la garde d'enfants et les freins sanitaires*
- Seulement 4% des crédits du FSE sont consacrés à la levée des freins (soit un peu moins de 30 M€), tandis que 55% sont consacrés à l'accompagnement de parcours.
- Eu égard aux résultats de l'évaluation contrefactuelle, l'hypothèse est faite que les parcours à forte composante sociale ont une efficacité bridée par l'offre de levée des freins (conditions d'accès et/ ou calibrage).
- Les études de cas portant sur des opérations de levée des freins montrent à la fois un impact positif sur la poursuite de parcours et la mobilisation de nombreux cofinancements. (exemple : *taux de cofinancement FSE de 33% pour la plateforme mobilité dans les Landes...*)

### - RECOMMANDATIONS :

Sur la base d'un **diagnostic territorial** qui révèle un déficit d'offre de levée des freins, le FSE pourrait être mobilisé pour développer de nouvelles offres en lien avec les besoins des personnes accompagnées (*diagnostic initial de situation, avec caractérisation des freins sociaux non couverts et des conséquences pour la suite du parcours*), tout en veillant à ne pas créer de doublon, et professionnaliser les accompagnateurs de parcours sur la connaissance des offres existantes.

Ces actions pourraient appeler d'autres cofinancements tout en limitant le taux d'intervention du FSE de manière à mobiliser les dispositifs de droit commun.



## II. INNOVER dans le domaine de l'insertion au-delà de l'accompagnement de parcours

### - RAPPEL DES PRINCIPAUX CONSTATS :

- Les parcours d'insertion soutenus par le FSE ont conduit à 37% de sortie positive, une performance comparable à la précédente programmation avec un public présentant des caractéristiques de fragilité accrues (ancienneté au chômage de longue durée, exposition aux minima sociaux...).
- Il a également été observé un taux d'abandon en cours d'opération près de deux fois supérieur à celui de la précédente programmation (soit 21% hors abandon pour sortie positive).
- Des innovations sociales majeures ont été soutenues par le FSE au cours de cette programmation : *l'accompagnement global coordonné entre Pôle emploi et Départements, Seve Emploi avec la FAS- Fédération des acteurs de la solidarité, Convergence avec Emmaüs, TCLD- Territoire zéro chômeur de longue durée...* Ces innovations reconnues sont appelées à passer à l'échelle dans le cadre de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, lancée en septembre 2018 par le Gouvernement.
- Ces opérations innovantes représentent néanmoins une faible part des crédits et ne font pas l'objet de modalités de cofinancement ou de gestion adaptée à leur statut d'innovation (niveau d'exigence sur les publics ciblés, les justificatifs associés, les délais de paiement...). *Voir chap. 5.2.*
- Si la mise en place de parcours d'accompagnement est pleinement justifiée et confortée par la création en cours du Service public de l'insertion (SPI), il convient de faire émerger et de développer des solutions alternatives pour tous les publics et situations pour lesquels l'accompagnement de parcours n'a pas fonctionné ou n'a pas été possible (concernant plus de 50% des publics visés).

### - RECOMMANDATIONS :

- *Nota. Cette recommandation prend le parti de considérer que le FSE est toujours compatible avec l'innovation sociale, à savoir que les contraintes de gestion et le « droit à l'erreur » seront rendues supportables pour les objectifs d'innovation.*
- Soutenir **l'impulsion de solutions alternatives** pour tous les publics et situations pour lesquels l'accompagnement de parcours n'a pas fonctionné ou n'a pas été possible, par exemple :
  - Les solutions de mise en emploi direct sans condition
  - Les nouvelles formes d'activité et d'emploi, en circuit court, les créations d'activité avec des demandeurs d'emploi visant à répondre aux besoins d'autres demandeurs d'emploi (pair à pair)
  - La préparation des publics à de potentiels emplois pré-identifiés, en lien notamment avec le projet de territoire, GPEC Territoriale ou d'autres documents d'orientation économique (type SRDEII ou S3) ou en tout cas une analyse objectivée du marché du travail « insertion » (en prenant acte de la fragmentation des marchés du travail et de la nécessité d'approches différenciées selon ces marchés)



- L'action en direction des entreprises visant à « **recruter autrement** » (selon d'autres modalités, sur d'autres critères...), de façon plus adaptée à la main d'œuvre visée et aux besoins réels de l'entreprise
- La diversification des vecteurs de remobilisation et de socialisation, notamment à travers le sport et la culture
- **Renforcer les capacités** du territoire :
  - Mise en réseau des accompagnateurs de parcours du territoire, notamment sur les actions de sourcing, de passage de relais entre professionnels, d'analyse croisée de pratiques professionnelles, d'appropriation de l'offre d'insertion du territoire...
  - Mutualisation et coordination de la relation aux entreprises entre réseaux et institutions
  - Raffinage de « l'intelligence des publics » (Cf. chap. 0) et besoins d'insertion : typologie des publics, ciblage sur certains types de publics précis, en particulier parmi ceux n'évoluant pas vers une sortie positive...
  - Evaluation territorialisée concernant la couverture des divers publics, les complémentarités collectives, les résultats collectifs...
- Organiser des **modalités apprenantes d'innovation** dans l'insertion :
  - Observatoire des publics sans solution (avant ou après accompagnement) et des abandons (motifs...)
  - Living lab de l'innovation dans l'insertion, à l'échelle nationale : capitaliser les initiatives territoriales et les faire partager de façon active (modélisation, diffusion, mise en discussion...), assurer un essaimage territorial des innovations ayant fait leur preuve, en lien direct avec les OI inclusion (mais pas de financement direct dans le territoire sans passer par OI)
- Pour ces opérations à caractère innovant, les modalités d'instruction et de gestion doivent permettre de mettre l'accent sur les apports et enseignements **qualitatifs** de l'opération (*descriptif précis des procédés et différenciation par rapport au droit commun, plus-value par rapport à l'existant, conditions d'essaimage...*), au-delà de la lecture chiffrée et monétaire.
- Par précaution, le budget dédié à cet objectif d'innovation serait fongible avec les autres budgets « inclusion », en cas de sous mobilisation de cet objectif et/ ou d'incompatibilité manifeste avec les exigences de gestions associées.



### III. Assurer une architecture de gestion vectrice de lisibilité et de coordination entre les "responsables de l'insertion" dans les territoires, en cohérence avec le SPI

#### - RAPPEL DES PRINCIPAUX CONSTATS :

- **L'efficacité de l'insertion reposant essentiellement sur une bonne coordination entre structures de l'accompagnement afin d'assurer la complémentarité des interventions, le FSE doit être un vecteur de cette coordination, et ne pas susciter des organisations contraires.**
- Dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, le **service public de l'insertion** - SPI, actuellement au stade de la concertation, fait de la coordination entre structures d'insertion un axe majeur et promeut ainsi la **constitution de consortiums à l'échelle des territoires**, avec l'accord des Départements (*voir appel à projets pour l'expérimentation territoriale d'un SPI 2019-2021*). **Le FSE, s'inscrivant en cohérence avec cette stratégie nationale, peut constituer un vecteur complémentaire dans cet objectif de consolidation de partenariats territoriaux actifs.**
- Parallèlement à la réduction du nombre d'OI en début de la programmation, il est constaté une diversification des formes de gestion du FSE dans les territoires (*voir typologie chap. 5.3*).
- Le mode de gestion retenu pour le FSE est de nature à améliorer ou au contraire limiter la qualité de la gouvernance de l'offre d'insertion :
  - a. Dans le cas où plusieurs OI du champ de l'inclusion interviennent sur un même territoire donné, le FSE entérine et cautionne le manque de lisibilité du système malgré l'impulsion par certaines AGD d'accords stratégiques entre OI. Il maintient en effet un fonctionnement autonome de chaque OI dans sa programmation qui produit des effets en chaîne sur l'offre d'insertion et les parcours des personnes.
  - b. Dans le cas où un acteur de l'insertion est en subvention simple relevant d'un autre OI (par exemple un Plie vis-à-vis d'un CD, ou inversement), il est mis en avant et regretté le manque de latitude, déploré les aléas liés à des changements d'orientation de la part de l'OI et tout particulièrement le manque d'équilibre et de réciprocité entre acteurs pourtant « décideurs de l'insertion » (CD, Plie ou territoires plus globalement, Pôle emploi).
  - c. Lorsque plusieurs acteurs de l'insertion sont dans un même OI commun, la difficulté consiste à parvenir à construire un fonctionnement collectif (cas de l'Essonne et de la Corrèze par exemple). Cependant, ce mode de gouvernance entraîne de nombreux avantages : convergence des opérations et enrichissement réciproque, couverture territoriale infra départementale, développement d'actions conjointes, dans le FSE et au-delà, lisibilité et cohérence pour les structures bénéficiaires...
- Cette dernière configuration (c) ne concerne qu'une petite poignée de territoires et les 2 précédentes ne sont pas satisfaisantes. L'ambition est de favoriser la lisibilité du système, pour les structures bénéficiaires comme pour les participants, ainsi que la coordination collective dans la relation aux participants comme aux entreprises.

- Les précédentes programmations ont tenté d'agir en faveur de cet objectif avec des mesures dédiées : « promouvoir la bonne gouvernance territoriale » et « mise en réseau et professionnalisation des acteurs de l'insertion » sur 2007-2013 (mesures 421 et 422) et « renforcer la lisibilité et la coordination de l'offre d'insertion » dans la programmation actuelle (OS3 de l'axe 3). Ces modalités ont été peu mobilisées et laissent penser qu'une modalité alternative, plus intégrée, aurait sa pertinence : *via* l'architecture de gestion plus que *via* des mesures dédiées.

### RECOMMANDATIONS :

- L'architecture de gestion du FSE doit permettre de renforcer la **coordination entre acteurs de l'insertion** et ne pas être dissociée de cet objectif.
- Nous proposons qu'une situation « cible » de gestion du FSE visant le renforcement de cette coordination entre les acteurs de l'insertion soit recherchée, à savoir la mise en place d'un « OI inclusion » commun par territoire :
  - Cet OI devrait fonctionner en intégrant le trinôme des principaux « responsables de l'insertion » : le Département, les territoires infra départementaux (Plie et EPCI) ainsi que Pôle emploi, même si ce dernier resterait par ailleurs OI national, programmant des opérations relevant de différents axes du POn<sup>25</sup>. Suite aux débats tenus en comité de pilotage, il convient de préciser que cette organisation repose clairement sur un principe de complémentarité et d'interdépendance de ces acteurs, et nullement de l'hégémonie de l'un vis-à-vis des autres.
  - Privilégier l'échelle départementale, en cohérence avec la loi de 2008 confiant aux Départements la responsabilité d'animer le Pacte territorial d'insertion. Selon les spécificités territoriales, les organisations mises en place sur la période 2014-2020 et la maturité des acteurs à aller vers un système intégré, l'échelle territoriale pourrait être adaptée (par exemple couverture sur deux départements).
  - Les modalités de gestion au sein de ce trinôme restent ouvertes et adaptables aux spécificités du territoire, à l'historique de collaborations entre les acteurs et au niveau de maturité de ces derniers pour engager un mode de collaboration intégré. Aussi, cet OI pourrait-il prendre différentes formes, sans qu'elles soient imposées et limitatives :
    - Création d'une structure OI commun au trinôme (association par exemple, correspondant à une organisation légère et souple)
    - 1 structure gestionnaire pour le compte du groupement
    - Mutualisation de gestion entre 2 départements
    - ...

Selon les choix retenus, et le niveau plus ou moins intégré de la gestion du FSE, des conventions devront être mises en place entre les partenaires.

- Si le trinôme n'est pas réuni, le FSE pourrait alors ne pas intervenir sur le territoire considéré : c'est la responsabilité des acteurs de s'entendre sur la forme de cette organisation collective et les modalités de programmation

<sup>25</sup> Concernant l'axe 3 et l'accompagnement global, à noter qu'une programmation conjointe entre Pôle emploi et les Départements présenterait les avantages suivants : travailleurs sociaux dédiés, intégration de l'accompagnement global dans les circuits locaux d'orientation, orientation active, calendriers de programmation harmonisés, action conjointe sur la levée des freins...





