



# Programmes opérationnels nationaux 2014-2020

Fonds social européen (FSE)  
Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ)

Synthèse des travaux d'évaluation

Février 2022

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





## Sommaire

<b>Le FSE et l'IEJ en quelques mots</b>	<b>4</b>
<b>1. Une place renforcée de l'évaluation pour la programmation 2014-2020</b>	<b>7</b>
1.1 Un suivi fin et individualisé pour pouvoir piloter les programmes par les résultats et alimenter des travaux d'évaluation plus nombreux et diversifiés	7
1.2 Une place plus centrale de l'évaluation dans le pilotage des programmes en France	8
<b>2. Les chiffres clés des PON FSE et IEJ sur 2014-2020</b>	<b>10</b>
<b>3. Les effets d'additionnalité contribuant à relever les six défis de la programmation 2014-2020</b>	<b>19</b>
3.1 Une intensification de l'offre de services en direction des demandeurs d'emploi et de ceux qui en ont plus besoin	21
3.2 Un soutien massif à l'accompagnement des jeunes les plus exposés au risque du chômage	24
3.3 Un appui à la sécurisation des trajectoires professionnelles <i>via</i> l'accès à la formation	28
3.4 Une difficulté persistante pour réellement promouvoir le vieillissement actif	30
3.5 Une amélioration sensible de la situation des personnes les plus éloignées de l'emploi	33
3.6 La programmation 2014-2020 a servi de façon encore marginale le développement de l'innovation et d'expérimentations	37
<b>4. Conclusion : Des pistes pour la future stratégie d'évaluation du FSE+</b>	<b>39</b>
<b>Annexes</b>	<b>44</b>
Principaux travaux permettant d'identifier la contribution des PON aux six défis de la Stratégie Europe 2020	44
Le plan d'évaluation des PON FSE et IEJ 2014-2020	45
Les travaux conduits dans le cadre du Comité de Pilotage de l'évaluation du FSE	49
Présentation du PON FSE par axes, objectifs thématiques, priorités d'investissements et objectifs spécifiques	52
Présentation du PON IEJ	54

Depuis plusieurs générations de programmes européens, les règlements prévoient que les autorités de gestion de chaque Etat membre définissent une stratégie d'évaluation pour rendre compte de la mise en œuvre des programmes et de leur impact. L'évaluation est ainsi devenue l'une des étapes constitutives du cycle des fonds européens, à travers l'analyse des réalisations et des résultats obtenus et leur prise en compte en amont des programmations suivantes.

Chaque nouvelle période de programmation a conduit à renforcer le système de suivi et d'évaluation des fonds, et notamment du Fonds social européen (FSE). Les données recueillies sont plus nombreuses, précises et fiables. La mise en place d'indicateurs de suivi traduit une nouvelle orientation d'approche par les résultats. Au cours de la programmation 2014-2020, la principale évolution a résidé dans l'introduction dans les règlements européens d'un socle d'indicateurs communs à l'ensemble des Etats membres, complétés par des indicateurs spécifiques définis par l'autorité de gestion, et dotés de cibles à atteindre d'ici 2023.

Les évaluations menées doivent examiner l'efficacité, l'efficience, la pertinence, la cohérence et la valeur ajoutée européenne du programme. Elles constituent de précieux outils de connaissance et d'aide au pilotage tant pour l'autorité de gestion que pour les partenaires et bénéficiaires des fonds.

En France, la programmation 2014-2020 se caractérise effectivement par la réalisation d'un nombre élevé et d'une diversité de travaux d'évaluation portant sur les deux programmes nationaux (PON) FSE et Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ). Ceux-ci cherchent à vérifier si la logique d'intervention a répondu aux enjeux et défis définis dans les Programmes. Les objectifs quantitatifs et qualitatifs sont-ils atteints ? Les effets sur les publics, les structures ou encore les territoires sont-ils à la hauteur de ce qui est attendu ? Peut-on faire mieux ou différemment ? Comment les deux programmes contribuent-ils aux enjeux nationaux et européens en matière d'emploi, de formation et d'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi ?

Ce rapport est une synthèse des principaux travaux d'évaluation FSE et IEJ réalisés pour la période de programmation 2014-2020 dans le cadre du Comité de Pilotage de l'évaluation du FSE. Les travaux pris en compte ici sont ceux qui ont été menés et ont produit des résultats entre 2015 et 2020, au plus tard. Ils rendent donc compte des effets des interventions qui ne couvrent pas la durée totale de programmation. Ils n'intègrent pas, sauf pour les résultats des dernières enquêtes de suivi des participants à 6 mois, les effets d'inflexion dus à la survenue de la crise du Covid.

Cette synthèse a pour ambition de dégager les principaux résultats et enseignements transversaux mais ne reprend pas l'ensemble des données et analyses produites. Les rapports finaux de chaque évaluation et leur synthèse sont consultables sur le site <http://www.fse.gouv.fr/evaluations>. Les références à ces travaux conduits dans le cadre du Comité de pilotage de l'évaluation du FSE intègrent partiellement d'autres résultats d'évaluations menées par les organismes d'études et opérateurs, pour des actions cofinancées par le FSE et l'IEJ, qui ont mené de leurs côtés des travaux, que l'on doit considérer comme complémentaires.

Après un rappel des fondamentaux (enveloppes financières et défis) des deux programmes opérationnels nationaux FSE et IEJ relatifs à la programmation 2014-2020 :

- Nous décrivons la place renforcée du suivi et de l'évaluation entre 2014 et 2020 qui a sous-tendu les travaux réalisés (Partie 1) ;
- Nous présenterons les chiffres clés de la réalisation des PON (exécution, caractéristiques et suivi des publics accompagnés) (Partie 2) ;
- Nous rappellerons les principaux résultats de la mise en œuvre et les effets des PON FSE et IEJ (Partie 3).

Nous concluons par une brève analyse du système d'évaluation associé à cette dernière programmation afin de dégager des voies de progrès de gouvernance, d'approches et de méthodes pour l'avenir.

Enfin, les annexes comprennent une vue synthétique des travaux réalisés, leur utilisation pour mesurer la contribution des programmes aux défis relevés ainsi qu'une vue globale des deux programmes opérationnels nationaux.

## Le FSE et l'IEJ en quelques mots

En appui des priorités définies dans le domaine de la politique de cohésion et dans le cadre de **la Stratégie Europe 2020**, les politiques de l'Union européenne (UE) ont pour objectif de favoriser la croissance et l'emploi. Adoptée le 17 juin 2010 par les États membres, cette stratégie vise en effet à générer une croissance intelligente, durable et inclusive. Elle repose notamment sur l'atteinte d'un taux d'emploi de 75 % pour les femmes et les hommes d'ici 2020, une élévation des niveaux d'éducation et la promotion de l'inclusion sociale.

Le FSE, principal levier financier de l'Union européenne pour le soutien à l'emploi, a pour vocation la création ou le maintien d'emplois de qualité dans l'UE et l'amélioration des perspectives professionnelles des citoyens. Le FSE cible prioritairement les groupes les plus exposés au chômage et à l'exclusion et les moins qualifiés. La stratégie d'intervention pour 2014-2020 s'inscrit dans le contexte des suites d'une crise économique et sociale majeure alors même que les transformations de l'économie européenne et des métiers bouleversent les besoins en emplois et en compétences et que les besoins d'anticipations et de gestion des mutations économiques sont élevés. La nécessité de renforcer les compétences et la sécurisation des parcours professionnels, en mobilisant les entreprises, notamment les PME au service de l'emploi est pressante. La lutte contre le chômage, la lutte contre l'exclusion et la pauvreté et l'amélioration de la qualité de vie au travail constituent dès lors des enjeux majeurs.

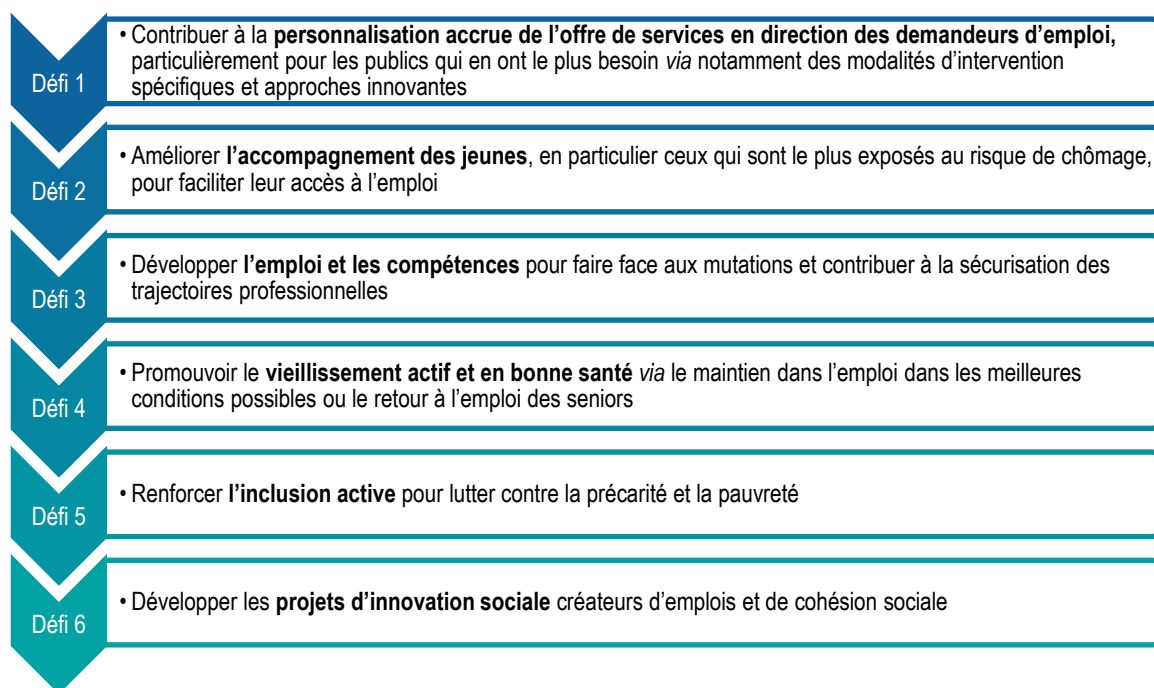
**Le Fonds social européen intervient pour faciliter l'accès à l'emploi, sécuriser les parcours professionnels, soutenir sur le marché du travail ceux qui en ont le plus besoin et renforcer l'inclusion sociale.**

Lors de l'adoption des programmes, les jeunes font face à un fort taux de chômage et sont confrontés à des risques importants de décrochage ou de rupture dans leur parcours professionnel, notamment pour les moins qualifiés. Aussi sur Recommandation du 22 avril 2013 du Conseil de l'Union européenne est instaurée **la Garantie européenne pour la jeunesse**. Il est demandé à chaque État de se doter d'un plan d'action en faveur des jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en formation, afin de leur proposer un emploi de qualité, une formation continue, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivant leur sortie du système éducatif ou la perte de leur emploi.

**L'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) constitue le support financier d'intervention, associé à la Garantie européenne pour la jeunesse, visant à proposer une solution positive aux jeunes de moins de 25 ans<sup>1</sup> et favoriser leur insertion professionnelle.**

<sup>1</sup> Les États membres, sur une base volontaire, pouvaient décider d'élargir le groupe cible aux NEET âgés de moins de 30 ans. En France, la cible a été élargie dès le début de la programmation aux moins de 26 ans et, à partir de 2018, aux moins de 30 ans. Dans sa nouvelle recommandation du 30 octobre 2020 (« Un pont vers l'emploi – Renforcer la garantie pour la jeunesse »), le Conseil européen généralise l'élargissement de 25 à 29 ans de la limite d'âge pour les jeunes concernés par ces dispositifs.

Les deux programmes opérationnels ont l'ambition de répondre à **six principaux défis** en contribuant à la Stratégie européenne pour l'emploi et à la politique nationale en faveur de l'emploi et de la lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale :



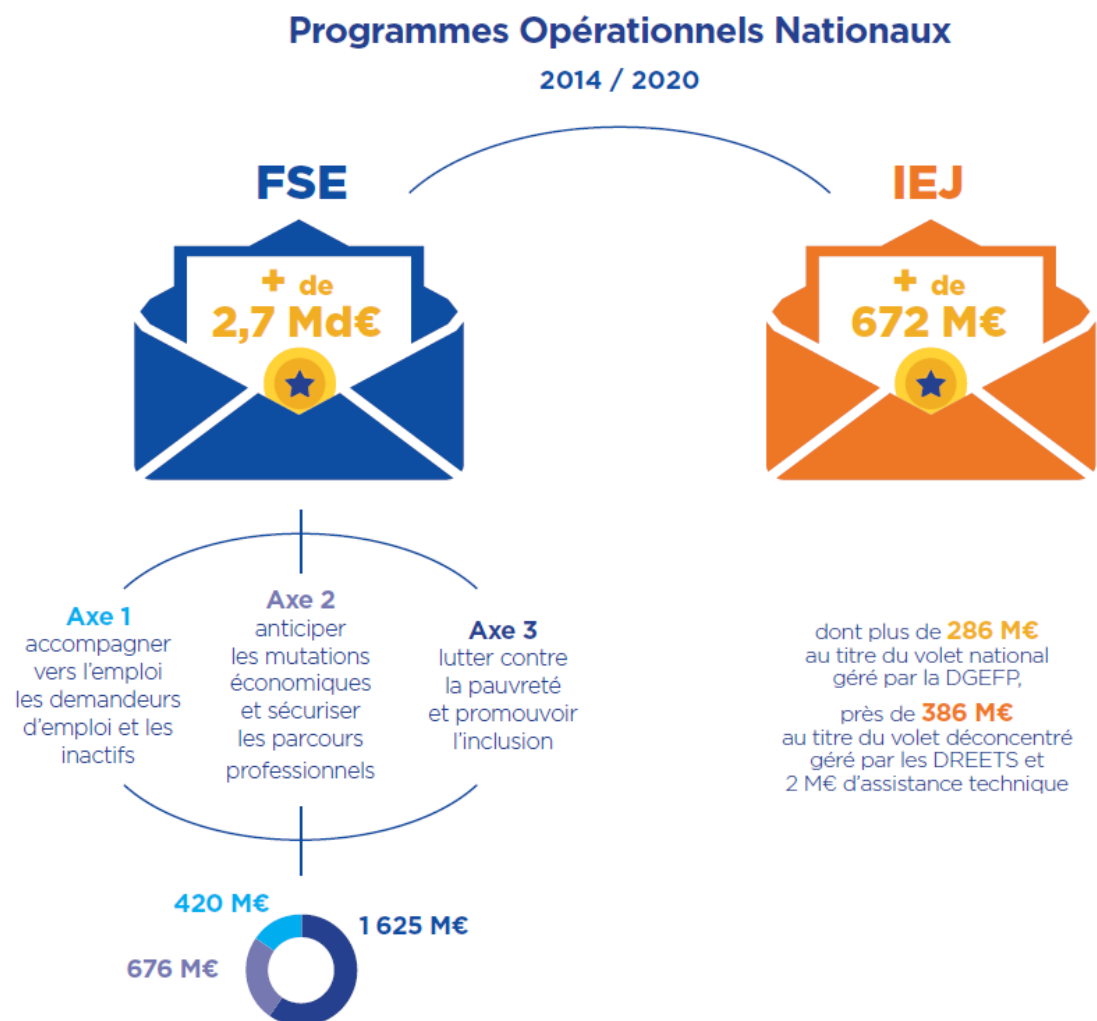
Au cours de la période 2014-2020, la France est dotée d'une **enveloppe de 6,5 Md€ de crédits FSE, dont près d'un milliard au titre de l'IEJ**. L'Etat est autorisé de gestion pour l'emploi et l'inclusion, à hauteur de 65% de l'enveloppe nationale FSE et les Conseils régionaux à hauteur de 35% au titre de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi, de l'apprentissage et de l'orientation.

**En France, 32 Programmes opérationnels (PO) FSE et IEJ** sont mis en œuvre :

- **Le PO national FSE** (PON FSE) couvre la métropole. Sa gestion est assurée par l'Etat (DGEFP, autorité de gestion), les services de l'État en région (DREETS, ex-DIRECCTE, autorités de gestion déléguées) et par des organismes intermédiaires (Pôle Emploi, AVISE, Départements, PLIE, etc.).
- **Le PO national IEJ** (PON IEJ) concerne<sup>2</sup> les régions dont le taux de chômage des 15-24 ans était de 24,5% en 2012 et les départements dont le taux d'emploi est inférieur à 30%. Sa gestion est assurée par l'Etat (DGEFP, autorité de gestion) et les services de l'État en région (DREETS et DEETS, autorités de gestion déléguées). Il intègre les territoires ultra-marins.
- **22 PO régionaux en métropole** dont l'autorité de gestion est assurée par les Conseils régionaux<sup>3</sup>.
- **8 PO ultramarins** : 3 PO FEDER-FSE-IEJ gérés par les Collectivités de Guadeloupe, Guyane et Martinique et 5 PO FSE à La Réunion, Mayotte, en Guadeloupe et Saint-Martin, Guyane et Martinique, gérés par l'État et des organismes intermédiaires le cas échéant.

<sup>2</sup> Les Régions ou Départements français éligibles à l'IEJ depuis 2018 sont les suivants : Aquitaine, Auvergne, Centre, Champagne-Ardenne, Haute-Normandie, Languedoc-Roussillon, Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Alsace, Bourgogne, Guadeloupe, Martinique, Guyane, la Réunion, Bouches-du-Rhône, Var, Haute-Garonne, Seine-Saint-Denis, Moselle, Meurthe et Moselle, Haute Corse, Corse du sud et Mayotte. Les Régions citées ici sont celles existantes avant le nouveau découpage et les fusions de Régions intervenus début 2016.

<sup>3</sup> À l'exception de l'Alsace, les PO régionaux sont pluri fonds FEDER-FSE et IEJ pour les territoires éligibles.



**Les Programmes Opérationnels nationaux FSE et IEJ** bénéficient respectivement de **2,7 Md€** et de **672 M€** (hors Assistance Technique). **L'Axe 4 relatif à l'assistance technique (AT) bénéficie de 98 M€.**

**Une enveloppe de 800 M€ supplémentaires** a été allouée au PON FSE pour la période 2021-2023 afin de faire face aux répercussions de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 (**Axe 5 – Mise en œuvre des crédits React-EU : 785,8 M€** et **Axe 6 - Assistance technique spécifique à React-EU : 14,2 M€**).

# 1. Une place renforcée de l'évaluation pour la programmation 2014-2020

Pour chaque programmation des fonds européens, les objectifs quantitatifs et qualitatifs sont définis en fonction des priorités communautaires (Stratégie européenne), de la situation et des enjeux spécifiques du pays ou du territoire concerné (stratégie nationale ou régionale) et de l'enveloppe financière. Le règlement cadre de la programmation 2014-2020<sup>4</sup> a introduit l'**obligation de mesurer la performance et les progrès accomplis à l'aide de l'intervention du FSE** et marque un changement de paradigme en accordant une **place renforcée à l'évaluation des opérations financées par ces fonds** :

## Extrait CHAPITRE II – Évaluation

### Article 54 - Dispositions générales

1. Des évaluations sont effectuées dans le but d'améliorer la qualité de la conception et de la mise en œuvre des programmes et d'évaluer leur efficacité, leur efficience et leur impact. [...]
2. Les États membres se dotent des moyens nécessaires pour effectuer les évaluations et veillent à ce qu'il existe des procédures de production et de collecte des données nécessaires aux évaluations, y compris des données relatives aux indicateurs communs et, le cas échéant, aux indicateurs spécifiques des programmes. [...]

### Article 56 - Évaluation pendant la période de programmation

1. Un plan d'évaluation est établi par l'autorité de gestion ou l'État membre et peut porter sur plusieurs programmes. [...]
3. Pendant la période de programmation, l'autorité de gestion veille à ce que des évaluations de chaque programme soient effectuées, y compris des évaluations visant à évaluer l'efficacité, l'efficience et l'impact, sur la base du plan d'évaluation, et que chacune de ces évaluations fasse l'objet d'un suivi correct, conformément aux règles spécifiques de chaque Fonds.

## 1.1 Un suivi fin et individualisé pour pouvoir piloter les programmes par les résultats et alimenter des travaux d'évaluation plus nombreux et diversifiés

Le pilotage des programmes comme l'engagement des crédits se réfèrent désormais à la recherche des résultats et de la performance et reposent sur :

- **Le suivi d'indicateurs de réalisation et de résultat communs** à tous les Etats membres et spécifiques à chaque programme<sup>5</sup>, tant sur les entités que sur les participants des opérations ;
- **La mise en place d'un cadre de performance**<sup>6</sup> pour lequel l'autorité de gestion s'engage notamment sur des réalisations à atteindre en 2018 et 2023. Des sanctions financières sont prévues en cas de non-atteinte d'objectifs de réalisation<sup>7</sup>.

Un processus de collecte des données individuelles de caractérisation de la situation des personnes à l'entrée et à la sortie des opérations co-financées par les fonds européens, puis 6 mois après par voie d'enquêtes, a été institué pour permettre de renseigner les indicateurs. Pour cela, un **outil de saisie et de capitalisation des données** (« Ma Démarche FSE ») et un **outil de pilotage** (le système d'information décisionnel - SID) ont été mis en place par la DGEFP. Ils ont évolué tout au long de la période permettant la **mise à disposition de données agrégées et actualisées** pour la gestion, le suivi, le pilotage et les évaluations.

La place centrale accordée au suivi dans le temps de la situation des individus bénéficiaires et des opérations cofinancées par le FSE et l'IEJ participe à une perception en continu des interventions (suivi évaluatif).

<sup>4</sup> Règlement UE N°1303/2013 du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au FEDER, au FSE, au Fonds de cohésion, au FEADER et au FEAMP

<sup>5</sup> 32 indicateurs de réalisation et de résultat FSE et 12 propres à l'IEJ, communs à tous les Etats membres, doivent être obligatoirement renseignés dans le Rapport annuel de mise en œuvre. (RAMO). Au total, le PON FSE compte 52 de suivi.

<sup>6</sup> Le cadre de performance est composé notamment de 6 indicateurs de réalisation (2 par axe du PON FSE) et d'indicateurs financiers avec une valeur intermédiaire à atteindre le 31 décembre 2018 et une valeur finale au 31 décembre 2023. Les réalisations à 2018 doivent correspondre à plus de 50% de la maquette financière.

<sup>7</sup> Le montant total de la réserve de performance est de 6% des crédits.

## 1.2 Une place plus centrale de l'évaluation dans le pilotage des programmes en France

La place renforcée de l'évaluation dans cette programmation s'est traduite à la fois par :

### Un rôle élargi du Comité de pilotage de l'évaluation du FSE

La fonction d'évaluation, avant la programmation 2014-2020, était organisée autour de l'autorité de gestion et d'acteurs de l'écosystème<sup>8</sup>. La volonté de la DGEFP a été d'aller plus loin et de s'appuyer davantage sur le **Comité de pilotage Evaluation (COPIL Evaluation FSE)**, présidé jusqu'en 2020 par Pierre Ralle, administrateur de l'Insee, et réunissant des acteurs d'horizons différents (Commission européenne, administrations centrales et déconcentrées, acteurs du monde académique, Pôle Emploi, structures de l'insertion et de la formation, associations, représentants de Régions et de Départements, partenaires sociaux).

Ce Comité a pour mission d'éclairer la DGEFP et ses partenaires sur le suivi de la performance et l'évaluation des deux PON. Le COPIL Evaluation FSE contribue notamment à la réflexion méthodologique des travaux évaluatifs et à la bonne compréhension de leurs résultats. Il rend des avis sur les travaux d'évaluation, depuis le cahier des charges jusqu'aux livrables. La DGEFP, chargée de la préparation des tâches confiées au Comité, conçoit et pilote l'ensemble des travaux de suivi et d'évaluation des deux programmes dont elle assure la gestion<sup>9</sup>.

La diversité des membres du Comité et leurs compétences permettent une mise en perspective des PON FSE et IEJ avec les politiques publiques auxquelles ils sont adossés et l'inscription des travaux d'évaluation dans une démarche qualitative, scientifique et de production de connaissances.

### L'adoption d'un plan d'évaluation ambitieux

Un **plan d'évaluation**<sup>10</sup> commun aux PON FSE et IEJ, élaboré par la DGEFP et soumis au COPIL Evaluation FSE, a été adopté en septembre 2015 par le Comité national de suivi (CNS), comme le prévoit le règlement cadre. Ce plan ambitieux comprend des audits, réalisés en début de programmation, des évaluations d'impact, des études thématiques et des enquêtes à 6 mois. Ce sont près de 4,5 M€ qui ont été consacrés à ces travaux d'évaluation conduits sous l'égide du Copil Evaluation FSE.

