

Étude sur l'articulation entre le FSE et les politiques publiques de l'emploi et de l'insertion

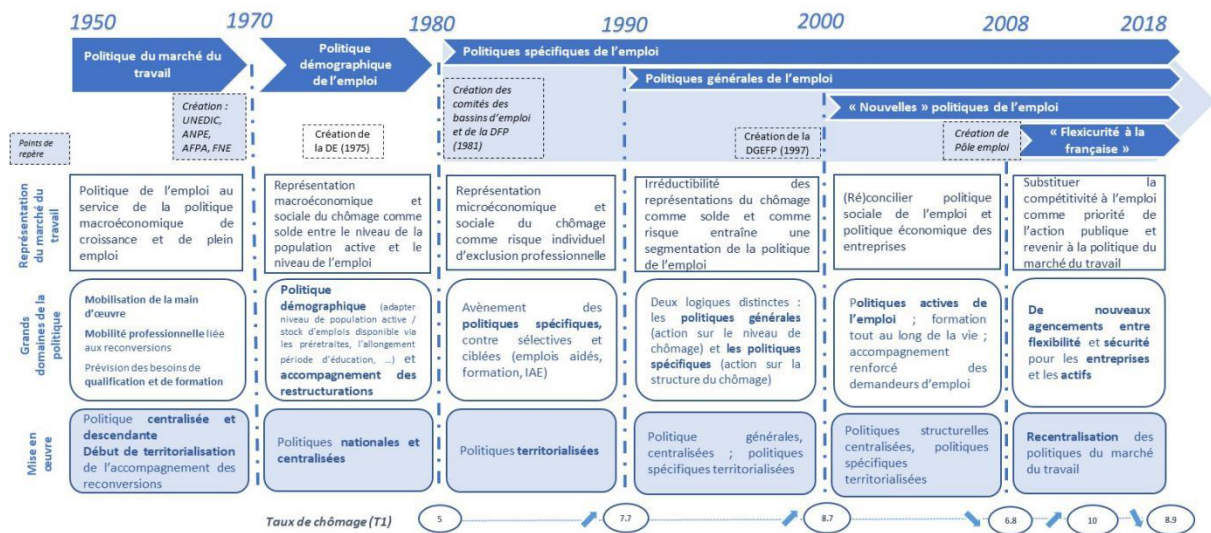
Synthèse

L'objectif de l'étude est de comprendre comment le FSE s'articule sur la période 2014-2020 avec les politiques publiques de l'emploi et de l'insertion en France.

Celles-ci ont fortement évolué depuis l'après-guerre, passant d'une politique du marché du travail destinée à réduire le chômage frictionnel et mobiliser la main d'œuvre pour répondre aux besoins de la reconstruction et de la croissance, à des politiques spécifiques de l'emploi en lien avec la persistance d'un taux de chômage élevé.

Au tournant des années 2000-2010, les politiques publiques de l'emploi entament une accélération des dynamiques apparues dans les années 2000 qui conduisent à une « flexicurité à la française » se traduisant par un agencement renouvelé entre flexibilité et sécurité : la flexibilité contractuelle pour les entreprises (assouplissement des règles relatives au licenciement, multiplication des contrats courts) avec une sécurisation accrue des relations de travail et la flexibilité plus contrainte pour les salariés et demandeurs d'emploi (précarisation des conditions d'emploi, injonction à la mobilité et à l'employabilité, obligations et contrôle des chômeurs) ayant pour contrepartie la sécurisation des parcours professionnels par la formation, notamment dans le cadre du compte personnel de formation.

La politique de l'emploi en France depuis 1945



Nota: chaque régime de politique du marché du travail résulte de la conjonction d'une certaine représentation du fonctionnement du marché du travail et/ou de choix politiques.

De nombreuses réformes bousculent par ailleurs le système d'acteurs des politiques publiques de l'emploi, de l'insertion et de la formation professionnelle : les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) devenus opérateurs de compétences (OPCO) ; France Compétences né de la fusion du Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CNEFOP), du Comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation (COPANEF) et du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) ; évolution de la répartition des rôles et des écosystèmes ; nouvelles approches par les acteurs (développement de nouvelles offres de services, de nouveaux outils...) et modification de leurs relations aux publics (demandeurs d'emplois, actifs, employeurs...).

