

DGEFP

Evaluation d'impact de l'axe 1 du POn FSE « Emploi inclusion » sur la période 2014/2020



***Eclairer la décision,
Améliorer l'action***

Synthèse du rapport final

Août 2020

L'axe 1 du Programme opérationnel national (PON) « EMPLOI ET INCLUSION » du FSE pour la période 2014-2020 promeut l'accès à l'emploi pour les demandeurs d'emploi et les inactifs, soutient les mobilités professionnelles ainsi que l'entrepreneuriat. Doté de 453,7 M€, l'axe 1 représente 16 % de l'enveloppe globale du PON.

La présente évaluation d'impact porte sur 3 des 4 priorités d'investissement (PI), la PI 8.7 qui vise la modernisation des institutions du marché du travail ayant fait l'objet d'une évaluation spécifique.

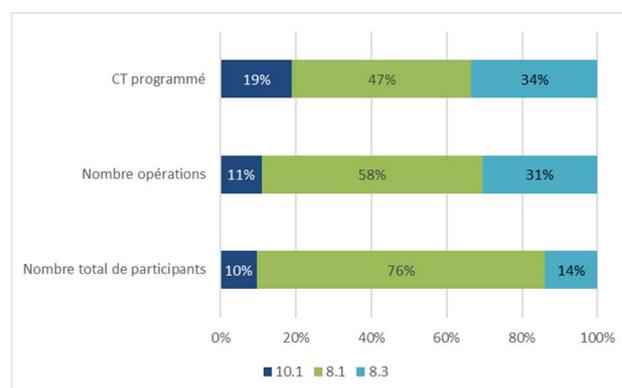
PI 8.1	PI 8.3	PI 10.1
<ul style="list-style-type: none"> L'accès à l'emploi pour les DE et les personnes inactives, notamment les chômeurs de longue durée et les personnes qui se trouvent les plus éloignées du marché du travail, également grâce à des initiatives locales en faveur de l'emploi et au soutien à la mobilité professionnelle. Objectif : Augmenter le nombre de participants DE ou inactifs accompagnés, en ciblant les jeunes, notamment les moins qualifiés, les seniors, les chômeurs récurrents ou en activité réduite et les parents étant ou ayant été en congé parental et/ou bénéficiaires ou ayant été bénéficiaires d'un CLCA 	<ul style="list-style-type: none"> L'emploi indépendant, l'entrepreneuriat et la création d'entreprises, y compris les micros, petites et moyennes entreprises innovantes. Objectif 1 : Augmenter le nombre de créateurs ou de repreneurs accompagnés et consolider les structures dans la durée Objectif 2 : Renforcer et mutualiser les pratiques d'accompagnement des créateurs et des repreneurs pour en améliorer la qualité 	<ul style="list-style-type: none"> La réduction et la prévention du décrochage scolaire et la promotion de l'égalité d'accès à des programmes de développement pour la petite enfance ainsi qu'à un enseignement primaire et secondaire de qualité comprenant des parcours d'apprentissage formels, non formels et informels permettant de réintégrer les filières d'éducation et de formation Objectif : Augmenter le nombre de jeunes de moins de 25 ans participant à des actions de prévention du décrochage scolaire

Afin de mesurer les effets de chacune de ces PI, une série de travaux a été réalisée :

- Revues de littérature sur chaque problématique (PI) de l'axe 1
- Entretiens auprès de 40 interlocuteurs (DGEFP, DIRECCTE, réseaux d'opérateurs...)
- Réalisation de 8 études de cas d'opérations
- Analyse des données de suivi MDFE à fin 2019 et exploitation enquêtes participants à 6 mois
- Enquête auprès des créateurs repreneurs d'entreprise
- Collecte de 11 « parcours » de jeunes décrocheurs

En novembre 2019, 1 516 opérations ont été programmées pour un montant de 275,5 M€ crédits UE et un total de financement de 617 M€ au titre des PI 8.1, 8.3 et 10.1 de l'axe 1 du PON FSE.

468 393 participants ont pris part à 1 230 opérations, soit une moyenne de 381 participants par opération. Plus des trois quart des participants (76%) et près de la moitié des montants relèvent des opérations de la PI 8.1.



