

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

- Synthèse du rapport final -

L'axe 3 du programme opérationnel national du fonds social européen 2014-2020 s'inscrit en cohérence avec la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Il vise à favoriser l'insertion des personnes éloignées du marché du travail, *via* des parcours d'accès à l'emploi, mobilisant les entreprises et intégrant en tant que de besoin des opérations de levée des freins sociaux.

Après la réalisation d'un bilan de mise en œuvre, l'évaluation a cherché à décrire l'impact de l'axe 3 du PON FSE sur la nature et l'organisation de l'offre d'accompagnement de parcours au sein des territoires, ses évolutions, le public atteint, dans quelles conditions et pour quels résultats. Elle propose des recommandations pour la prochaine programmation 2021-2027.

Consultez l'ensemble des productions de l'évaluation

www.fse.gouv.fr/evaluations

**Bilan de mise en œuvre de l'axe 3
Fiches régionales
12 études de cas territoriales
Rapport final**

Cette évaluation, pilotée par la DGEFP, s'inscrit dans le cadre des obligations réglementaires communautaires¹, elle recourt à des méthodes basées sur la théorie et contrefactuelles.

L'ensemble des travaux a été validé par un comité de pilotage composé de représentants d'association d'élus et des ministères concernés (Régions de France, ADF, ADCF, AVE, Europlie, DGCS, CGET).

L'évaluation s'est appuyée principalement sur les travaux suivants :

- ■ L'exploitation et la valorisation des données de suivi et de gestion du FSE portant sur près de 1,4 million de participants et plus de 12.000 opérations
- ■ L'analyse de « parcours » agrégeant les opérations se rattachant à une même personne physique
- ■ Un ensemble d'entretiens avec les gestionnaires aux niveaux central et déconcentré, les partenaires concernés ainsi que les opérateurs de l'axe 3
- ■ Une enquête auprès de l'ensemble des autorités de gestion déléguées et organismes intermédiaires (plus de 100 répondants, mars 2019)
- ■ Une enquête auprès des structures bénéficiaires de crédits FSE au titre des opérations d'accompagnement de parcours (plus de 400 répondants, juin 2019)
- ■ Une enquête auprès d'un échantillon de 1.500 participants ayant bénéficié d'un accompagnement de parcours et en situation de grande précarité
- ■ 12 études de cas territoriales visant à comprendre l'impact des opérations sur les participants, à analyser la valeur ajoutée du FSE et identifier les conditions d'essaimage de l'action considérée
- ■ Deux analyses contrefactuelles portant sur les modes de gestion du FSE et les parcours avec composante sociale
- ■ Des ateliers pour alimenter la réflexion sur les recommandations

¹ Règlement UE-1303/2013 du 17 décembre 2013.

1. Un public précarisé accompagné sur l'axe 3 du POn FSE

L'axe 3 s'adresse aux personnes les plus éloignées de l'emploi avec une cible de 2 millions de participants² chômeurs ou inactifs à atteindre d'ici 2023.

L'objectif est en bonne voie d'être atteint :

- **Plus de 900 000 personnes physiques ont bénéficié d'opérations soutenues par l'axe 3** entre janvier 2014 et octobre 2018, correspondant à près de **1,4 million de participants**. 86% sont demandeurs d'emploi (55%) ou inactifs (31%).
- **Les trois quarts des participants sont allocataires des minima sociaux** : les opérations soutenues par le FSE couvrent ainsi 18% des allocataires du RSA en France, et même 35% si l'on tient compte des seuls allocataires du RSA suivis dans le cadre d'un parcours d'insertion socio-professionnel.
- Le public se caractérise par ailleurs par **un chômage de longue durée élevé et de bas niveau de formation**. En effet, la part des demandeurs d'emploi de longue durée parmi les participants de l'axe 3 est de 17 points supérieur à la moyenne observée parmi la globalité des demandeurs d'emploi de la France métropolitaine.
- D'autres caractéristiques révèlent la forte précarité des publics bénéficiant du FSE :
 - 1 participant sur 4 est issu des quartiers prioritaires de la politique de la ville,
 - près d'1 participant sur 4 relève d'un ménage monoparental avec enfants à charge,
 - plus de 25% sont d'origine étrangère.