1. Le Fonds social européen fortement imbriqué aux politiques françaises de l'emploi et de l'insertion

Les approches européennes et françaises ont beaucoup évolué, depuis la création du FSE en 1957, dans un jeu d'interactions complexes mais aussi dans un système de dialogue régulier et renforcé. **Le Fonds social européen est un instrument financier au service tant de la stratégie européenne que de celle des acteurs des politiques publiques en France.**

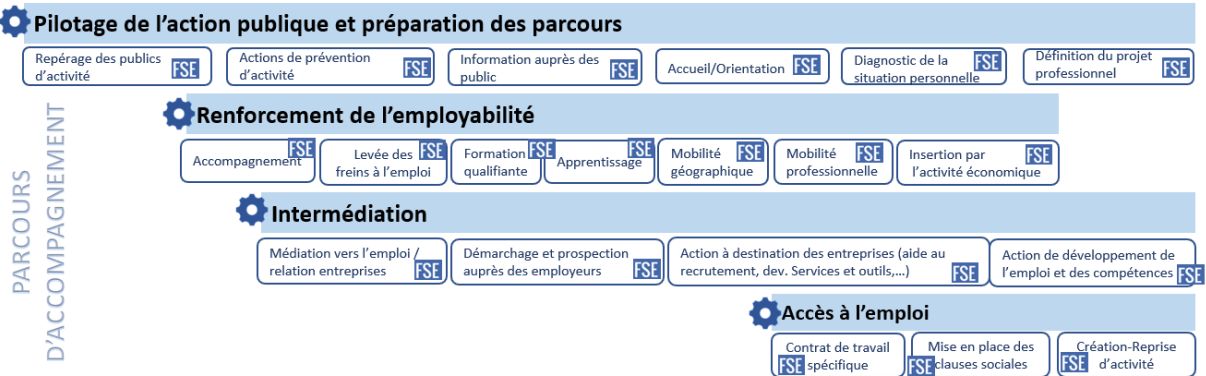
Les grandes orientations stratégiques élaborées au niveau communautaire influencent les champs de l'emploi et de l'insertion en France, à travers la Stratégie de Lisbonne, la Stratégie UE 2020 ou plus récemment le Socle européen des droits sociaux mais aussi l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) qui a eu un effet structurant pour les politiques publiques en faveur des jeunes.

Cette influence est perceptible dans l'évolution des paradigmes de l'action publique (activation, inclusion sociale, *long life learning*, flexicurité), le changement d'orientation économique (priorité à la compétitivité des entreprises et aux politiques de soutien de l'offre de travail) et l'inflexion des principes généraux de la politique de l'emploi (formation tout au long de la vie, activation, individualisation, territorialisation).

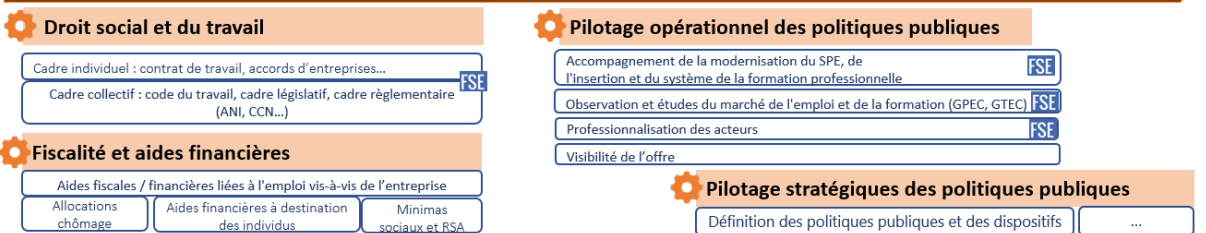
On constate une imbrication large du FSE avec l'ensemble des politiques publiques de l'emploi. Le FSE intervient en effet sur l'ensemble des champs de ces politiques, à l'exception de ce qui relève de la fiscalité, des aides financières ou de la définition même de ces politiques (cadre individuel du droit du travail, pilotage stratégique des politiques).