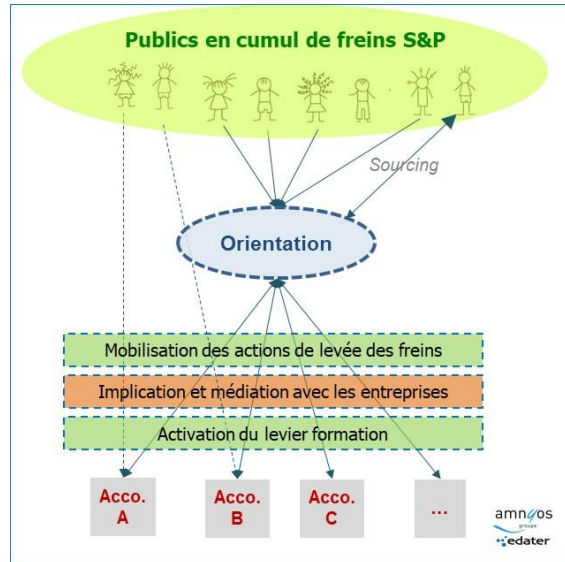
concertées (sans possibilité que l'AGD pallie en attribuant des subventions simples sur le territoire).

- Selon les territoires, à défaut d'OI « commun », et pour conserver un objectif de meilleure coordination entre les acteurs de l'insertion, nous proposons que soit systématisée la mise en place d'accords stratégiques en amont du démarrage de la programmation. Ces accords stratégiques devront permettre de clarifier les périmètres d'intervention, les natures d'accompagnements opérés par chacun au regard des besoins du territoire considéré, les mutualisations mises en place, les règles de gouvernance, ainsi que les modalités de suivi et de pilotage de ces accords de partenariats. Les AGD seraient les acteurs clés pour accompagner la définition de ces accords stratégiques, et assureraient un suivi et un pilotage en continu du respect de la mise en œuvre de ces accords sur les territoires. Le non-respect de ces accords pourrait aboutir à des sanctions financières.
  - A contrario, la mise en place d'un OI commun serait assortie de soutiens adaptés (voir fin de chapitre).
- Quelles que soient les modalités de gestion et de coordination, les acteurs de l'inclusion devront négocier un accord stratégique sur **l'accès à la formation des publics en insertion**, avec l'autorité compétente sur le « FSE formation » et plus globalement sur la formation des demandeurs d'emploi : les Conseils régionaux. Un **objectif cible de 10 à 15%** des publics en insertion sortant de parcours vers la formation paraîtrait réaliste au regard des résultats d'évaluation. A l'appui de ces accords stratégiques entre OI et AG Formation, un cadre facilitant l'accès à la formation des publics en insertion sera à établir au niveau **national** (entre AG nationale et AG régionales) et dont les dispositions seront suivies dans la durée au niveau de **l'autorité de coordination**.
- L'AGD est positionnée dans le champ de l'inclusion exclusivement en animation d'OI (sans possibilité d'attribuer des subventions simples dans ce champ) :
- Accompagner et animer la mise en place des OI « commun » ou des accords de partenariat
  - Accompagner la diffusion et appropriation des orientations de la nouvelle programmation.
  - S'assurer d'un suivi en continu de la programmation commune entre responsables de l'insertion dans les territoires (en cohérence avec l'analyse territoriale, d'équilibre entre accompagnement de parcours et ingrédients du parcours, les objectifs d'innovation...) et de la mise en œuvre de la stratégie insertion du territoire
  - Favoriser des échanges et partage d'expérience entre OI et acteurs de l'insertion pour garantir la coordination et les évolutions/adaptations des pratiques et offres d'accompagnement
  - Veiller à la simplification des modalités de gestion pour les structures bénéficiaires
- **Ces évolutions sont majeures, il conviendra de prévoir des délais de mise en place et un accompagnement des acteurs en conséquence**, par exemple : *adapter la hauteur des cibles intermédiaires à mi-programmation (par exemple en sur programmant sur d'autres axes hors inclusion), prévoir une progressivité de la mise en place au sein de l'OI unique (apprentissage du fonctionnement collectif avant mutualisation de gestion, intégration progressive vers des appels à projets communs...), accompagnement soutenu de la part de l'AG-AGD (pédagogie des modes de gestions, statuts types avec variables d'ajustement...), etc.*

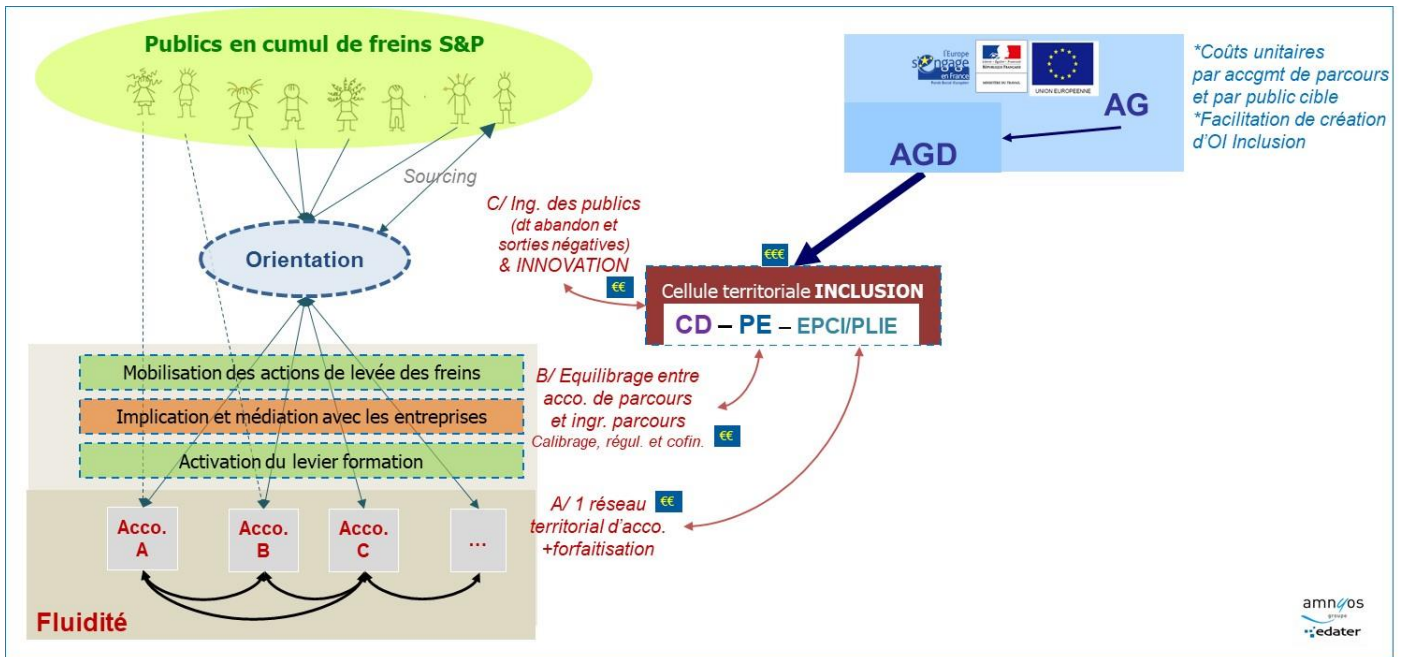


## Schématisation d'ensemble

**Contexte :** un service public de l'insertion (SPI) renforçant les modalités **d'orientation** des publics et le droit à **l'accompagnement** (*accompagnement couvrant la globalité des besoins de la personne, tourné vers l'objectif d'accès à l'autonomie*)

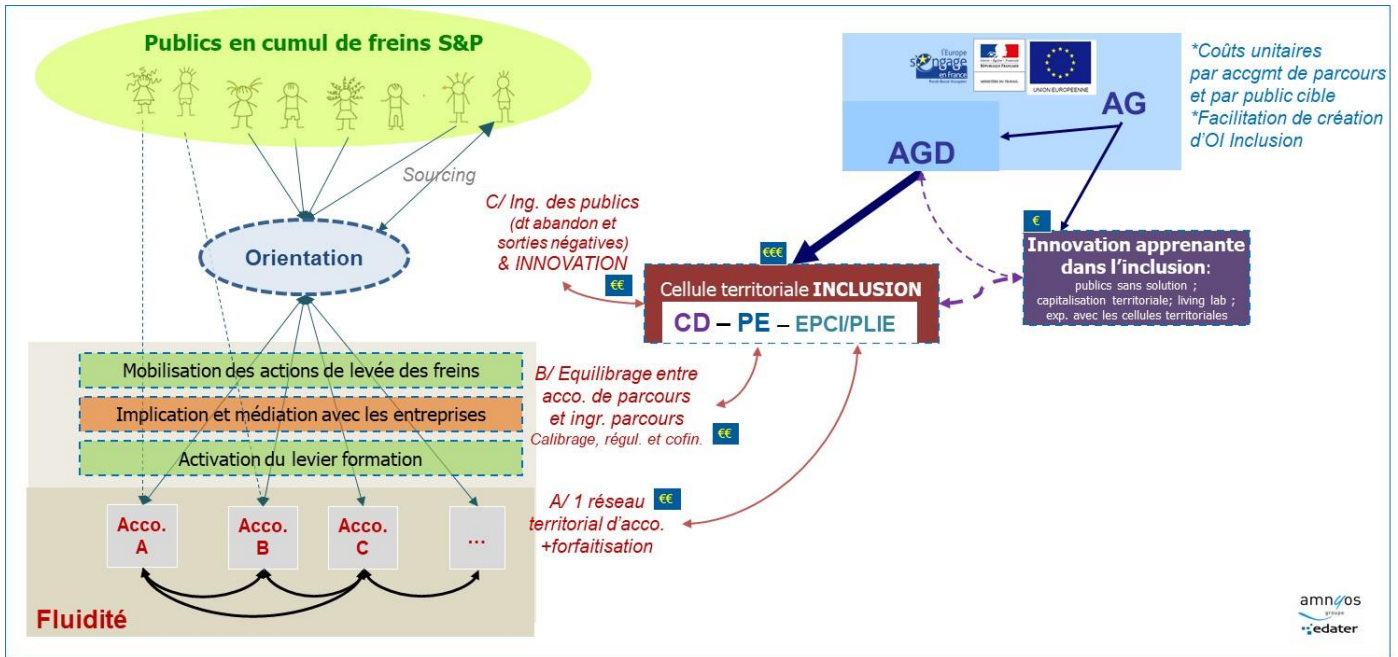


**Une cellule inclusion unique par territoire**, réunissant le trinôme Département/ Pôle emploi/ Territoire, intervenant à 3 niveaux (*réseau d'accompagnement, parcours, connaissance des publics et innovation*), animé par l'autorité de gestion déléguée – AGD et l'Autorité de gestion - AG

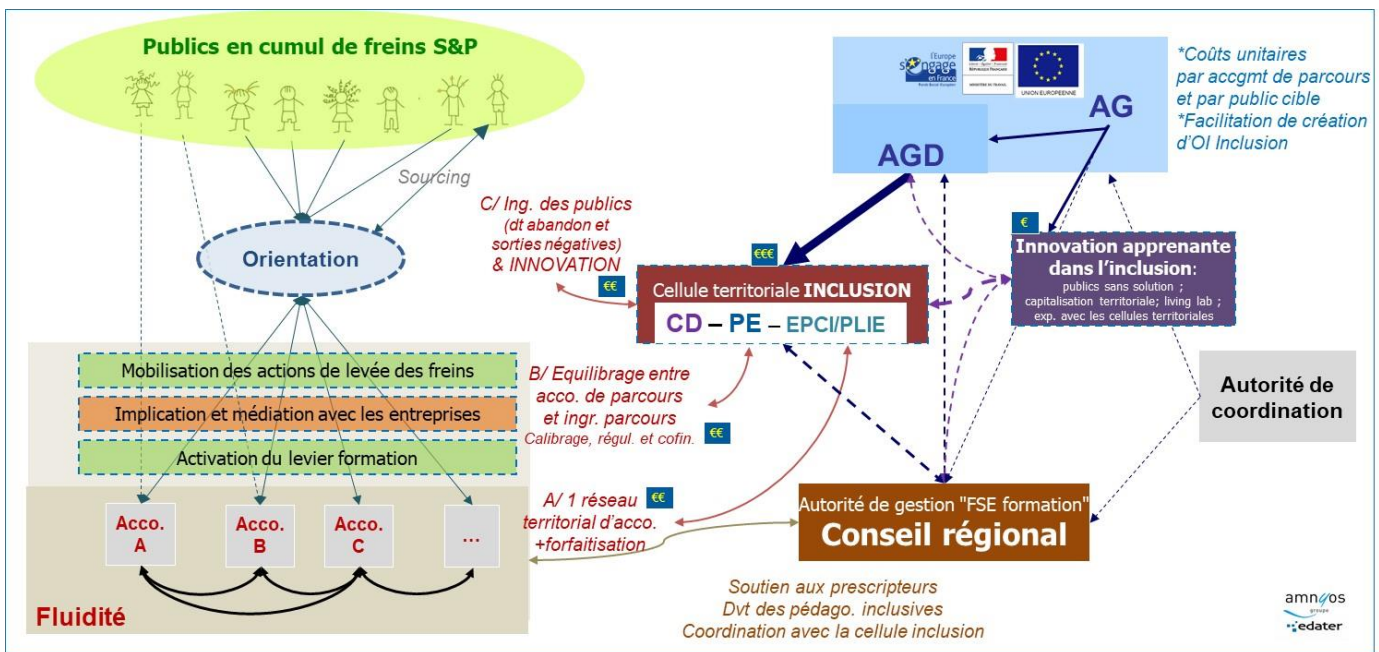




## Un soutien à la connaissance des publics et à l'innovation à travers une capitalisation nationale



Une connexion active avec l'accès à la formation, via le Conseil régional, en tant qu'autorité de gestion du « FSE formation » et collectivité compétente sur la formation des demandeurs d'emploi