Les travaux d'évaluation ont été confiés à des organismes externes, évaluateurs et bureaux d'études, dans le respect de leur indépendance<sup>11</sup>. Ils se sont composés :

- d'audits relatifs au système d'information, aux indicateurs, au cadre de performance et à l'accompagnement du changement qui ont pour objectif dans leur ensemble de comprendre la logique d'intervention, d'apprécier les résultats et améliorer la qualité de la mise en œuvre des programmes ;
- de travaux de suivi de la réalisation et des résultats à l'échelle nationale et aussi régionale ;
- d'évaluations d'impact du PO IEJ<sup>12</sup> et de chacun des trois axes du PON FSE ;
- d'études thématiques (innovation sociale, principes horizontaux, valeur ajoutée du FSE, articulation du FSE avec les politiques publiques de l'emploi, personnes en situation de handicap, migrants...);
- d'« enquêtes à 6 mois » FSE et IEJ afin de renseigner les indicateurs communs réglementaires, et de disposer également d'éléments quantitatifs et qualitatifs à plus long terme.

Le plan d'évaluation a été révisé une fois en 2020 afin d'insérer l'évaluation de la gouvernance de l'inclusion et de la mobilisation des employeurs dans l'évaluation d'impact de l'axe 3, l'étude relative au public Seniors dans l'évaluation d'impact de l'axe 2, deux bilans du FSE en France (tous PO confondus), l'un à mi-parcours

<sup>8</sup> Un comité scientifique de l'évaluation *ad hoc* avait été mis en place par l'autorité de gestion du programme national pour la période de programmation 2007-2013.

<sup>9</sup> Article 54 du règlement UE n°2013/1303 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013

<sup>10</sup> Cf. annexe 1 : Plan d'évaluation des PON FSE et IEJ

<sup>11</sup> Les prestataires sont choisis après mise en concurrence dans le cadre de procédures de marchés publics, initiées par la DGEFP. L'essentiel des travaux lancés pour la programmation 2014-2020 ont été réalisés par deux des trois attributaires de l'accord-cadre qui a été mis en place à travers ces procédures.

<sup>12</sup> De façon à privilégier une analyse transversale des effets et impacts de l'IEJ en France, les deux évaluations d'impact de l'IEJ ont été mutualisées avec les Régions qui portaient un axe IEJ dans leur programme régional FEDER-FSE.



de la programmation et l'autre complété des perspectives 2021-2027 ainsi qu'une étude relative à la prise en charge des personnes handicapées dans les PON FSE et IEJ.

D'ici le 31 décembre 2024<sup>13</sup>, une évaluation devra estimer l'efficacité, l'efficience, l'incidence et l'inclusivité des ressources supplémentaires React-EU ainsi que la manière dont elles ont contribué à la réalisation des résultats attendus du nouvel axe 5 du PON FSE.

### La mobilisation de méthodes complémentaires, notamment contrefactuelles

L'amélioration du suivi des programmes a généré un saut quantitatif et qualitatif en termes de matériaux disponibles et accessibles au cours de la programmation sur lesquels les évaluations prennent appui pour **examiner l'efficacité, l'efficience et l'impact de chaque axe des programmes**.

Ainsi, dès l'élaboration du plan d'évaluation, le Copil Evaluation FSE et l'autorité de gestion ont souhaité privilégier une diversité de méthodes<sup>14</sup> afin de répondre aux enjeux évaluatifs des PON FSE et IEJ. Les méthodes ont été sélectionnées en fonction de la nature et des objectifs de chacun des travaux et de ce que l'on cherchait à vérifier/à démontrer, des dispositifs cofinancés, des données disponibles des variables mobilisables<sup>15</sup> ainsi que du calendrier de l'évaluation.

Les évaluations d'impact ont mobilisé, chaque fois que cela a été possible, tant les approches basées sur la théorie que des méthodes contrefactuelles.

Dans **les évaluations basées sur la théorie**, les hypothèses prévalant à la logique d'intervention définie dans les programmes FSE et IEJ sont modélisées sous la forme d'une chaîne reliant l'intervention et ses effets attendus de façon séquentielle. Ces différentes hypothèses sont ensuite testées une à une de façon à apporter un jugement adapté sur l'efficacité de l'opération financée.

**Les évaluations contrefactuelles**<sup>16</sup> cherchent à identifier les effets directs, soit l'impact des opérations financées en mesurant ce qui se serait passé si l'intervention des fonds n'avait pas eu lieu. Elles obligent à constituer une population témoin, un groupe de contrôle, sur la base de données autres que celles saisies dans « Ma démarche FSE ». Les prestataires ont fait appel à une enseignante-chercheuse<sup>17</sup> spécialiste des méthodes contrefactuelles et se sont appuyés, notamment pour l'évaluation d'impact de l'IEJ, sur une note méthodologique élaborée par Luc Behaghel<sup>18</sup>.

Le contexte institutionnel ayant profondément évolué avec la programmation 2014-2020, tant entre les programmes qu'au sein du PON FSE (réduction du nombre d'organismes intermédiaires, poids relatif important des actions en faveur de l'inclusion active) ainsi qu'au cours de la programmation (fusion des régions, réforme de la formation professionnelle...), les travaux d'évaluation menés se sont intéressés à la mise en œuvre du FSE en mobilisant notamment des approches plus qualitatives (études de cas, enquêtes, entretiens avec les acteurs, revues de littérature dans le domaine).

Enfin, les données disponibles étant plus nombreuses et plus riches et les enjeux de pilotage par les données renforcés par la mise en place d'un cadre de performance et plus largement par l'approche par les résultats, les travaux de nature quantitative visant à décrire finement les publics cibles, les types de bénéficiaires, les types de dispositifs ont chaque fois pu être conduits en mobilisant les outils classiques de l'analyse quantitative, analyse des données et économétrie de base.

Les études et évaluations réalisées durant la période sont ainsi de nature très différente et mixent diverses méthodes en fonction des objets et des objectifs associés à chacun des travaux. Ensemble, elles constituent un matériau complet permettant de juger de l'efficacité et de l'impact de la mobilisation du FSE et de l'IEJ.

<sup>13</sup> Conformément à l'article 22 du Règlement UE 2020/2221 du Parlement européen et du Conseil du 23 décembre 2020

<sup>14</sup> Cf. Annexes : Le Plan d'évaluation et Les travaux d'évaluation conduits

<sup>15</sup> Notamment les méthodes contrefactuelles nécessitent de constituer une population témoin sur la base de données autres que celles de la base de « Ma démarche FSE ».

<sup>16</sup> C'est le cas des évaluations d'impact de l'axe 3 du PON FSE et d'impact de l'IEJ en France.

<sup>17</sup> Nathalie Havet, Maître de conférences en sciences économiques, chercheuse associée à l'Université Lyon 1, spécialiste des politiques publiques d'emploi et des méthodes quantitatives d'évaluation appliquées à ces politiques.

<sup>18</sup> Professeur titulaire d'une chaire à l'École d'économie de Paris, Note méthodologique pour l'évaluation contrefactuelle de l'IEJ en 2018, Luc Behaghel, Mai 2016.

## 2. Les chiffres clés des PON FSE et IEJ sur 2014-2020

**Le PO national FSE 2014-2020** s'articule autour de trois axes stratégiques<sup>19</sup> qui visent à :

- Accompagner vers l'emploi les demandeurs d'emploi et les inactifs, soutenir les mobilités professionnelles et développer l'entrepreneuriat (**Axe 1**) ;
- Anticiper les mutations économiques et sécuriser les parcours professionnels (**Axe 2**) ;
- Lutter contre la pauvreté et promouvoir l'inclusion (**Axe 3**).

Le **PON FSE 2014-2020 est doté d'une enveloppe de plus de 2,7 Md€**. Au regard de la stratégie visée par le PO national FSE 2014-2020, **plus de 57% de l'enveloppe** (soit plus de 1,6 Md€) **a été fléché sur l'axe 3**<sup>20</sup>. **A la mi-novembre 2021, près de 3 Md€ de FSE ont été programmés, soit un taux de programmation global de 109%**, illustrant la bonne exécution financière du programme dans son ensemble<sup>21</sup>.

En outre, pour faire face aux répercussions de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19, conformément au règlement (UE) 2020/2094 du Conseil européen, des ressources supplémentaires ont été allouées pour un montant de **611 M€ pour le PON FSE pour la période 2021-2023, représentant un abondement de plus d'un quart de la dotation initiale et un nouvel axe stratégique REACT-EU créé**. Une priorité d'investissement spécifique a également été ouverte, visant à l'amélioration de l'accès à des services abordables, durables et de qualité, y compris les soins de santé et les services sociaux d'intérêt général et intervient dans le cadre des mesures d'urgence et de prévention dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire pour lutter contre la propagation du virus.

Les interventions associées à la mobilisation du FSE ont **permis d'accompagner plus de 3,8 millions de participants au travers de plus de 20 000 opérations**. Compte-tenu de la forte concentration des moyens financiers sur « **le volet lutte contre la pauvreté** », **l'axe 3 concerne les plus grands volumes de participants** (plus de 74% des participants totaux) **et d'opérations** (plus de 84% du nombre total d'opérations soutenues).

**Le PO national IEJ 2014-2020** contribue à la mise en œuvre de Garantie européenne de la jeunesse en visant à proposer une solution positive aux jeunes et favoriser leur insertion professionnelle. Il intervient sur :

- Le repérage de jeunes NEET ;
- L'accompagnement renforcé des jeunes NEET.

La facilitation de l'insertion professionnelle, *via* la formation et la mise en situation professionnelle, a été essentiellement pris en charge dans le cadre des PO régionaux.

Le **PO national IEJ 2014-2020 est doté d'une enveloppe de plus de 672 M€** (hors Assistance technique) dont **plus de 286 M€ au titre du volet national géré par la DGEFP** permettant de financer notamment quatre grandes opérations : la Garantie Jeunes, l'Accompagnement intensif des jeunes, la formation des Emplois d'Avenir *via* des conventions passées avec les OPCA et l'accompagnement renforcé destiné aux jeunes diplômés mis en place par l'APEC et **près de 386 M€ au titre du volet déconcentré**<sup>22</sup>.

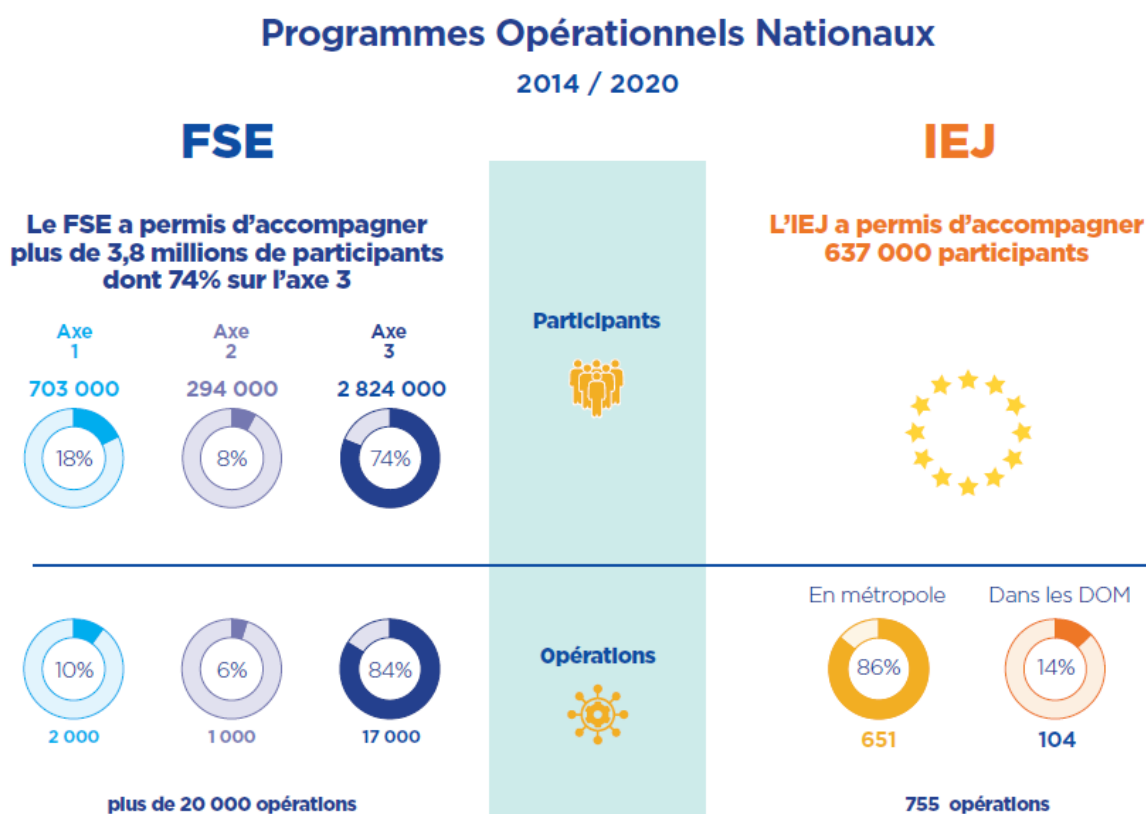
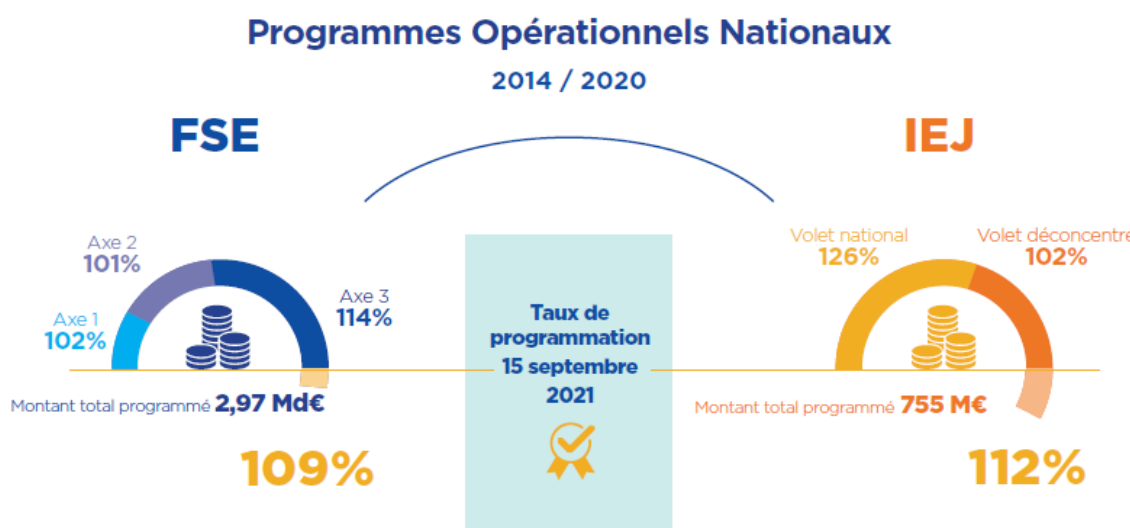
<sup>19</sup> L'axe 4 du PON FSE est dédiée à l'assistance technique. Une enveloppe supplémentaire a été allouée au PON FSE pour la période 2021 afin de faire face aux répercussions de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19. Deux nouveaux axes ont alors été ajoutés : l'Axe 5 – Mise en œuvre des crédits React-EU et l'axe 6 – Assistance technique liée à React-EU. Cf. Annexes : Présentation du PON FSE par axe et priorité spécifique.

<sup>20</sup> Les crédits de cet axe sont délégués à hauteur de 88 % aux Conseils départementaux et aux plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE).

<sup>21</sup> Un taux de programmation supérieur à 100% est autorisé car il correspond à l'anticipation d'une sous-consommation ultérieure des crédits par les porteurs de projets.

<sup>22</sup> Le volet déconcentré a été consacré en grande partie à des actions d'accompagnement renforcé, mises en place par les opérateurs locaux, et dans une certaine mesure à des actions de repérage de jeunes NEET décrocheurs (renforcement des Plateformes de Suivi et d'Appui aux Décrocheurs), ou encore de repérage de jeunes NEET non connus ou non accompagnés par le service public de l'emploi (acteurs sociaux de proximité), à des dispositifs de

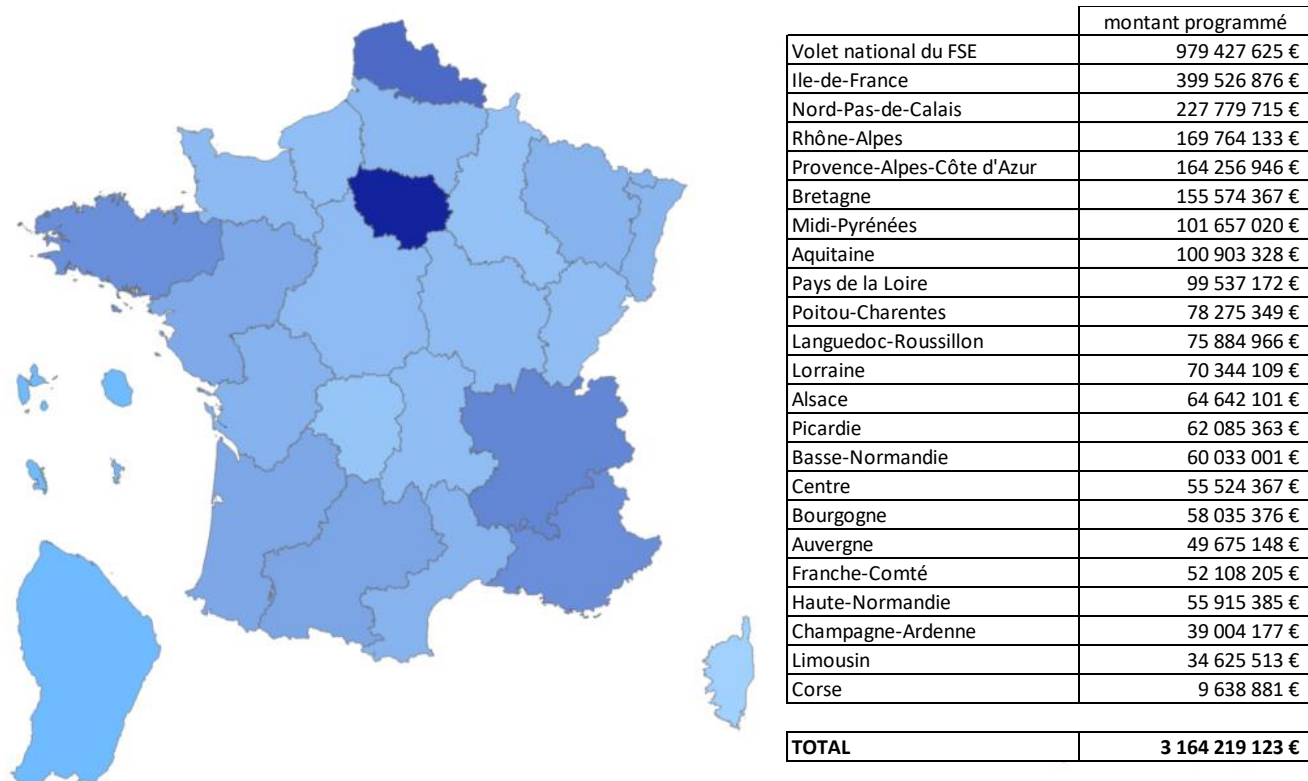
A la mi-novembre 2021, le **montant total programmé est de plus de 755 M€**, soit un **taux de programmation de l'IEJ de 112,4%**<sup>23</sup>. Les actions conduites dans ce cadre ont **permis d'accompagner plus de 637 000 participants** et de **financer 755 opérations** (hors Assistance technique) dont **651 pour le volet régional et 104 pour le volet national**.



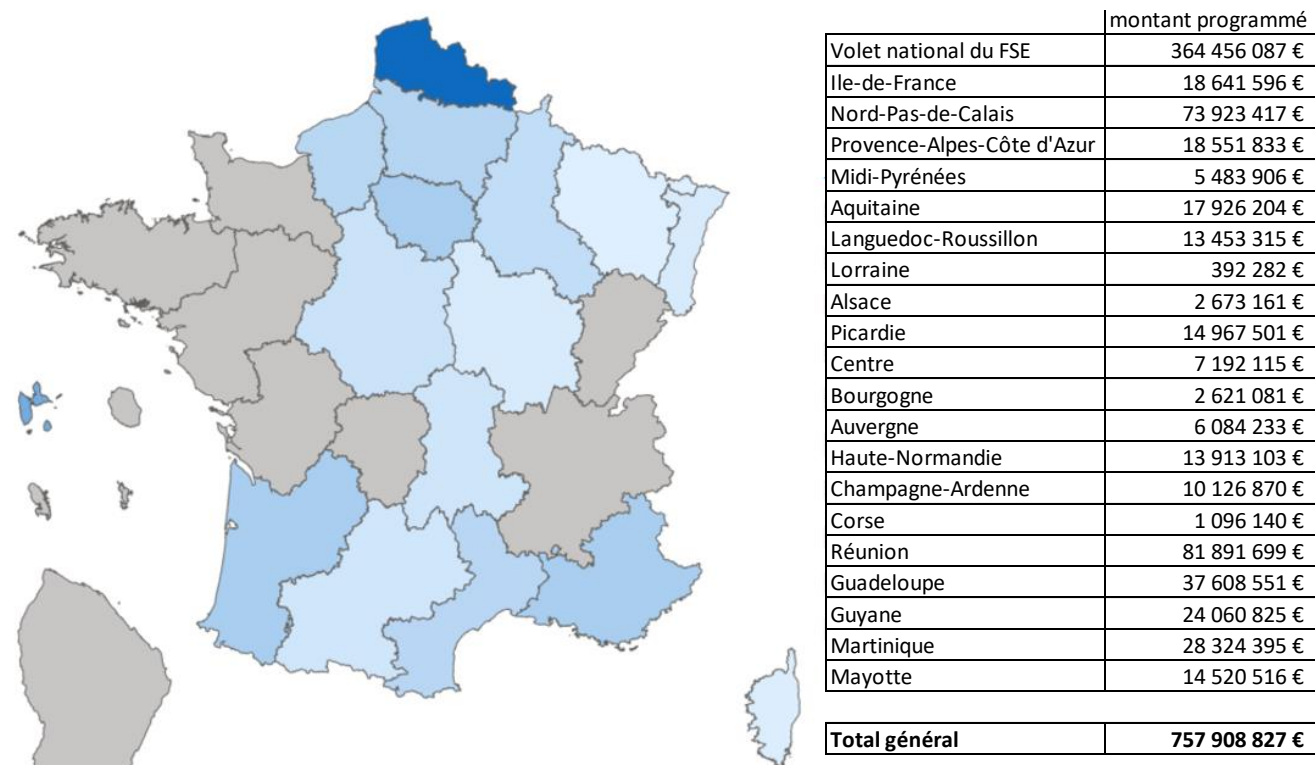
« parcours intégrés » comme le Service Militaire Adapté sur les territoires d'Outre-Mer ou encore des actions de préparation à la qualification (mises en place par exemple par l'Agence de l'Outre-Mer pour la Mobilité – LADOM).

<sup>23</sup> Cf. note 23

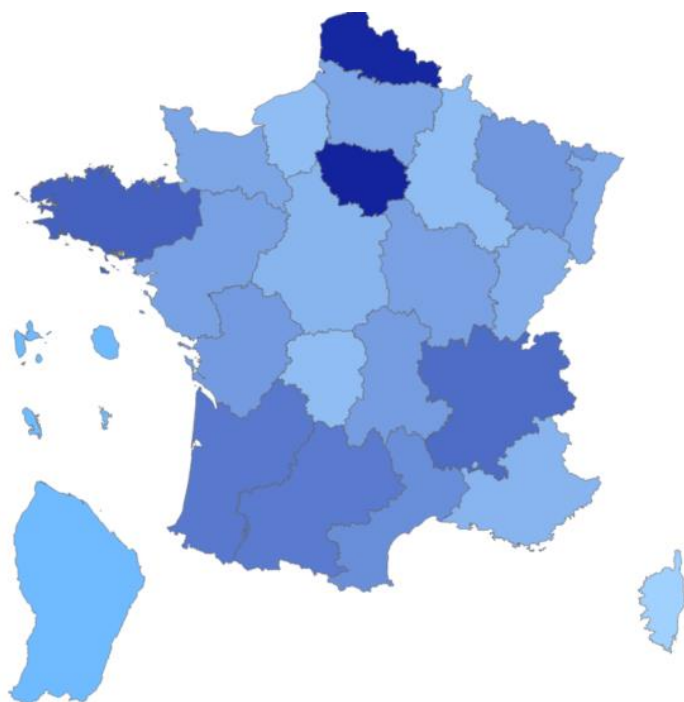
**Figure 1** : PO national FSE 2014-2020 : répartition des montants programmés par région (données à décembre 2021). La ventilation des données par Région ne concerne que le volet déconcentré du PO national.



**Figure 2** : PO national IEJ 2014-2020 : répartition des montants programmés par région éligible (données décembre 2021). La ventilation des données par Région ne concerne que le volet déconcentré du PO national.