Champs d'intervention des politiques publiques de l'emploi, de l'insertion et de la formation

A - Interventions sur les parcours vers et dans l'emploi



B - Interventions sur les leviers institutionnels



Le FSE est néanmoins mobilisé de manière concentré sur certaines thématiques afin de **permettre un effet levier en particulier en termes d'inclusion des publics les plus vulnérables, de formation professionnelle et d'intégration durable sur le marché du travail des jeunes.**

2. Une mobilisation du FSE structurante ou porteuse d'une réelle valeur ajoutée pour nombre d'acteurs

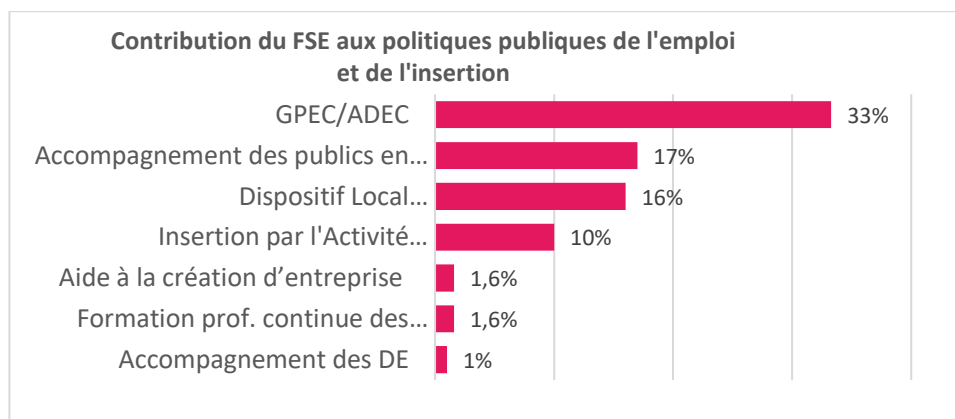
Sur 2014-2020, le FSE en France est dotée d'une enveloppe de 5,6 Md€ à laquelle s'ajoute l'IEJ (945 M€), soit environ 920 M€ par an.

Le Programme opérationnel national (PON FSE) représente 48% de l'enveloppe FSE en France¹. Si celle-ci ne représente qu'un poids relativement faible au regard du budget consacré aux politiques publiques de l'emploi et de l'insertion en France, son apport est non négligeable sur certains champs et a permis d'accompagner depuis le début la période près de 3 millions de participants parmi les publics les plus éloignés du marché du travail.

Le PON FSE consacre en moyenne chaque année plus de 390 M€ de crédits UE :

- 270 M€ consacrés au renforcement de l'employabilité des actifs (accompagnement, formation des actifs occupés, IAE),
- 27 M€ en faveur de la modernisation de l'action publique
- 21 M€ pour l'appui aux mutations économiques (GPEC, ADEC),
- 20 M€ consacrés à l'accès à l'emploi (création reprise d'activité, contrat de travail spécifique...),
- 13 M€ consacrés à l'intermédiation (prospection des offres, mobilisation des employeurs...),
- 4,5 M€ en faveur du pilotage de l'action publique en faveur de l'emploi et de l'insertion (repérage, accueil action de prévention, information auprès des publics).

Le FSE correspond à 1% du budget national des politiques actives de l'emploi et de l'insertion mais contribue à hauteur de 17% aux dépenses nationales en matière d'accompagnement des publics en insertion, 10% en matière d'accompagnement des salariés en IAE, 16% pour les dispositifs locaux d'accompagnement (DLA) et même 33% concernant la gestion prévisionnelle et les actions de développement des emplois et des compétences (GPEC et ADEC).