2. Un soutien important au renforcement de l'offre d'accompagnement de parcours avec des marges de progrès possibles

L'axe 3 du POn FSE vise à améliorer l'ingénierie de parcours de manière à accompagner et conduire le plus grand nombre de personnes vers une sortie positive vers l'emploi, la formation ou la création d'activité.

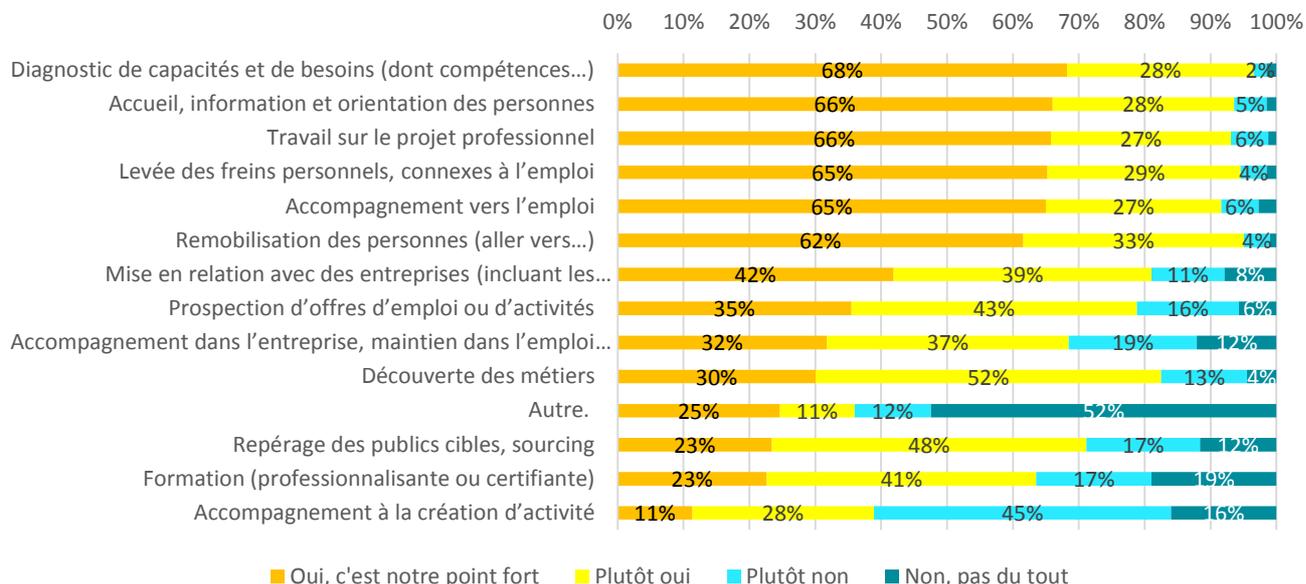
L'accompagnement de parcours financé par le FSE via l'axe 3, représente au total 79% des participants de l'axe 3 et 55% des crédits UE, soit 553 M€. Ces données témoignent de la forte concentration du FSE sur cette modalité d'accompagnement des personnes.

L'analyse du parcours montre que l'accompagnement mis en œuvre repose sur un large éventail d'interventions pour couvrir l'ensemble de la chaîne d'accompagnement et répondre aux besoins de l'individu. 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, la levée des freins personnels, jusqu'à l'accompagnement dans l'emploi.