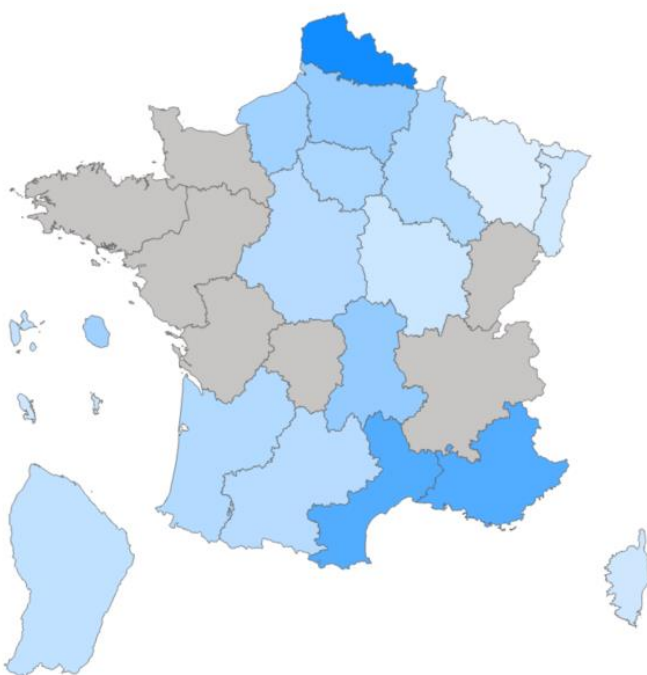
**Figure 3** : PO national FSE 2014-2020 : répartition des opérations programmées par région (données décembre 2021). La ventilation des données par Région ne concerne que le volet déconcentré du PO national.



Volet national du FSE	713
Ile-de-France	2 473
Nord-Pas-de-Calais	2 317
Rhône-Alpes	1 421
Provence-Alpes-Côte d'Azur	549
Bretagne	1 607
Midi-Pyrénées	1 263
Aquitaine	1 293
Pays de la Loire	788
Poitou-Charentes	835
Languedoc-Roussillon	983
Lorraine	840
Alsace	602
Picardie	670
Basse-Normandie	686
Centre	496
Bourgogne	763
Auvergne	752
Franche-Comté	594
Haute-Normandie	373
Champagne-Ardenne	380
Limousin	367
Corse	121
<b>TOTAL</b>	<b>20 886</b>

**Figure 4** : PO national IEJ 2014-2020 : répartition des opérations programmées par région (données décembre 2021). La ventilation des données par Région ne concerne que le volet déconcentré du PO national.

#### Nombre d'opérations (IEJ) programmées par Région

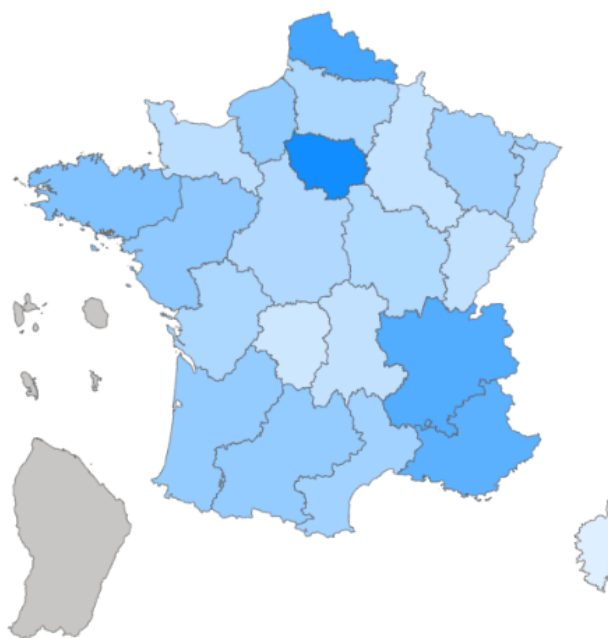


IEJ	nombre d'opérations
Volet national	22
Ile-de-France	34
Nord-Pas-de-Calais	132
Provence-Alpes-Côte d'Azur	90
Midi-Pyrénées	27
Aquitaine	29
Languedoc-Roussillon	90
Lorraine	2
Alsace	10
Picardie	47
Centre	27
Bourgogne	14
Auvergne	49
Haute-Normandie	40
Champagne-Ardenne	31
Corse	12
Réunion	41
Guadeloupe	19
Guyane	21
Martinique	11
Mayotte	12
<b>Total général</b>	<b>760</b>

**Figure 5** : PO national FSE 2014-2020 : répartition des participants par région pour l'ensemble des opérations programmées (données décembre 2021). La ventilation des données par Région ne concerne que le volet déconcentré du PO national.

Regions	Nb Participants
Volet national du FSE	931 548
Ile-de-France	382 522
Nord-Pas-de-Calais	288 148
Rhône-Alpes	263 084
Provence-Alpes-Côte d'Azur	245 590
Bretagne	179 016
Pays de la Loire	151 927
Haute-Normandie	146 565
Aquitaine	142 603
Midi-Pyrénées	142 600
Lorraine	119 563
Languedoc-Roussillon	116 475
Poitou-Charentes	99 448
Picardie	98 418
Alsace	90 146
Centre	90 032
Bourgogne	88 735
Basse-Normandie	68 241
Franche-Comté	59 895
Auvergne	59 778
Champagne-Ardenne	56 908
Limousin	38 899
Corse	6 970
<b>Total</b>	<b>3 867 111</b>

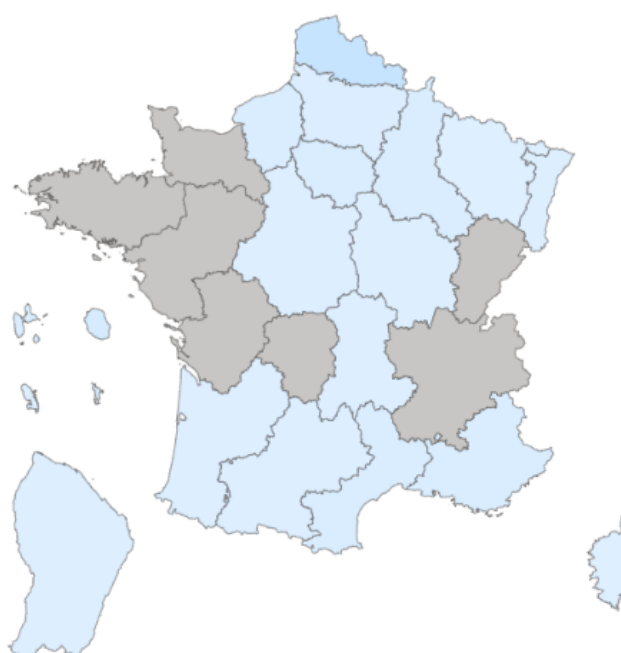
Participants aux opérations FSE par Région (déc. 2021)



**Figure 6** : PO national IEJ 2014-2020 : répartition des participants par région pour l'ensemble des opérations programmées (données décembre 2021).

Regions	Nb Participants
Volet national du FSE	470 647
Nord-Pas-de-Calais	53 011
Réunion	17 477
Languedoc-Roussillon	10 544
Champagne-Ardenne	10 267
Haute-Normandie	9 313
Ile-de-France	8 907
Provence-Alpes-Côte d'Azur	8 771
Picardie	7 787
Guadeloupe	6 163
Centre	5 995
Aquitaine	5 785
Midi-Pyrénées	4 420
Auvergne	4 240
Guyane	3 337
Mayotte	3 100
Martinique	2 844
Alsace	1 924
Bourgogne	1 579
Corse	960
Lorraine	312
<b>Total</b>	<b>637 383</b>

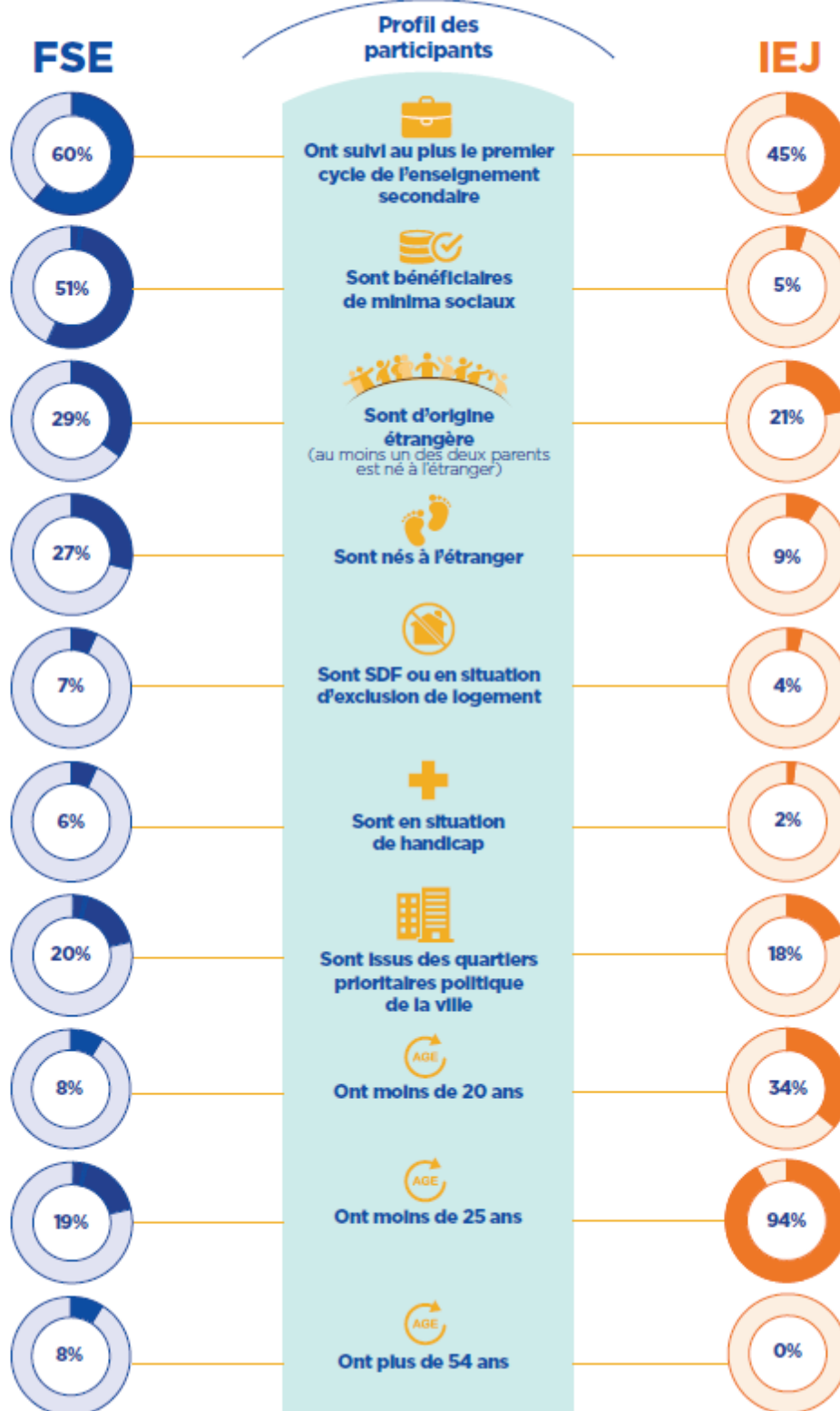
Participants aux opérations IEJ par région (déc. 2021)



Le FSE et l'IEJ répondent aux besoins des personnes les plus en difficulté (ci-dessous les profils de participants accompagnés dans des opérations financées par le FSE et l'IEJ).

### Programmes Opérationnels Nationaux

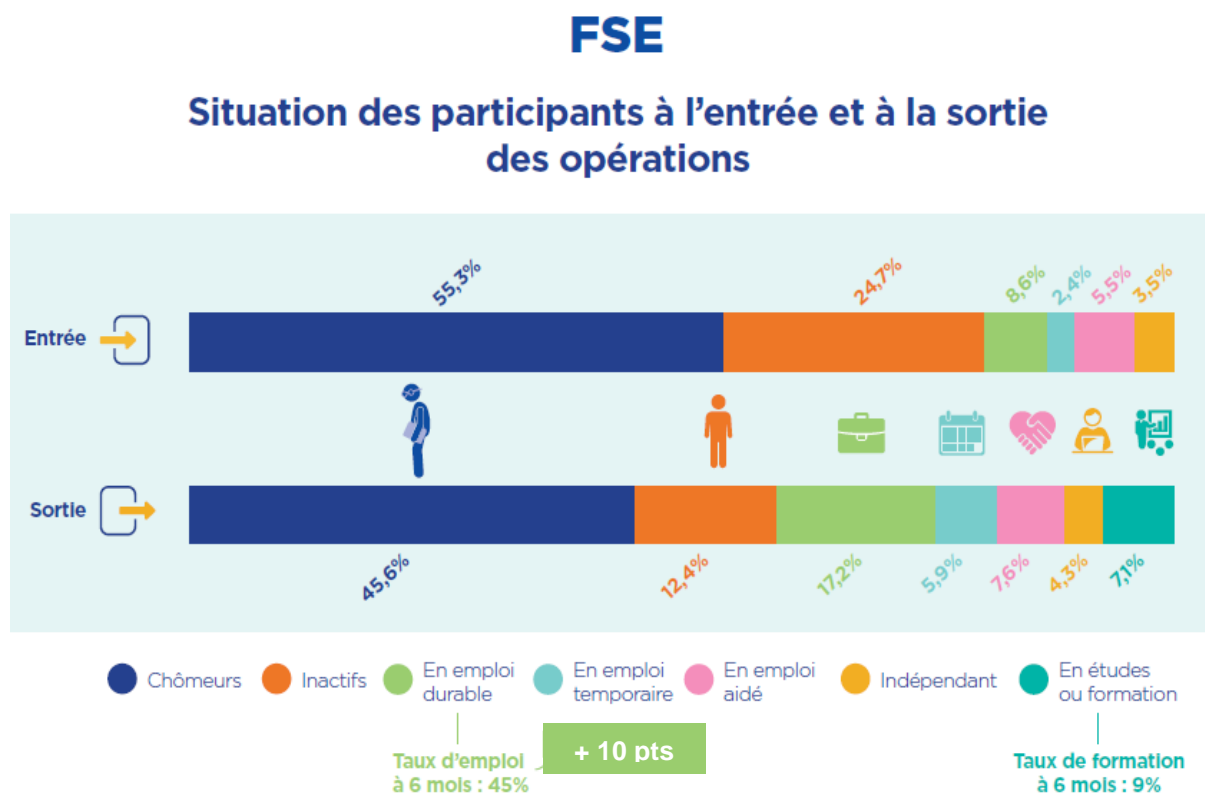
2014 / 2020



Le taux de participants d'origine étrangère est sous-estimé car de nombreux participants ont choisi de ne pas renseigner cette donnée.

Le FSE et l'IEJ démontrent leur efficacité et leur impact sur les publics accompagnés. Les différents travaux d'évaluation mettent en évidence des effets avérés sur le retour à l'emploi et l'accès à une meilleure employabilité des participants aux opérations cofinancées par les PON FSE et IEJ.

Les taux ci-dessous illustrent les évolutions de situation sur le marché du travail des participants entre l'entrée, la sortie immédiate des opérations et 6 mois après<sup>24</sup>.



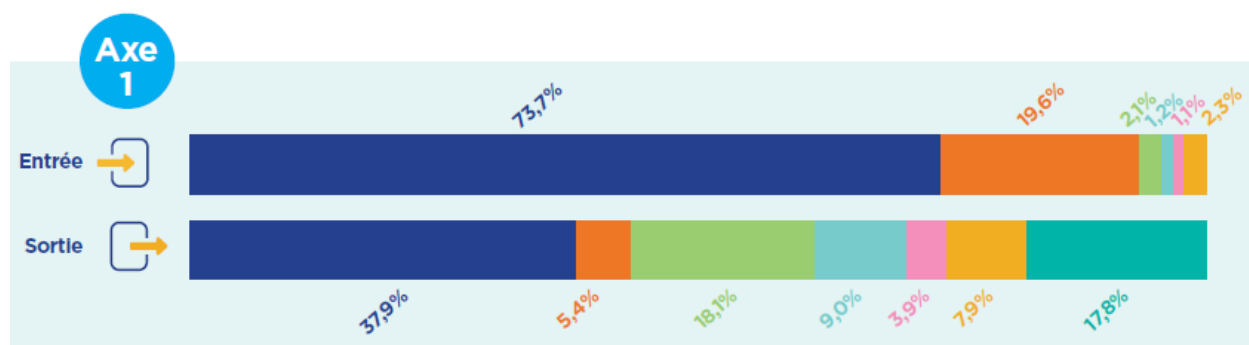
A la sortie immédiate des opérations, 35% des participants sont en emploi et passe à plus de 45% six mois après la sortie des opérations.

On note la diminution de près de 12 points de % des inactifs. Certains se retrouvent demandeur d'emploi et d'autres suivent une formation, montrant bien l'évolution de la situation d'employabilité de cette catégorie de personnes.

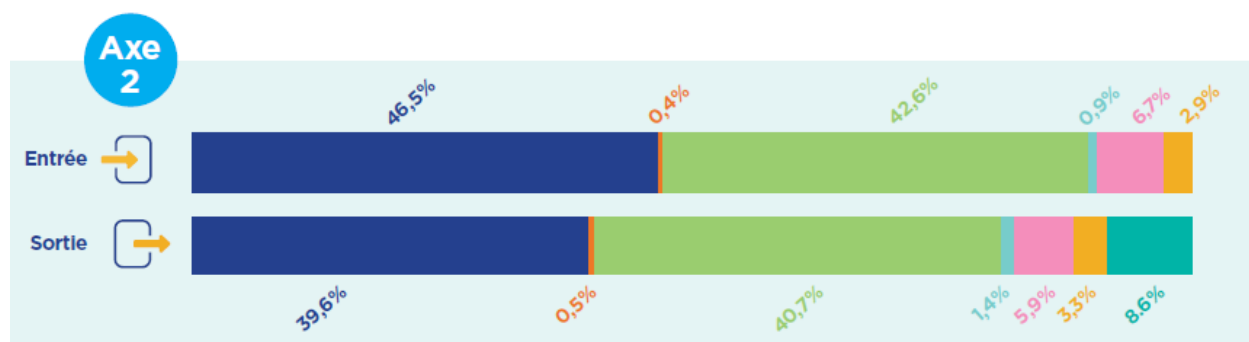
Le nombre de personnes qui suivent une formation évolue également dans le temps passant de 7% à 9% six mois après la sortie des opérations.

<sup>24</sup> Enquêtes 2021 sur la situation des participants 6 mois après la sortie des opérations des PON FSE et IEJ, réalisées par La Voix du Client pour le compte de la DGEFP sur un échantillon représentatif.





Au titre de l'intervention du FSE en matière **d'accompagnement vers l'emploi des demandeurs d'emploi et des inactifs**, à la sortie des opérations : plus de 18% des participants sont en emploi durable, 9% en emploi temporaire, près de 8% exercent une activité d'indépendant et près de 18% sont en formation.



Au titre de l'intervention du FSE en matière **d'anticipation des mutations économiques et de sécurisation des parcours professionnels**, à la sortie des opérations : plus de 40% des participants sont en emploi durable, près de 1.5% en emploi temporaire, près de 6% en emploi aidé, 3.3% exercent une activité d'indépendant et près de 9% sont en formation.

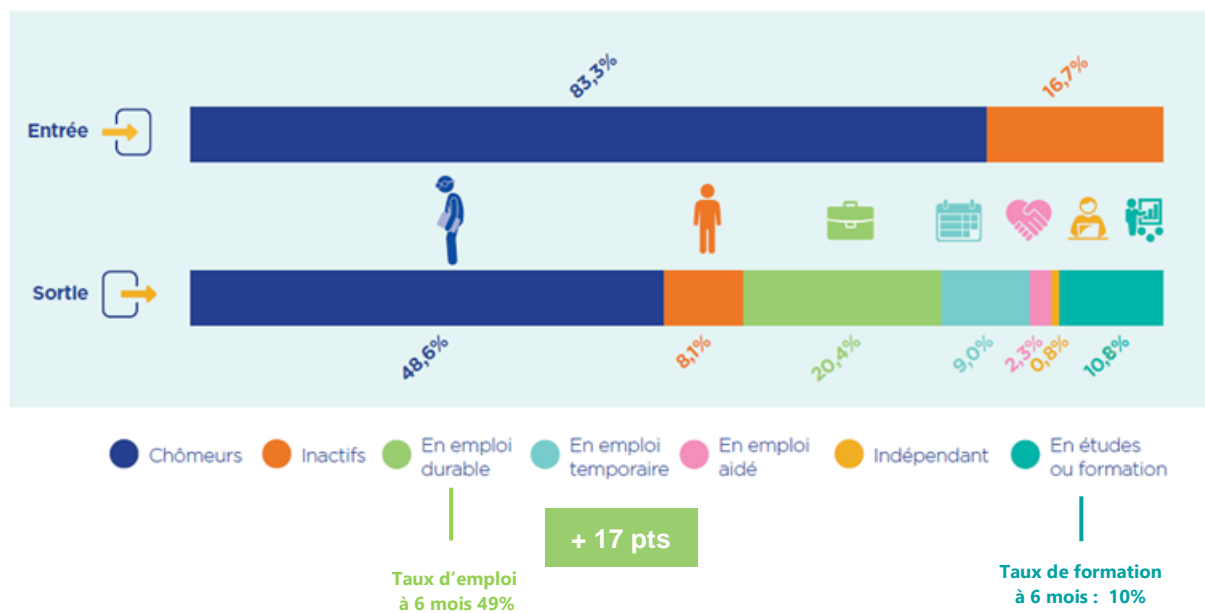


Au titre de l'intervention du FSE en matière **d'inclusion sociale**, à la sortie des opérations : près de 14% des participants sont en emploi durable, plus de 5% en emploi temporaire, près de 8.5% en emploi aidé, plus de 3% exercent une activité d'indépendant et 6% sont en formation. On peut également noter la baisse significative du nombre d'inactifs (passant de 28.6% à 17.2%), un certain nombre d'entre eux ayant évolué vers une position d'employabilité (c'est à dire en statut de chômeur).



## IEJ

### Situation des participants à l'entrée et à la sortie des opérations



A la sortie des opérations du PON IEJ, 32% des jeunes NEET sont en emploi et près de 11% en formation, soit un taux de solution positive de 43%.

Selon la dernière enquête réalisée en 2021 auprès d'un échantillon représentatif de personnes ayant bénéficié d'opérations financées par l'IEJ, le taux d'insertion en emploi six mois après la sortie des opérations passe à 49%, démontrant ainsi l'effet levier des actions sur le retour à l'emploi des jeunes.

On note également une progression intéressante du nombre de personnes inscrites dans des parcours de formation 6 mois après puisque le taux progresse de près de 2 points de pourcentage.

### 3. Les effets d'additionnalité contribuant à relever les six défis de la programmation 2014-2020

Le FSE comme l'IEJ doivent permettre de créer un effet levier quantitatif résultant de leur capacité à attirer d'autres investissements autour des projets nationaux et au-delà du cofinancement<sup>25</sup>. Les crédits européens apportent ainsi une « valeur ajoutée » dès lors que l'on peut prouver que les objectifs de l'intervention ne peuvent pas être atteints par une action seulement nationale, régionale ou locale.

Néanmoins, l'effet levier ne peut être observé à l'aune de seuls critères quantitatifs et de nature économique. Il doit également s'apprécier à travers les bénéfices plus qualitatifs ou de mise en œuvre des politiques et des dispositifs. A titre d'exemples, il peut s'agir de promouvoir l'échange de bonnes pratiques, de soutenir des approches innovantes et stratégiques, d'encourager des améliorations en matière de gestion, de réorienter la dépense nationale vers l'atteinte des objectifs fixés de commun accord au niveau européen, enfin d'inciter ou de soutenir des réformes structurelles.

**Au terme des évaluations d'impact du PON IEJ et de chaque axe du PON FSE, on peut affirmer que la mobilisation du FSE en France au cours de la programmation 2014-2020 a entraîné les effets suivants :**

- ▶ **Un effet volume**, à travers l'augmentation du volume total d'investissement public, la période coïncidant avec un resserrement relatif des crédits publics nationaux et infranationaux disponibles en raison de l'engagement de réduction du déficit public.
- ▶ Compte tenu du défi de la pauvreté et de l'aggravation des situations d'exclusion, le PON FSE 2014-2020 a contribué à la limitation du nombre de personnes en situation d'exclusion sociale, en se concentrant sur les publics les plus vulnérables, le PON IEJ sur le public des jeunes en difficulté :
  - 2,7 millions de participants du PON FSE relèvent des actions d'inclusion. Le montant total du FSE correspond à environ 1% du budget national des politiques actives de l'emploi et de l'insertion. Pour certains « segments » des bénéficiaires de ces politiques, sa contribution est beaucoup plus forte encore, intervenant à hauteur de 17% aux dépenses nationales en matière d'accompagnement des publics en insertion, de 10% en matière d'accompagnement des salariés en IAE, de 16% pour les dispositifs locaux d'accompagnement (DLA) et même de 33% concernant la gestion prévisionnelle et les actions de développement des emplois et des compétences (GPEC et ADEC).
  - Plus de 460 000 participants jeunes ont bénéficié d'actions d'accompagnement d'accès à l'emploi, *via* notamment le dispositif Accompagnement intensif des jeunes (AIJ) de Pôle Emploi soutenu par le PON FSE et 637 000 participants ni en emploi ni en formation représentant, les meilleures années, 20% des jeunes NEET des territoires éligibles, ont été accompagnés *via* le soutien de l'IEJ. Au total, 1,1 million de participants jeunes ont été accompagnés<sup>26</sup>.