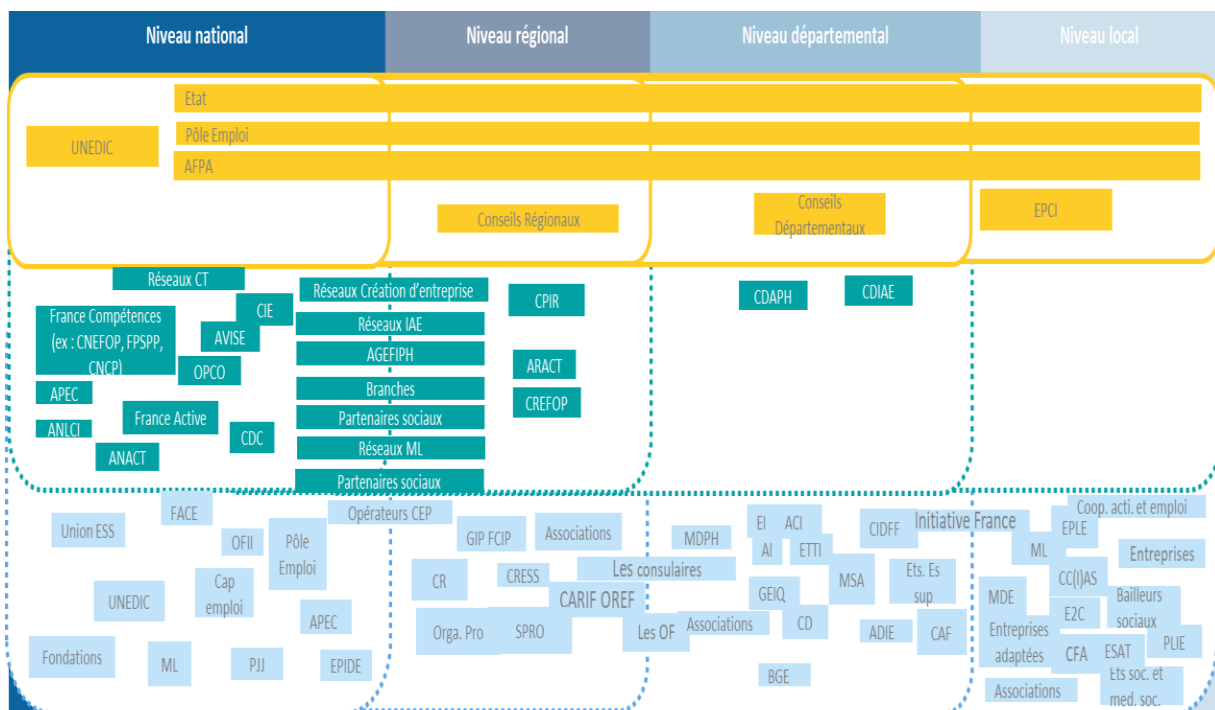
Sa contribution est en revanche beaucoup plus faible en matière d'aide à la création et reprise d'entreprises et négligeable par rapport à l'ensemble des dépenses nationales consacrées à l'accompagnement des demandeurs d'emploi et de la formation professionnelle des actifs occupés.

¹ Sur la période 2014-2020, 65% de l'enveloppe nationale FSE est gérée par l'Etat et 35% par les Conseils régionaux.

Le FSE confirme sa capacité à soutenir les acteurs, décideurs ou opérateurs des politiques publiques de l'emploi et de l'insertion.

Trois catégories d'acteurs interviennent dans le champ des politiques publiques de l'emploi et de l'insertion.

- Les acteurs qui assurent le service public de l'emploi (SPE) : Etat, services déconcentrés du ministère du travail, ANPE/Pôle Emploi, AFPA, Unedic
- Les acteurs qui concourent au SPE : les collectivités territoriales et leurs groupements
- Les acteurs qui participent au SPE : ce troisième cercle regroupe les acteurs qui assurent l'une ou l'autre des missions du SPE : placement, insertion, formation et accompagnement des demandeurs d'emploi, insertion par l'activité économiques....