² Participant : tout individu entrant dans une opération cofinancée par le FSE



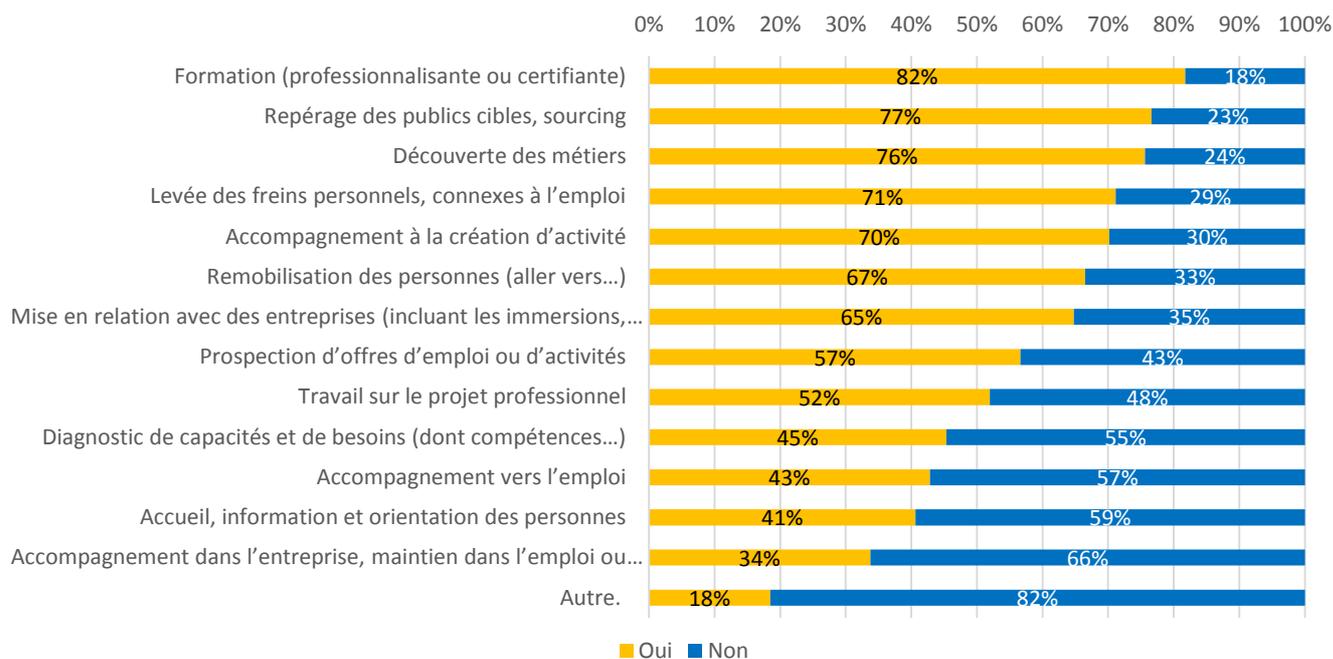
Offre d'accompagnement proposée dans le cadre de l'axe 3 du POn FSE 2014-2020 (Toutes structures confondues)



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

L'accompagnement de parcours intervient en mobilisation croisée entre plusieurs structures : plus de la moitié des structures bénéficiaires mobilise des structures extérieures, en particulier pour la formation, le sourcing, la découverte des métiers, la levée des freins...

Mobilisation de structures extérieures dans l'accompagnement de parcours (Toutes structures confondues)



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

Les modalités d'accompagnement des participants (fréquence et durée des échanges, durée du parcours, portefeuille par conseiller) sont relativement homogènes malgré leur profil et besoins variés : alors que la durée moyenne de parcours est de 16 mois tous publics confondus, l'écart moyen est de 1 mois entre la globalité des personnes inscrites à Pôle emploi et celles qui sont chômeuses depuis plus de 24 mois. Du point de vue de ces caractéristiques, l'accompagnement paraît ainsi peu différencié alors même que les natures de profils sont différentes.

Caractérisation des pratiques d'accompagnement selon les profils de publics accompagnés

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

*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.

L'accompagnement est en outre principalement individuel (81%) et en présentiel (97%). Les formes d'accompagnement collectives ou à distance ne représentent respectivement que 5% et 3% des échanges. Alors que le collectif est reconnu comme une forme d'accompagnement stimulant l'autonomie, la prise d'initiative et l'entraide des publics ciblés³, l'accompagnement de parcours privilégie la relation individuelle.

³ Cf. stratégie nationale de lutte contre la pauvreté prévoyant un axe dédié à l'accompagnement collectif au sein du vaste programme de formation des travailleurs sociaux.



3. Une amélioration de la situation des publics bénéficiaires : retour à l'emploi, sortie de l'inactivité... mais des freins sociaux encore mal couverts

Sur les 1,4 million de participants de l'axe 3 :