Par ailleurs, pour beaucoup d'acteurs concernés, le FSE a constitué une source de financement structurante pour leur activité et même essentielle dans leur budget, pour déployer leur offre de services et profiter à un nombre plus important de bénéficiaires.

- **Un effet de portée**, à savoir la réorientation des politiques nationales vers l'atteinte d'objectifs et priorités politiques fixés au niveau de l'UE

Le PON FSE en concentrant les crédits sur l'accompagnement des personnes les plus éloignées du marché du travail s'inscrit dans la priorité fixée au sein de la Stratégie Europe 2020 consistant à réduire le nombre de personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale.

L'IEJ traduit bien la volonté européenne d'apporter dès le début de la programmation une action rapide et massive face à l'urgence de la situation des jeunes NEET.

<sup>25</sup> Commission européenne, (1996) Premier rapport sur la cohésion économique et sociale

<sup>26</sup> Jeunes de moins de 30 ans

- **Un effet de rôle** qui se traduit par des approches innovantes et expérimentales

Bien que limitées, notamment en raison de la faible adaptabilité des modes de financement FSE, à savoir les exigences en matière de gestion ou même le manque de cofinancements qui freinent certains opérateurs ou porteurs potentiels de projets, des approches innovantes ont été soutenues. Elles sont estimées à 1,6% des opérations du PON FSE, relevant à plus de des deux tiers de l'inclusion sociale et 3% des opérations du PON IEJ<sup>27</sup>, *via* notamment les appels à projets des DREETS.

Le FSE ne permet pas pour autant d'engendrer à lui seul un réel effet de processus se traduisant sur les méthodes de planification, de gestion, voire d'évaluation des politiques publiques au niveau local/régional/national. Cela étant, le FSE transforme les approches des acteurs et permet de soutenir les réformes que ce soit en matière de modernisation des institutions du marché du travail, de formation professionnelle, de coordination des acteurs locaux de l'accompagnement de l'emploi ou de l'insertion, voire d'accompagnement des jeunes exclus et hors des dispositifs du service public de l'emploi.

**A la suite de l'identification de ces effets de la mobilisation des programmes nationaux FSE et IEJ, il s'agit maintenant d'exposer les principaux résultats des évaluations permettant d'indiquer comment ces interventions ont contribué à relever les six défis nationaux associés à la Stratégie européenne lors de la programmation 2014-2020<sup>28</sup>.**

**Nous les présentons défi par défi.**

---

27 Note sur la prise en compte de l'innovation sociale dans les PON FSE et IEJ pour le Rapport Annuel de mise en œuvre (RAMO) 2018, Amnyos-Edater, 2019

28 Cf. Annexes : Principaux travaux permettant d'identifier la contribution des PON FSE et IEJ aux six défis de la Stratégie Europe 2020

### 3.1 Une intensification de l'offre de services en direction des demandeurs d'emploi et de ceux qui en ont plus besoin

**Défi n°1 : Contribuer à la personnalisation accrue de l'offre de services en direction des demandeurs d'emploi, particulièrement pour les publics qui en ont le plus besoin via, notamment, des modalités d'intervention spécifiques et des approches innovantes**

Selon ce défi, qui a d'ailleurs été reformulé à travers la Recommandation du Conseil de l'Union européenne du 15 février 2016 relative à l'intégration des chômeurs de longue durée sur le marché du travail, il convient notamment de faire en sorte que les services publics de l'emploi offrent un appui personnalisé aux chômeurs et les politiques actives de l'emploi ciblent les publics les plus défavorisés à des fins préventives et curatives.

Dans le cadre de la Stratégie Europe 2020, l'Union européenne s'est fixé pour objectif de passer à un taux d'emploi de 75% pour la population âgée de 20 à 64 ans, en particulier par une plus grande participation des femmes et des travailleurs âgés sur le marché du travail, et une meilleure intégration des migrants dans l'emploi. Le taux d'emploi révèle à la fois la capacité des structures productives à mobiliser la main-d'œuvre potentielle et la capacité de l'économie à favoriser l'inclusion sociale des personnes par l'emploi. Si ce taux a plutôt augmenté entre 2000 et 2008, en 2013, il est de nouveau en baisse à la suite de la crise de 2008. Le taux de chômage est très élevé<sup>29</sup>, notamment pour certaines catégories de la population comme les jeunes, ou les actifs non ou peu diplômés, et le chômage de longue durée est élevé pour une partie d'entre eux. En parallèle, les formes d'accompagnement vers l'emploi s'appuient sur des approches nouvelles, plus intégrées, plus individualisées, plus souples et incluant davantage les services à distance ou digitalisés.

La programmation 2014-2020 du FSE a donc été définie pour répondre à une situation particulièrement dégradée sur le marché du travail. L'enjeu est double : d'une part, inciter et donner les moyens aux personnes d'accéder au marché du travail et protéger celles qui ne sont pas en mesure d'y participer, et d'autre part, améliorer le fonctionnement et les performances des services publics de l'emploi et les rendre plus efficaces afin de réduire le niveau et la durée du chômage. Le programme prévoit donc :

- **Le déploiement d'offres de service efficaces et adaptées pour les différents publics demandeurs d'emploi**, y compris la promotion de l'entrepreneuriat, la création d'activités et l'emploi indépendant ;
- **Un appui à la modernisation des institutions du marché du travail et des offres de services qu'elles proposent.**

*Les actions de l'axe 1 du PON FSE (hors PI 10 .1, décrochage scolaire) et de l'IEJ permettent de répondre à ces objectifs. Les effets propres de l'IEJ seront commentés dans le défi 2 dédié aux jeunes.*

#### Le renforcement de l'offre de services bénéficie en particulier aux plus jeunes, public cible du cadre de performance

**Les opérations financées par le FSE répondent clairement à l'objectif de renforcement de l'offre de service en direction des demandeurs d'emploi. Les jeunes sont particulièrement concernés.** Le FSE soutient à la fois des dispositifs structurants comme l'Accompagnement intensif pour les jeunes (AIJ) déployé par Pôle Emploi ou le dispositif de la Garantie jeunes déployé par les Missions locales et des dispositifs plus ciblés au niveau des territoires ou de certains types de publics, comme l'illustrent les études de cas.

Nous pouvons citer l'accompagnement sur mesure vers l'emploi des jeunes en situation de handicap souhaitant s'intégrer en milieu professionnel ordinaire ou encore celui à destination des femmes longtemps inactives. L'offre d'accompagnement est également amplifiée par le soutien du FSE aux grands réseaux de la création d'entreprise.

<sup>29</sup> La France se caractérise par un taux de chômage élevé (10,3 % en 2013) – en particulier chez les jeunes (24,8 %) et les plus âgés – et en progression continue depuis 2008.

L'évaluation d'impact de l'axe 1 montre que les jeunes constituent le public majoritaire, y compris dans le cadre d'actions à cible plus large. Le cadre de performance comprenait une cible de plus de 500 000 jeunes à 2023<sup>30</sup>. L'IEJ qui vise les jeunes ni en emploi, ni en formation, a influencé dès le début de la programmation la mise en œuvre de l'axe 1 dans les territoires éligibles à l'IEJ, en offrant de meilleurs taux de cofinancement et une capacité d'innovation plus grande. Cette concomitance des cofinancements FSE et IEJ a clairement accentué le ciblage sur les jeunes. Plus d'un million de jeunes ont été accompagnés par l'axe 1 du FSE et l'IEJ au cours de la période observée.

Dès lors, les publics en situation de handicap tout comme les demandeurs d'emploi de plus de 54 ans ou encore les femmes, ciblés comme publics prioritaires de l'axe 1 du PON FSE, représentent une proportion moindre comparée à leur poids dans le public global des demandeurs d'emplois. Les publics les plus éloignés de l'emploi ont été, quant à eux, soutenus dans le cadre des interventions ayant pour objectif l'amélioration de l'inclusion sociale (axe 3.).

Pour ce qui concerne l'accompagnement à la création ou reprise d'entreprise, les participants sont plus âgés, seuls 9% ont moins de 25 ans, contre 75% pour les interventions en faveur de l'accès à l'emploi.

**L'apport financier supplémentaire du FSE permet à la fois une augmentation du nombre de demandeurs d'emploi et d'inactifs accompagnés** (effet volume) **et une intensification de l'accompagnement des demandeurs d'emploi** (effet de portée) qui repose sur une combinaison d'approches individuelles et collectives, une disponibilité et réactivité accrue des intervenants ainsi que sur une mobilisation plus soutenue du partenariat des acteurs de l'accompagnement, tant en amont de l'opération (prescription) qu'en aval (orientation).

**Le FSE est un outil pertinent pour une réponse massive et efficace aux besoins générés par la persistance d'un taux de chômage élevé, notamment chez les jeunes.** En effet, la moitié des chômeurs et inactifs entrés dans les opérations d'accompagnement personnalisé à la recherche et d'aide à la mobilité géographique, sont en emploi à la sortie. La dernière enquête à 6 mois<sup>31</sup> montre par ailleurs que l'insertion est durable puisque, 6 mois après la fin de l'opération, ils sont 53% en emploi.

**Le FSE permet également d'accompagner davantage de participants à la création ou reprise d'entreprise et d'améliorer la qualité de l'offre de service** et l'on constate un impact positif sur le marché du travail avec un taux d'insertion à 6 mois le plus élevé de 62%<sup>32</sup>. Un participant sur deux est une femme, 8% sont issus des QPV contre 17% pour les autres actions d'accès à l'emploi et 30% ont un niveau de formation faible CITE 0-2 contre 43% pour les autres actions. L'enquête conduite auprès des créateurs ou repreneurs met en évidence **un taux de satisfaction élevé (88%) vis-à-vis de l'accompagnement**, 30% le considérant déterminant pour la concrétisation de leur projet. Le type d'opérateur détermine les écarts entre les taux d'accès à l'emploi.

### Le soutien aux structures pour moderniser leur offre de services porte ses fruits

Le FSE répond par ailleurs à l'enjeu de modernisation de l'action publique par un soutien aux structures et aux opérateurs afin de renforcer, faire évoluer et améliorer l'adaptation de leurs offres de service.

Près de la moitié des opérations financées au titre de la modernisation des institutions du marché du travail (PI 8.7) ont pour objectif de **renforcer la relation avec les employeurs en leur proposant une nouvelle offre de services**. Il s'agit notamment de mieux détecter les besoins en main d'œuvre, d'appuyer les services de recrutement, de développer des pratiques nouvelles en matière de placement.

En se rapprochant des entreprises, les acteurs de l'accompagnement vers et dans l'emploi cherchent à assurer une meilleure interface entre les profils des demandeurs d'emploi et les besoins des recruteurs, en permettant ainsi une insertion plus efficace et plus durable dans l'emploi.

<sup>30</sup> Les moins de 25 ans et les chômeurs étaient les deux indicateurs participants relatifs à l'axe 1 du cadre de performance.

<sup>31</sup> Source : enquête 2021, Rapport de résultats (participants PON FSE sortis entre le 01/08/18 et le 30/06/20), LVDC

<sup>32</sup> Idem

Un quart des opérations a également pour objet **l'adaptation des méthodes d'accompagnement des publics**. Il s'agit d'améliorer les parcours des demandeurs d'emploi par des démarches expérimentales en prenant mieux en compte les caractéristiques des publics ou en développant de nouveaux outils digitaux et des services accessibles à distance.

Un tiers des opérations programmées comporte **une dimension liée à la transformation numérique**. En revanche les contributions du FSE semblent peu mobilisées dans le domaine de la professionnalisation et de la formation des acteurs de l'accompagnement. D'autres lignes de financement existent dans ce champ, et peuvent réduire l'attractivité des fonds européens.

### Une partie des approches sont innovantes

L'étude menée sur « l'innovation sociale » montre que l'apport du FSE constitue un facteur clé pour **l'expérimentation de nouveaux types de services** destinés aux demandeurs d'emploi. Une ou plusieurs dimensions de l'innovation se retrouvent parmi 61% des opérations qui concernent l'accompagnement. Aussi, les cofinancements du FSE représentent-ils une opportunité pour les opérateurs de financer des actions « hors du cœur de métier traditionnel » mais œuvrant pour innover, impulser ou tester de nouvelles approches, le plus souvent au plus près des territoires.

Les cofinancements du FSE répondent bien au défi n°1 en permettant de mieux accompagner les publics fragiles sur le marché du travail après la crise de 2008 (intensification de l'offre de services, augmentation des bénéficiaires), notamment les jeunes *via* en particulier les grands dispositifs nationaux. Ils contribuent ainsi à la mise en œuvre de la Garantie européenne pour la jeunesse (voir défi 2). L'objectif assigné à la France dans le cadre de la Stratégie 2020 d'augmenter le taux d'emploi de la population âgée de 20 à 64 ans<sup>33</sup> à au moins 75% est atteint dès 2018 pour les hommes et celui des femmes s'approche en 2020 de l'objectif de 70% (69,3%).

Cependant, les évaluations montrent d'une part que le FSE pourrait atteindre davantage certains publics (femmes et seniors notamment) par un plus grand nombre d'appels à projets ciblés, d'autre part, qu'une approche plus territorialisée permettrait d'établir une stratégie de déploiement des crédits en fonction de besoins plus spécifiques, de « l'écosystème » local (structures présentes, maturité des partenariats...) et de l'articulation entre les différents programmes/modes de financement mobilisables.

Dans la lignée des priorités que fixe le Conseil d'orientation pour l'emploi dans son rapport « L'accompagnement vers et dans l'emploi » de juin 2016, le FSE a permis d'intégrer dans l'offre de services des composantes de la transformation numérique et d'encourager l'innovation sociale. Toutefois, les évaluations ne concluent pas concernant la personnalisation accrue de l'offre de services, tenant compte des aspirations des personnes, de l'ensemble de leurs difficultés et de la diversité des parcours. Enfin, la professionnalisation des acteurs de l'accompagnement a été assurée, mais en dehors du FSE.

Tant pour ce qui concerne l'accompagnement des demandeurs d'emploi (y compris l'accompagnement à la création-reprise) que sur la structuration et la professionnalisation des acteurs, le FSE pourrait avoir une plus grande valeur ajoutée par rapport au droit commun en axant son intervention sur le financement de projets plus innovants, en intégrant en particulier des pratiques pédagogiques différentes, mais également en favorisant les partenariats avec des têtes de réseau associatives, les différents réseaux d'acteurs et principaux opérateurs.

<sup>33</sup> Taux d'emploi par sexe, France, Eurostat

## 3.2 Un soutien massif à l'accompagnement des jeunes les plus exposés au risque du chômage

*Défi n°2 : Améliorer l'accompagnement des jeunes, en particulier ceux qui sont le plus exposés au risque de chômage, pour faciliter leur accès à l'emploi*

En Europe en 2014, 7,5 millions de jeunes ne travaillent pas, ne suivent ni études ni formation (« Neither in employment nor in education or training », NEET<sup>34</sup>). Un niveau record à la suite de la crise de 2008. En France en 2014, les NEET représentaient 12,4% des jeunes âgés de 15 à 24 ans, soit près d'un million de jeunes en France métropolitaine et près de 80 000 en Outre-mer. La situation économique et sociale des NEET représente donc bien un enjeu majeur en Europe comme en France.

Deux publics doivent être distingués parmi la population des NEET : d'une part, les jeunes diplômés ayant terminé leurs études et se trouvant temporairement éloignés du marché de l'emploi, d'autre part, les jeunes ayant quitté précocement le système éducatif et ne parvenant pas à s'insérer sur le marché du travail faute de qualifications et de compétences adéquates. La sortie du système scolaire avant 17 ans constitue l'une des causes les plus associées au risque élevé de pauvreté, que celle-ci soit transitoire, récurrente ou persistante. En revanche, terminer ses études après 21 ans réduit de 6 à 8 points le risque de connaître une pauvreté persistante<sup>35</sup>.

L'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) est le principal instrument de l'Union européenne pour financer ce défi, mis en œuvre en parallèle de l'axe 1 du PON FSE. Initialement, prévue sur une période brève (2014-2018) de manière à agir vite et de façon massive, elle a été prolongée jusqu'à la fin de la période de programmation pour répondre aux enjeux et aux besoins d'accompagnement pérenne des jeunes.

**Les montants financiers maquetés destinés à l'accompagnement à l'emploi et à la mobilité des jeunes représentent près de 20% de l'enveloppe totale de crédits FSE-IEJ, soit une enveloppe annuelle moyenne d'environ 150 M€,** principalement couverte par le PON IEJ volet central<sup>36</sup>, les PO FSE gérés par les services de l'Etat dans les territoires ultramarins et l'axe 1 du PON FSE. Sur l'axe 1, les moins de 25 ans représentent près de 80% des participants accompagnés contre 19,8% pour l'ensemble des participants aux actions cofinancées à travers la programmation globale du PON.

La part de jeunes accompagnés *via* le FSE et l'IEJ représente **27% des participants des deux PON, soit plus de 1 200 000 participants de moins de 25 ans.**

*Les travaux d'évaluation portant sur l'IEJ, mutualisés avec ceux des régions, et réalisés en deux temps, en 2015 puis en 2018, ont cherché à mesurer les effets de la mise en œuvre de l'IEJ. Les axes retenus pour ces travaux ont consisté à identifier les effets de l'IEJ sur les politiques de l'emploi des jeunes, les pratiques des acteurs en charge de l'emploi des jeunes, le repérage des jeunes NEET et enfin leur retour dans un parcours vers l'emploi ou vers la formation à la suite du bénéfice d'une action.*

**La mobilisation de l'IEJ a globalement peu modifié les cibles des politiques publiques destinées à l'accompagnement des jeunes**

A la mi-novembre 2021, on comptabilise près de 640 000 jeunes entrés dans les dispositifs co-financés par l'IEJ. La moitié relève de deux dispositifs nationaux : la Garantie jeunes, mise en œuvre par les missions locales et l'Accompagnement intensif des jeunes mis en œuvre par Pôle Emploi.

<sup>34</sup> Neither in Employment nor in Education or Training

<sup>35</sup> Source : bases de données INSEE sur les revenus et le patrimoine des ménages, 2009-2014

<sup>36</sup> Pour un euro d'IEJ, un euro de FSE est mobilisé.



L'IEJ a touché un cinquième des NEET en France, les meilleures années de son déploiement. Malgré une cible clairement définie, l'évaluation de la mise en œuvre de l'IEJ, a montré néanmoins la difficulté à appréhender cette population.

Les acteurs de l'IEJ ont eu tendance à identifier leur public habituel en tant que NEET (les jeunes en recherche d'emploi, de formation...), or ce public n'est pas un public statique. Les jeunes concernés passent fréquemment par des épisodes d'emploi précaire, de stage, de formation et à travers des transitions multiples. L'intérêt d'une approche par les NEET était de partir de la situation du jeune, de saisir pour quelles raisons ce dernier n'est ni en emploi, ni en formation et non d'aller « rechercher » les jeunes éloignés des institutions, et non de recourir à une approche classique par catégorie d'âge pour les dispositifs dits « classiques ».

Compte tenu de la structuration importante des politiques d'emploi et d'insertion en faveur des jeunes en France, et de leur ancienneté, **l'IEJ n'a eu qu'un impact assez faible sur les cibles de ces politiques. Les pratiques d'accompagnement des jeunes ont souvent été maintenues, notamment dans la poursuite des dispositifs liés à l'Accord national interprofessionnel pour les jeunes de 2011.**

Les politiques conduites et les actions co-financées par l'IEJ ont été principalement conçues en continuité avec l'existant et seules 15% des actions soutenues par l'IEJ ont eu un effet « de transformation ».<sup>37</sup> Les autorités de gestion déléguées (DREETS, ex-DIRECCTE) ont rencontré des difficultés à mobiliser au-delà de leurs partenaires habituels. L'IEJ aurait supposé de constituer de nouveaux réseaux et d'inventer d'autres façons de faire pour atteindre complètement sa cible, les jeunes décrocheurs. La justification nécessaire du statut de NEET a pu constituer une véritable barrière à l'entrée des jeunes les plus invisibles.

La mise en œuvre de l'IEJ a été de plus impactée par le déploiement en même temps des actions de la PI 8.1 de l'axe 1, créant un réel effet de concurrence dans les territoires éligibles, malgré un taux d'intervention des fonds européens très incitatif, à hauteur de 92%.

Les acteurs ont vu néanmoins aussi dans l'IEJ la possibilité de soutenir des projets plus innovants, l'ouverture à une action plus globale dépassant la seule problématique de l'insertion professionnelle. **Certains porteurs de projets et autorités de gestion déléguées** (volet déconcentré) **se sont ainsi saisis de l'IEJ afin d'expérimenter des actions nouvelles en termes de renforcement du repérage et mobilisation des publics.** La prise en compte des spécificités de l'accompagnement du public NEET a pu alors s'opérer. Environ 20% des dispositifs financés seraient novateurs.

Ainsi, l'IEJ a permis le déploiement, dans ce cadre, d'une offre « d'accès aux droits » diversifiée pour les jeunes NEET aujourd'hui exclus des dispositifs existants, à l'initiative notamment des DREETS et intégrant des acteurs nouveaux dans le champ de l'emploi des jeunes (associations hors champ de l'insertion par exemple). Début 2019, le lancement d'un appel à projets national dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences (PIC) a précisément intégré cette dimension de repérage et de mobilisation de jeunes très éloignés de l'emploi passant sous les radars des institutions publiques.

### L'intervention des co-financements FSE a permis d'intensifier l'accompagnement des jeunes

Le FSE a permis d'accompagner massivement (plus de 460 000 jeunes de moins de 30 ans) au cours de la période de programmation les jeunes demandeurs d'emploi ou inactifs, en particulier de faible niveau de formation, mais aussi de prévenir le décrochage scolaire qui impacte fortement l'insertion socio-professionnelle future. Les participants relèvent essentiellement du dispositif phare porté par Pôle emploi, l'Accompagnement intensif des jeunes.

<sup>37</sup> Evaluation d'impact de l'IEJ en France, Quadrant Conseil, 2018

**Tirant les leçons des dispositifs précédents**, l'Accompagnement intensif des jeunes a vraiment renforcé le dispositif d'accompagnement destiné aux jeunes avec l'aide de recrutement de conseillers exclusivement dédiés, assurant **un meilleur suivi des participants, avec des portefeuilles plus restreints et des interventions mieux personnalisées**<sup>38</sup>.

Comme pour l'IEJ, nombre d'opérateurs ont inscrit dans leurs pratiques une recherche permanente d'innovation mais sans la valoriser spécifiquement. Le FSE a contribué à générer un effet volume et donc un changement d'échelle, en permettant d'accompagner plus de jeunes et de renforcer l'offre de services, avec une intensification de formes de l'accompagnement<sup>39</sup>.

Le retour d'expérience de jeunes en situation de décrochage scolaire<sup>40</sup> témoigne en outre **des effets de l'accompagnement en termes de remobilisation, de sortie de l'isolement, de gain d'autonomie**. Toutes ces composantes constituent autant de facteurs favorables à une amélioration de situation, entraînant une reprise de confiance en soi, pour ces publics parfois très éloignés de l'emploi, sans qualification et méconnaissant les « codes sociaux » des milieux professionnels.

### Une sortie positive pour plus de la moitié des publics de l'IEJ mais variable selon la nature des opérations

**À la sortie des dispositifs co-financés par l'IEJ, 31% des participants sont en emploi et 14% en formation** et six mois après 50% en emploi et 11% en formation<sup>41</sup>.

**Si l'évaluation contrefactuelle nationale n'a pas fait apparaître d'effet levier global perceptible de l'IEJ sur le retour à l'emploi**, en revanche l'impact est positif sur **les jeunes chômeurs de longue durée**<sup>42</sup>. Les travaux conduits montrent en outre que dans les territoires éligibles, l'IEJ a permis un taux d'accès / de couverture des NEET supérieur de 8 points pour les entrées en parcours d'accompagnement renforcé et de 3 points pour l'accès à la formation. **L'IEJ a donc eu un effet net sur l'entrée en accompagnement, le maintien en scolarité et l'accès à la formation.**

L'analyse du taux de jeunes de 15-25 ans en formation permet enfin d'identifier un effet net positif et significatif, supérieur de 3 points en faveur des territoires IEJ de mi-2014 à fin 2015 et des tendances parallèles vérifiées. Les dispositifs de placement dans l'emploi obtiennent les meilleurs résultats à court terme en comparaison de dispositifs plus classiques, avec un accompagnement<sup>43</sup> moins intensif.

Les dispositifs d'accompagnement et de formation-insertion sont toutefois très divers et présentent des résultats hétérogènes mais **les actions longues et intégrées avec un accompagnement renforcé ont des résultats très positifs en termes d'accès à l'emploi ou à la formation qualifiante, et représentent le meilleur rempart contre le statut de NEET.**

L'évaluation conduite en 2016 par Pôle Emploi<sup>44</sup> montrait que les bénéficiaires de l'AIJ sont plus souvent en emploi 8 mois après leur entrée (+ 10 points par rapport à la population témoin), et plus souvent en emploi durable (+ 5 points). Ces effets positifs sont encore plus marqués pour les jeunes durablement éloignés de l'emploi ou qui ont déclaré rencontrer des difficultés liées au manque d'expérience.