## ANNEXES A. Cadrage méthodologique



## 1. Méthodologie pour le bilan de mise en œuvre

### 1.1 La méthode d'analyse en mode « parcours » (ou personne physique)

Le système de suivi de l'Axe 3 mis en place pour la période de programmation 2014-2020 impose de saisir une date d'entrée et une date de sortie pour chaque opération financée et pour chaque participant,

- sachant qu'une personne physique peut être définie en tant que participant pour plusieurs opérations,
- et, à ce titre, être comptabilisée plusieurs fois.

Les personnes physiques sont donc à distinguer des participants, dans la mesure où un seul et même individu peut être associé à plusieurs numéros de participants FSE, dès lors qu'il a bénéficié de plusieurs temps d'accompagnement ou de types d'accompagnement distincts, c'est-à-dire de plusieurs opérations.

**Dans une logique d'analyse de parcours d'accompagnement**, qui est le principe d'intervention porté par l'axe 3, il est donc nécessaire de centrer l'analyse sur les personnes physiques,

- ce qui revient à considérer l'ensemble des opérations auxquelles elles participent comme « le parcours d'accompagnement ».

Pour identifier une seule et même personne physique, le choix a été fait de partir des noms, prénoms et dates de naissance des participants, une seule et même association correspondant à une seule et même personne.

Pour les personnes qui ont plusieurs occurrences (plusieurs opérations associées), on a considéré :

- la 1<sup>ère</sup> date d'entrée en opération,
- la dernière date de sortie en opération.

Cela revient à considérer pour celles-ci l'ensemble des opérations auxquelles elles ont participé comme une seule étape de parcours.

Les données qui suivent résultent des analyses de la *base concaténée des participants avec données nominatives*, constituée à partir des 4 fichiers sources transmises par la DGEFP (extracts du 03.01.2019), permettant d'identifier les personnes distinctes et le nombre de leurs occurrences sur le total de participants de l'axe 3, afin de réaliser l'analyse par « parcours ».



## 1.2. La typologie appliquée à la base des opérations soutenues par le FSE

La nomenclature retenue pour réaliser le typage des 10 342 opérations programmées sur l'axe 3 s'organise selon deux niveaux de typologie :

Typologie principale (niveau 1)	Typologie secondaire (niveau 2)
Accompagnement de parcours	Accompagnement Conseil Départemental Accompagnement E2C Accompagnement global Pôle Emploi Accompagnement Mission Locale Accompagnement Plie Autres EPIDE
IAE- insertion par l'activité économique	Ateliers et chantiers d'insertion (ACI) Association intermédiaire (AI) Entreprise de travail temporaire d'insertion (ETTI) Entreprise d'insertion (EI)
Autres étapes de parcours	Diagnostic et élaboration du projet Levée des freins professionnels Levée des freins sociaux Autres
Actions à destination des entreprises	Médiation emploi Mobilisation entreprises Clauses sociales RSE SIAE et monde économique
Actions innovantes	Auto-école sociale Garage solidaire Guichet unique Micro-crédit
Animation territoriale	
Ingénierie de parcours	
Soutien aux SIAE (professionnalisation..)	
Soutien tête de réseaux/ ESS	
Autres	



### 1.3. Méthode d'enquête auprès des autorités de gestion déléguées et organismes intermédiaires et taux de réponse

Une enquête a été conduite auprès des autorités de gestion déléguées (AGD) et des organismes intermédiaires (OI) durant le mois de mars 2019. Le questionnaire a été préalablement soumis aux membres du comité de pilotage de l'évaluation de l'axe 3.

L'enquête en ligne a été diffusée par mail, *via* le logiciel Sphinx, le 26 février 2019.

- Par souci de complétude et pertinence, une consigne précise a invité les structures à se concerter fortement en interne (entre gestionnaire et technicien) pour qu'un seul répondant par structure se connecte et saisisse les réponses.
- La base de destinataires utilisée est celle qui a été constituée et fournie par la DGEFP, après retraitements (suppression des doublons, tri par structure et type de structures, etc.).
- Trois relances ont été opérées par mail et un prolongement de quelques jours a été octroyé pour une clôture de l'enquête le 25 mars 2019, soit un mois d'accès plein.

Au final, 105 réponses ont été collectées sur 135 structures cibles, soit un **taux de réponse de 78%**, ainsi réparti entre structures :

Types de structures	Répondants	Structures Cibles	Taux de réponse
<b>AGD (DIRECCTE + MPN DGEFP)</b>	11	14	79%
<b>OI Conseil Départemental</b>	64	78	82%
<b>OI Plie-Pivot</b>	16	20	80%
<b>OI Plie</b>	8	14	57%
<b>OI CD-Plie</b>	1	3	33%
<b>OI Métropole</b>	3	4	75%
<b>Autre</b>	2	2	100%
<b>Total général</b>	<b>105</b>	<b>135</b>	<b>78%</b>

Les AGD et OI ont constitué **4 groupes de structures** distincts :

- les 10 AGD (DIRECCTE) ;
- les 64 OI-CD (OI-Conseils Départementaux) ;
- 26 OI de type Plie (8 OI-Plie ; 16 OI Plie-Pivot; et 2 OI Métropoles -Rennes et Toulouse- associés aux OI Plie dans la mesure où leurs caractéristiques les rapprochent davantage de ce groupe que des OI Métropoles en tant que tels) ;
- enfin, les 5 autres structures (Pôle Emploi, l'AVISE, la MPN de la DGEFP ; l'OI-Métropole de Lyon ; l'unique CD Plie ayant répondu).



## 2. Méthodologie pour l'évaluation d'impact

### 2.1. Approche par la théorie

L'évaluation d'impact basée sur la théorie a deux objectifs :

- ▶ Apporter des estimations d'impact et rendre ces dernières compréhensibles et appropriables par les parties prenantes des projets/programmes/dispositifs
- ▶ Analyser les mécanismes du changement et apporter une explication de la façon dont fonctionne l'intervention (analyse de l'impact des modalités de mise en œuvre du programme)

Ces méthodes ne sont pas axées sur des scénarios contrefactuels (« que se serait-il passé sinon ? ») mais sur une **théorie du changement qui constitue** le postulat de base au moment où un programme est envisagé. Il s'agit d'une projection de la façon dont on imagine que le changement va avoir lieu : une feuille de route, un cadre conceptuel. Quelle était la vision des initiateurs du programme ? Quels étaient les changements escomptés ? Voir le chap. 1.1.1 concernant la théorie du changement de l'axe 3 du PO<sub>n</sub> FSE.

Les hypothèses selon lesquelles l'action publique est supposée avoir des conséquences pour la société sont modélisées sous la forme d'une chaîne reliant une intervention et ses effets attendus de façon séquentielle, appelée **Diagramme Logique d'Impact DLI** (ou logigramme ou modèle logique d'action). Ces différentes hypothèses sont ensuite testées une à une de façon à apporter un jugement nuancé sur l'efficacité du dispositif (voir DLI dans le chapitre 1.1).

### 12 territoires d'études de cas visant à illustrer les impacts constatés, en comprendre les causalités et en expliquer les faits générateurs

Les études de cas territoriales constituent l'un des outils d'investigation de l'évaluation basée sur la théorie. Elles complètent les analyses contrefactuelles en apportant un matériau qualitatif visant à illustrer les impacts constatés, à en comprendre les causalités et à en expliquer les faits générateurs. Les études de cas sont une méthode adaptée pour les interventions multi territoriales et présentent une diversité comme dans le cas de l'axe 3 du FSE. A partir de cas singuliers et représentatifs de la programmation, il s'agit de repérer ce qui fonctionne, et dans quelles circonstances<sup>26</sup>.

Les territoires d'études de cas ont été sélectionnés en cohérence avec les scénarios retenus pour l'analyse contrefactuelle et en tenant compte des initiatives remarquables signalées *via* l'enquête auprès des AGD et OI. Elles ont mobilisé des sources d'information statistiques et documentaires ainsi que des entretiens (auprès du porteur de l'action considérée et/ou son financeur et/ou ses partenaires associés) permettant de :

- Comprendre les impacts des opérations sur les participants et leurs causalités, tout en analysant la valeur ajoutée du FSE ;
- Identifier les conditions d'essaimage de l'action considérée.

Les 12 études de cas ont été retenues selon les critères suivants :

#### **A/ Cofinancement par le FSE d'opérations de levée des freins sociaux intégrées dans les parcours** (Cf. scénario retenu dans le contrefactuel)

- ▶ Identification de **2 territoires** présentant une surreprésentation par rapport à la moyenne nationale concernant la part des participants à des opérations de levée des freins sociaux parmi l'ensemble des participants (moyenne à 4%, choix de territoire > 10%).

<sup>26</sup> Société Française de l'évaluation, Evaluation des impacts, des programmes et services publics, les cahiers de la SFE, n°6, 2010



## **B/ Parcours d'accompagnement dans le cadre d'une organisation spécifique : OI CD-Plie conjoint** (Cf. scénario retenu dans le contrefactuel)

- ▶ 2 territoires test, parmi Essonne, Corrèze
- ▶ 2 territoires témoins : Plie et CD chacun en subvention globale sur le même territoire

## **C/ Initiatives remarquables signalées lors de l'enquête AGD-OI :**

- Relations aux entreprises (dont conseil en recrutement, interne à l'entreprise)
  - Qualité du parcours (dont sourcing et connaissance des publics, parcours courts, ...)
  - Dimensions connexes : mobilité, garde d'enfant, dimension psychologique...
  - Coordination interinstitutionnelle, organisation spécifique (métropole...)
- ▶ 6 territoires retenus

Parmi les territoires répondant aux critères A et B : préférence donnée à ceux qui ont été également signalés en initiatives remarquables.

La liste des 12 territoires ayant fait l'objet d'études de cas est la suivante.