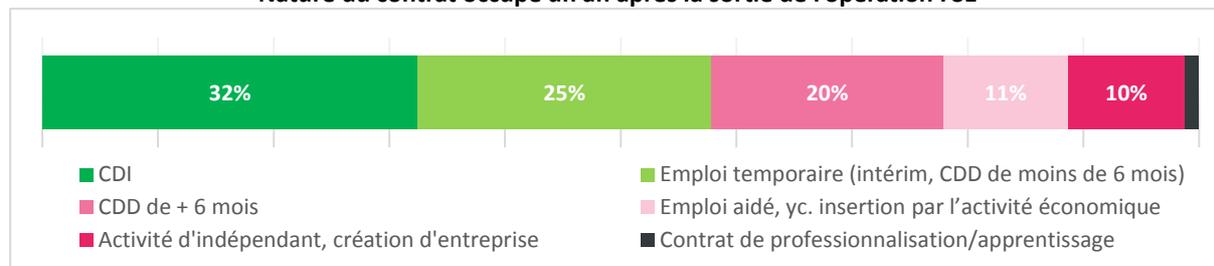
- **31% des personnes physiques bénéficiaires de l'axe 3 du POn FSE présentent une sortie vers l'emploi ou l'activité** : 14% en emploi durable, 6% en emploi temporaire, 7% en emploi aidé, 4% en indépendant)
- **6% une sortie en formation**, un niveau inférieur à la précédente programmation (9%)
- **Soit au global 37% de sortie positive à l'issue de leur parcours** (dans les 4 semaines après la dernière opération du parcours).

Le taux de retour à l'emploi dépasse à ce jour la cible de 28% prévue pour 2023 par le programme opérationnel au titre de l'axe 3.

Le taux de sortie positive est équivalent à celui de la fin de programmation 2007-2013 (38% pour les 9 mesures concernant l'inclusion sur 2007-2013) tout en accompagnant sur cette programmation des personnes plus éloignées de l'emploi, en termes d'ancienneté au chômage, de couverture par un minimum social ou d'inactivité.

Parmi les personnes en emploi plus d'un an après leur sortie de parcours, **52% de participants sont en emploi durable** (CDI ou CDD de 6 mois et plus) –voir graphique infra-, alors même que l'échantillon concernait 1 500 personnes très éloignées du marché du travail à l'entrée des opérations. En outre, 53% d'entre eux se projettent dans le long terme avec le même employeur, signe d'une certaine confiance et sécurité de l'emploi retrouvé.

Nature du contrat occupé un an après la sortie de l'opération FSE



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

Par ailleurs, même s'il ne s'agit pas d'un retour direct à l'emploi ou à la formation, les accompagnements cofinancés via l'axe 3 participent à la sortie de l'inactivité : **59% des inactifs ont évolué positivement dont 34% vers une situation de demandeur d'emploi actif.**

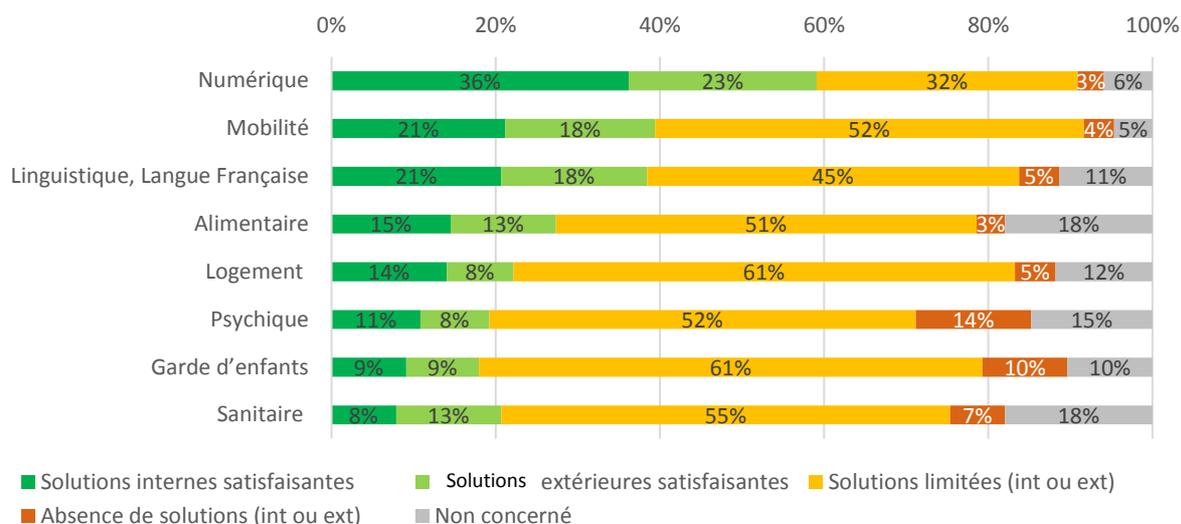
	Inactifs à l'entrée	Sortie DE	Sortie activité	Sortie formation	total évolutions positives
CD	180 974	28%	16%	6%	50%
Pôle Emploi	859	23%	19%	8%	50%
Directe	23 354	26%	18%	9%	53%
PLIE	25 072	48%	24%	5%	77%
PLIE-Pivot	46 990	50%	26%	8%	84%
CD - PLIE	6 828	53%	23%	8%	84%
Métropole	7 079	46%	31%	7%	84%
Total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