La presque totalité des acteurs mobilise le FSE qui peut s'avérer une source de financement structurante pour leur activité et même essentielle dans le budget de certaines structures pour déployer leur offre de services. Pôle emploi confirme le rôle du FSE comme relais des objectifs de la stratégie européenne de l'emploi et du plan de réforme des services publics de l'emploi en Europe (modernisation, adaptation, réactivité, digitalisation, etc.). Les Départements, les structures de l'IAE ou encore les Missions locales voient dans le FSE une vraie opportunité de déployer de nouveaux projets et/ou de consolider leurs offres de services vis-à-vis de publics particulièrement vulnérables, même si les situations sont variables d'un département à l'autre, d'une structure à l'autre, et si le poids du FSE dans leur financement peut varier fortement.

Les porteurs de projet qui mobilisent le FSE 2014-2020 sont pour la plupart habitués au FSE et/ou suffisamment structurés pour mobiliser un fonds exigeant aux plans administratif, financier et de l'ingénierie en général. Cette « fidélisation » est une garantie de mobilisation et de programmation car les porteurs de projet ont consolidé, au fil des générations de programme, leur organisation, leur process interne et leur méthode d'intervention.

La mobilisation du FSE sur des actions en faveur de publics spécifiques ou répondant à des problématiques particulièrement prégnantes sur la période de programmation (niveau de chômage, secteurs particulièrement touchés, dimension numérique...) transforment par ailleurs les approches des acteurs. C'est le cas de l'accompagnement des jeunes particulièrement sur la programmation FSE/IEJ 2014-2020 mais aussi de l'accompagnement des publics vulnérables sur le marché du travail (Axe 3 du PON FSE).

Le FSE vient en appui aux acteurs engagés dans les politiques publiques de l'emploi et de l'insertion selon des critères spécifiques liés au contenu même du programme opérationnel et à ses contraintes/exigences propres permettant notamment de générer :

- **un effet volume et/ou d'approfondissement pour pouvoir toucher davantage de publics et/ou davantage de publics qui en ont le plus besoin**
- **un effet exploratoire pour développer de nouvelles approches ou toucher des publics qui sont moins accompagnés par les actions traditionnelles des acteurs du SPE.**

3. Un fort enjeu d'articulation entre le FSE et les autres modes de financement disponibles

Le FSE est un outil au service des politiques de l'emploi et de l'insertion. Sa mobilisation peut néanmoins s'avérer difficile compte tenu :

- du niveau élevé des exigences de gestion attenantes (éligibilité des dépenses, obligations d'avance des dépenses, niveau de détail des contrôles...) ;
- des évolutions du contexte socio-économique qui jouent sur les caractéristiques et/ou les besoins des publics ;
- de l'évolution de certains cofinancements et/ou de certains acteurs (les dernières réformes montrent à la fois la nécessité mais aussi la complexité de faire évoluer le FSE dans un paysage aux contours mouvants) ;
- de l'apparition de financements « concurrents » plus faciles à mobiliser comme par exemple la Garantie jeunes, l'IEJ ou dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences.

Pour une bonne articulation du FSE et des politiques publiques, il convient de s'assurer en permanence que le FSE :

- **répond tant aux objectifs fixés au niveau européen que poursuivis au niveau national ;**
- **est en cohérence avec les réalités de terrain ;**
- **vient en appui aux politiques publiques et en accompagnement des plans importants d'investissement comme d'engagements plus classiques entre l'État et les acteurs.**

Comme le notaient Marjorie Jouen et Eulalia Rubio de l'Institut Jacques Delors dans la note relative au concept de valeur ajoutée appliqué aux financements européens et particulièrement au FSE, 2018 :

« Pour montrer qu'il y a un intérêt à maintenir une intervention substantielle du FSE dans les Etats membres et dans les régions, il faut pouvoir établir que celui-ci, au travers des nouvelles priorités de l'Union au-delà de 2020, est susceptible d'orienter les politiques nationales vers des objectifs et priorités politiques fixés au niveau de l'UE, d'encourager des approches innovantes et expérimentales, de soutenir l'adoption de réformes structurelles ».