Répartition des coûts totaux programmés, des opérations et des participants par PI de l'axe 1

La mise en œuvre de l'axe 1 du PON a connu des rythmes et des niveaux variables selon les 3 priorités d'investissement mais également selon les territoires. Plusieurs facteurs peuvent l'expliquer :

- les lignes de partage adoptées entre l'Etat, autorité de gestion du PO national et les Régions, autorités de gestion pour 35% de l'enveloppe FSE,
- les moyens humains mobilisés par les DIRECCTE et leur approche plus ou moins incitative ou sélective vis-à-vis de l'offre des opérateurs,
- l'offre locale mobilisable, sachant que les contraintes financières et de reporting, ou les critères variables d'éligibilité entre régions amènent certains opérateurs à renoncer aux financements FSE.

L'accès à l'emploi pour les demandeurs d'emploi et les personnes inactives - PI 8.1

Le volet national de la programmation (crédits FSE gérés directement par la DGEFP) représente 8 % des 885 opérations de la PI 8.1, mais 50 % du coût total programmé (293 M€) et 61 % des participants. Les participants relèvent essentiellement du dispositif phare porté par Pôle emploi, l'Accompagnement intensif des jeunes (AIJ).

75% des 357 500 participants à l'entrée des opérations de la PI 8.1 ont moins de 25 ans, 90% moins de 30 ans. Ils sont principalement demandeurs d'emploi (87%) ou inactifs (9%) et de faible niveau de formation (43% niveau CITE 0-2, inférieur à la fin du collège).

Près de la moitié a trouvé un emploi ou une formation à la sortie des opérations : 43% sont en emploi (dont 24% en emploi durable, 7% en emploi aidé, 12% en emploi temporaire, 1% en activité d'indépendant) et 7% en formation. Par ailleurs 5% ont obtenu une qualification.

Le taux d'emploi 6 mois après leur sortie s'élève à 59%.

Le coût moyen par participant (calculé à partir des coûts totaux certifiés des opérations) est de 504 €.

L'accompagnement des créateurs / repreneurs d'entreprise - PI 8.3

Les grands réseaux nationaux d'accompagnement à la création reprise d'entreprise représentent 74% du coût total FSE programmé (207 M€) et 60% des 65 656 participants de la PI 8.3 qui ont pris part à 274 opérations des 412 programmées sur l'objectif spécifique 1 relatif à l'accompagnement des créateurs/repreneurs d'entreprise. L'objectif spécifique 2 a pour objet le renforcement et la mutualisation des pratiques d'accompagnement (51 opérations).

80% des participants ont entre 25 et 54 ans, 1 sur 2 est une femme. Leur niveau de qualification est plus élevé que sur les autres PI (seul moins d'un tiers ne dispose d'aucune qualification tandis que 44% ont un niveau d'enseignement supérieur - CITE 5 à 8). Si les 2/3 sont en situation de chômage à leur entrée en opération et 11% inactifs, 15% exerçaient déjà une activité d'indépendant ou de création d'entreprise.

A la sortie des opérations, la part de chômeurs passe de 65% à l'entrée à 35% à la sortie et celle d'inactifs de 11% à 6% : 58% sont en emploi, près de la moitié en création d'entreprise (48%), tandis que 2% sont en formation.

Pour les participants chômeurs ou inactifs à l'entrée dans l'opération, le taux d'emploi 6 mois après leur sortie s'élève à 53%. 37% de ceux qui étaient en emploi lors de leur entrée dans l'opération ont vu leur situation sur le marché du travail s'améliorer.

Le coût moyen par participant est de 802 €.

La prévention du décrochage scolaire- PI 10.1

Les structures bénéficiaires des 139 opérations sur la PI 10.1 sont en majorité des GIP académiques représentant 35% des opérations mais 75% du coût total programmé (48 M€) et 75% des 45 298 participants de la PI 10.1. En second rang, les associations représentent 38% des opérations, 14% des coûts totaux programmés et 17% des participants.

97% des participants sont inactifs, mais « en formation ou à l'école », à l'entrée dans l'opération, majoritairement des hommes (64%). Ils sont jeunes : 10% ont 12 ans ou moins, 80% entre 13 et 17 ans et 10% ont plus de 18 ans. 90% ont un niveau CITE 0 à 2. 19% résident dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) et 21% sont d'origine étrangère.

A la sortie des opérations, 80% des participants sont en formation, 5% en emploi. Le taux d'emploi passe à 18% six mois plus tard, 54% sont toujours en formation à cette date.

Le coût moyen par participant est de 1 544 €.