<sup>38</sup> L'accompagnement Intensif des jeunes demandeurs d'emploi (AIJ), Eclairages et Synthèses, Pôle emploi, janvier 2017

<sup>39</sup> La mise en œuvre parallèle de l'IEJ a toutefois posé une difficulté dans l'atteinte de la cible initiale Public jeunes du cadre de performance du PON FSE.

<sup>40</sup> L'objectif assigné à la France dans le cadre de la Stratégie 2020 d'abaisser le taux d'abandon scolaire à moins de 9,5 % de la population âgée de 18 à 24 ans est atteint et est de 8% en 2020.

<sup>41</sup> La dernière Enquête 2021 montre un taux d'emploi et de formation d'un point au-dessous de la moyenne sur 2014-2020 compte tenu de l'effet du COVID.

<sup>42</sup> -2,6 points entre 2014 et 2016 entre les deux catégories de territoires ; cette diminution du taux de chômage de longue durée est associée toutefois à une dégradation de la qualité des emplois (augmentation des CDD).

<sup>43</sup> 63% des participants au parcours d'accompagnement renforcé de l'APEC trouvent un emploi dans le mois suivant l'accompagnement, contre 37% des non-participants (Source : Evaluation d'impact de l'IEJ en France, 2018).

<sup>44</sup> L'accompagnement intensif des jeunes demandeurs d'emploi (AIJ), Eclairages et Synthèses, Pôle Emploi, Janvier 2017

Des travaux conséquents ont été menés sous l'égide de la Dares pour évaluer la Garantie jeunes<sup>45</sup>, dispositif destiné aux NEET en situation de grande précarité et qui repose sur une approche de l'accompagnement intégrant notamment une dimension collective, un certain nombre d'obligations d'assiduité et donnant la priorité aux mises en situation professionnelle. La Garantie jeunes semble avoir atteint le public cible, même si des doutes peuvent exister sur des processus de sélection et non orientations dans des territoires difficiles. La mise en œuvre a été très diverse selon les Missions locales, avec un relatif contraste de vraies réussites et de difficultés opérationnelles, notamment pour l'aspect lié à la médiation active (composante de l'offre de services aux entreprises).

Des effets positifs sur l'emploi ont été observés dès la première cohorte, mais pas nécessairement confirmés pour les cohortes suivantes<sup>46</sup>. Les travaux conduits dans le cadre de l'évaluation d'impact de l'IEJ en complément de ceux-ci, montrent que les chances d'accéder à un emploi 18 et 24 mois après la date d'inscription des jeunes éligibles dans « Cédipe »<sup>47</sup> augmentent respectivement de plus 9 et 7 points.

Certains dispositifs d'accompagnement ou d'accès aux droits qui ne visent pas tant le retour à l'emploi ou l'accès à une formation qualifiante que l'accès à une plus grande autonomie, à une meilleure capacité d'agir et l'ancrage dans un parcours d'insertion des jeunes souvent très éloignés de l'emploi et présentant des difficultés multiples, ont des effets plus incertains. Ces actions que l'IEJ a contribué à faire émerger montrent néanmoins leur pertinence pour accompagner ce public de jeunes en grande précarité.

**Les financements liés au FSE et à l'IEJ ont indéniablement permis sur la période d'accompagner de nombreux jeunes vers l'emploi ou la formation via notamment deux dispositifs nationaux massifs, la Garantie jeunes et l'Accompagnement intensif des jeunes, et aussi via une diversité de dispositifs territoriaux adaptés à des contextes spécifiques. Les travaux d'évaluation de l'IEJ ont révélé en particulier un effet positif sur les jeunes chômeurs de longue durée et ont permis de formuler les recommandations suivantes :**

- Formaliser l'approche par les NEET, les politiques actuelles étant aujourd'hui principalement centrées sur les jeunes chômeurs peu qualifiés et laissant de côté un pan de la population jeune non identifiée par les institutions et service public de l'emploi au sens large.
- Développer les travaux permettant de mieux appréhender le public des jeunes NEET et leurs difficultés.
- Améliorer la cohérence entre l'intervention des différents acteurs par le développement de partenariats permettant d'accompagner dans la durée, les jeunes les plus en difficulté et les plus éloignés.
- Simplifier les procédures des financements européens.
- Etablir une stratégie de déploiement des crédits au plan régional qui prenne mieux en compte les situations locales, le taux de chômage en particulier.

<sup>45</sup> Rapport final d'évaluation de la Garantie Jeunes, Comité scientifique en charge de l'évaluation de la Garantie Jeunes présidé par Jérôme Gautié, Février 2018

<sup>46</sup> Cf le Rapport cité ci-dessus

<sup>47</sup> Outil mis en place pour identifier le public éligible sur les territoires pilotes lors de l'expérimentation.

### 3.3 Un appui à la sécurisation des trajectoires professionnelles via l'accès à la formation

#### *Défi n°3 : Développer l'emploi et les compétences pour faire face aux mutations et contribuer à la sécurisation des trajectoires professionnelles*

Lors de l'élaboration du PON 2014-2020, l'économie française est confrontée à d'importantes mutations économiques, démographiques et technologiques et à une transformation profonde du marché du travail. Les métiers évoluent, les besoins des employeurs aussi. Ces évolutions ont un impact sur les personnes les moins qualifiées et/ou travaillant dans des secteurs ou des territoires fragilisés mais aussi sur les femmes et les seniors qui rencontrent des difficultés accrues sur le marché du travail.

Afin de repérer les besoins en emplois et en compétences des entreprises et apporter des réponses collectives, il est nécessaire de mettre en place une gestion prévisionnelle. Pour maintenir l'emploi et accroître la compétitivité, le renouvellement et le développement des compétences des salariés impliquent d'œuvrer à travers la formation. L'axe 2 du **PON FSE a pour ambition d'agir auprès :**

- **Des actifs occupés, en poste ou licenciés économiques/ou ceux qui sont le plus fragilisés<sup>48</sup>, en soutenant la formation de ceux qui y ont le moins accès et des démarches complémentaires : repérage des besoins en amont, accompagnement individualisé et conseil personnalisé pour le retour à l'emploi des salariés licenciés, construction d'ingénierie de parcours...**
- **Des acteurs et des territoires** par la mise en place de démarches collectives territoriales ou sectorielles, ou et par le soutien à l'égalité salariale et professionnelle.

La PI 8.3 de l'axe 1 du PON FSE vise par ailleurs à renforcer et densifier l'offre de services en matière d'accompagnement à la création, reprise et transmission d'entreprises, notamment dans la sphère de l'entrepreneuriat social.

A la mi-novembre 2021, près de 290 000 participants ont bénéficié de l'intervention du FSE (PI 8.5 de l'axe 2 du PON) pour leur permettre d'acquérir ou renforcer leurs compétences en lien avec les besoins du monde économique. Le FSE a aussi accompagné la création d'activité d'environ 100 000 participants de façon directe via l'axe 1, et aussi de façon indirecte puisque 7% des personnes accompagnés au titre de l'axe 2 créent leur propre emploi dans les mois qui suivent l'opération. *Les évaluations d'impact de l'axe 1 (création d'activité) et de l'axe 2 ont analysé la pertinence, l'efficacité et l'efficience de l'action du PON FSE.*

#### Une place centrale de la formation pour sécuriser les parcours professionnels des personnes les plus fragilisées sur le marché du travail

Les politiques publiques de l'emploi des dix dernières années inscrivent la **place centrale de la formation comme levier principal de retour à l'emploi et comme facteur de maintien dans l'emploi**. Le Plan d'investissement dans les compétences traduit cette volonté de l'action publique d'investir en matière d'accès à la formation professionnelle, à proximité des contextes et besoins de compétences dans les territoires. La rapidité d'évolution des secteurs, des métiers, des technologies ou encore des environnements de travail nécessitent un ajustement/renouvellement de compétences des personnes en continu que ce soit au sein de l'entreprise (adaptation) ou en dehors (mobilité professionnelle choisie ou subie). Or, les personnes les moins qualifiées sont les plus fragilisées sur le marché du travail et bénéficient le moins d'un accès à la formation.

**Les travaux d'évaluation montrent que la mobilisation du FSE a eu un effet volume en cofinçant massivement des actions de formation des salariés en poste, d'une part, et des licenciés économiques (dans le cadre du Contrat de sécurisation professionnelle) d'autre part<sup>49</sup> ; tout en accompagnant en priorité les moins qualifiés (46% des participants).**

<sup>48</sup> La formation des demandeurs d'emploi est financée par le FSE dans le cadre des PO régionaux.

<sup>49</sup> A mi-novembre 2021, près de 150 000 actifs occupés avaient bénéficié d'une formation cofinancée par le FSE ainsi que 135 000 licenciés économiques.

**L'action du FSE a par ailleurs un effet sur l'amélioration de la situation des participants et la sécurisation de leur parcours**, avec une diminution de la part des participants demandeurs d'emploi (-7 points), au profit de l'accès à l'emploi (+ 1 point) mais surtout de l'accès à la formation (+ 6 points).

La mobilisation du FSE produit ainsi un **double effet** : le **maintien dans l'emploi des actifs occupés** et **l'accès à la formation ou à l'emploi des licenciés économiques**.

Les enquêtes réalisées auprès des **structures porteuses de projet** soulignent **les effets positifs des opérations FSE sur le renforcement de leurs capacités d'ingénierie et la mise en œuvre de démarches collectives d'anticipation des mutations économiques et d'adaptation des compétences**. Les dispositifs de droit commun « rôdés » de formation et d'accompagnement des personnes qui sont confrontées aux mutations sont mobilisés *via* l'écosystème traditionnel du FSE, notamment les OPCA/OPCO (73% de la programmation et 89% des participants de l'axe 2 du PON), Pôle Emploi (10% de la programmation) mais aussi par certaines structures associatives, branches professionnelles ou organismes consulaires qui interviennent davantage pour les opérations de soutien à des démarches des employeurs, des branches et des territoires ou pour les opérations de mobilisation des entreprises et PME pour l'égalité salariale.

### Des effets tangibles sur le parcours des personnes

Les enquêtes conduites auprès des participants montrent que les objectifs des formations sont en concordance avec les motivations initiales des participants : montée en compétences, renforcement de l'employabilité (interne ou externe à l'entreprise), renforcement de la confiance en soi, etc. Les personnes se perfectionnent dans leur métier et gagnent en efficacité / autonomie / polyvalence.

**Pour les salariés en poste, les formations suivies s'inscrivent dans une logique de parcours professionnel et visent prioritairement le renforcement de compétences**. Celui-ci garantit un maintien de l'emploi dans l'entreprise initiale (principalement lorsque la formation est proposée par l'employeur) ou un emploi dans une autre entreprise (principalement lorsque l'individu est à l'initiative de la formation). L'obtention d'une qualification qui concerne environ 40% des participants est par ailleurs un élément déterminant dans l'évolution et la qualité du parcours professionnel.

**Pour les salariés licenciés économiques, les actions de formation ont un effet positif sur le retour à l'emploi**, sans effet différencié selon le niveau de qualification, mais en lien avec l'ancienneté dans l'entreprise, l'âge, le sexe ou encore la taille de l'entreprise, à l'instar des effets du Contrat de sécurisation professionnelle dans sa globalité<sup>50</sup>. L'action du FSE a un effet sur le recours plus fréquent à des formations (notamment longues) dans le parcours de retour à l'emploi.

### Une réponse hétérogène sur les territoires aux besoins d'anticipation des mutations

**Le FSE a également permis de soutenir des démarches d'anticipation et de gestion des mutations mais de façon hétérogène selon les territoires**, en fonction des dynamiques partenariales préexistantes et des possibilités de cofinancement. Les effets positifs observés par les travaux d'évaluation sont d'impulser de manière durable de nouvelles manières de travailler et des partenariats dans le champ du développement des compétences et des emplois, et à travers le renforcement du dialogue social au sein des entreprises.

En finançant des dispositifs de formation de droit commun, le PON FSE permet d'agir là où les besoins sont forts en matière de sécurisation des parcours individuels, en particulier ceux des publics les plus fragilisés. Les travaux d'évaluation permettent de formuler en particulier les recommandations suivantes :

- Elargir la typologie de projets éligibles (Ingénierie de projets, notamment pour la construction de réponses adaptées aux différents parcours professionnels ; Démarches collectives d'anticipation et/ou de gestion des compétences et des ressources humaines ; accompagnement en amont, pendant et après les formations, en lien avec les évolutions dans le parcours professionnel...);
- Inciter à la conduite de démarches innovantes ;
- Prendre mieux en compte la dimension territoriale selon les besoins spécifiques de chaque secteur d'activité.

<sup>50</sup> Les salariés licenciés pour motif économique. Le contrat de sécurisation professionnelle de 2015 a-t-il accéléré le retour à l'emploi durable de ses bénéficiaires ? DARES, Janvier 2020

### 3.4 Une difficulté persistante pour réellement promouvoir le vieillissement actif

*Défi n°4 : Promouvoir le vieillissement actif et en bonne santé via le maintien dans l'emploi dans les meilleures conditions possibles ou le retour à l'emploi des seniors*

Les taux d'activité et d'emploi des seniors augmentent depuis une vingtaine d'années en France (taux d'emploi des 55-64 ans à 45,6% en 2013)<sup>51</sup> mais restent en dessous des taux moyens de la population en âge de travailler (63,5%) et de la moyenne européenne pour cette même classe d'âge (50,1%). Cela s'explique par plusieurs facteurs : l'insertion des seniors est très variable selon les secteurs d'activité et les branches professionnelles (la part des 50 ans et plus salariés dans le secteur tertiaire est plus élevée que dans les secteurs primaire et secondaire) ; les « seniors » peuvent faire l'objet de représentations négatives de la part des employeurs ; ils accèdent moins souvent à la formation que les plus jeunes ; ils sont davantage en temps partiel ; l'usure professionnelle est plus fréquente ; leur taux de retour à l'emploi est plus faible que pour les chômeurs des autres classes d'âge. L'un des objectifs de la stratégie Europe 2020 est d'améliorer le taux d'emploi des seniors et de les maintenir ou insérer dans des emplois de qualité associés à de bonnes conditions de travail.

**Le PON FSE pour la programmation 2014-2020 avait un double objectif** : d'une part, **favoriser le maintien dans l'emploi des seniors et développer les stratégies de gestion des âges en entreprise**, via des actions expérimentales de sécurisation des parcours professionnels ou le développement d'outils et de pratiques permettant de valoriser leurs expériences et compétences (PI 8.6 de l'axe 2), d'autre part, prendre des mesures spécifiques pour **améliorer les perspectives d'emploi des chômeurs plus âgés** notamment par un accompagnement et une formation spécifiques.

*L'ensemble des évaluations conduites sur tous les axes comportent des éléments concernant la prise en compte du public senior par le PON FSE. C'est plus le cas encore pour les travaux portant sur l'axe 2, dans une partie spécifique dédiée aux seniors tous axes confondus, qui a interrogé la pertinence et l'efficacité des actions cofinancées.*

#### Le public sénior est effectivement accompagné, sans être réellement une priorité

Les seniors, tous axes confondus, représentent 8% des participants du PON FSE, soit plus de 300 000 participants<sup>52</sup> à mi-novembre 2021. 83% sont très éloignés de l'emploi et bénéficient majoritairement d'actions d'accompagnement global, 12% sont des salariés licenciés, et bénéficient d'opérations de formation dans le cadre notamment du contrat de sécurisation professionnelle. Enfin, 5% des opérations pour l'accès à la formation professionnelle des actifs occupés les moins formés, d'accompagnement des demandeurs d'emploi ou inactifs et des créateurs ou repreneurs d'entreprises.

Près de la moitié des participants seniors accompagnés sont des demandeurs d'emplois et un tiers des inactifs. 70% sont des personnes de faible niveau de qualification (CITE 0, 1 ou 2). 63% sont allocataires de minima sociaux et près du tiers d'origine étrangère. Le FSE atteint sa cible : les publics seniors sont réellement en situation de grande fragilité.

Le public senior est toutefois ciblé au même titre que les autres publics tant au niveau individuel (accompagnement des demandeurs d'emploi par exemple) qu'au niveau collectif dans les opérations de soutien aux démarches d'employeurs, de branches et/ou de territoires.

<sup>51</sup> Source : INSEE, 2014

<sup>52</sup> Les 55-64 ans représentaient, au 1<sup>er</sup> janvier 2020, 12,6% de la population totale.

Contrairement aux publics jeunes ou femmes, il n'y a pas d'actions spécifiques pour mobiliser les seniors et les accompagner, même si quatre opérations d'envergure nationale sur la problématique Senior ont été financées pour un montant d'1M €.

### Une évolution positive à la sortie des actions, notamment concernant l'accès à un emploi mais moindre que pour l'ensemble des bénéficiaires du FSE

Les actions déployées en faveur des seniors dans le cadre du FSE produisent des effets positifs : la part des publics qui restent demandeurs d'emploi recule de 4 points et l'on observe une progression en emploi de 8 points et en formation de 2 points entre l'entrée et la sortie des opérations. **Cette évolution du taux d'emploi des seniors demeure toutefois inférieure de moitié de celle de l'ensemble de la population bénéficiant d'opérations co-financées par le PON FSE.** Le taux d'emploi des seniors en sortie des opérations est de 29% contre 34% pour l'ensemble des participants du PON. Les taux d'insertion décroissent avec l'âge qui demeure le facteur pénalisant sur le marché du travail : six mois après la sortie des opérations, un tiers des seniors chômeurs ou inactifs à l'entrée des opérations est en emploi contre 59,3% des moins de 25 ans, 60,3% des 25-39 ans, et 41,1% des 40-53 ans.

Les opérations financées dans le cadre de la mise en place de stratégies de gestion des âges en entreprise ont été deux fois moins importantes que prévues. Néanmoins, des effets positifs ont été observés sur les structures, au regard des travaux plus qualitatifs illustrant :

- Un changement de perspective ou de regard des acteurs économiques ;
- Des changements de pratiques des employeurs même si ceux-ci restent limités, la tendance étant de considérer la problématique des âges comme ponctuelle et non structurelle.

Si le PON FSE a permis d'accompagner les personnes de 54 ans et plus et eu des effets positifs sur leur retour à l'emploi, aucune approche spécifique n'est dédiée à ce public tant pour l'accès à la formation que dans l'accompagnement vers et dans l'emploi.

Si malgré la crise COVID-19, le taux d'emploi des seniors a continué de s'accroître, des inquiétudes apparaissent pour leur maintien dans l'emploi. Le risque de survenue de plans sociaux accrus et des perspectives d'allongement de la durée du chômage pour une partie de ce public sont à ce titre préoccupants.

Le défi de promouvoir un vieillissement actif et en bonne santé est donc encore pleinement d'actualité aujourd'hui, le FSE n'ayant pas réussi à actionner un effet levier pour développer de nouvelles pratiques en faveur du maintien en emploi du public senior.

En ce domaine, le FSE pourrait jouer un rôle incitatif pour mobiliser conjointement les opérateurs des champs connexes de l'emploi et de la santé au travail. Croiser une dimension territoriale de proximité et une dimension sectorielle serait aussi prometteur. Comme le souligne le rapport Bellon<sup>53</sup>, c'est tout un écosystème de conseil et d'appui, prioritairement dédié

<sup>53</sup> Favoriser l'emploi des travailleurs expérimentés, Rapport au Gouvernement, Janvier 2020.

**aux TPE-PME qu'il faut consolider si l'on veut relever le défi du vieillissement au travail, en apportant aux entreprises et aux publics des réponses adaptées s'appuyant sur une pluralité d'expertises disciplinaires.**



## 3.5 Une amélioration sensible de la situation des personnes les plus éloignées de l'emploi

---

### *Défi n°5 : Renforcer l'inclusion active pour lutter contre la précarité et la pauvreté*

---

En 2013, lors de la définition de la stratégie de mobilisation du FSE pour la période 2014-2020, la France connaît un niveau record de pauvreté. 14% de la population vit en dessous du seuil de pauvreté dite monétaire (1 000 € par mois), à savoir 8,6 millions de personnes<sup>54</sup>. L'un des objectifs assignés à la France dans le cadre de la Stratégie 2020 est de réduire d'un tiers le nombre de personnes en situation de pauvreté. C'est pourquoi les acteurs de l'emploi et de l'insertion ont souhaité mobiliser très fortement le FSE en faveur de l'inclusion sociale avec près de 1,6 Md€ de crédits FSE, représentant 56% de la maquette du PO national FSE.

Cette priorité participe de la stratégie communautaire qui vise à augmenter sensiblement le retour à l'emploi des publics les plus fragiles (chômeurs de longue durée, inactifs découragés, seniors, personnes avec une reconnaissance de handicap...). Les recommandations du Conseil européen en 2013 préconisaient l'introduction de mesures efficaces pour lutter contre tout type de discriminations et accompagner la levée des freins pour les publics qui en ont le plus besoin. Cette priorité relève exclusivement du PO national FSE, les Régions n'intervenant pas sur ce champ d'action.

La DGEFP, en qualité d'autorité de gestion du PON FSE, a fixé des objectifs ambitieux dans la programmation 2014-2020 afin d'accompagner le plus grand nombre de personnes très éloignées de l'emploi. La cible, définie en début de programmation, à plus de 2 millions de participants chômeurs et inactifs accompagnés à l'horizon 2023 a même été dépassée : **en novembre 2021, près de 2,8 millions de participants ont été accompagnés sur ce volet lié à l'inclusion sociale, démontrant la pertinence de la cible et la performance associée à la mobilisation du FSE.**

La gestion du FSE sur le volet inclusion active a été déléguée à des organismes intermédiaires, notamment les Départements en qualité de chef de file des politiques d'insertion en France ainsi que Pôle Emploi (qui permet aux demandeurs d'emploi confrontés à un cumul de freins sociaux et professionnels de bénéficier d'un accompagnement intensif et global) et les PLIE (Plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi). Les PLIE associent, à l'échelle d'une ou plusieurs communes, l'ensemble des acteurs institutionnels et des partenaires socio-économiques concernés et proposent un accompagnement individualisé et renforcé des publics en affectant un référent unique de parcours à chaque participant. La mobilisation du FSE tient compte du contexte territorial et notamment des dispositifs déployés sur les territoires.

***L'évaluation de l'axe 3 du PON FSE au titre des actions d'inclusion a cherché à décrire l'impact sur la nature et l'organisation de l'offre d'accompagnement de parcours, combinant des actions à vocation d'insertion à la fois sociale et professionnelle sur les territoires. La connaissance des publics bénéficiaires et leur conformité à la cible, les conditions de l'organisation des parcours et les résultats sur la situation de pauvreté et de précarité ont ainsi été examinés.***

### Une intervention au profit des personnes les plus éloignées de l'emploi

**La mise en œuvre des opérations cofinancées dans le cadre du PON FSE a répondu à l'objectif initial d'accompagnement des personnes les plus éloignées de l'emploi : 55% des participants accompagnés sont au chômage et 31% sont inactifs.** Parmi les demandeurs d'emploi concernés, les chômeurs de longue durée sont majoritaires (56,2%) et de bas niveaux de formation (71,8%). Par ailleurs, 24% des participants aux opérations sont issus de quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), 39% sont d'origine étrangère et 32% sont des publics migrants, nés à l'étranger.

---

<sup>54</sup> Donnée INSEE de 2012

Enfin, **les trois quarts des participants sont allocataires des minima sociaux**. Les actions déployées grâce à la mobilisation du 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.

### Une amélioration de l'accompagnement de parcours

Le FSE a été particulièrement mobilisé pour développer l'offre d'accompagnement renforcé et individualisé dans le cadre de parcours intégrés d'accès à l'emploi des personnes très éloignées de l'emploi ; l'accès à l'emploi étant considéré comme le facteur premier d'insertion et de prévention de la pauvreté. Les parcours intègrent, en tant que de besoin, les étapes nécessaires destinées à lever les freins professionnels et sociaux à l'emploi.

**79% des participants relèvent d'un accompagnement de parcours**, correspondant à une mobilisation de plus de la moitié des crédits de l'axe 3. Le soutien concerne un large éventail d'interventions (sourcing, orientation, diagnostic individuel...) et une combinaison d'actions à vocation professionnelle et sociale.

L'enquête réalisée auprès des gestionnaires souligne notamment **l'amélioration de l'ingénierie de parcours reposant notamment sur une logique d'interventions inter-structures. La personnalisation de l'offre selon les situations spécifiques et/ou individuelles (chômage, handicap...) reste un des leviers d'amélioration**. Si les acteurs de l'insertion font état de solutions satisfaisantes en matière de levée de freins concernant le numérique, la mobilité ou encore la formation linguistique, **des carences persistent notamment en termes d'aide alimentaire, de logement ou encore de traitement des problèmes de santé (dont les troubles psychiques)**. Ainsi, au-delà d'une visée directe sur le retour à l'emploi, le FSE doit pouvoir être mobilisé plus fortement pour permettre la levée des freins sociaux et l'amélioration de l'employabilité des personnes concernées.