*Légende. Le nombre de croix renvoie au niveau de représentation du critère de sélection considéré : X = niveau de représentation faible, XXX = niveau de représentation fort). Le pourcentage en colonne A renvoie à la part des participants concernés par des opérations à caractère social parmi l'ensemble des participants de l'OI considéré). Les initiatives remarquables décrites en objet sont celles signalées lors de l'enquête AGD-OI, restant à qualifier au cours des investigations.*

Territoires		Objet	A. Social	B.Orga- nisation	C. Remarq.
1.	Essonne	Territoire test avec OI commun CD-Plie		XXX	
2.	Corrèze	Territoire test avec OI commun CD-Plie +Initiative remarquables : Résa <b>Crèche</b>		XXX	X Garde d'enfants
3.	Sarthe	Territoire témoin avec un OI CD et un OI Plie chacun en subvention globale : CD 72 + Le Mans Métropole Surreprésentation de participants en opération de « levée des freins » +Initiative remarquables : <i>*Placement en emploi des ARSA en lien direct avec les entreprises : <b>captation d'offres d'emploi</b> par prospection auprès des entreprises et des fédérations patronales. Identification de leurs besoins, mise en place d'un module "emploi" avec une fonctionnalité "gestion des offres" lié à <b>l'outil SOLIS</b> du département, alimentation et suivi des tableaux de bord (vivier et entreprises) suivi des personnes placées *Poste ressource pour les référents de parcours</i>	XXX (31%)	XXX	X Parcours Entreprise
4.	Pas de Calais	Territoire témoin avec un OI CD et un OI Plie chacun en subvention globale : CD + Association des Plie de l'Artois et du pays minier + OCAPlie (+ relation avec le CR ?)		XXX	
5.	Maine-et-Loire	Surreprésentation de participants en opération de « levée des freins » au niveau du CD +Initiative remarquables : <i>*Mesure des <b>capacités fonctionnelles et cognitives</b> relative à l'employabilité des bénéficiaires via un diagnostic approfondi – ADAPEI Formation *PDI intégrant un volet <b>Mobilité</b></i>	XXX (37%)		X Mobilité
6.	Landes	Initiative remarquable : <i>*Plateforme <b>mobilité</b> de grande ampleur, diagnostic "mobilité" + ateliers collectifs, transport collectif, covoiturage, service de prêt, accompagnement à l'acquisition... *réseau départemental de <b>recyclerie</b> (développement durable...)</i>	XX(15%)		X Mobilité Entreprises



Territoires		Objet	A. Social	B. Organisation	C. Remarq.
7.	Seine maritime	<p>*Repérage des jeunes inactifs entre eux, <b>pair à pair</b>. Approche <b>intergénérationnelle</b> via la création d'un triptyque de soutien : groupe de jeunes, groupe de seniors et groupe de professionnels. FENETRE - Fabriquons ensemble nos envies de travail par nos rêves explorés. Association du Foyer Duquesne</p> <p>*Relais <b>d'accueil et d'écoute psychologique</b> - Entretiens à domicile ou dans les locaux de l'association, orientation / accompagnement physique vers les structures de soins et d'insertion – Inser Santé</p>	X (11%)		XXX Repérage Parcours
8.	Lyon Métropole	Programme métropolitain pour l'insertion et l'emploi (PMI'e) visant au déploiement des clauses d'insertion, de la Charte des 1 000, des actions emploi/insertion <b>en lien avec la politique du développement économique</b>		X	XXX Entreprises
9.	Nord	<p>*Plateformes Territoriales de l'Emploi et de l'Insertion Professionnelle avec Groupes Opérationnels de <b>Mise à l'Emploi</b> (GOME).</p> <p>*Accompagnement des ARSA très éloignés de l'emploi jusqu'au placement en emploi, présentant un très haut niveau de retour à l'emploi (85%). Association de gestion des centres socioculturels</p> <p>*Guichet unique dans logique Service public de l'insertion. Hainaut</p>		X	Entreprises (& perf.) Coop.
10.	Alpes-Maritimes	*Accompagnement <b>intensif</b> et rythmé (un entretien par semaine) sur une <b>durée très courte</b> (trois mois) + effet volume (nombre très important de participants dans le dispositif) – Fondation de Nice Patronage Saint Pierre Actes			XXX Parcours
11.	Yvelines	<p>*FSE sur le volet social de l'accompagnement global : 3 700 bénéficiaires pour 3 M€ en coût total</p> <p>* GIP Activity' créé en 2015 par CD et préfecture : 7 agents gérant le PDI avec coordination des actions et des acteurs de l'insertion autour d'une stratégie globale.</p>	XX		XXX GIP
12.	Meurthe et Moselle	<p>*FSE sur le volet social de l'accompagnement global : 3 800 bénéficiaires (1,8 M€ en coût total)</p> <p>*Cellule unique sur Nancy</p>	XX	XX	XXX Coopération



## Une enquête auprès des structures bénéficiaires du financement FSE au titre des opérations d'accompagnement de parcours

### Les objectifs de cette enquête étaient de :

- Qualifier les pratiques d'accompagnement (le positionnement de la structure par rapport au parcours d'ensemble, la place du social...)
- Préciser les impacts de l'accompagnement sur les progressions individuelles des participants (autres que ceux captés par les données de suivi) et la durabilité des sorties

Et de manière connexe :

- Apprécier l'effet levier du financement FSE (valeur ajoutée)
- Recueillir le point de vue des porteurs sur la mise en œuvre et la gestion du FSE
- Identifier des perspectives pour le post 2020

### Modalités d'enquête :

- Questionnaire d'une trentaine de questions (en très grande majorité fermées),
- Enquête en ligne ouverte 3 semaines, du 23 mai au 07 juin 2019, avec deux relances (les 28 mai et 05 juin 2019),
- Adressée par mail aux 1 508 destinataires bénéficiaires du financement FSE au titre des opérations « *Accompagnement de parcours* », identifiés dans la base de contacts transmise par la DGEFP.
- Taux de retour de 27%, soit 406 répondants (avec un taux de réponse de 100% pour chacune des questions fermées).



## Une enquête auprès d'un échantillon de participants à un parcours d'accompagnement et en situation de grande précarité

L'enquête porte volontairement sur les participants en situation de grande précarité (public cible de l'axe 3). Elle porte exclusivement sur les participants chômeurs ou inactifs à l'entrée en accompagnement, allocataires des minima sociaux et de faible niveau d'études (inférieur ou égal au niveau CITE 2).

### Les objectifs de cette enquête étaient de :

- Apprécier la qualité et la durabilité de l'emploi des sorties vers l'emploi de ce public
- Obtenir des informations complémentaires sur un échantillon de participants pour réaliser une analyse contrefactuelle afin d'apprécier l'impact des accompagnements de parcours à forte composante sociale à la fois sur la dynamique d'accompagnement et sur la situation des participants sur le marché du travail à la sortie.

Pour répondre aux besoins d'une analyse contrefactuelle, l'enquête a porté sur des participants à un accompagnement de parcours avec composante sociale et sur des participants à un accompagnement de parcours plus classique mais présentant des freins périphériques (mobilité, garde d'enfant, numérique, santé, accès aux droits) similaires (identification des freins *via* l'enquête – déclaratif).

### Modalités d'enquête :

- Questionnaire d'une dizaine de questions fermées,
- Enquête lancée le 12 juillet et clôturée le 19 juillet 2019 auprès d'un échantillon de 1 500 participants sortis après le 31/12/2016 et avant le 01/07/2018 (750 participants à un accompagnement de parcours avec composante sociale et 750 participants à un accompagnement de parcours plus classique).
- Enquête téléphonique réalisée par la voix du client à partir d'une base de données d'enquête construite par le consortium AMNYOS-EDATER comprenant l'ensemble des participants à un accompagnement de parcours identifiés dans la base transmise par la DGEFP,
  - Chômeurs ou inactifs à l'entrée, allocataires des minimas sociaux et de faible niveau d'études,
  - Dotés de coordonnées téléphoniques (85%)
- Enquête reposant sur un sondage aléatoire et la méthode des quotas pour garantir la représentativité de l'échantillon de répondants. Les participants à contacter dans la base d'enquête ont été sélectionnés par tirage aléatoire sur la base des variables de stratification définies : statut à l'entrée, sexe, région et une variable de quota croisée : le sexe et le statut à l'entrée.



## 2.2. Approche contrefactuelle

**L'objectif de la mobilisation d'une approche contrefactuelle est de « quantifier » l'impact propre du FSE sur la dynamique des parcours d'accompagnement et la trajectoire des participants**

L'analyse contrefactuelle permet de mesurer l'effet net de la contribution du FSE pour un type d'opération et/ou un type de public et/ou un projet à caractère innovant (initiative remarquable) et/ou un type d'organisation de gestion sur la trajectoire des bénéficiaires.

L'approche contrefactuelle quantifie l'impact propre des dispositifs ayant bénéficié de crédits FSE sur la trajectoire des participants (accès à l'emploi, à la formation, amélioration de la confiance en soi, autonomie, ...) et la dynamique de parcours, c'est-à-dire elle mesure leur impact une fois éliminées les différences liées aux autres facteurs pouvant influencer celui-ci (profil des participants, contexte socio-économique, autre dispositif d'aide à l'insertion,...).

Alors que les analyses financières prévues ont permis de quantifier les effets « volume » du FSE (montants dépensés, nombre de personnes touchées, etc.), l'évaluation contrefactuelle a permis de mesurer un effet « qualité » dont la mesure est toutefois limitée à des variables « quantifiables », l'analyse contrefactuelle étant une évaluation quantitative d'impact. Par exemple, si l'on souhaite examiner l'effet des dispositifs financés par des crédits FSE sur la motivation ou la confiance en soi des bénéficiaires, il faut que l'on dispose d'une mesure objective et quantitative de ces dimensions.

Au vu de ces conditions, la variable de retour à l'emploi est la variable d'intérêt qui paraît la plus évidente et être la variable « clé » illustrative de l'effet du FSE. Toutefois, de nombreux dispositifs n'ont pas pour finalité première le retour à l'emploi mais visent à lever des freins sociaux ou professionnels, à permettre un retour à la formation ou un retour sur le marché de l'emploi (passage du statut d'inactif à demandeur d'emploi) ... et *in fine* permettre un retour à l'emploi. La définition/choix des variables d'intérêt doit donc faire l'objet d'une réflexion approfondie pour ne pas commettre d'erreur d'appréciation sur la nature des résultats calculés et essayer de capter au mieux la multiplicité des effets que pourraient avoir engendré ces dispositifs. Par conséquent, les indicateurs de dynamisme de parcours (*taux d'abandon*) et de levée des freins (amélioration de la confiance en l'avenir, passage du statut d'inactif à celui de demandeur d'emploi) ont également été retenus dans les analyses, pour mieux appréhender l'impact des dispositifs cofinancés par le FSE.

**Compte tenu des données disponibles, les analyses contrefactuelles réalisées mesurent l'écart de performance entre des dispositifs cofinancés par le FSE sur des publics similaires**

Idéalement, il conviendrait de mesurer l'effet des dispositifs cofinancés par le FSE en comparant la trajectoire des participants à celle d'individus exactement comparables (y compris en termes de territoires) ne bénéficiant d'aucun accompagnement.

Or, les dispositifs d'accompagnement à l'insertion socio-professionnelle couvrent aujourd'hui la quasi-totalité des individus en difficulté d'insertion.

Par conséquent, il est quasi-impossible de trouver de vrais « jumeaux » des bénéficiaires des dispositifs que l'on souhaite évaluer qui n'auraient bénéficié d'aucun accompagnement.

Certes, il existe sûrement des individus non accompagnés qui répondraient aux critères d'éligibilité de ces dispositifs. Ceux-ci sont cependant « hors des radars » institutionnels, il est donc impossible d'avoir des données sur ces individus pour mener les analyses d'évaluation quantitatives. Ces « invisibles » ont par ailleurs un profil bien spécifique pour être considérés comme de vrais « jumeaux » des bénéficiaires FSE (en situation de très forte exclusion sociale, très faible motivation, etc.).



Par conséquent, les bénéficiaires des dispositifs évalués (groupe de bénéficiaires) ne peuvent être comparés qu'à des bénéficiaires d'autres dispositifs cofinancés par le FSE similaires hormis la composante spécifique dont on souhaite évaluer la plus-value (groupe de non bénéficiaires). Il convient dans un second temps de sélectionner parmi ce groupe de non bénéficiaires des individus aux caractéristiques individuelles similaires aux bénéficiaires grâce à la technique d'appariement.

**Les groupes témoin ont été construits à l'aide de la technique d'appariement permettant de sélectionner des non bénéficiaires aussi proches que possible des bénéficiaires sur la base des caractéristiques « observables »**

La méthode de l'appariement<sup>27</sup> consiste à exploiter les caractéristiques individuelles de manière à construire un groupe « témoin » adéquat, c'est-à-dire un groupe de non-bénéficiaires similaires au groupe des bénéficiaires du point de vue d'une série de variables. **Cette méthode permet de réduire les écarts de profil existants entre le groupe de bénéficiaires et le groupe de non bénéficiaires.** A partir des deux groupes (bénéficiaire/témoin) construits par appariement, l'effet net du dispositif sur les bénéficiaires est ensuite estimé en comparant la moyenne des résultats du groupe de bénéficiaires à la moyenne des résultats du groupe « témoin » (c'est-à-dire les non-bénéficiaires aux caractéristiques/scores de propension identiques).