Les résultats à la sortie du parcours sont liés à différents facteurs, par exemple à la forme d'accompagnement ou au profil des participants (niveau de formation, ancienneté au chômage...).

De meilleurs résultats pourraient être obtenus si l'offre de solutions visant la levée des freins sociaux était renforcée. L'enquête auprès des bénéficiaires montre que les structures d'accompagnement n'ont à leur disposition que des solutions limitées ou aucune solution pour certains freins sociaux comme le logement, la garde d'enfants ou encore le traitement de problèmes psychiques et sanitaires.

Niveau de satisfaction quant aux solutions en matière de freins sociaux
(Toutes structures confondues)



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

D'autres leviers peuvent également permettre d'améliorer le niveau des sorties positives :

- Implication et médiation avec les employeurs, dès le début du parcours d'insertion, sans différé
- Articulation plus importante avec des actions de formation professionnelle dont la baisse est constatée (6% de sorties vers la formation contre 9% dans la précédente programmation)
- Meilleure complémentarité entre les formes d'accompagnement et nécessité d'une organisation collective entre responsables de l'insertion renvoyant aux conditions de gouvernance de l'insertion sur les territoires

Des initiatives porteuses ont été relevées dans ces domaines avec le concours du FSE et décrites dans les 12 études de cas (Livret téléchargeable sur le site : www.fse.gouv.fr/evaluations).

Le taux d'abandon sans sortie positive (càd en emploi ou formation), égal à 21% du total des participants entrés dans une opération, appelle par ailleurs 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. En effet, cela peut signifier que les participants n'ont pas été suffisamment motivés et engagés dans l'opération considérée.

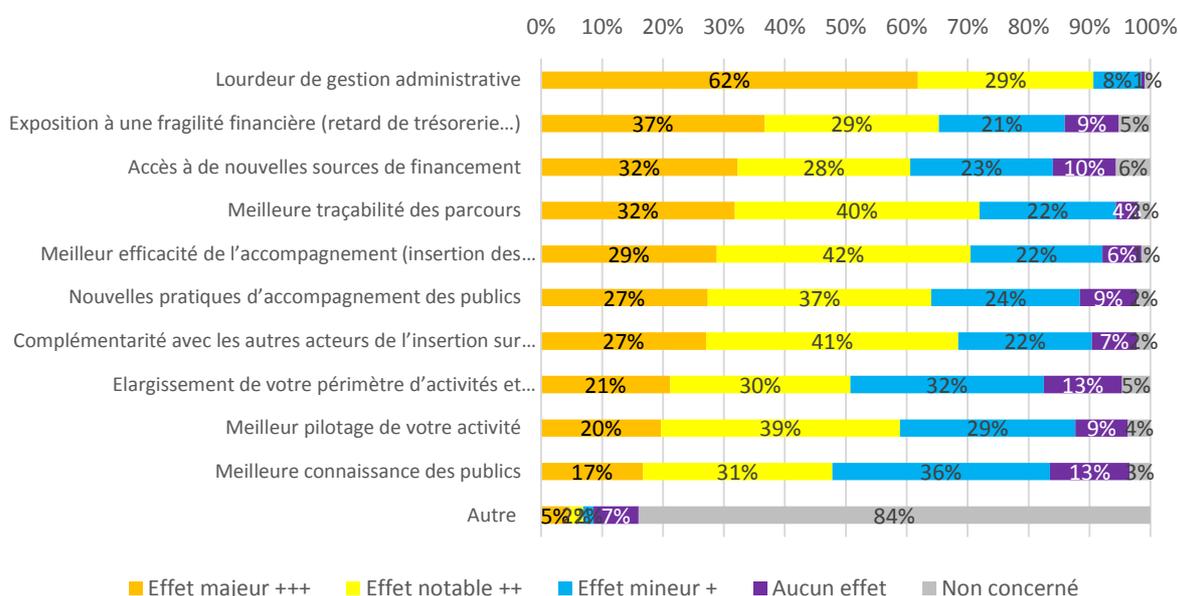


4. Des effets variables des modalités de gestion FSE sur les politiques d'insertion

Le soutien du FSE permet à la majorité des porteurs de projets **d'améliorer leur process et l'efficacité de l'accompagnement**, notamment pour développer de nouvelles pratiques (64% des structures ayant répondu à l'enquête). Néanmoins les bénéficiaires des crédits FSE décrivent aussi des effets négatifs :