L'accompagnement global, fruit de la collaboration entre Pôle emploi et les départements, fait travailler en tandem 900 conseillers de Pôle emploi et des travailleurs sociaux des conseils départementaux et constitue une solution à destination des plus fragiles. Ceux-ci sont confrontés à des difficultés sociales (dites « périphériques » : transport, santé, logement, finances, gardes d'enfants...) entravant leur accès ou leur retour à l'emploi. Environ deux tiers des personnes concernées par l'accompagnement global cumulent au moins 3 difficultés dites « périphériques »<sup>55</sup>. L'élaboration d'un diagnostic initial, partagé dans une relation de plus grande confiance, permet en effet d'améliorer la capacité à traiter simultanément les difficultés sociales et professionnelles, à l'occasion d'interactions partenariales dans le cadre d'un accompagnement intensif<sup>56</sup>. Selon l'évaluation menée par Pôle Emploi, les modalités d'organisations sont relativement déterminantes : lorsque l'on prévoit des travailleurs sociaux dédiés ou une fonction d'animation spécifique dans les territoires d'action sociale, on observe une plus grande efficacité du dispositif.

Cette évaluation montre également que la mise en place de l'accompagnement global semble renforcer la professionnalisation des conseillers de Pôle emploi : amélioration de la capacité de détection des freins sociaux ; élargissement de leur connaissance institutionnelle et opérationnelle des Programmes départementaux d'insertion et des organismes ou personnes ressources ; développement du lien avec les conseillers « entreprises » de Pôle emploi favorable à la fourniture de solutions et à la promotion de profils plus difficiles auprès des employeurs.

Le FSE a soutenu également des **actions d'insertion par l'activité économique (IAE) à hauteur d'environ 20% des crédits FSE et de près de 8% des participants de l'Axe 3, il s'agit à 90% de chantiers d'insertion**.

<sup>55</sup> « L'accompagnement global des demandeurs d'emploi : une réponse adaptée aux besoins d'un public particulièrement fragile », François Aventur, Éric Renard, Nicolas Subileau, Renaud Garrigues, Eclairages et Synthèses, Pôle emploi, novembre 2018. Les résultats proviennent d'une évaluation partenariale menée par Pôle emploi avec 11 Conseils départementaux

<sup>56</sup> Idem

Le FSE est également intervenu pour des actions à destination des entreprises afin de faciliter l'insertion professionnelle, mais ce volet reste faible et nécessiterait d'être développé pour permettre un rapprochement entre les structures de l'insertion et les employeurs potentiels et pour adapter l'offre de parcours aux besoins des employeurs. Que ce soit pour l'IAE ou pour les actions à destination des entreprises, il n'y a pas eu d'évaluation spécifique conduite dans le cadre du Copil Evaluation du FSE. Les travaux de la Dares ont montré que **le passage par le dispositif IAE semble infléchir les trajectoires d'emploi de certains bénéficiaires**. L'IAE opère plutôt comme un ultime moyen de se maintenir durablement en emploi pour les personnes âgées et les femmes ont quatre fois plus de chances de connaître une insertion en CDI à temps partiel à l'issue de l'IAE.<sup>57</sup>

## Une évolution du mode de gestion qui améliore la gouvernance et la coopération entre les opérateurs

Le paysage français de l'offre d'insertion se caractérise par une pluralité d'acteurs et de dispositifs. S'il permet des réponses diversifiées, il est générateur des déperditions d'énergies, de manque de lisibilité pour les ayants-droits et d'un déficit d'efficacité. Une gouvernance de l'offre d'insertion repensée dans une démarche partenariale et renouvelée dans son contenu devrait pouvoir contribuer à la cohérence d'ensemble et à une plus grande efficacité et efficience des dispositifs.

Dans une logique de rationalisation, de diminution des coûts de gestion et d'amélioration de la lisibilité de l'écosystème de l'insertion, le nombre d'organismes intermédiaires (Départements, PLIE et Pôle Emploi) a diminué lors de la programmation de 2014-2020 par rapport celle de 2007-2013. Ceci constitue une première étape d'amélioration de la visibilité et de la qualité de l'offre d'accompagnement. A cet égard, l'évaluation de l'axe 3 met en exergue l'influence du mode de gestion du FSE au sein des territoires sur la bonne gouvernance de l'offre d'insertion et son efficacité. En effet, pour 88% des gestionnaires du FSE, le partage des responsabilités de gestion du FSE a eu un impact sur les synergies et complémentarités des acteurs de l'insertion. **Les modes de gestion relativement intégrés et partenariaux ne peuvent qu'améliorer les résultats de retour à l'emploi des personnes accompagnées, sans que cela n'ait toutefois pu être démontré de façon rigoureuse en raison de manque de recul.**

Une plus forte coordination des interventions des différents opérateurs (Départements, PLIE, Pôle Emploi, Missions Locales...), nécessaire pour renforcer la qualité des parcours d'accompagnement et agir sur la levée des freins socio-professionnels, a sans doute permis de préfigurer, dans certains territoires, le service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE) qui promeut la constitution de consortiums à l'échelle des territoires<sup>58</sup>. Le FSE a constitué un élément « facilitateur » de ces logiques partenariales entre les opérateurs de l'insertion.

## Une amélioration de la situation des publics les plus éloignés de l'emploi

La programmation 2014-2020 présente de bons résultats en termes de retour à l'emploi : on compte **37% de sorties positives à l'issue des parcours dont 31% vers l'emploi ou l'activité (14% en emploi durable) et 6% en formation**<sup>59</sup>. Bien que les taux de sortie positive soient quasi-identiques à ceux de la programmation précédente, l'accompagnement a visé des personnes plus éloignées de l'emploi : les chômeurs de longue durée représentent 56% des personnes accompagnées (contre 39% pour la programmation 2007-2013), les inactifs 31% (contre 19%), les bénéficiaires de minima sociaux 74% (contre 63%). Cela illustre une meilleure efficacité de la mobilisation du FSE pour la programmation 2014-2020 eu égard aux publics accompagnés.

Pour les personnes (chômeurs et inactifs) qui sont en emploi<sup>60</sup> un an et demi après la fin de l'accompagnement, 52% des emplois occupés sont durables (32% sont des CDI et 50% des temps complets). De plus, 53% des personnes très éloignées de l'emploi à l'entrée des opérations se projettent sur le moyen terme dans leur entreprise.

<sup>57</sup> Les salariés en IAE : Quels parcours avant l'entrée ? Quelles perspectives à la sortie ? Document d'études, Dares 2019

<sup>58</sup> [travail-emploi.gouv.fr/actualites/l-actualite-du-ministere/article/deploiement-du-service-public-de-l-insertion-et-de-l-emploi-31-territoires](http://travail-emploi.gouv.fr/actualites/l-actualite-du-ministere/article/deploiement-du-service-public-de-l-insertion-et-de-l-emploi-31-territoires)

<sup>59</sup> Bilan de mise en œuvre, Evaluation d'impact de l'axe 3, Amnyos-Edater, Juillet 2019

<sup>60</sup> Enquête auprès d'un échantillon de 1 500 participants très éloignés du marché du travail, Amnyos-Edater, 2019

Divers facteurs (profil des participants, conditions relatives aux modalités d'accompagnement privilégiées, savoir-faire des structures d'accueil...) jouent directement sur l'insertion durable des participants.<sup>61</sup>

En termes de sortie de l'inactivité, les résultats sont également positifs : 59% des inactifs de l'Axe 3 bénéficiaires de mesures d'accompagnement co-financées par le FSE ont évolué positivement dans leur parcours que ce soit vers l'emploi ou la création d'activité (19%), la formation (6%) ou encore vers une situation de demandeurs d'emploi (34%).

La dernière enquête relative à la situation des participants à 6 mois montre un écart de -9 points du taux d'emploi entre ceux sortis avant et après la crise. Ceux relevant des opérations de l'inclusion sociale, soit les plus éloignés du marché du travail, ont subi le plus fortement ses effets.

Les travaux menés par Pôle emploi permettent d'observer également un impact positif sur le retour à l'emploi, mais qui ne bénéficie pas aux publics les plus fragiles, pourtant insérés dans le dispositif. En 2018, cinq ans après la création de l'accompagnement global, 43% des bénéficiaires ont eu un accès à l'emploi de plus d'un mois et 23% ont eu accès à un emploi durable (CDI ou CDD de plus de 6 mois), un an après leur entrée dans le dispositif. L'analyse contrefactuelle met en évidence l'impact positif : les bénéficiaires sont plus nombreux à retourner à l'emploi durable, avec un taux d'accès de +3 points (soit une augmentation d'environ 27%)<sup>62</sup>. Toutefois, les chances de retour à l'emploi des bénéficiaires de l'accompagnement global sont d'autant plus fortes qu'il s'agit de personnes indemnisables, non bénéficiaires du RSA, sans situation de handicap, jeunes.

**Le FSE, par son soutien à des actions concrètes en faveur de l'inclusion active et la lutte contre la pauvreté, notamment via l'accompagnement de parcours, a largement contribué à répondre au défi n°5. Le soutien spécifique à la levée des freins sociaux et périphériques constitue un véritable levier <sup>63</sup>pour répondre à l'ensemble des besoins des personnes les plus vulnérables sur le marché du travail.**

**Les travaux d'évaluation ont formalisé un ensemble de recommandations visant à mieux intégrer les problématiques de l'insertion :**

- **Consolider l'accompagnement de parcours en intégrant la relation aux entreprises et évoluer vers une forfaitisation<sup>64</sup>, dans une double logique d'efficacité et de simplification, pour favoriser le changement d'échelle.**
- **Mettre à niveau l'offre de levée des freins sociaux sur la base d'un diagnostic territorial en développant de nouvelles offres en lien avec les besoins des personnes accompagnées et la professionnalisation des opérateurs de parcours. Le FSE peut faire levier sur d'autres financements, même s'il convient de limiter le taux d'intervention de manière à mobiliser les dispositifs de droit commun.**
- **Soutenir des pratiques innovantes notamment par 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.**
- **Mobiliser les capacités du territoire pour la mise en réseau des opérateurs de l'accompagnement et la coordination de la relation aux employeurs.**
- **Optimiser le circuit de gestion pour consolider la complémentarité entre l'ensemble des acteurs qui passerait par un « organisme intermédiaire-inclusion » par territoire, commun aux différents responsables de l'insertion.**
- **Prévoir 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.**
- **Développer les approches permettant l'évaluation des bénéfices sociaux et sanitaires, au-delà des simples évaluations du retour à l'emploi<sup>65</sup> : « L'évaluation centrée sur l'emploi est essentielle mais s'agissant d'insertion sociale et professionnelle, elle ne peut suffire. Elle doit s'enrichir sur les bénéfices induits ».**

**Le Service public de l'insertion et de l'emploi en cours de déploiement s'inscrit largement dans ses recommandations.**

<sup>61</sup> Rapport Final, Evaluation d'impact de l'Axe 3 du PON FSE, Amnyos-Edater, Décembre 2019, p. 40-41

<sup>62</sup> Cf « L'accompagnement global des demandeurs d'emploi : une réponse adaptée aux besoins d'un public particulièrement fragile », Pôle emploi

<sup>63</sup> Rapport final, Evaluation d'impact de l'Axe 3 du PON FSE, Amnyos-Edater, Décembre 2019, p. 68-78

<sup>64</sup> La forfaitisation des coûts évite au bénéficiaire de devoir justifier les dépenses déclarées à partir de pièces comptables permettant ainsi de diminuer la charge administrative liée aux différents niveaux de contrôle.

<sup>65</sup> L'accompagnement des bénéficiaires du RSA, Rapport remis au Premier ministre, Claire Pitollat, Mathieu Klein, Proposition n°43, Août 2018

### 3.6 La programmation 2014-2020 a servi de façon encore marginale le développement de l'innovation et d'expérimentations

#### *Défi n°6 : Développer les projets d'innovation sociale créateurs d'emplois et de cohésion sociale*

Selon le Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire (CSESS), l'innovation sociale consiste à « élaborer **des réponses nouvelles à des besoins sociaux nouveaux ou mal satisfaits** dans les conditions actuelles du marché et des politiques sociales, en impliquant la participation et la coopération des acteurs concernés, notamment des utilisateurs et usagers. Ces innovations concernent aussi bien le produit ou service, que le mode d'organisation, de distribution [...]. Elles passent par un processus en plusieurs démarches : **émergence, expérimentation, diffusion, évaluation.** » La croissance économique ne peut être la seule réponse aux besoins sociaux, aussi l'Union européenne, *via* la Stratégie Europe 2020, inscrit-elle le développement de l'innovation sociale comme vecteur d'une croissance intelligente, durable et inclusive.

Dans les trois premiers axes du PON FSE<sup>66</sup>, **la dimension innovante est un principe directeur régissant la sélection des opérations**, l'enjeu étant de **renouveler les pratiques d'accompagnement et l'offre d'insertion** et de concevoir des réponses aux défis sociétaux, sociaux et environnementaux. Ainsi, le FSE s'est saisi de ce défi en soutenant divers projets adoptant une approche innovante que ce soit pour la conception de l'accompagnement vers l'emploi, les modes de construction des parcours d'insertion, la coordination des acteurs et des étapes de parcours, l'implication des personnes bénéficiaires et de mobilisation des employeurs, le repérage des jeunes ou encore les modalités nouvelles de mise en œuvre de l'accès à la formation. Le PON IEJ affiche aussi l'ambition de favoriser l'émergence de dispositifs expérimentaux et innovants., conformément à l'esprit du FSE.

#### **Les projets d'innovation sociale au titre de la programmation 2014-2020 du PON FSE restent limités.**

Cela est dû en particulier aux règles de gestion du FSE et au cadre de performance qui conduisent les gestionnaires à privilégier des opérations et des opérateurs sécurisant l'atteinte d'objectifs quantitatifs en nombre de participants<sup>67</sup>. Par ailleurs, des dispositifs de soutien à l'innovation sociale hors-FSE, qu'ils soient régionaux et locaux, ou relevant du programme européen EaSI<sup>68</sup> ont pu détourner des projets innovants du FSE. Fin 2018, on estime à moins de 2% les montants du FSE<sup>69</sup> programmés pour des actions contenant des logiques qualifiées d'innovantes.

Les travaux d'évaluation spécifiques portant sur l'innovation sociale et le repérage de telles démarches dans les opérations soutenues par le FSE et l'IEJ se sont appuyés sur les axes<sup>70</sup> de la grille de caractérisation de projets innovants élaborée par des acteurs de l'économie sociale et solidaire, des acteurs de l'innovation et des chercheurs, sous l'égide de l'Avise et du Mouvement des entrepreneurs sociaux<sup>71</sup>. **Plusieurs types d'opérations FSE renvoyant à des logiques diverses de soutien à l'innovation et une logique innovante IEJ en particulier pour le repérage des jeunes NEET ont été identifiés.**

<sup>66</sup> A noter que l'innovation sociale fait l'objet d'un soutien spécifique dans le cadre de l'OS 3 de l'axe 3 : « développer les projets de coordination et d'animation de l'offre en faveur de l'insertion et de l'économie sociale et solidaire ».

<sup>67</sup> La réserve de performance de 6% de l'enveloppe est levée si les objectifs de réalisation et de résultats sont atteints à mi-parcours

<sup>68</sup> EaSI : Programme de l'Union Européenne pour l'emploi et l'innovation sociale (Employment and Social Innovation)

<sup>69</sup> Note sur la prise en compte de l'innovation sociale dans les PON FSE et IEJ, Amnyos-Edater, Juillet 2019 et Rapport final « Perspectives FSE+ », Amnyos-Edater, Juin 2020

<sup>70</sup> Les quatre axes sont : la réponse à un besoin social mal satisfait, la génération d'autres effets positifs, l'expérimentation et la prise de risques et l'implication des acteurs concernés.

<sup>71</sup> <https://www.avise.org/ressources/grille-de-caracterisation-de-linnovation-sociale>

## Des projets et démarches socialement innovants

Dans le cadre du soutien à l'insertion socio-professionnelle, plusieurs expérimentations ont été repérées dans le domaine de la conduite des parcours d'accompagnement, du rapprochement avec le monde économique pour faciliter le retour à l'emploi ou dans le champ du repérage et de l'accompagnement de jeunes.

La volonté de changer d'échelle en dupliquant une bonne pratique « innovante » sur un autre territoire, la coopération renforcée entre acteurs, l'essaimage, voire la diversification caractérisent les approches. Ces projets relèvent de thématiques et domaines variables : l'accompagnement vers l'emploi, le développement durable, l'égalité professionnelle (comme l'allongement de la vie professionnelle par la prévention de la pénibilité, les démarches d'empowerment<sup>72</sup>), l'insertion par l'activité économique avec des approches partenariales innovantes (ciblant des profils de publics en difficulté, répondant à des besoins d'emploi dans des secteurs émergents comme un accès facilité aux ressources pour une trentaine de territoires les TPE/PME concernées par la transition numérique) ou encore dans le domaine environnemental.

## Des opérations de diagnostics, d'études, et de nouveaux outils d'appui à l'innovation sociale

Ce type d'opérations, généralement porté par des collectivités territoriales, pôles, réseaux ou structures de l'économie sociale et solidaire (AVISE, CRESS, Maisons de l'ESS, etc.) se concentrent sur le volet inclusion active. L'objectif consiste à valoriser et encourager le développement de l'économie sociale et solidaire, ainsi que l'innovation sociale dans les pratiques d'accompagnement des bénéficiaires.

## Le soutien à l'entrepreneuriat social

Les cofinancements FSE participent au soutien de réseaux ou structures d'accompagnement visant l'appui des entrepreneurs sociaux et l'innovation sociale ; ils contribuent à la mise en place d'incubateurs ou de générateurs d'entreprises sociales, aux programmes d'appui à l'émergence, etc. Les coopératives d'activités et d'emploi par exemple permettent à des créateurs et créatrices d'entreprises de tester leur projet en grandeur nature et mutualiser leur savoir-faire au sein d'un réseau national. Elles constituent un laboratoire des nouvelles formes d'organisation du travail : émergence de double activité (statut de « salariés-entrepreneurs »), outils coopératifs, mutualisation des moyens, mêler salariat et indépendance, création d'entreprise par des retraités...

## Le soutien à des démarches « d'innovation sociale territoriale »

Ces opérations constituent un ensemble relativement hétérogène, composé de projets innovants pour le territoire (ex : accès aux services de proximité dans des territoires enclavés, plateforme de mobilité), des pôles territoriaux de coopération économique (PTCE), d'opérations de recherche d'innovation sociale dans les cadres de coordination et la gouvernance de l'offre d'insertion (relation IAE et entreprise, clauses d'insertion, projets de PLIE) et l'ingénierie des parcours d'insertion en vue de renouveler l'offre de services.

## Le repérage et l'accompagnement des jeunes NEET via l'IEJ

L'IEJ a permis de renouveler certaines pratiques, **d'attirer de nouveaux porteurs de projets** pour l'accompagnement des jeunes, comme les jeunes sous-main de justice ou primo-arrivants. Cela suppose une connaissance fine des situations auxquelles l'intervention s'adresse pour maximiser l'impact. Une majorité de porteurs de projets interrogés dans le cadre des travaux d'évaluation ont mentionné l'aspect déterminant de l'intervention des fonds européens dans la création et la structuration de projets innovants avec la mise en place des démarches pro-actives et nouvelles alliant actions de terrains et repérage partenarial pour identifier les NEET et les inciter à intégrer des programmes d'accompagnement. Dans la plupart des cas, les solutions nouvelles ont été ajoutées à celles préexistantes. **Ces innovations sont considérées comme incrémentales.**

**La mobilisation du FSE permet d'accompagner des démarches qualifiées d'innovantes, mais dans un volume limité, le cadre de gestion, les principes retenus pour le cadre de performance ainsi que l'absence de financements ciblés n'étant pas été favorables à leur déploiement. L'innovation constitue pourtant un véritable levier pour changer les pratiques, imaginer de nouvelles manières d'accompagner les publics, engager de nouveaux partenariats et améliorer la performance des dispositifs cofinancés par le FSE. Les travaux d'évaluation insistent donc sur la nécessité de prévoir des soutiens dédiés à des projets d'expérimentation et d'innovation, sortant des périmètres d'objectifs quantitatifs et intégrant la prise de risque sur la réalisation de cette nature de projets.**

<sup>72</sup> Référence à une responsabilisation/ réappropriation / démarches favorisant plus d'autonomie de la part des individus eux-mêmes.

## 4. Conclusion : Des pistes pour la future stratégie d'évaluation du FSE+

Les règlements européens 2014-2020 insistent sur la nécessité de mesurer la performance et les progrès accomplis à travers l'évaluation de l'efficacité, l'efficacités et l'impact de la mobilisation des fonds structurels et d'investissement européens. Au cours de cette période de programmation, un nouveau cap a effectivement été franchi en matière d'évaluation des interventions du FSE et de l'IEJ en France.

Dès le début de la programmation, la mise en place d'un cadre de performance a mobilisé l'ensemble des acteurs autour d'objectifs de réalisation, impulsant de fait une plus grande culture de la performance et favorisant le rendu-compte régulier des avancées de mise en œuvre du programme auprès de la Commission européenne. Le nouveau système de suivi portant sur les opérations, les participants et les entités a clairement contribué à cette démarche. Les indicateurs du cadre de performance ne permettent toutefois pas à eux seuls d'analyser et quantifier l'impact et la performance de la mobilisation du FSE. Aussi, comprendre la logique d'intervention du FSE et de l'IEJ a-t-il nécessité de faire appel à un large panel de travaux d'évaluation se référant à des méthodes plus rigoureuses, permettant d'apprécier les résultats atteints, de partager les analyses et d'infléchir le cas échéant la mise en œuvre des différentes opérations. Ce rapport de synthèse présente les principaux résultats de ces travaux.

Comme rappelé dans la première partie du rapport, les évaluations ont été planifiées et les questions évaluatives, objectifs et méthodologies des études débattues aux différentes étapes des programmes au sein du Comité de pilotage de l'évaluation du FSE. Des comités *ad hoc* ont été mis en place pour chaque évaluation d'impact permettant d'impliquer des experts de l'évaluation et d'associer les acteurs pertinents.

Les résultats délivrés et débattus au cours de la programmation au sein des instances de suivi, de pilotage et d'évaluation du FSE ont ainsi apporté des éléments utiles, en continu, aux autorités compétentes, aux opérateurs et à leurs partenaires pour analyser et comprendre la mobilisation du FSE au regard des orientations stratégiques définies. Ils constituent un outil d'aide à la compréhension et à la décision.

Les travaux ont permis de caractériser les réalisations, les effets et les impacts des actions associées aux PON FSE et IEJ en prenant en compte de multiples facteurs : diversité des publics et conformité par rapport aux cibles fixées, nature des opérations soutenues, écosystèmes et modalités partenariales, enjeux territoriaux, modalités de mise en œuvre, tout en se référant aux évolutions des politiques publiques durant la période<sup>73</sup>. Les préconisations qui ont résulté des évaluations ont été précieuses, même pour certaines décisives dans les travaux de concertation et d'élaboration de la future programmation FSE +, pour la période 2021-2027, dans le cadre plus global prévu par le Parlement européen et le Conseil, en lien avec les priorités du Socle européen des droits sociaux.

A la fin de l'année 2020, et sur proposition de la Commission européenne, à l'instar d'initiatives analogues menées dans d'autres Etats membres<sup>74</sup>, les évaluations d'impact de l'axe 1 et 3 du PON FSE en France ont été soumises à un « examen par les pairs » mené par deux chercheurs allemands<sup>75</sup>, spécialistes de l'économie du marché du travail.

<sup>73</sup> Adoption d'une stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, fusion de certaines régions, transformation des OPCA en OPCO, mise en place du Plan d'Investissement en Compétences, création de France Compétences, etc.

<sup>74</sup> D'autres Etats membres ont également eu leurs évaluations revues par des pairs. Il s'agit des pays suivants : Allemagne, Bulgarie, Estonie, Finlande, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République Tchèque, Roumanie et Slovaquie.

<sup>75</sup> Jochen Kluge, professeur d'économie à l'université Humboldt de Berlin et Marco Caliendo, professeur d'économie empirique à l'Université de Potsdam et coordinateur de programme pour le domaine de recherche « Evaluation des programmes du marché du travail » à l'Institut d'économie du travail (IZA) à Bonn.

Parmi les conclusions de cet examen figurent plusieurs suggestions principalement méthodologiques. Les chercheurs ont salué la qualité, la diversité et l'apport des travaux menés en France pour l'évaluation des opérations du FSE de l'axe 1 et de l'axe 3<sup>76</sup>. Ils ont toutefois souligné un certain nombre de pistes de progrès pour le futur. Celles-ci concernent les leçons à retenir des évaluations antérieures ou de travaux analogues menés dans d'autres pays ; la capacité à élargir les approches et à mieux différencier les analyses des résultats, des effets, de l'impact, et de l'efficacité ; l'élaboration et la précision des systèmes de données nécessaires aux mesures d'impact ; la place des analyses contrefactuelles dans les évaluations d'impact ; l'importance de l'analyse de l'efficacité au regard des spécificités des territoires ou des publics traités ; l'intérêt de l'implication des experts de l'évaluation dans les plannings et le design des opérations et des évaluations ; la meilleure prise en compte de la durée des opérations ; l'enjeu d'une meilleure perspective en termes de parcours ; l'effort nécessaire pour des examens de résultats à moyen et long terme, et non exclusivement à court terme.