La première étape de travail consiste à restreindre le périmètre d'analyse pour rendre possible des comparaisons fiables. Le contexte socio-économique des individus, le type d'accompagnement dont ils ont bénéficié et leur profil sont autant de paramètres à analyser pour identifier un **groupe de non bénéficiaires ad-hoc** à partir duquel sera construit le groupe témoin.

**Groupe de non-bénéficiaires** = Individus participant à des opérations similaires (hormis la composante spécifique dont on souhaite évaluer la plus-value) mises en œuvre sur des territoires au contexte socio-économique comparable.

Dans un second temps, le groupe « témoin » est constitué à partir du groupe de non-bénéficiaires. Les individus qui constitueront le groupe « témoin » sont sélectionnés dans le groupe de non-bénéficiaires à partir de **variables d'appariement** (caractéristiques individuelles des individus). Les non bénéficiaires retenus dans le groupe témoin sont ainsi les individus qui présentent des caractéristiques individuelles similaires à des bénéficiaires. Les non bénéficiaires dont le profil ne se rapproche d'aucun bénéficiaire ne sont pas retenus dans le groupe témoin. L'appariement par la méthode du plus proche voisin permet de sélectionner le ou les individus non bénéficiaires les plus proches des bénéficiaires par rapport à leurs caractéristiques observées.

**Groupe témoin** : Individus sélectionnés dans le groupe de non bénéficiaires ad-hoc qui présentent des caractéristiques individuelles similaires aux bénéficiaires.

Des variables qui décrivent le marché du travail telles que taux de chômage, qui peuvent influencer à la fois la participation et le résultat ont également été mobilisées comme variable de contrôle des effets.

A noter que la **fiabilité de la méthode repose sur une hypothèse forte**, à savoir que la participation au dispositif évalué ne dépend que de critères de sélection basés sur les caractéristiques observables des individus.

## Deux analyses ont mobilisé l'approche contrefactuelle

<sup>27</sup> Fait de construire des binômes participants vs non participants à un programme de telle sorte que les deux individus du « couple » aient des caractéristiques observables très proches.





Plusieurs options d'évaluation contrefactuelle pertinentes ont été discutées en Comité de Pilotage le 16 avril 2019 et deux scénarios ont été retenus *in fine* à savoir :

- **Contrefactuel I : Comparaison entre un parcours d'accompagnement FSE avec une composante « levée des freins sociaux » et un parcours d'accompagnement plus « standard » (Cf. page 90 pour les détails techniques de l'enquête)**

### Objectif

Il s'agit d'apprécier l'impact des accompagnements de parcours à forte composante sociale à la fois sur la dynamique d'accompagnement et la situation des participants sur le marché du travail à la sortie.

Pour apprécier la plus-value de ce type d'accompagnement, nous avons cherché à comprendre dans quelle mesure ce type d'accompagnement permettait de créer une dynamique de parcours positive (faible taux d'abandon de parcours, amélioration de la confiance en l'avenir des participants) et à moyen terme, de faire converger leur situation sur le marché du travail (sortie du statut d'inactif, accès à l'emploi) avec celle des bénéficiaires d'un accompagnement de parcours « classique » (pas de volet social) présentant les mêmes caractéristiques socio-professionnelles à l'entrée en accompagnement (situation financière, situation familiale, situation sur le marché du travail, freins à l'emploi de type : mobilité, garde d'enfant, utilisation du numérique, accès aux droits, santé,...) hormis les freins sociaux bien spécifiques des participants d'un accompagnement social : fragilités psychologiques, problème d'isolement, de communication, de confiance en soi et/ou de handicaps ,....

L'accompagnement global porté par Pôle Emploi a été volontairement exclu des analyses, celui-ci ayant fait l'objet d'une analyse contrefactuelle<sup>28</sup>.

L'analyse porte volontairement sur les participants en situation de grande précarité, exclusivement des participants chômeurs ou inactifs à l'entrée en accompagnement, allocataires des minimas sociaux et de faible niveau d'études (inférieur ou égal au niveau CITE 2).

Une analyse multicritère a été réalisée pour couvrir à la fois des effets sur la dynamique de parcours et sur la situation sur le marché du travail des participants.

- Effet sur l'emploi via le taux d'emploi (yc indépendant) et le taux d'emploi durable (CDI ou CDD de + 6 mois) versus taux d'emploi précaire (emploi aidé yc IAE, intérim, CCD < 6 mois)
- Effet sur la dynamique de parcours via le taux d'abandon en cours d'accompagnement de parcours
- Effet sur la levée des freins via l'amélioration de la confiance en l'avenir et le passage d'inactif à demandeur d'emploi

/

<sup>28</sup>[http://www.pole-emploi.org/files/live/sites/peorg/files/documents/Statistiques-et-analyses/E%26S/ES\\_47\\_accompagnement\\_global\\_des\\_DE.PDF](http://www.pole-emploi.org/files/live/sites/peorg/files/documents/Statistiques-et-analyses/E%26S/ES_47_accompagnement_global_des_DE.PDF)



L'enquête téléphonique a permis à la fois :

- **De recueillir des informations avec un recul suffisant** : recul de 1 et 2 ans et demi après la sortie d'accompagnement que l'on estime suffisant pour garantir que l'analyse ne porte pas sur des personnes encore inscrites dans un parcours d'accompagnement ;
- **De construire un groupe de comparaison ad-hoc** : sélection parmi les participants à un accompagnement de parcours « standard » des individus présentant des freins périphériques à l'emploi et qui n'ont pas bénéficié d'un soutien spécifique pour lever ces difficultés sociales.

Malgré ces précautions dans la construction du groupe de comparaison, des écarts de profils sont observables entre les participants à un accompagnement social et ceux d'un accompagnement classique (cf. tableau ci-après).

Ces écarts de profil ont été réduits grâce à la méthode contrefactuelle, basée sur le principe de l'appariement et du « plus proche voisin ».

Pour chaque participant, plusieurs témoins ont été sélectionnés (5) en fonction de la similitude de leurs caractéristiques « observables » disponibles dans les données de suivi MDFSE (âge, sexe, niveau d'éducation, être bénéficiaire des minima sociaux, être issu d'un foyer sans personne en emploi, être issu d'une famille monoparentale, avoir des origines étrangères, durée du chômage pour les chômeurs à l'entrée) ou dans les données d'enquête (problème de mobilité, de logement, d'utilisation du numérique, d'accès aux droits, de garde d'enfant ou de santé).

Toutefois, les accompagnements de parcours à forte composante sociale couvrent des publics très fragilisés et éloignés de l'emploi. Leurs difficultés dépassent les freins périphériques qui ont pu faire l'objet d'un suivi par les référents ou d'une question d'enquête. Il s'agit de participants qui présentent des freins qui sont pour nombre d'entre eux « inobservables » dans le cadre de cette analyse (fragilités psychologiques, des problèmes d'isolement, de communication, de confiance en soi etc.).

Aussi, la méthode d'appariement mobilisée ne permet pas de constituer un groupe témoin exactement similaire au groupe de bénéficiaires. C'est pourquoi nous préférons le terme de « **groupe de comparaison ad-hoc** » plutôt que de groupe témoin. Un effet positif serait donc d'observer une convergence dans les sorties vers l'emploi entre les bénéficiaires d'un accompagnement social et le groupe de comparaison. Ce résultat pourrait être interprété comme une levée des freins périphériques réussie qui permet aux personnes les plus éloignées de l'emploi d'avoir *in fine* les mêmes chances d'accès à l'emploi.

## ➤ **Contrefactuel II. : Comparaison entre 4 modes de gestion du FSE**

### **Objectif**

L'objectif est d'apprécier la plus-value du mode d'organisation CD-Plie intégré à un OI unique qui est une configuration nouvelle et assez rare (3 OI) sur les paramètres suivants :

- ↳ Effet sur l'emploi
  - Taux d'emploi (yc indépendant) des chômeurs et inactifs
  - Taux d'emploi durable (CDI ou CDD de + 6 mois) versus précaires (emploi aidé yc IAE, intérim, CDD < 6 mois) des chômeurs et inactifs
- ↳ Effet sur le positionnement sur le marché du travail
  - Passage du statut d'inactif à demandeur d'emploi (chômeur, actif)

### **Source et méthode**

**Plusieurs groupes témoins** ont été constitués à partir de participants à des opérations engagées dans le cadre de 3 configurations de gestion :

- ↳ Groupe témoin n°1 : OI CD ayant conventionné avec des Plie
- ↳ Groupe témoin n°2 : OI CD non reliés à d'autres structures (convention ou accord)
- ↳ Groupe témoin n°3 : OI Plie

**Analyse contrefactuelle n°1** : Le mode d'organisation évalué à savoir les structures CD et Plie intégrées à un même OI semble très proche des conventions bilatérales qui ont été signées par 11 CD avec des Plie (même configuration (relation partenariale forte) hormis une organisation administrative différente). Une première analyse contrefactuelle a pour objectif d'évaluer l'écart de performance des accompagnements de parcours des OI CD-Plie et des CD ayant conventionné avec un Plie.

**Analyse contrefactuelle n°2** : Une seconde analyse a consisté à comparer les résultats des OI CD-Plie avec les résultats des OI CD

**Analyse contrefactuelle n°3** : Enfin, les résultats des OI CD-Plie ont été comparés aux résultats obtenus par les OI Plie. Les départements qui conventionnent avec des Plie (conventions bilatérales) ont été exclus de ces deux dernières analyses.

Les statistiques descriptives ont mis en évidence une certaine hétérogénéité du profil des participants dans les différentes configurations que l'on souhaite comparer. On retrouve cette hétérogénéité dans les sorties des dispositifs (cf. tableau ci-dessous). Afin de mesurer l'impact des modes de gestion du FSE sur la trajectoire de participants à caractéristiques similaires, la méthode contrefactuelle mobilisée est basée sur le principe de l'appariement et du « plus proche voisin ». Cette méthode a permis de comparer de façon rigoureuse les trajectoires des participants aux opérations des OI CD-Plie à celles de groupes témoins ayant des caractéristiques observables aussi proches que possible.

Pour chaque participant bénéficiaire, plusieurs témoins ont été sélectionnés (150) en fonction de la similitude de leurs caractéristiques.

Les différences de profil ont pu être réduites sur les critères suivants : âge, sexe, niveau d'éducation, être bénéficiaire des minima sociaux, être issu d'un foyer sans personne en emploi, d'une famille monoparentale, avoir des origines étrangères, durée du chômage pour les chômeurs à l'entrée.

Le taux de chômage influençant fortement les possibilités d'accès à l'emploi, il a été mobilisé comme variable de contrôle dans l'analyse.

L'analyse d'impact réalisée a reposé sur les données de suivi MDFSE. 23 684 participants sont sortis des opérations engagées par les OI CD-Plie entre janvier 2015 et décembre 2018, 69 896 participants des opérations engagées par les OI Plie et 456 101 participants de celles engagées par les OI Plie.