- **Gestion administrative lourde** de nature à engendrer des coûts supplémentaires (91% des structures interrogées)
- **Exposition à un risque accru de fragilité financière** (66% des structures)

Effets du soutien apporté par le FSE
(Toutes structures confondues)



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

Les règles de gestion et le cadre de performance mis en place sur cette programmation n'ont pas favorisé l'émergence ou le soutien à des projets innovants et ont incité certains gestionnaires et bénéficiaires à privilégier des opérations garantissant un volume de participants important afin d'atteindre les objectifs du cadre de performance.

Le mode de gestion du FSE retenu au sein des territoires peut renforcer ou restreindre la bonne gouvernance de l'offre d'insertion. 88% des autorités de gestion déléguées et organismes intermédiaires considèrent que le partage des responsabilités de gestion du FSE a un impact sur les synergies et complémentarités des acteurs de l'insertion (source : Enquête auprès des AGD et OI, Amnyos-Edater, mars 2019). **Les configurations « groupées » entre opérateurs présentent des résultats appréciables en termes notamment de sortie d'inactivité et durabilité de l'emploi.** Leur caractère récent nécessite cependant davantage de recul pour apprécier leur impact sur les participants.

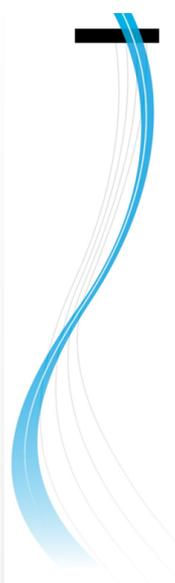


5. Recommandations pour la programmation du FSE+ 2021-2027

Les résultats de l'évaluation amènent à formuler des recommandations de trois ordres :

<p>1. Consolider l'accompagnement de parcours et rééquilibrer les moyens alloués entre "accompagnement de parcours" et "ingrédients du parcours"</p>	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ 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 ⇒ Mettre à niveau l'offre de levée des freins dans les territoires, en faisant levier sur les cofinancements correspondants
<p>2. Innover dans le domaine de l'insertion au-delà de l'accompagnement de parcours</p>	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Soutenir l'impulsion de solutions alternatives pour tous les publics pour lesquels l'accompagnement de parcours n'a pas fonctionné ou n'a pas été possible ⇒ Renforcer les capacités du territoire : mise en réseau des accompagnateurs, coordination de la relation aux employeurs... ⇒ Organiser des modalités apprenantes d'innovation dans l'insertion : observatoire des publics sans solution, living labs visant à créer et/ou transférer des nouvelles pratiques d'accompagnement, ...
<p>3. Assurer une architecture de gestion vectrice de lisibilité et de coordination entre les "responsables de l'insertion" dans les territoires</p>	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Mettre en place des modes de gestion visant à renforcer la coordination entre acteurs de l'insertion ⇒ Viser un « OI inclusion » par territoire, commun aux différents responsables de l'insertion ⇒ Conclure des accords stratégiques sur l'accès à la formation des publics en insertion avec l'autorité compétente sur le "FSE formation" et la formation des demandeurs d'emploi ⇒ Positionner les autorités de gestion déléguées (Direccte) dans le champ de l'inclusion exclusivement en animation des organismes intermédiaires (et non en gestion de subventions simples)

Contacts



Equipe d'évaluation :

Jean DUTOYA – Chef de projet
jean.dutoya@amnyos.com - 06.19.92.51.45

Sébastien GUILBERT – chef de projet Edater
guilbert@edater.com – (06) 07 56 58 18

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

Commanditaire : autorité de gestion du PO n FSE

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
Frédéric GUILLEMINE – Chargé de mission suivi et évaluation
frederic.guillemine@emploi.gouv.fr