**Ces recommandations et la relecture réalisée ici des travaux d'évaluation conduits sur les programmes FSE et IEJ 2014-2020 nous incitent, nous aussi, à tirer un certain nombre d'enseignements et à identifier des orientations utiles pour la stratégie d'évaluation liée à la mise en œuvre du futur programme FSE + 2021-2027 en France. Le lien très étroit entre les axes d'interventions du FSE+ et les domaines majeurs des interventions publiques en matière d'emploi, d'inclusion, de développement de compétences et de cohésion<sup>77</sup>, impose de conduire des travaux d'évaluation rigoureux et de qualité.**

### L'implication des experts et des parties prenantes dans la conduite de l'évaluation

L'autorité de gestion, le Comité national de suivi et le Copil Evaluation du FSE vont continuer à faire évoluer les pratiques visant à renforcer le suivi, le pilotage et l'évaluation en continu de la prochaine programmation. En premier lieu ressort l'importance de formaliser, au démarrage de la programmation, la stratégie d'évaluation *via* le plan d'évaluation, de penser les protocoles et méthodologies de mise en œuvre des travaux, faisant notamment appel aux méthodes contrefactuelles, d'identifier les données clés nécessaires et garder une capacité d'adaptation à des problématiques nouvelles.

Sans faire du Copil Evaluation un comité exclusivement d'experts, le rôle de ces derniers devrait être renforcé dans le cadre de la programmation 2021-2027. L'indépendance du Copil Evaluation nécessite d'être garantie, tout en instaurant un environnement structuré d'expertise collective et contradictoire, ayant le souci de l'analyse des résultats, de l'impact et des effets du FSE+. La période 2014-2020 a par ailleurs montré tout l'intérêt de la participation des parties prenantes du FSE pour coopérer à la démarche évaluative, améliorer leur compréhension, s'approprier les résultats des travaux et mieux prendre en compte les préconisations formulées par les travaux d'évaluation. Les effets d'acculturation réciproque des acteurs résultent de la présente conjointe des experts (en position renforcée) et des parties prenantes. La bonne implication des membres du Comité tout au long du processus est un facteur clé pour la qualité et la pertinence des travaux menés.

### Le maintien de la diversité des travaux d'évaluation

Forts de l'expérience 2014-2020, et au vu de la grande étendue<sup>78</sup> des opérations, acteurs, partenaires, bénéficiaires, il est important d'envisager la conduite d'une grande diversité de travaux en termes de types de production (audits permettant d'ajuster le cadre de référence des années suivantes, études thématiques, évaluations d'impact, études « flash », etc.) ou de méthodes d'évaluation (analyses contrefactuelles, démarches expérimentales, travaux basés sur la théorie, approches qualitatives). Il convient de combiner des travaux quantitatifs de mesure d'impact et des travaux plus qualitatifs permettant d'analyser de façon fine les conditions de réussite associées aux acteurs et aux données des opérations et des territoires (connaissance des publics, organisation de partenariats, professionnalisme des acteurs, conditions d'expérimentation, capacités d'innovation et d'adaptation...). Idéalement, ces travaux pourraient permettre d'approcher la réponse à la question suivante : « Quelles mesures marchent le mieux pour quels types de publics, dans quels types de territoires, et avec quels acteurs ? ».

<sup>76</sup> « Evaluation Help Desk 2014-2020 », Summary report of online meeting – France – 20 October 2020, European Commission, Applica, Ismeri Europa

<sup>77</sup> Interventions que le FSE+ contribue à soutenir.

<sup>78</sup> Voir hétérogénéité



La difficulté de l'évaluation est de trouver le bon équilibre entre le temps long nécessaire pour disposer du matériau d'évaluation permettant de produire des analyses suffisamment robustes et le temps relativement court de l'action nécessitant d'éventuels ajustements. Des études « flash », ciblées sur certaines thématiques ou certains territoires, en amont ou en aval des évaluations d'impact prévues par les règlements européens, peuvent être envisagées de façon à alimenter plus régulièrement les acteurs et les gestionnaires. En outre, la performance des circuits et des processus de gestion et de déploiement du FSE constitue une composante essentielle pour expliquer la nature des réalisations et les résultats obtenus. La prise en compte de cette dimension, sous-estimée dans certaines évaluations d'impact, devra être renforcée lors de la prochaine programmation.

### **L'apport des approches contrefactuelles pour mesurer l'effet direct des interventions**

Pour la première fois en France, et comme l'encourageait la Commission européenne<sup>79</sup>, certaines évaluations du FSE ont eu recours à des méthodes contrefactuelles permettant de procéder à des analyses comparatives entre personnes ayant bénéficié d'opérations soutenues par les fonds européens et personnes n'ayant pas bénéficié de ce soutien et de profil équivalent. Le recours à ces méthodes a permis de quantifier la contribution du FSE à l'objectif fixé, notamment l'effet direct du FSE sur les parcours des personnes.

Si l'approche contrefactuelle permet effectivement de mesurer l'impact, elle ne saurait suffire néanmoins comme méthode évaluative car il faut pouvoir comprendre les chaînes de causalité contribuant à l'efficacité de l'intervention. Par ailleurs, en raison de son coût, elle doit être retenue en fonction de gains attendus en matière d'aide à la décision.

### **Une démarche adaptée permettant d'anticiper l'accès à la donnée dès le design des opérations afin de faciliter les évaluations**

La capacité d'accéder à la donnée doit être anticipée, idéalement dès le plan d'évaluation et en amont de la mise en œuvre, dès le design des dispositifs. Il est aussi souhaitable de disposer d'un suivi de cohortes sur la durée avec les mêmes individus, représentatifs des différents territoires et d'informations complètes sur leur parcours de manière à assurer un suivi longitudinal de leur situation

Les évaluations de type quasi-expérimentales ont pu être réalisées grâce aux données de suivi des indicateurs « Participants » qui ont permis un réel saut qualitatif. Sans données complètes sur le statut des individus à l'entrée et à la sortie des opérations, cela n'aurait pas été envisageable. Toutefois, de telles évaluations s'appuient aussi sur des données d'observation préexistantes pour la construction du groupe de contrôle. Or, les bases de données existantes ne permettent pas, ou rarement, un suivi individuel pour des raisons de protection des données individuelles, de durée du suivi ou encore parce qu'elles n'existent pas. Dans le cadre de l'évaluation d'impact de l'axe 3 du PON FSE, la reconstitution du parcours d'une personne accompagnée (rattachement de la personne à toutes les opérations auxquelles elle a participé) n'a été possible que grâce aux données de suivi de l'outil « Ma Démarche FSE ». De telles approches méritent d'être renouvelées et étendues lors des prochaines évaluations.

### **Un recours systématique à des approches qualitatives et de plus long terme**

Pour apprécier l'amélioration de la situation des participants en particulier les plus éloignés du marché du travail, comme le gain de confiance en soi ou la définition du projet professionnel, les seuls indicateurs relatifs au statut sur le marché du travail à l'entrée et à la sortie des opérations ne sont pas satisfaisants. Des enquêtes sont nécessaires pour compléter les résultats. Des études de cas ou des typologies de publics ou de parcours mériteraient d'être entrepris.

---

<sup>79</sup> Commission européenne, Concevoir et appliquer des évaluations d'impact contrefactuelles. Guide pratique à l'intention des autorités de gestion du FSE, Octobre 2012

Les enquêtes sur la situation des participants 6 mois après la sortie des opérations qui permettent de renseigner les indicateurs communs de résultat à plus long terme ont montré les effets à partir de plusieurs variables individuelles intéressantes et plus qualitatives.

Les dernières enquêtes réalisées ont permis de mesurer les effets de la crise sanitaire en comparant la situation des participants sortis des opérations 6 mois avant et au début de la crise conjuguée à des variables individuelles<sup>80</sup>. Il est probable que la prochaine étape doive intégrer des suivis de situation des participants au-delà des 6 mois. Toutefois, le risque existe de se voir confronté à une complexité d'analyse d'impact pour des trajectoires de publics ayant bénéficié de plusieurs opérations liées potentiellement à différents objectifs spécifiques ou hors champ du FSE.

### **L'intérêt de l'analyse d'impact des opérations pilotes, innovantes ou exemplaires**

Les travaux d'évaluation de la programmation 2014-2020 ont eu assez fréquemment recours aux études de cas illustrant la diversité et la richesse des opérations soutenues par les fonds. Même si celles-ci ne permettent pas de monter en généralité, elles constituent un apport qualitatif important surtout si elles présentent un caractère innovant ou structurant. Il conviendrait ainsi de centrer des travaux d'évaluation d'impact sur les opérations exemplaires.

### **La nécessité d'une mutualisation des travaux avec ceux à l'initiative des autorités de gestion régionales**

Quelques travaux d'évaluation ont été mutualisés entre la DGEFP et les autorités de gestion régionales sur la période de programmation 2014-2020. Ce fut le cas pour l'IEJ ou encore pour le bilan à mi-parcours de tous les programmes et l'étude Bilan et Perspectives pour 2021-2027. Ces travaux ont donné lieu à la réalisation de monographies régionales ou à des fiches territorialisées permettant d'appréhender la logique d'intervention du FSE dans sa dimension territoriale, permettant au gestionnaire de mieux pouvoir piloter le programme sur le territoire. Cette dimension intégrant la vision des effets associés au Programme national n'a pas toutefois été suffisamment intégrée à celle des effets associés aux Programmes régionaux, laissant dans l'ombre l'enjeu de la cohésion économique et sociale territoriale.

La mise en place d'un système de suivi et d'évaluation en continu de la programmation du futur FSE+ en France<sup>81</sup>, à l'échelle du PO national d'une part, mais aussi à l'échelle de « tous les PO FSE+ » d'autre part, pourrait être envisagée, facilitant une vision d'ensemble de l'intervention sur les territoires, avec des données au niveau infrarégional. Cette nouvelle échelle d'évaluation permettrait de comprendre les dynamiques de réalisations et de résultats, de s'assurer de la cohérence des actions avec la stratégie et les résultats visés, de vérifier l'efficacité des interventions et d'ajuster les stratégies le cas échéant.

### **Une mise en perspective accrue avec les autres travaux d'évaluation**

Le FSE et l'IEJ interviennent en cofinancement de dispositifs publics ou d'initiatives partenariales qui ont fait l'objet de travaux d'évaluations conduits dans d'autres sphères, et financés selon d'autres modalités, notamment sous l'égide des organismes intermédiaires ou d'organismes d'études. Ces matériaux sont complémentaires et permettent d'affiner les analyses. Il s'agit notamment des études et des évaluations menées par la DARES (Analyse des effets du Contrat de sécurisation professionnelle, Evaluation de la Garantie jeunes), par Pôle Emploi (Evaluations de l'accompagnement intensif des jeunes (AIJ) et de l'accompagnement global), pour le compte d'autres administrations (le ministère de l'Outre-mer par exemple sur le Service militaire adapté) ou encore de toute la littérature couvrant ces mêmes domaines. La connaissance accumulée de ces diverses sources sont très utiles à la compréhension de l'impact des politiques publiques concernées.

Toutefois, les partenariats et complémentarités des travaux d'évaluation menées sous l'égide des différents organismes d'études peuvent être mieux organisés et approfondis. Un gain en connaissances résulte d'une telle coopération. La coordination et le partage des travaux réalisés dans le cadre du Copil Evaluation FSE avec

<sup>80</sup> Evaluation d'impact de l'IEJ en France, lot 6, 2018, Nicolas Farvaque, Orseu

<sup>81</sup> Rapport Perspectives FSE+, Amnyos-Edater, Juin 2020

ceux réalisés sous l'égide d'autres instances d'évaluation dans les mêmes champs d'interventions de politiques publiques doivent être développés.

### **L'importance de la visibilité des travaux d'évaluation pour en accroître la portée**

Une meilleure valorisation de ces travaux et la diffusion des résultats auprès de différents acteurs concernés constituent également une piste de progrès. De nombreux efforts ont été conduits pendant la dernière période pour soutenir l'appropriation des travaux d'évaluation par les différents acteurs du FSE et par un public élargi. Les résultats des travaux d'évaluation réalisés ont alimenté la stratégie de communication utile pour expliquer les effets de la mobilisation des fonds européens, et exposer une dimension souvent méconnue des enjeux de l'Europe sociale. Le site [fse.gouv.fr](http://fse.gouv.fr) a ainsi été alimenté par une présentation et des commentaires sur les travaux réalisés (rapports ou résumés). Quelques webinaires que l'on retrouve sur ce même site ont également été l'occasion d'un partage et de discussions sur les résultats.

Tout comme le suivi et l'évaluation ont gravi un échelon commun au cours de la programmation 2014-2020, la communication a franchi une nouvelle étape permettant de diffuser plus largement la connaissance du FSE ainsi que la culture de l'évaluation. Il est plus aisé aujourd'hui de répondre aux questions élémentaires : A quoi servent très concrètement les actions financées en mobilisant le FSE ? Quels en sont les résultats ? Pour quel type de publics, en conformité avec les cibles identifiées, compte tenu des contextes et des défis, et en mobilisant tel ou tel opérateur ? Cette perspective doit évidemment être poursuivie et renforcée afin d'accroître la portée des résultats.

## Annexes

### Principaux travaux permettant d'identifier la contribution des PON aux six défis de la Stratégie Europe 2020

La richesse des travaux d'évaluation conduits sur la période 2014-2020 permet d'examiner le niveau et la manière dont les interventions des PON FSE et IEJ relèvent les six défis identifiés en amont de la programmation et devant contribuer à la stratégie européenne pour l'emploi et de la politique nationale en faveur de l'emploi et de la lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

Défis	Principaux travaux d'évaluation concernés <sup>82</sup>
<b>Défi n°1</b> - Contribuer à la personnalisation accrue de l' <b>offre de services en direction des demandeurs d'emploi</b> , particulièrement pour les publics qui en ont le plus besoin <i>via</i> , notamment des modalités d'intervention spécifiques et des approches innovantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evaluation d'impact de l'axe 1 du PON FSE (hors PI 10.1)</li> <li>- Evaluation de la priorité d'investissement 8.7</li> </ul>
<b>Défi n°2</b> - Améliorer l'accompagnement des jeunes, en particulier, ceux qui sont le plus exposés au risque de chômage, pour faciliter leur accès à l'emploi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evaluation d'impact de l'axe 1 du PON FSE</li> <li>- Évaluations de l'impact de l'IEJ (2015 et 2018)</li> </ul>
<b>Défi n°3</b> -Développer l' <b>emploi et les compétences</b> pour faire face aux mutations et contribuer à la <b>sécurisation des trajectoires professionnelles</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evaluation d'impact de l'axe 2 du PON</li> </ul>
<b>Défi n°4</b> -Promouvoir le vieillissement actif et en bonne santé <i>via</i> le maintien et le retour à l'emploi des seniors	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evaluation d'impact de l'axe 2 du PON FSE 2014-2020, élargie à toutes les opérations pour le public sénior</li> <li>- Evaluation d'impact de l'axe 1 du PON FSE</li> <li>- Évaluation de l'impact de l'axe 3 du PON FSE</li> <li>- Bilan FSE et IEJ France 2014-2020 et Perspectives 2021-2027</li> </ul>
<b>Défi n°5</b> - Renforcer l' <b>inclusion active</b> pour lutter contre la précarité et la pauvreté	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Évaluation de l'impact de l'axe 3 du PON FSE</li> </ul>
<b>Défi n°6</b> - Développer les projets d'innovation sociale créateurs d'emplois et de cohésion sociale	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Etude sur la prise en compte de l'innovation sociale dans le PON FSE</li> <li>- Rapport sur l'innovation sociale dans l'IEJ (lot 5)</li> <li>- Evaluations d'impact des trois axes du PON FSE</li> <li>- Bilan FSE et IEJ France 2014-2020 et Perspectives 2021-2027</li> </ul>
<b>De façon transversale aux six défis</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Note d'analyse de la contribution du PON FSE aux objectifs de la stratégie UE 2020 ; Note d'analyse sur l'efficacité des opérations des PON FSE et IEJ ; Note d'analyse de la programmation sous l'angle des principes horizontaux ; Note d'analyse de la prise en compte des personnes en situation de handicap dans les PON FSE et IEJ ;</li> <li>- Note d'analyse sur le concept de valeur ajoutée appliqué aux financements européens et particulièrement au FSE</li> <li>- Etude sur l'articulation du FSE avec les politiques publiques de l'emploi et de l'insertion</li> <li>- Enquêtes sur la situation des participants des PON FSE et IEJ 6 mois après leur sortie</li> <li>- Bilan à mi-parcours (2018) de la programmation du FSE et de l'IEJ en France</li> <li>- Bilan FSE et IEJ France 2014-2020 et Perspectives 2021-2027</li> </ul>

<sup>82</sup> Liste complète des travaux d'évaluation – Annexe II

## Le plan d'évaluation des PON FSE et IEJ 2014-2020

Les évaluations programmées dans le Plan d'évaluation adopté par le Comité national de suivi sont présentées ici selon les types de travaux : A/ Evaluations d'impact ; B/ Evaluations thématiques ; 3/ Audits et autres travaux. Une version révisée de ce Plan a été arrêtée lors du CNS du 29 janvier 2020.

### A/ Evaluations d'impact

Sujet	Méthode et données	Durée et date de fin prévisionnelle	Fin de réalisation effective
IEJ 2015 - Etude mutualisée couvrant l'ensemble des 13 PO concernés par l'IEJ	<p>A partir d'une approche essentiellement qualitative (en raison de la faiblesse des données dans les systèmes de suivi) ou de données générales (enquêtes Emploi, enquêtes Génération...). Le cahier des charges détaille les questions évaluatives, à partir de la gouvernance de l'IEJ, dont on retient les trois questions suivantes :</p> <p>1/La première période de programmation confirme-t-elle la pertinence de la stratégie française dans le cadre de la Garantie européenne pour la Jeunesse ?</p> <p>2/Au regard d'une première période de mise en œuvre, le dispositif IEJ est-il cohérent, complémentaire avec les autres dispositifs existants ?</p> <p>3/ Au regard des premières réalisations et premiers résultats visibles, le dispositif paraît-il efficace au regard des cibles fixées ?</p> <p>Cette étude, qui couvre les 13 PO et au Copil de laquelle les 12 autorités de gestion régionales concernées participent, doit permettre notamment d'identifier les forces et les faiblesses de l'architecture institutionnelle de mise en œuvre. A partir des données disponibles sur les participants, cette étude permettra également des analyses quantitatives sur les publics, les opérations et les porteurs de projet.</p>	10 mois, Fin des travaux décembre 2015	Décembre 2015
IEJ 2018	<p>Une étude, contrefactuelle devant être mutualisée avec les 12 autorités de gestion régionales concernées, à partir des données identifiées par l'étude de 2015 et en recherchant l'articulation de l'évaluation de la Garantie européenne pour la jeunesse et du dispositif de Garantie jeunes en France, sous condition de financement de la mutualisation.</p> <p>L'étude doit, notamment, permettre de vérifier l'efficacité pour les participants des actions cofinancées par l'IEJ, voire leur efficacité (analyse coûts/ bénéfices). L'objectif de l'étude devait être de répondre aux deux questions suivantes :</p> <p>1/ Quels sont les effets propres de l'IEJ en termes de changements attendus de la situation des participants ?</p> <p>2/ Quels sont les différents facteurs qui ont pu jouer favorablement ou défavorablement au cours de la période 2014-2018 ?</p>	24 mois, Fin 2018	Janvier 2019 <i>Evaluation mutualisée couvrant le PON et les PO régionaux IEJ</i>
PON FSE : Axe 3 – (lutte contre la pauvreté et promotion de l'inclusion) (3Objectifs Spécifiques)	<p>Cette étude, qui concerne les trois OS de l'axe 3, doit notamment permettre de faire un premier bilan de l'Accompagnement global impliquant Pôle emploi et les Départements. L'étude intégrera également les parcours PLIE, les actions d'accompagnement des allocataires du RSA par les Départements et les actions s'inscrivant dans le champ de l'insertion par l'activité économique (chantiers d'insertion notamment). Le cas échéant, en l'absence de participants sur l'OS3 voire sur l'OS2, la méthode contrefactuelle pourrait être complétée par une évaluation de nature plus théorique. Les principales questions d'évaluation étaient les suivantes :</p> <p>1/ L'efficacité en termes de retour à l'emploi durable des dispositifs d'accompagnement cofinancés et les conditions de ce retour</p> <p>2/ L'efficacité des dispositifs mis en place</p> <p>3/ Y a-t-il une amélioration de la gouvernance de l'inclusion sur les territoires ?</p> <p>Cette étude est articulée avec les actions d'évaluation prévues à la convention cadre liant Pôle emploi et l'Assemblée des Départements de France. Une méthode contrefactuelle a été appliquée à partir des données de Pôle emploi, des Départements et des PLIE.</p>	24 mois, Fin 2018	Décembre 2019

PON FSE, Axe 2 (formation des salariés, CSP) et emploi du public seniors dans le PON FSE	<p>Cette étude d'impact des opérations cofinancées de l'axe 2 couvre les PI 8.5 et 8.6, elle sera élargie à l'analyse de la place des seniors dans les 3 axes du PON FSE</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- une analyse basée sur la théorie pour les opérations, jugées les plus exemplaires ou innovantes en termes d'anticipation des mutations économiques, de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences et de vieillissement actif.</li> <li>- le recours à des enquêtes pour mesurer les effets sur la suite du parcours des participants bénéficiant des opérations relatives à la formation des salariés et de celles relatives à la formation des salariés licenciés bénéficiant du contrat de sécurisation professionnelle.</li> </ul> <p>Parmi les principales questions évaluatives on retient les questions suivantes :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1/ Quel est l'impact des différents dispositifs cofinancés sur l'amélioration de la situation des participants ?</li> <li>2/ Quelle est l'efficacité de ces actions (analyse coûts/ bénéfices des différents dispositifs) ?</li> <li>3/ Quelle est la place des seniors dans l'ensemble des actions du PON FSE (les 3 axes) ?</li> </ol>	5 mois, Fin 2 <sup>e</sup> trimestre 2020	Septembre 2020
PON FSE, Axe 1 (accompagnement DE, création d'entreprises, lutte contre le décrochage scolaire)	<p>Cette étude vise à couvrir les 3 Priorités d'Investissements de l'axe 1 devant comporter des participants (PI 8.1, 8.3 et 10.1). Le cas échéant, en fonction des résultats de l'évaluation qualitative de la PI 8.7 menée dans la première période de la programmation, cette étude pourra incorporer également une analyse « basée sur la théorie » pour rechercher la dynamique globale éventuelle de l'ensemble de l'axe. Parmi les principales questions évaluatives on retient les questions suivantes :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1/ Quel est l'impact des différents dispositifs cofinancés sur l'amélioration de la situation des participants ?</li> <li>2/ Quelle est l'efficacité de ces actions (analyse coûts/ bénéfices des différents dispositifs) ?</li> </ol>	Début du 2 <sup>e</sup> trimestre 2020	Août 2020

## B/ Evaluations thématiques

Sujet	Méthode et données	Durée et date de fin prévisionnelle	Fin de réalisation
Principes horizontaux, politique de la ville et zones rurales défavorisées : Egalité hommes / femmes, Lutte contre les discriminations (notamment handicap, migrants, Roms, jeunes)	<p>A partir d'une analyse des indicateurs communs (approche transversale) et des actions ciblées sur ces différents publics et domaines (approche par les opérations), cette étude qualitative doit permettre de répondre, notamment, aux questions suivantes :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1/ Les principes horizontaux sont-ils bien maîtrisés par les porteurs de projets ?</li> <li>2/ Comment les projets cherchent-ils à les mettre en œuvre ?</li> <li>3/ Est-ce que ces objectifs jouent un rôle dans les résultats effectifs des opérations en termes de ciblage ex post des participants, et plus largement, quelle est la place de ces publics dans l'ensemble du PON FSE et du PO IEJ ?</li> </ol>	12 mois, Mi-2017	Principes horizontaux Mai 2017 <i>2 études spécifiques :</i> Handicap Mai 2018 Migrants Déc. 2016
Innovation sociale	<p>Cette étude qualitative et transversale, vise à analyser les projets déposés relatifs à l'innovation sociale et à en proposer une typologie au regard de leurs objectifs affichés dans le PON FSE. Après une première analyse globale des données disponibles dans « Ma démarche FSE », l'étude permettra d'analyser les facteurs de succès de ces démarches innovantes par le biais d'une dizaine de monographies de projets innovants. Le PO IEJ sera également pris en compte si les conditions de mise en œuvre s'y prêtent, pour examiner la capacité des porteurs présents sur les deux programmes à s'adapter ou non à des stratégies d'intervention nouvelles.</p> <p>Cette étude a été complétée en vue de la rédaction du RAMO 2019</p>	12 mois, 4 <sup>e</sup> trimestre 2017	<i>2 études</i> Juin 2017 Juillet 2019
Professionnalisation des acteurs du SPE et modernisation du SPE (PI 8.7 Axe 1)	<p>Cette étude qualitative vise à couvrir le champ des opérations s'inscrivant sur la Priorité d'Investissement 8.7 (axe 1). Outre l'analyse des actions de formations effectivement conduites auprès de certains professionnels du SPE (Missions locales...), il s'agit également d'analyser l'évolution des offres de services en direction des entreprises et des demandeurs d'emploi, et notamment du rôle du numérique dans ces transformations. Parmi les questions évaluatives figurent les questions suivantes :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1/ Dans quelle mesure les nouvelles offres de service des Missions locales se sont effectivement déployées ?</li> <li>2/ Quel est le rôle joué par les actions de formation et de professionnalisation des conseillers dans ces évolutions ?</li> </ol>	12 mois, 3 <sup>e</sup> trimestre 2018	Décembre 2019