## Statistiques descriptives avant appariement

Participants à un  
accompagnement à  
composante sociale

Participants à un  
accompagnement classique

### A l'entrée d'accompagnement...

Femme		55,9%	48,7%
Statut sur le M du travail à l'entrée	DE	46,5%	46,7%
	Inactifs	53,2%	53,3%
En études ou en formation à l'entrée		1,8%	2,8%
Origine étrangère		21,7%	32,4%
Sans domicile fixe		5,5%	6,0%
Reconnaissance officielle d'un handicap		17,2%	6,5%
Age moyen		40,3	39,1
Niveau d'éducation	CITE 0	3,1%	6,0%
	CITE 1-2	96,9%	94,0%
Durée de chômage avant l'entrée		25,3	16,0
Situation familiale	Famille monoparentale avec enfant(s)	32,0%	36,5%
	Enfants à charge	38,5%	38,5%
	Ménage où personne n'est en emploi	71,6%	70,6%

### Dynamique d'accompagnement

Abandon pour raison de santé ou garde d'enfant	2%	4%
Abandon pour raison d'emploi ou stage	2%	5%
Durée moyenne du parcours (en mois)	10,7	12,2
Qualification en fin d'accompagnement	1,2	3,7

## Résultats de l'analyse contrefactuelle

	Bénéficiaires	Groupe témoin	Effet net
Taux d'emploi à la sortie immédiate	15%	27%	-12***
Taux d'emploi 1 à 2 ans après la fin d'accompagnement de parcours	27%	33%	-5 (NS)
Proportion de participants dont la confiance en l'avenir s'est améliorée grâce à l'accompagnement	67%	59%	-8**
Taux d'abandon en cours de parcours pour des raisons de santé ou de logement	1%	6%	-5***
Taux d'inactifs à l'entrée sortie de l'inactivité dans les 4 semaines suivant la fin d'accompagnement	66%	55%	-11*

\*\*\* significativité à 1%, \*\* significativité à 5%, \* significativité à 10%



## Statistiques descriptives avant appariement

### Mode d'organisation et de gestion

		OI PLIE	OI CD - PLIE (structures CD et Plie intégrées à un même OI)	OI CD relié par un accord à un PLIE	OI CD
<b>A l'entrée des opérations</b>					
<b>Femme</b>		50,4%	54,2%	52,0%	49,0%
<b>Statut sur le M du travail à l'entrée</b>	Chômeurs	33,6%	42,6%	51,7%	48,0%
	Inactifs	45,4%	42,5%	29,1%	34,0%
	Emploi durable	3,6%	4,3%	2,5%	2,0%
	Emploi précaire	16,7%	8,8%	9,2%	10,1%
	Indépendant	0,7%	1,8%	7,5%	5,90%
<b>En études ou en formation à l'entrée</b>		4,8%	4,6%	3,1%	2,7%
<b>Allocataire des minima sociaux</b>		58,6%	63,9%	79,8%	83,3%
<b>Reconnaissance officielle d'un handicap</b>		7,3%	5,7%	8,7%	7,3%
<b>Durée moyenne de chômage (en mois)</b>		20,5	21,0	17,0	16,0
<b>CITE 0 - 2</b>		72,0%	73,2%	72,2%	70,1%
<b>Situation familiale</b>	Famille monoparentale avec enfant(s)	35,98%	33,28%	35,21%	28,93%
	Ménage où personne n'est en emploi	44,81%	45,25%	39,00%	37,26%

### A la sortie des opérations

<b>Ensemble des participants</b> (tout statut sur le marché du travail à l'entrée confondu)	En emploi	33%	30%	26%	29%
	En formation ou études	6%	7%	6%	5%
	En recherche d'emploi	50%	53%	50%	40%
	Inactifs	10%	11%	17%	26%
<b>Inactifs à l'entrée des opérations</b>	Sortie d'inactivité	88%	88%	68%	57%

## Résultats de l'analyse contrefactuelle

Statut à l'entrée	Statut à la sortie	Comparaison entre OI CD-PLIE relié par un accord à un PLIE et OI PLIE			Comparaison entre OI CD PLIE et OI CD			Comparaison entre OI CD-PLIE et OI PLIE			Comparaison entre OI CD relié par un accord à un PLIE et OI PLIE			Comparaison entre OI CD relié par un accord à un PLIE et OI CD		
		Groupe bénéficiaire	Groupe témoin	Effet net	Groupe bénéficiaire	Groupe témoin	Effet net	Groupe bénéficiaire	Groupe témoin	Effet net	Groupe bénéficiaire	Groupe témoin	Effet net	Groupe bénéficiaire	Groupe témoin	Effet net
Ensemble des participants	En emploi	29,7%	29,0%	-0,7(NS)	29,7%	32,6%	-3***	29,7%	32,7%	-3***	28%	32,8%	-4,8***	28%	28,6%	-0,3 (NS)
	En emploi durable plutôt qu'en emploi précaire	47,0%	27,0%	+20***	47,0%	34,4%	+12,7***	47,0%	49,0%	-2***	30,6%	45,4%	-15***	30,6%	31,6%	-1 (NS)
Inactifs	Sortie d'inactivité	87,8%	72,6%	+15***	87,8%	59,7%	+28***	87,8%	83,0%	+4,8***	68%	72,0%	-4***	68%	49,2%	+19***
	En EMPLOI OU FORMATION plutôt que chômeurs (pour les participants sortis de l'inactivité)	33,7%	46,0%	-12***	33,7%	47,2%	-13***	33,7%	36,3%	-2,6***	32%	41%	-9***	32%	39%	-7***
Chômeurs	En emploi	24,5%	25,4%	-0,8 (NS)	24,5%	32,3%	-7,7***	24,5%	27,0%	-2,5***	22,1%	25,6%	-3,4***	22,1%	28,1%	-6***
	En emploi durable plutôt qu'en emploi précaire	43,7%	28,5%	+15***	43,7%	20,0%	+13,7***	43,7%	48,9%	-5,2***	35%	49%	-14***	35%	30%	+5,3***
	En formation plutôt que demandeurs d'emploi	8,8%	10,3%	-1,5*	8,8%	7,7%	+1,1 (NS)	8,8%	11,1%	-2,3***	8%	5,4%	+2,6***	8,0%	7,0%	+1 (NS)
En emploi	En emploi	66,6%	59,4%	+7***	66,6%	57,7%	+8,8***	66,6%	56,9%	+9,6***	64%	57%	+7,2***	64%	52%	+12***
	En emploi durable plutôt qu'en emploi précaire	52,0%	31,0%	+21***	52,3%	41,7%	+12***	52,3%	50,4%	+1,8 (NS)	24,5%	39,8%	-15***	24,5%	28,0%	-3,6***
	En formation plutôt que demandeurs d'emploi	8,9%	12,9%	-4***	8,9%	11,2%	-2,2***	8,9%	8,5%	+0,5 (NS)	10,5%	8,9%	+1,5**	10,5%	9,1%	+1,4 (NS)

\*\*\* significativité à 1%, \*\* significativité à 5%, \* significativité à 10%



## ANNEXES B. Panorama de l'insertion et de l'inclusion en France





## Définition, publics, acteurs et offres de service de l'insertion

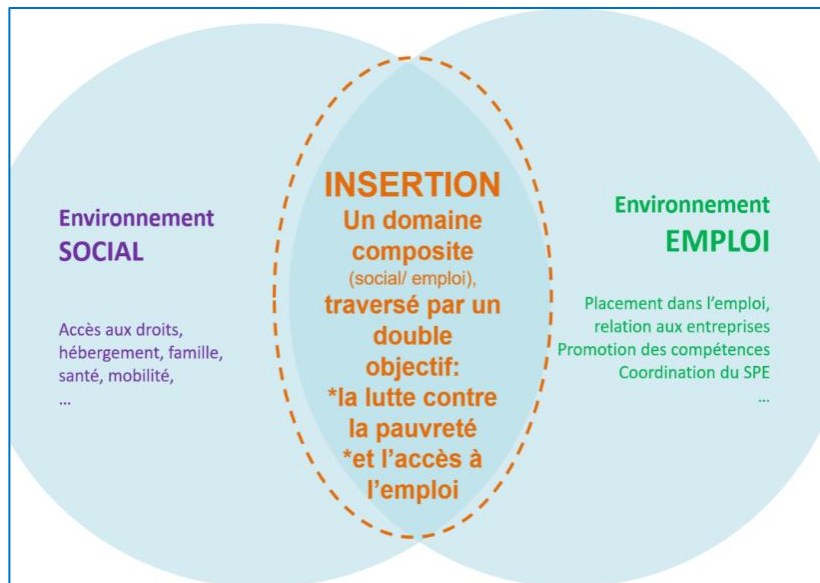
### 6.1 Les champs de l'insertion et de l'inclusion

D'après le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), l'insertion désigne « **les interventions menées au moyen de dispositifs publics** (dans le cadre, par exemple, de l'aide aux chômeurs ou de l'aide sociale) auprès de **populations dont la situation d'exclusion est révélatrice de défaillances des mécanismes d'intégration** » (2014).

Faisant référence à R. Castel<sup>29</sup>, le CNLE ajoute que ces interventions « reposent sur une stratégie de **discrimination positive** (cf.) visant à renforcer les processus de socialisation et le développement des liens sociaux et **rattraper la distance par rapport à une intégration accomplie** ».

En France, les politiques d'insertion qui s'institutionnalisent dans les années 80 comprennent deux volets principaux : **la lutte contre la pauvreté et l'accès à l'emploi** (voir schéma ci-contre).

Le glissement de la sémantique « insertion » vers de celle de « **l'inclusion** » ne remet pas en cause cette dialectique mais vise un rééquilibrage et une harmonie entre celles-ci en opérant une remise en avant de la sphère sociale et une meilleure intégration avec l'accès à l'emploi. La notion d'inclusion emporte également une évolution de paradigme en considérant que les obstacles à l'inclusion ne se situent pas uniquement au niveau de la personne mais aussi de son **environnement**<sup>30</sup> (approche situationnelle). Dans le champ de l'emploi, la notion d'inclusion implique ainsi par exemple de considérer les critères et pratiques de recrutement des employeurs au-delà des compétences du candidat.



### 6.2 Les publics en situation d'insertion

Les « publics en situation d'insertion » sont les personnes **cumulant des difficultés d'ordre social et professionnel**, et appelant de ce fait des réponses plurielles.

Dans le cadre du PO<sub>n</sub> FSE, les chômeurs et les inactifs, caractérisés au sens du BIT (Bureau International du Travail), sont les deux principaux publics cibles :

- ▶ **les chômeurs sont les personnes sans emploi** (n'ayant pas travaillé au moins une heure la semaine précédente) ; **qui recherchent activement un emploi** (démarches actives, c'est-à-dire envoi de CV, réponse à des annonces, participer à des entretiens de recrutement, contacts avec des employeurs, mobilisation de son réseau professionnel...) ; **et qui sont disponibles immédiatement pour travailler** (sous quinze jours); le fait d'être inscrit à Pôle emploi n'est ni une condition nécessaire, ni une condition suffisante, d'un point de vue général ;

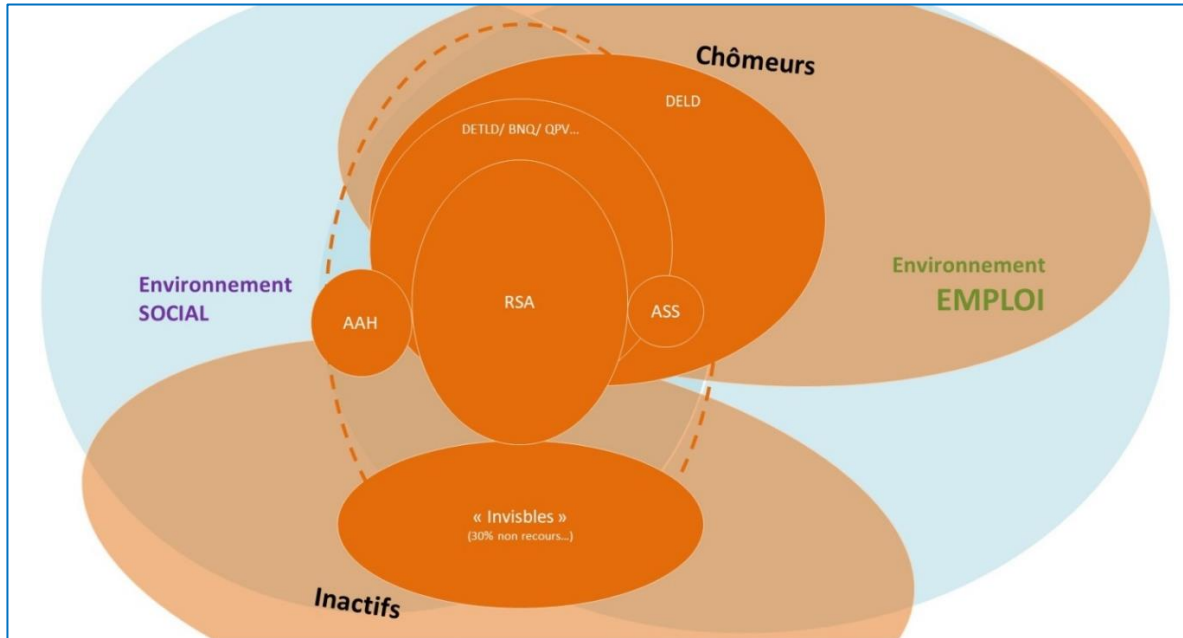
<sup>29</sup> R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, Paris, 1995, pp. 418-435

<sup>30</sup> « Inclusion », Bouquet Brigitte, Jaeger Marcel, Dubéchet Patrick, dans « Vie sociale », 2015/3 (n° 11), p. 7-11.