Les publics visés et touchés de l'axe 1

82 % des participants de l'axe 1 ont moins de 30 ans et 2% plus de 54 ans. 46% ont un niveau de formation inférieur à la fin du collège. 75% sont chômeurs et 18% inactifs. 3% sont en situation de handicap.

Les publics correspondent globalement à ceux ciblés par le POn et la confrontation de la littérature analysée avec les objectifs affichés du POn montre une cohérence globale de chaque priorité d'investissement; les leviers activés *via* ces financements sont bien ceux-reconnus comme les plus pertinents pour répondre aux problématiques traitées.

- Le public jeune constitue l'effectif majeur de cet axe.
- Le public en situation de handicap est en une proportion moindre comparée à son poids dans le public global des DE¹, en raison à la fois de l'âge et de la faible mobilisation sur cet axe des opérateurs dédiés à ce public.
- Le public sénior ne représente qu'une très faible part des participants en raison d'une faible offre de service dédiée à ce public par des opérateurs susceptibles de mobiliser le FSE ainsi que d'une mobilisation inégale des DIRECCTE.
- Les taux de couverture des demandeurs d'emploi est, dans plusieurs régions, inversement proportionnel au taux de chômage constaté, ce qui interroge sur la capacité d'adaptation du POn aux contextes locaux de l'emploi.

Il reste délicat d'apprécier précisément dans quelles proportions les financements du FSE contribuent à augmenter le nombre de publics accompagnés.

- Concernant les demandeurs d'emploi ou les inactifs (PI 8.1), cela dépend du type d'opérateur et d'action, l'effet le plus tangible étant **l'intensification de l'accompagnement**, avec dans certains cas une capacité accrue à aller au-devant des publics connus des dispositifs.
- Concernant les créateurs/repreneurs d'entreprise (PI 8.3), les crédits FSE permettent effectivement cette augmentation des publics accompagnés, grâce au renforcement des moyens des opérateurs face à une forte demande. Le rôle des financements apparaît également déterminant dans la mise en œuvre d'actions pour le jeune public de « décrocheurs » (PI 10.1), dont le coût est élevé.

La mise en place de l'IEJ sur une partie des territoires s'est traduite par des situations de concurrence, le taux d'intervention élevé de l'IEJ a logiquement amené les autorités de gestion et les opérateurs à se reporter sur ce dispositif dans une logique de « consommation » optimale des crédits.

Le déploiement et le contenu des actions

Les crédits FSE au titre de l'axe 1 du POn permettent effectivement de **soutenir et d'amplifier une offre d'accompagnement des publics demandeurs d'emploi et inactifs**, dans le cadre de l'AIJ mais également d'opérations localisées et pour parties ciblées sur des segments de publics ou des problématiques, en matière également de création-reprise d'entreprise en s'appuyant majoritairement sur les grands réseaux nationaux existants. De même, les crédits FSE permettent de développer quantitativement une offre en matière de prévention du décrochage / raccrochage que les crédits de droit commun ne suffisent pas à soutenir.

La problématique de la mobilité a fait l'objet d'un nombre limité d'opérations identifiées comme telles. Dans leur approche, les DIRECCTE, ainsi que les grands opérateurs comme Pôle Emploi, considèrent cette problématique comme l'une des composantes d'un accompagnement global des publics, écartant ainsi l'opportunité de financer des opérations spécifiques en la matière. Cette question est avant tout considérée sous l'angle spatial plutôt (déplacements) que sous l'angle professionnel (changer de « métier »), si ce n'est dans les opérations, limitées en nombre, ciblant le public sénior ou en situation de handicap.

¹ Soit 8.6% des DE à fin 2018 - Source DARES

Si la dimension « immersion » est présente au sein d'un grand nombre d'actions, notamment portées par les Missions locales, la logique de mobilisation du FSE, le plus souvent à travers des appels à projets « ouverts », ne se traduit pas par une attention particulière à cette modalité d'action.

Les lignes de partage entre l'Etat et les Régions, selon des accords de répartition négociés entre les partenaires, influent directement sur la mobilisation des crédits au titre du POn. Elles soulèvent plus globalement la question de la compétence la plus appropriée pour la mobilisation des opérateurs et l'instruction des projets, notamment en ce qui concerne le décrochage scolaire, *a priori* éloigné du domaine d'intervention des DIRECCTE.

L'efficacité et l'efficience

A la sortie des opérations, 42% des participants sont en emploi et 13 % en formation, tandis que 4% ont obtenu une qualification.