Contribution du FSE à la Stratégie UE 2020 (croissance intelligente, durable et inclusive)	Etude qualitative pour proposer un cadre d'analyse de la contribution du PON FSE et du PO IEJ à la stratégie UE2020 et apporter des éléments de réponse consolidés, notamment aux questions suivantes : 1/ De quelle manière le FSE a-t-il contribué à la mise en œuvre de la Stratégie UE 2020 ? 2/ De quelle manière sa contribution est-elle articulée avec les autres fonds de cohésion ?	12 mois, Mi 2022	Mai 2019
Valeur ajoutée du FSE	Cette étude qualitative, comportant une forte dimension méthodologique, doit permettre de construire un cadre d'analyse de la valeur ajoutée du FSE. En particulier, cette étude doit permettre de fournir des outils pour évaluer l'effet global du FSE (par exemple sur un ensemble d'opérations à l'échelle d'une Priorité d'Investissement), au-delà de la seule moyenne de l'impact sur les dispositifs cofinancés. Cette étude doit venir éclairer les évaluations d'impact du PON FSE relatives aux axes 1 et 2 qui mêlent des opérations, des bénéficiaires et des publics cibles très différents.	12 mois, Fin 2019	Mai 2018
Conditions d'une meilleure articulation entre le FSE et les politiques publiques nationales de l'emploi	Cette étude qualitative doit mobiliser les données disponibles sur les opérations, et chercher à répondre aux questions suivantes : 1/ Quelle est la place des bénéficiaires du FSE dans le champ des acteurs des politiques publiques de l'emploi ? 2/ Les projets déposés dans le champ du FSE apparaissent-ils spécifiques à certains champs des politiques publiques de l'emploi ou, au contraire, couvrent-ils une diversité d'actions ? 3/ Comment le FSE est-il mobilisé par les acteurs ? Cette étude doit permettre également de quantifier ou à défaut de qualifier l'inter-ministériarité du FSE : en quoi le FSE, via des partenariats ou autrement, permet-il de mobiliser plusieurs politiques publiques nationales ou territoriales quel que soit le ministère porteur. Cette étude, par ailleurs devait veiller, à travers une analyse monographique, à apporter des éléments d'analyse sur les bonnes pratiques en matière d'articulation des différentes actions.	12 mois, 1er trimestre 2020	Décembre 2019
Bilan des 32 programmes opérationnels français FSE et IEJ	Analyse visant à synthétiser les réalisations et les résultats des axes FSE et IEJ, hors cadre de performance, des 32 programmes opérationnels nationaux et régionaux (y compris outre-mer) de l'Etat et des Conseils régionaux, avec restitution cartographique. Les réalisations et résultats depuis le début de la programmation seront décrits par Axes, Priorités d'Investissement et Objectifs Spécifiques. Les principaux dispositifs mobilisés sur chaque axe comme la complémentarité des actions entre PON national et PO régionaux devront être mis en évidence. L'analyse doit permettre par ailleurs de disposer d'un état du montant financier mobilisé pour les différentes catégories de public (moins de 25 ans, plus de 54 ans, population défavorisée...) et du nombre de participants par catégorie afin d'avoir une vision globale de l'action du FSE dans chaque région.		Septembre 2018
Bilan FSE 2014-2020 et Perspectives 2021-2027	Cette étude vise à dresser le bilan de la programmation 2014-2020 pour le FSE sur l'ensemble des PO (PO national, PO Etat DOM et PO régionaux) et établir une analyse des potentialités de programmation pour les 11 objectifs du FSE+ au regard des enjeux en France et indépendamment des enjeux d'architecture de gestion. L'analyse s'appuiera notamment sur les travaux du Semestre européen, les réformes en cours et les différentes évaluations et études en matière de besoins socio-économiques des territoires.	Mi-avril 2020	Juin 2020

**C/ Audits et autres travaux**

Sujet	Méthode et données	Durée et date de fin prévisionnelle	Fin de réalisation
Audit du système de suivi et qualité des données et construction des tableaux de bord de pilotage (suivi, qualité de la gestion)	Cette étude qualitative (ateliers de travail et entretiens, analyse de système, analyse documentaire) vise à : 1/ Auditer la capacité du système de suivi des indicateurs à répondre aux standards de qualité requis par la Commission européenne 2/ Concevoir des tableaux de bord de suivi et de pilotage des cibles du programme (modélisation des trajectoires d'atteinte des cibles) 3/ Concevoir le système de collecte des indicateurs à 6 mois du PON FSE et du PO IEJ (plan d'échantillonnage, questionnaires...).	6 mois, Fin janvier 2016	<i>Audit ayant donné lieu à plusieurs rapports d'actualisation</i> Mai 2016 à février 2018
Audit des outils de pilotage par la performance	Cette étude qualitative (entretiens ; analyse de système et des cibles) vise à : 1/ Analyser les cibles de performance du PON FSE et à expertiser la probabilité d'atteinte des cibles (modélisation de trajectoires) 2/ Identifier les facteurs exogènes susceptibles d'influer sur l'atteinte des cibles 3/ Concevoir des outils de pilotage (tableaux de bord) des indicateurs de performance.	6 mois, Fin mars 2016	<i>Audit ayant donné lieu à plusieurs rapports d'actualisation</i> Décembre 2016 à février 2018
Audit de l'accompagnement du changement	Cette étude qualitative (4 réunions + 20 entretiens en région, analyse des besoins et des attentes) vise à : 1/ Identifier l'ampleur des changements liés aux obligations de suivi des indicateurs de la nouvelle programmation FSE et IEJ 2/ Analyser les risques et les besoins des bénéficiaires et des gestionnaires en matière d'accompagnement de ces changements 3/ Concevoir des outils d'accompagnement du changement et proposer un plan d'actions à la DGEFP.	4 mois, Fin janvier 2016	Janvier 2017
Analyse de l'efficacité des opérations	L'analyse consistera à calculer des coûts unitaires par participants et à réaliser des analyses coûts-bénéfice, par Axe, Priorité d'Investissement et Objectif Spécifique, hors assistance technique. Elle devra chercher à proposer des typologies d'opérations / bénéficiaires.		Mars 2017
Guide décisionnel	Réalisation d'un décisionnel pour être mis à disposition des utilisateurs et le rendre pleinement opérationnel en restituant des tableaux de bord de pilotage issus principalement de « Ma Démarche FSE », et constituant un outil central de suivi et de pilotage des opérations des programmes opérationnels nationaux FSE et IEJ.		Avril 2018



## Les travaux conduits dans le cadre du Comité de Pilotage de l'évaluation du FSE

Les audits	Principaux travaux réalisés	Objectifs	Type d'analyses	Date
<b>Analyse de l'accompagnement au changement</b>	Rapports d'audits	Mettre en place un dispositif renforcé visant à accompagner la DGEFP et les DIRECCTE dans le déploiement du suivi-indicateurs et de l'analyse de la performance du FSE et de l'IEJ ; ainsi que les bénéficiaires et gestionnaires dans la mise en œuvre du système de suivi des indicateurs du FSE et de l'IEJ et dans le pilotage de la performance du PON FSE.	Analyse des changements de la période de programmation 2014-2020 et de leur intégration par les différents types d'acteurs des PO	2015-2016
<b>Analyse du cadre de performance</b>	Réunions d'appropriation et d'échanges autour des principaux changements de la programmation	Auditer le pilotage de la performance du PON FSE, mettre en exergue les risques de non atteinte des cibles et proposer des outils de pilotage	Appréciation du niveau et types de risque pesant sur l'atteinte des cibles du cadre de perf.	
<b>Analyse du système d'indicateurs</b>	Outils de communication / de diffusion	Analyser la pertinence et la cohérence du système d'indicateurs de suivi du PON FSE	Appréciation du système d'indicateurs et des cibles à 2023	
<b>Analyse du système de suivi de la performance</b>	Prototype du système décisionnel	Vérifier la fiabilité des données inscrites dans le SI ; Evaluer la qualité, l'intégrité et la capacité du système de gestion de la donnée et du SI.	Analyse du système de suivi	
<b>Les évaluations d'impact</b>				
<b>Évaluation de l'impact de l'IEJ</b>	Note méthodologique (Luc Behaghel) pour préparer les évaluations contrefactuelles	Mesurer les premiers effets de l'IEJ Proposer des recommandations pour la suite de l'IEJ	Analyse basée sur la théorie	2015-2016
<b>Évaluation de l'impact de l'IEJ</b>	Analyses contrefactuelles de l'effet net de l'IEJ en France Analyse contrefactuelle sur 3 dispositifs nationaux : Garantie Jeunes, Accompagnement renforcé APEC et Parcours Autonomie Analyse contrefactuelle sur trois dispositifs régionaux : Cap Avenir et Cap Métier (ex-Languedoc-Roussillon), SAS préparatoire à apprentissage » (ex-Nord Pas-de-Calais) et Ecoles de la deuxième chance Etude de 15 projets innovants selon 8 marqueurs d'innovation identifiés et répartis dans 4 dimensions Monographies régionales et 7 études de cas des principaux dispositifs soutenus par le PON IEJ, (AIJ, GJ, Ladom, SMA...)	- Rendre compte de la capacité de l'IEJ à changer les attitudes et les pratiques des acteurs de l'emploi au bénéfice des jeunes NEET - Mesurer l'efficacité nette et l'impact global de l'IEJ en France afin de déterminer ce qui se serait passé si l'intervention des fonds alloués n'avait pas eu lieu - Mesurer l'efficacité et l'efficience de 33 dispositifs co-financés par le PON IEJ - Mesurer l'efficacité et l'efficience de 3 dispositifs régionaux cofinancés par les PO régionaux IEJ - Rendre compte des caractéristiques des projets expérimentaux / innovants, comprendre leurs apports par rapport à l'existant, caractériser leurs résultats et leur adéquation avec les moyens engagés, identifier les leviers et freins - Appuyer la DGEFP dans son travail de pilotage des travaux d'évaluation d'impact du PON IEJ pour garantir la cohérence globale des travaux	Analyse basée sur la théorie et analyses contrefactuelles	2018-2019

<b>Évaluation de l'impact de l'axe 1 (PON FSE) hors PI 8.7</b>	Revue de littérature de chaque domaine de l'axe 1 : accès à l'emploi, création d'entreprise, décrochage scolaire Enquête auprès des créateurs repreneurs d'entreprise 8 études de cas 11 « parcours » de jeunes décrocheurs	Vérifier le fonctionnement de la logique d'intervention de l'Axe 1 et ses effets, notamment sur l'emploi des publics visés	Analyse basée sur la théorie	2020
<b>Evaluation des actions de modernisation des institutions du marché du travail (PI 8.7 de l'Axe 1 du PON FSE)</b>	Analyse spécifique de la place du numérique et de l'innovation dans les actions soutenues 8 études de cas Présentation des actions mises en œuvre en Espagne et en Slovaquie sur cette priorité d'investissement	Comprendre la nature et le contenu des opérations soutenues par la PI 8.7, leurs conditions de mise en œuvre et les effets que ces actions financées par le FSE peuvent avoir sur les institutions	Analyse basée sur la théorie	2020
<b>Évaluation de l'impact de l'axe 2 (PON FSE) élargie à toutes les opérations du PON FSE pour le public sénior</b>	Enquêtes sur les effets de la formation auprès des salariés et salariés licenciés dans le cadre du contrat de la sécurisation professionnelle Fiches régionales des données de l'axe 2 Bilan territorialisé des opérations en direction des séniors	Identifier et analyser ce qui a été mis en œuvre dans la période de programmation, comprendre les freins et conditions de réussite, Mesurer les effets sur les publics, notamment de la formation, les structures et/ou les territoires	Analyse basée sur la théorie	2020
<b>Évaluation de l'impact de l'axe 3 (PON FSE)</b>	Analyse de « parcours » agrégeant les opérations se rattachant à une même personne physique Enquête auprès de l'ensemble des autorités de gestion déléguées et organismes intermédiaires Enquête auprès des structures bénéficiaires au titre des opérations d'accompagnement de parcours 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 Analyses contrefactuelles portant sur les modes de gestion du FSE et les parcours avec composante sociale	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	Analyse basée sur la théorie et analyses contrefactuelles	2019

Les autres travaux	Principaux travaux réalisés	Objectifs	Type d'analyses	Date
<b>Analyse de la programmation sous l'angle des principes horizontaux</b>	Note d'analyse Analyse de la problématique Migrants	Evaluer dans quelle mesure les principes horizontaux ont été pris en compte et mis en œuvre dans la programmation 2014-2020 des PON FSE et PO IEJ	Analyse des opérations	2017
<b>L'efficacité des opérations des PON FSE et du PO IEJ : analyses, 1ers résultats et éléments de méthode</b>	Note d'analyse	Faire l'état des lieux des coûts moyens des opérations cofinancées par le FSE et l'IEJ	Analyse des coûts moyens	2017
<b>Etudes sur l'innovation sociale dans le FSE</b>	Notes d'analyse	Examiner comment le FSE soutient l'innovation sociale	Analyse des opérations	2017 2019
<b>Analyse de la prise en compte des personnes en situation de handicap</b>	Note d'analyse	Dresser un bilan de la prise en compte des personnes en situation de handicap dans la mise en œuvre des PON FSE et IEJ	Analyse des opérations	2018
<b>Etude sur le concept de valeur ajoutée appliqué aux financements européens et particulièrement au FSE</b>		Alimenter un cadre conceptuel de la valeur ajoutée appliqué au FSE pour une meilleure analyse et évaluation	Analyse des effets théoriques et des impacts économiques du FSE	2018
<b>Analyse du suivi de la performance du PON FSE</b>	Analyse de l'atteinte des cibles de performance et de leur projection avec un éclairage sur les RAMO régionaux	Mettre en exergue les risques de non-atteinte des cibles Proposer des outils de pilotage	Analyse quantitative	2018
<b>Analyse de la contribution du PON FSE aux objectifs de la stratégie UE 2020</b>	Analyse de la logique de contribution du PON aux objectifs 2020, mise en perspective	Vérifier les hypothèses de contribution identifiées dans le cadre de l'analyse de la théorie d'action du programme, Mesurer la contribution du PON aux objectifs UE 2020 assignés à la France	Analyse qualitative	2019
<b>Bilan à mi-parcours de la programmation du FSE et de l'IEJ en France</b>	Bilan de la programmation du FSE et de l'IEJ en France – Fiches régionales Etat d'avancement financier, analyse des participants et résultats	Synthétiser les réalisations et résultats des axes FSE et IEJ des 32 PON et PO régionaux / Apprécier l'avancement vers les résultats attendus définis dans l'accord de partenariat / Alimenter les réflexions pour la mise en œuvre du FSE post-2020	Analyse quantitative	2018
<b>Etude sur l'articulation du FSE avec les politiques publiques de l'emploi</b>	Analyse de l'évolution des politiques publiques de l'emploi et de l'insertion	Montrer les tendances de fond, les mouvements structurants des politiques de l'emploi et de l'insertion en France tant dans leurs orientations que dans leur système d'acteurs, analyser l'articulation du FSE avec ces politiques sur la période 14-20	Analyse du champ du FSE et son écosystème	2020
<b>Étude relative au bilan de la mise en œuvre du FSE 14-20 en France et aux perspectives de la programmation 21-27</b>	Etat d'avancement financier, analyse des opérations, des participants et résultats et mise en perspective dans le champ des politiques publiques	Dresser un bilan partagé et approfondi de la programmation du FSE en France – tous Programmes confondus sur la période 2014-2020 / Formuler des propositions de mobilisation du FSE+ pour chacun des 11 objectifs spécifiques	Bilan et analyse qualitative	2020
<b>Enquêtes de la situation des participants 6 mois après la sortie des opérations FSE et IEJ</b>	8 enquêtes annuelles sur l'IEJ 3 enquêtes sur le FSE Notes d'analyse	Renseigner les indicateurs FSE de résultats de long terme dans le cadre du pilotage par la performance	Enquêtes réalisées selon une méthode probabiliste de stratification	2017 - 2023

## Présentation du PON FSE par axes, objectifs thématiques, priorités d'investissements et objectifs spécifiques

PON FSE 2014-2020		
<b>Axe 1</b>	<b>Accompagner vers l'emploi les demandeurs d'emploi et les inactifs, soutenir les mobilités professionnelles et développer l'entrepreneuriat</b>	
┆ <b>Objectif thématique</b>	<b>OT 8</b>	Promouvoir un emploi durable et de qualité et soutenir la mobilité de la main d'œuvre
┆ <b>priority investissement</b>	<b>PI 8.1</b>	<b>L'accès à l'emploi pour les demandeurs d'emploi et les personnes inactives</b>
┆ <i>objectif spécifique</i>	<b>OS</b>	Augmenter le nombre de participants DE ou inactifs accompagnés, en ciblant les jeunes, les moins qualifiés, les séniors...
┆ <b>priority investissement</b>	<b>PI 8.3</b>	<b>L'emploi indépendant, l'entrepreneuriat et la création d'entreprises, y compris les micro, petites et moyennes entreprises innovantes</b>
┆ <i>objectif spécifique</i>	<b>OS 1</b>	Augmenter le nombre de créateurs ou de repreneurs accompagnés
┆ <i>objectif spécifique</i>	<b>OS 2</b>	Renforcer et mutualiser les pratiques d'accompagnement des créateurs et repreneurs
┆ <b>priority investissement</b>	<b>PI 8.7</b>	<b>Modernisation des institutions du marché du travail, telles que les services publics et privés de l'emploi</b>
┆ <i>objectif spécifique</i>	<b>OS 1</b>	Expérimenter de nouveaux types de services à destination des demandeurs d'emploi et des entreprises
┆ <i>objectif spécifique</i>	<b>OS 2</b>	Augmenter le nombre de conseillers formés aux nouveaux services et aux nouvelles modalités d'accompagnement
┆ <b>Objectif thématique</b>	<b>OT 10</b>	Investir dans l'éducation, la formation et dans la formation professionnelle
┆ <b>priority investissement</b>	<b>PI 10.1</b>	<b>La réduction et la prévention du décrochage scolaire et la promotion de l'égalité d'accès à des programmes de développement</b>
┆ <i>objectif spécifique</i>	<b>OS</b>	Augmenter le nombre de jeunes de moins de 25 ans participant à des actions de prévention de décrochage scolaire
<b>Axe 2</b>	<b>Anticiper les mutations et sécuriser les parcours et les transitions professionnels</b>	
┆ <b>Objectif thématique</b>	<b>OT 8</b>	Promouvoir un emploi durable et de qualité et soutenir la mobilité de la main d'œuvre
┆ <b>priority investissement</b>	<b>PI 8.5</b>	<b>L'adaptation au changement des travailleurs, des entreprises et des entrepreneurs</b>
┆ <i>objectif spécifique</i>	<b>OS 1</b>	Améliorer la gestion de l'emploi et des compétences en appuyant les démarches d'anticipation et de gestion des mutations
┆ <i>objectif spécifique</i>	<b>OS 2</b>	Mobiliser les entreprises, notamment les PME et les branches pour développer l'égalité salariale et professionnelle
┆ <i>objectif spécifique</i>	<b>OS 3</b>	Former les actifs occupés qui bénéficient le moins de la formation, les moins qualifiés, les femmes et les séniors
┆ <i>objectif spécifique</i>	<b>OS 4</b>	Former les salariés licenciés
┆ <i>objectif spécifique</i>	<b>OS 5</b>	Développer l'emploi dans les bassins d'emploi touchés par les restructurations pour les entreprises non couvertes par les conventions de revitalisation
┆ <b>priority investissement</b>	<b>PI 8.6</b>	<b>Le vieillissement actif et en bonne santé</b>
┆ <i>objectif spécifique</i>	<b>OS</b>	Mettre en place des actions de gestion des âges en entreprise visant à améliorer les conditions de travail des séniors

<b>Axe 3</b>		
<b>Lutter contre la pauvreté et promouvoir l'inclusion</b>		
↳ <b>Objectif thématique</b>	<b>OT 9</b>	Promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté et toute forme de discrimination
> <b>priorité investissement</b>	<b>PI 9.1</b>	<b>L'inclusion active, y compris en vue de promouvoir l'égalité des chances, la participation active et une meilleure aptitude à l'emploi</b>
> <i>objectif spécifique</i>	<b>OS 1</b>	<i>Augmenter le nombre de parcours intégrés dans une approche globale de la personne</i>
> <i>objectif spécifique</i>	<b>OS 2</b>	<i>Mobilisation des employeurs et des entreprises dans les parcours d'insertion</i>
> <i>objectif spécifique</i>	<b>OS 3</b>	<i>Développer les projets de coordination et d'animation de l'offre en faveur de l'insertion et de l'ESS</i>
> <b>priorité investissement</b>	<b>PI 9.4</b>	<b>L'amélioration de l'accès à des services abordables, durables et de qualité, y compris les soins de santé et les services sociaux d'intérêt général</b>
> <i>objectif spécifique</i>	<b>OS1</b>	<i>Soutenir la mise en œuvre de mesures de lutte contre l'épidémie de Covid 19 et les mesures de protection sanitaire et en compenser l'impact social</i>
<b>Axe 4</b>		
<b>Assistance technique</b>		
> <i>objectif spécifique</i>	<b>OS 1</b>	<i>Piloter, coordonner, animer, évaluer le PON et appuyer sa mise en œuvre</i>
> <i>objectif spécifique</i>	<b>OS 2</b>	<i>Communiquer sur les actions susceptibles de faire l'objet d'un cofinancement FSE</i>
<b>Axe 5</b>		
<b>Mise en œuvre des crédits REACT</b>		
↳ <b>Objectif thématique</b>	<b>OT 13</b>	Favoriser la réparation des dommages à la suite de la crise engendrées par la pandémie de covid-19 et pour préparer une reprise écologique, numérique et résiliente de l'économie
> <b>priorité investissement</b>	<b>PI 13.1</b>	<b>Favoriser la réparation des dommages à la suite de la crise engendrées par la pandémie de covid-19 et pour préparer une reprise écologique, numérique et résiliente de l'économie</b>
> <i>objectif spécifique</i>	<b>OS1</b>	<i>Améliorer l'insertion des personnes le plus impacté par la crise, notamment les inactifs, les jeunes et les demandeurs d'emploi de longue durée, et améliorer l'offre d'insertion</i>
<b>Axe 6</b>		
<b>Appuyer la mise en œuvre des crédits REACT UE et évaluer leur impact</b>		
> <i>objectif spécifique</i>	<b>OS 1</b>	<i>Appuyer la mise en œuvre des crédits REACT UE et évaluer leur impact</i>

## Présentation du PON IEJ

PON IEJ		
<b>Axe 1</b>	<b>Accompagner les jeunes NEET vers et dans l'emploi</b>	
└ <b>Objectif thématique</b>	<b>OT 8</b>	Promouvoir un emploi durable et de qualité et soutenir la mobilité de la main d'œuvre
› <b>priorité investissement</b>	<b>PI 8.2</b>	L'intégration durable sur le marché du travail des jeunes, en particulier ceux qui ne travaillent pas, ne font pas d'études ou ne suivent pas de formation, y compris les jeunes exposés à l'exclusion sociale et ceux issus de groupes marginalisés, en mettant notamment en œuvre la garantie pour la jeunesse
› <i>objectif spécifique</i>	<b>OS 1</b>	Proposer une solution d'emploi, de stage, de formation ou d'apprentissage par un repérage précoce, un accompagnement personnalisé ou des opportunités d'insertion professionnelle aux jeunes NEET
<b>Axe 2</b>	<b>Assistance technique</b>	
└ <b>Objectif thématique</b>	-	Sans objet
› <b>priorité investissement</b>	-	Sans objet
› <i>objectif spécifique</i>	<b>OS 1</b>	Piloter, coordonner, animer et évaluer le PO IEJ et appuyer sa mise en œuvre
› <i>objectif spécifique</i>	<b>OS 2</b>	Communiquer sur les actions susceptibles de faire l'objet d'un cofinancement FSE et l'inscription de l'initiative pour l'emploi des jeunes dans la garantie européenne pour la jeunesse