- ▶ les inactifs sont par convention les **personnes sans emploi et qui ne recherchent pas activement un emploi** (aucune démarche réelle de recherche dans la dernière période) ; **et/ou ne sont pas disponibles immédiatement pour travailler** (sous quinze jours)<sup>31</sup>.

Ces deux types de publics sont traversés en France par divers minima sociaux (RSA, ASS, AAH...) et profils de demandeurs d'emploi comme illustré ci-après :



Selon le seuil retenu<sup>32</sup>, la France compte en 2016 **entre 5 et 8,7 millions de personnes dites « pauvres »**, soit entre 8 et 14% de sa population. Ces taux de pauvreté correspondent à un niveau de revenu net par mois (après transfert) de 855 € et 1 050 €. Par rapport aux autres pays de l'UE28, le taux de pauvreté de la France se situe nettement en dessous de la moyenne européenne : 13,6% en 2016 contre 17,2% en moyenne.

En 2017, le nombre d'allocataires de **minima sociaux s'élève à 3,9 millions**, dont 1,69 millions d'allocataires du RSA correspondant à **1,885 millions de bénéficiaires du RSA** (soit 4,7% de la population en âge de travailler), un volume en hausse de 27% entre 2009 et 2017.

Certaines catégories de publics sont plus fortement touchées par le phénomène de pauvreté. Le tableau ci-contre, qui décline les taux de pauvreté par type de publics, révèle des taux de pauvreté 2 à 3 fois supérieurs à la moyenne pour les familles monoparentales, les inactifs, chômeurs et personnes vivant au sein d'un ménage immigré.

Taux de pauvreté en France (seuil à 60% du revenu médian)	
Résidents QPV	43%
Chômeurs	38%
Personnes vivant au sein d'un ménage immigré	38%
Familles monoparentales	35%
Inactifs (hors retraités)	31%
Couples avec trois enfants ou plus	24%
Jeunes adultes (18 à 29 ans)	20%
Actifs occupés	8%
Retraités	7%

<sup>31</sup> Source : Commission Européenne, définitions reprises dans le 100 questions/réponses sur le suivi des indicateurs, DGEFP, mars 2016.

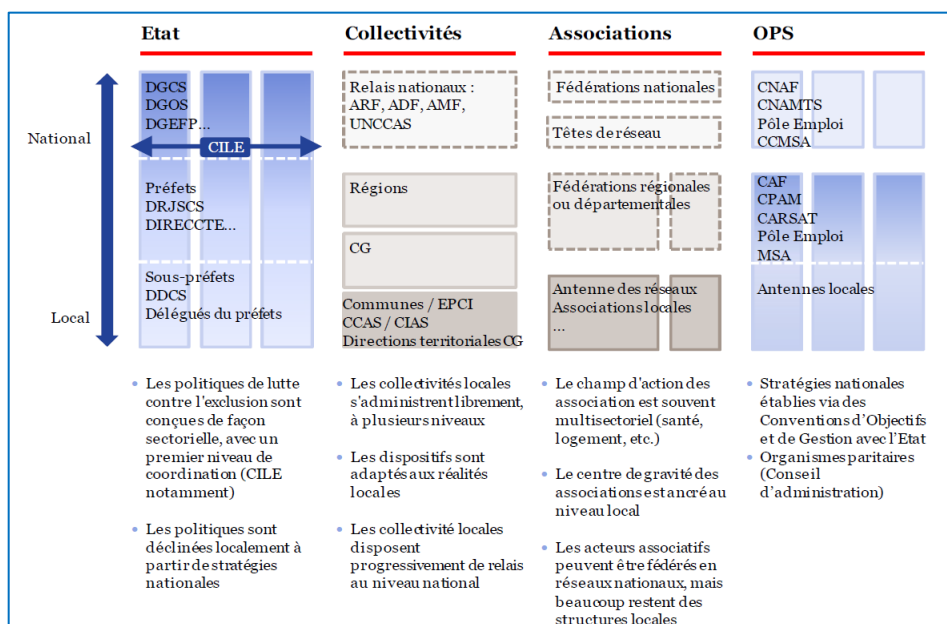
<sup>32</sup> Le seuil de pauvreté monétaire est fixé selon le revenu médian : entre 50 % et 60 % du revenu médian. 14,2% de la population vit avec moins de 1050€ par mois, soit 60% du revenu médian. La moitié des personnes pauvres a un niveau de vie inférieur à 815 euros par mois



### 6.3 Les acteurs de l'insertion

De par son caractère composite, lié à ses différents objectifs, le champ de l'insertion réunit un grand nombre et diversité d'acteurs :

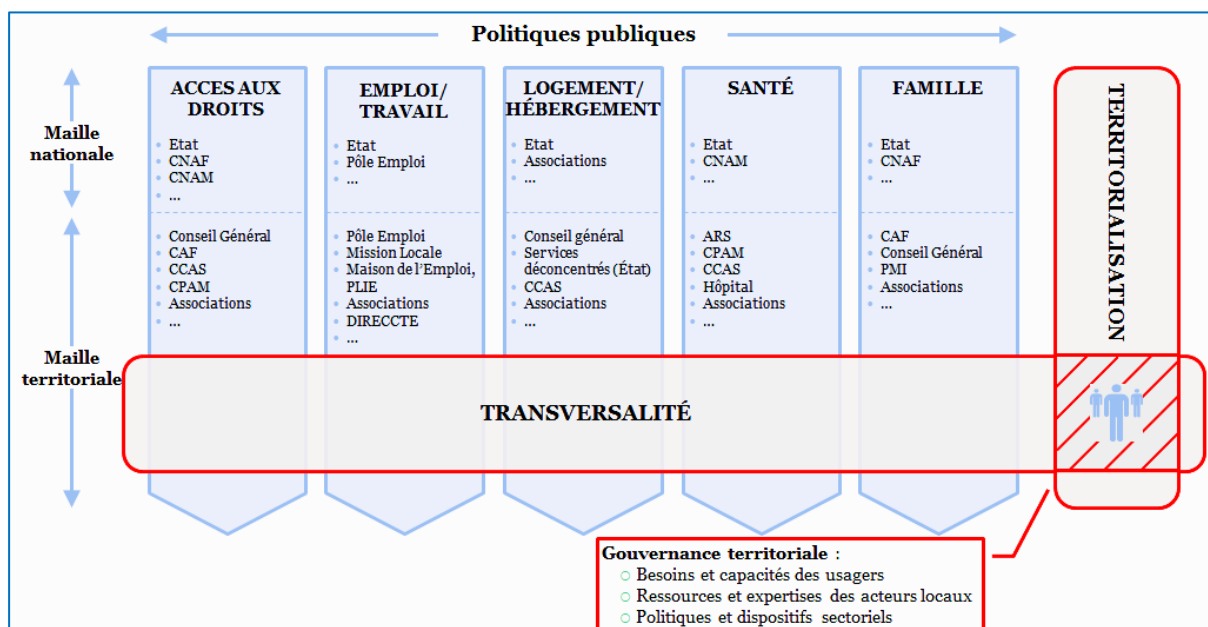
*Source : Évaluation de la gouvernance territoriale des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion - SGMAP – Déc. 2013*



### 6.4 Les dispositifs et offres d'insertion

#### 6.4.1 Une offre composée d'au moins 5 ensembles de dispositifs sectoriels

Le champ de l'insertion doit à la fois associer au moins 5 domaines sectoriels (d'ordre social tel que le logement, santé... et d'ordre professionnel) et en assurer une transversalité et combinaison harmonieuse :



*Source : Évaluation de la gouvernance territoriale des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion - SGMAP – Déc. 2013*

Cette représentation pourrait être complétée par d'autres domaines :

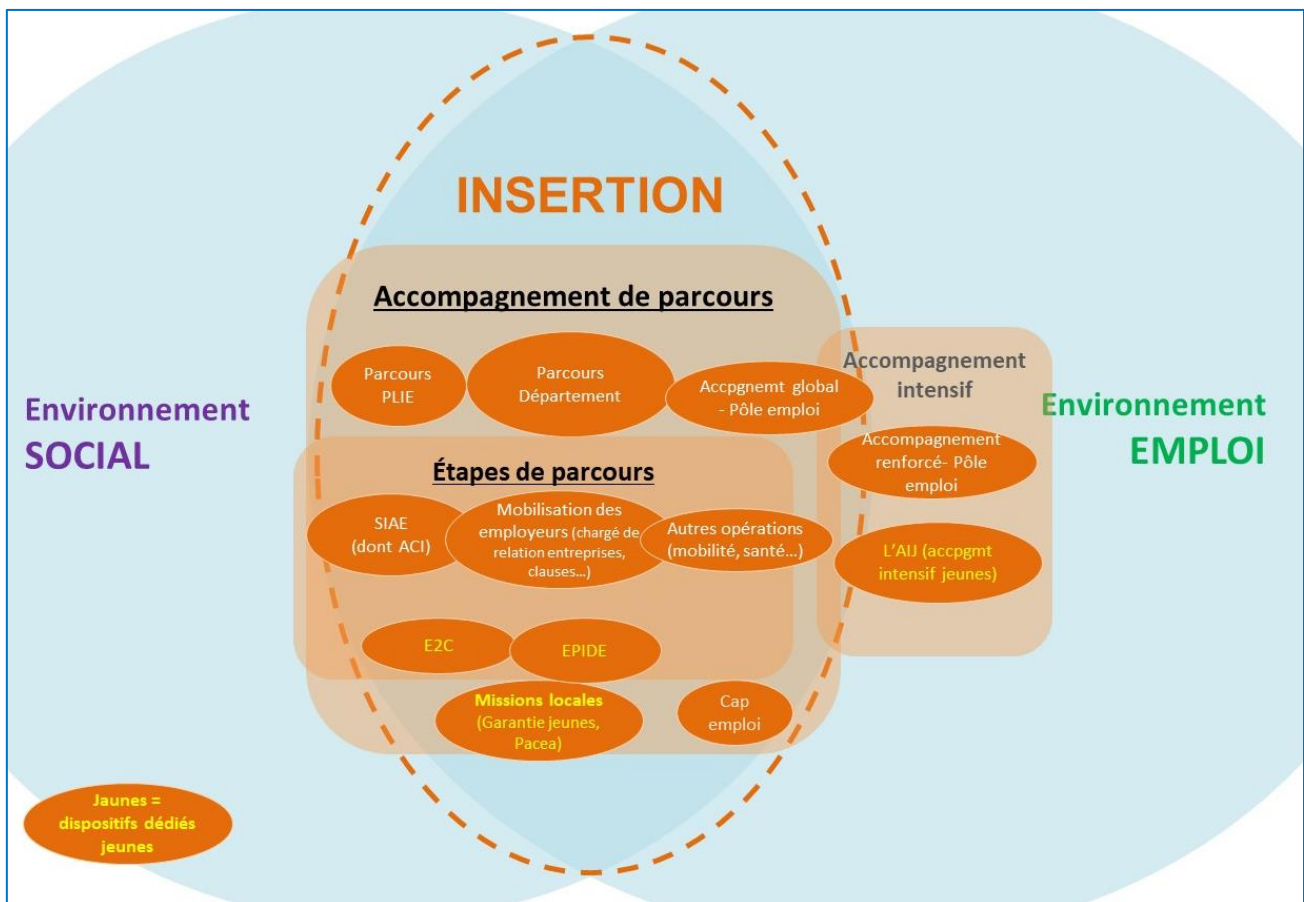
- Le **développement des compétences** ;
- Le **numérique** qui tend à devenir un domaine à part entière au-delà de sa fonction support et transversale (médiation, mise à niveau, accès aux droits...).



## 6.4.2 Accompagnement de parcours versus ingrédients du parcours

En matière de parcours d'insertion, deux composantes doivent être distinguées :

- Les ingrédients ou étapes du parcours : mise en activité, mobilisation des employeurs, aides diverses (mobilité, santé...)... ce sont les « ingrédients » du parcours.
- L'accompagnement de parcours : devant couvrir de façon longitudinale et transversale les différentes étapes du parcours, et assurer la cohérence et pertinence de ces différentes étapes (voir chapitre suivant). L'accompagnement global, les parcours « Départements » et les Parcours « Plie » en sont les figures les plus connues.