Pour la PI 8.1, les chômeurs et inactifs qui représentent 96% des participants à l'entrée, ne sont plus que 50 % à la sortie des opérations. Mais ces résultats varient sensiblement selon les types d'actions : le taux d'accès à l'emploi est de 90 % pour les opérations d'accompagnement des jeunes en Emploi d'Avenir et de 16% pour actions de « mobilité géographique », avec néanmoins une part importante d'actions se situant dans la moyenne.

La mise en relation de ces résultats avec les coûts / participants amène à distinguer différents niveaux d'efficience : actions à faible coût dont les résultats sont favorables, actions plus « coûteuses » présentant des résultats soit proches de la moyenne, soit moins favorables. Ces écarts doivent inciter les autorités de gestion à analyser plus finement les enjeux propres à chaque catégorie de publics pour déterminer le bon niveau de plus-value à attendre du FSE (besoins non couverts, effets déclencheur, besoin d'intensification des actions).

Pour la PI 8.3, l'enquête conduite met en évidence un taux de satisfaction élevé (88%) vis-à-vis de l'accompagnement, 30% considérant en outre le caractère déterminant de celui-ci dans la concrétisation de leur projet. Au terme de l'opération, le taux d'emploi s'élève à 58%, ce qui se traduit par une proportion de chômeurs et inactifs passant de 76% à l'entrée à 41% à la sortie. Davantage que les types d'opérations (Accre, Nacre ou autre), c'est le type d'opérateur qui détermine des écarts entre les taux d'accès à l'emploi (44% pour le SPE et les Maisons de l'emploi contre 85% pour les associations d'éducation, de formation et de jeunesse). La catégorie d'opérateurs la plus « efficace » est également la moins onéreuse.

Pour la PI 10.1, 80% des participants sont en formation à la sortie des opérations, la priorité des actions étant le maintien en études plus que l'accès à l'emploi de ce public. Les opérations reposent sur des opérateurs aux statuts diversifiés qui présentent également des écarts de résultats et de coûts, en tendance davantage proportionnels que sur les autres priorités d'investissement.

Les réponses « innovantes »

En matière de réponses nouvelles, les parties prenantes s'accordent à considérer l'incompatibilité entre le cadre réglementaire et financier du FSE et la capacité à s'en saisir comme d'un vecteur d'innovation.

Les contraintes de justification et de reporting, ainsi que le caractère « massif » de l'intervention du FSE privilégient de fait les offres de services émanant de structures solides financièrement, rompues au cadre du FSE, et mobilisant cette ressource pour augmenter leurs capacités d'intervention plutôt que pour prendre le risque d'innovations perçues comme potentiellement préjudiciables à leur équilibre financier.

Le FSE apparaît comme un outil permettant d'apporter, par des appels à projets ouverts émanant des DIRECCTE, une réponse « massive » aux besoins que reflète la persistance d'un taux de chômage élevé, notamment chez les jeunes. Le cadre de performance renforce cette approche.

Pour autant, ce constat n'exclut nullement qu'ici où là, des opérateurs aient inscrit dans leurs pratiques une recherche permanente d'innovation, mais sans que cette dimension ne soit valorisée en tant que telle.

Recommandations pour optimiser le déploiement du prochain POn

Les pistes qui suivent sont formulées dans la perspective du futur programme national FSE +, actuellement en cours d'élaboration. Elles s'appuient sur les limites ou points de vigilance qui ressortent de l'analyse.

Etablir une stratégie de déploiement des crédits au plan régional qui prenne mieux en compte la réalité des situations locales du chômage.

S'assurer que les moyens humains affectés à la gestion du FSE au sein de chaque DIRECCTE soient à la hauteur des enjeux

Rechercher une prise en compte effective de toutes les catégories de publics visés, au-delà des publics jeunes, même si ceux-ci représentent un enjeu fondamental de la lutte contre le chômage

Rendre plus explicite les finalités et les critères d'éligibilité des différentes composantes du POn afin d'en favoriser une approche plus stratégique par les parties prenantes

Appuyer les têtes de réseau associatives concernées au plan national, afin qu'elles soutiennent leurs adhérents dans la mobilisation du FSE

Réserver une part des crédits à des actions innovantes en levant les risques administratifs et financiers qui en freinent le déploiement jusqu'à présent

Alimenter le suivi d'exécution du POn par une analyse détaillée de l'efficacité des actions (par mode d'actions, type de bénéficiaires,...) afin d'orienter plus finement la mobilisation de l'offre.