### 6.4.3 L'enjeu spécifique de l'accompagnement, s'inscrivant dans le courant de la sécurisation des parcours professionnels

Pour le Conseil d'orientation de l'emploi (*rapport 2016 relatif à l'accompagnement vers et dans l'emploi*), l'acte d'accompagnement signifie « être avec » et « aller vers » (démarche proactive, sans attendre l'expression d'une demande). Il s'agit de guider, appuyer, soutenir ou encore aider<sup>33</sup>. Il ne s'agit pas d'imposer une façon d'agir aux personnes accompagnées, mais plutôt de leur donner, de manière personnalisée, appui et conseils dans la construction et la gestion de leur parcours.

Pour parvenir à délivrer à une personne donnée une diversité de services, de façon à répondre à la diversité de ses besoins, la fonction « accompagnement » s'est généralisée au fil du temps.

- La notion d'accompagnement est apparue dans les années 1970 dans le champ de l'action sociale.
- L'extension de la notion d'accompagnement au domaine de l'emploi est intervenue dans les années 1980. Avec l'installation d'un chômage de masse, la question du placement des demandeurs d'emploi s'est en effet imposée, aussi comme une question sociale.
- L'application qui en est faite au sein même du domaine de l'emploi s'élargit une nouvelle fois aujourd'hui : alors que les personnes étaient auparavant accompagnées pour la seule étape de la recherche d'emploi (on parlait dans les années 1970 de prospecteur placier), l'accompagnement porte désormais de plus en plus sur l'ensemble du projet professionnel, depuis le diagnostic de la situation de la personne et l'orientation et l'information sur le marché du travail jusqu'à un accompagnement dans l'emploi.

De cette histoire et de cette extension du champ de l'accompagnement résultent **des frontières incertaines comme des conceptions et pratiques différentes de l'accompagnement**, plus ou moins harmonisées entre des acteurs très différents (service public de l'emploi dans ses différentes composantes, associations, organismes d'insertion, secteur de l'insertion par l'activité économique, entreprises privées, professionnels du coaching, etc.), pour beaucoup non évaluées.

Dans son rapport relatif à l'accompagnement vers et dans l'emploi (juin 2016), le Conseil d'orientation de l'emploi (COE) parvient malgré tout à distinguer **quatre figures de l'accompagnement** :

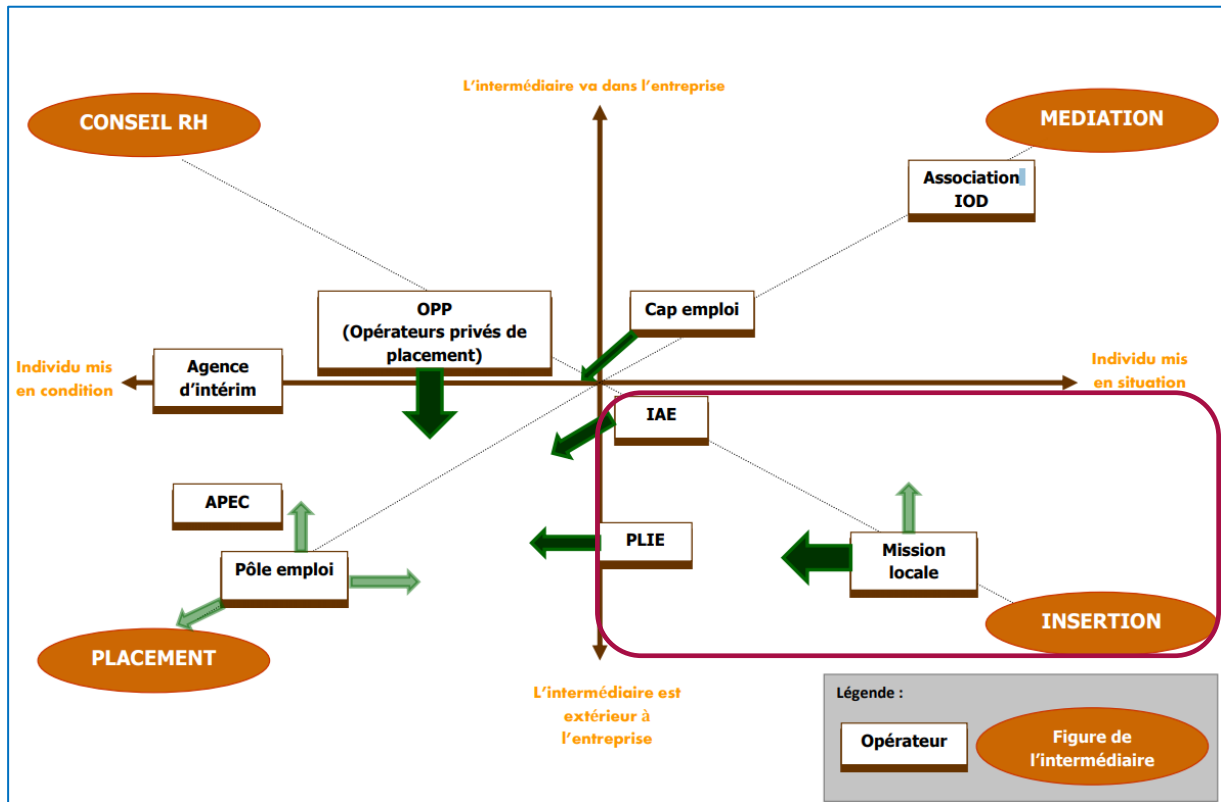
- l'appui RH : l'individu est mis en condition, l'intermédiaire va à l'intérieur de l'entreprise ;
- l'appariement (expérience) : l'individu est mis en situation, l'intermédiaire va à l'intérieur de l'entreprise ;
- le placement (information) : l'individu est mis en condition, l'intermédiaire reste à l'extérieur de l'entreprise.
- Et l'insertion : l'individu est mis en situation, l'intermédiaire reste à l'extérieur de l'entreprise.

<sup>33</sup> Balzani B., Béraud M., Boulayoune A., Divay S., Eydoux A. et Gouzien A. (2008), *L'accompagnement vers l'emploi. Acteurs, pratiques, dynamiques*, Rapport final pour la Dares, ministère de l'Emploi.





Figure 2 - Une pluralité de modèles et de stratégies d'accompagnement vers l'emploi



FRETEL Anne, IRES, Contribution au rapport sur l'accompagnement vers et dans l'emploi, présentation des figures du placement

Une définition des **invariants du "parcours"** a été proposée à l'occasion de l'année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (AE 2010), durant laquelle la notion de parcours constituait l'une des trois thématiques phare de l'année :

Qu'il s'agisse de parcours de professionnalisation, parcours d'accès à l'emploi, parcours de résidentialisation, parcours de soins... la notion de parcours présente un certain nombre d'invariants:

*Un ensemble d'étapes ou de séquences, choisies et ordonnancées dans le temps, selon les capacités individuelles de l'usager et la configuration de son environnement, de façon à atteindre un objectif.*  
*Le parcours (ainsi que son objectif) est négocié entre l'usager et son conseiller, il est formalisé et réajusté périodiquement selon les progressions de l'usager ou les évolutions de son environnement*

La valeur ajoutée du parcours est supérieure à la valeur ajoutée des étapes qui le compose, grâce à la coordination d'ensemble assurée par le "**réfèrent de parcours**", notamment lors des transitions (qui sont bien souvent le "maillon faible" des parcours).

Source : J. Dutoya, séminaire « Parcours d'insertion : les clefs de la réussite » dans le cadre de « 2010, année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion », 20 mai 2010.



#### 6.4.4 L'accompagnement des publics en insertion : des résultats mitigés et des effets encore peu connus sur les parcours individuels

Les études et évaluations concernant l'accompagnement des publics en situation de précarité dans le cadre du revenu de solidarité active (RSA) font ressortir **des résultats mitigés**.

Selon une enquête de la DREES, les bénéficiaires du RSA socle rencontrent **des difficultés à sortir des minima sociaux**<sup>34</sup>. En 2015, seulement un quart d'entre eux ont cessé de percevoir le RSA l'année suivante et parmi ces 25% sortants, la moitié d'entre eux uniquement a réussi à se passer de minima sociaux au cours des cinq années suivantes, signe d'une sortie durable de ces minima.

Par ailleurs, **les sortants du RSA socle sont une minorité à occuper un emploi salarié** : 41% des sortants du RSA socle non majoré occupent un emploi salarié (dont 13% en CDI et 22% à temps plein)<sup>35</sup>. La plupart sont donc sortis des minima sociaux pour d'autres raisons : un changement de situation familiale, par exemple, ou encore une hausse des revenus d'un autre membre du foyer.

Les données existantes révèlent que les caractéristiques individuelles des bénéficiaires du RSA influent sur la suite de leur parcours. Ainsi, plus les bénéficiaires du RSA sont jeunes, plus ils sortent des minima sociaux. La situation familiale peut aussi avoir une incidence : les bénéficiaires du RSA en couple sortent plus souvent des minima sociaux que les personnes seules. Enfin, les sorties sont d'autant plus fréquentes que les bénéficiaires du RSA sont entrés récemment dans les minima sociaux. Dans sa consolidation 2016 des résultats des Plie, l'Alliance Villes Emploi - AVE met en lumière une efficacité variable en fonction de plusieurs facteurs :

- Le nombre de personnes à accompagner : au-delà de 80 personnes, disponibilité insuffisante du référent
- Les profils / compétences des référents de parcours : capacité d'ingénierie pour construire des réponses adaptées aux besoins à la fois des publics et des acteurs économiques ; ingénierie financière ; mobilisation des partenaires
- Une configuration locale propice au développement d'actions : implication des élus, des collectivités territoriales de proximité, des Conseils régionaux/Conseils départementaux
- Le positionnement du Plie dans l'environnement partenarial, qui joue sur la légitimité locale des référents pour mobiliser les acteurs aux différentes étapes du parcours.

En outre, **les effets de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA sur les parcours individuels sont encore peu connus**. La mission de l'Assemblée nationale sur l'accompagnement des bénéficiaires du RSA pointe qu'une grande majorité des études adopte une approche centrée sur l'emploi, avec pour seul indice mesuré le taux de retour à l'emploi<sup>36</sup>. A ce jour, aucun dispositif n'évalue le bénéfice et l'impact social à moyen et long terme, même financier, de sorte qu'il est impossible de mesurer l'efficacité totale de cette politique, tant au niveau local que national. On constate également l'absence quasi-totale d'autres indicateurs et d'autres évaluations permettant de mesurer les bénéfices sociaux et sanitaires de l'accompagnement des BRSA.

Une étude de la DARES<sup>37</sup> indique un relatif **manque d'appétence pour l'accompagnement**, y compris des salariés qui occupent un emploi précaire. Ainsi, les deux tiers des bénéficiaires du RSA ne relevant pas du champ des « droits et devoirs », c'est-à-dire pour l'essentiel des bénéficiaires du RSA activité en emploi, déclarent ne pas souhaiter un accompagnement. Ceux qui souhaitent un accompagnement le veulent dans les domaines suivants : trouver un emploi (mieux rémunéré, à temps complet, en CDI), être aidé dans les démarches, suivre des formations.

Ces enquêtes confirment l'existence d'une **tension entre appétence et besoin d'accompagnement**. Les ressorts d'une faible appétence pour l'accompagnement, notamment lorsqu'elle émane de personnes vulnérables, mériteraient d'être mieux étudiés pour proposer une offre adaptée.

<sup>34</sup> DREES, Un quart des bénéficiaires du RSA et de l'ASS sortent des minima sociaux chaque année, *Etudes et Résultats*, Juillet 2018.

<sup>35</sup> DREES, *Minima sociaux et prestations sociales - Ménages aux revenus modestes et redistribution* - Édition 2018.

<sup>36</sup> Assemblée Nationale, Claire Pitollat et Matthieu Klein. *L'accompagnement des bénéficiaires du RSA*, août 2018.

<sup>37</sup> Arnold C. et Rochut J. (2013), *L'accompagnement des bénéficiaires du revenu de solidarité active*, Dares Analyses, février.