

DGEFP

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

Rapport final



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

Août 2020 – Version finale

*Rédacteurs : Carole BEAUGENDRE, Victor LEXTRAIT, Jeffrey MAGNIER,
Marine MOUNIER, Karine VUKLISEVIC et François LECOUTURIER*

TABLE DES MATIERES

I. RAPPEL DE LA COMMANDE	7
I. 1. Cadre général de l'axe 1 et de la commande d'évaluation d'impact	7
I. 2. Investigations réalisées et sources mobilisées	8
II. LE DEPLOIEMENT GLOBAL DE L'AXE 1	10
II. 1. Le contexte national	10
II. 2. Les points clés du déploiement de l'axe 1.....	11
II. 3. La ventilation du déploiement par priorité d'investissement.....	12
II. 4. Les stratégies et pratiques à l'œuvre en matière de mobilisation du FSE sur l'axe 1.....	13
<i>Les approches différenciées des DIRECCTE</i>	<i>14</i>
<i>Les lignes de partage avec les Régions.....</i>	<i>15</i>
<i>Les freins et limites administratives.....</i>	<i>16</i>
III. L'ACCES A L'EMPLOI POUR LES DEMANDEURS D'EMPLOI ET LES PERSONNES INACTIVES (PI 8.1)	18
III. 1. La problématique générale et la logique d'action du FSE	18
<i>Privilégier un accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi</i>	<i>18</i>
<i>Théorie d'action de la Priorité d'Investissement 8.1 au regard de ces constats.....</i>	<i>18</i>
III. 2. Les opérations financées et les bénéficiaires	20
<i>Panorama général et coûts comparés des opérations.....</i>	<i>20</i>
<i>Caractéristiques des bénéficiaires.....</i>	<i>23</i>
<i>La prise en compte des dimensions « mobilité » et « immersion »</i>	<i>25</i>
III. 3. Le profil des participants à l'entrée de la PI 8.1.....	26
III. 4. Les incidences de la mise en place de l'IEJ dans les régions concernées.....	29
<i>Une forte attractivité de l'IEJ au détriment du FSE</i>	<i>29</i>
<i>Une répartition des publics parfois induite par des logiques de financement.....</i>	<i>30</i>

<i>Un effet variable selon l'articulation avec la Région</i>	31
III. 5. Les effets de l'intervention du FSE	32
<i>Les effets sur l'offre de services aux publics</i>	32
<i>Les effets en termes de nouvelles modalités d'intervention</i>	35
<i>Les effets de la PI 8.1 sur la situation des participants</i>	36
<i>Des indicateurs de mesure restrictifs au regard des acquis effectifs</i>	39
III. 6. Les points clés sur la PI 8.1	40
IV. L'ACCOMPAGNEMENT DES CREATEURS / REPRENEURS D'ENTREPRISE (PI 8.3)	42
IV. 1. La problématique générale et la logique d'action du FSE	42
<i>Une problématique complexe qui nécessite d'améliorer la qualité et la lisibilité de l'offre d'accompagnement</i>	42
<i>Théorie d'action de la priorité d'investissement 8.3.</i>	43
IV. 2. Les opérations financées et les bénéficiaires	44
<i>Panorama général et coûts comparés des opérations</i>	44
<i>Caractéristiques des opérations financées</i>	47
<i>Caractéristiques des bénéficiaires</i>	49
IV. 3. Le profil des participants à l'entrée	52
IV. 4. Les résultats de l'intervention du FSE	54
<i>Sur l'offre de services aux publics</i>	54
<i>En termes de satisfaction vis-à-vis de l'accompagnement et effets sur leur situation</i>	58
<i>En termes de situation à l'issue des opérations</i>	58
<i>En termes d'entreprises créés ou reprises</i>	60
IV. 5. Points clés sur la PI 8.3	61
V. LA PREVENTION DU DECROCHAGE (PI 10.1)	63
V. 1. La problématique générale et la logique d'action du FSE	63
V. 2. Les opérations financées et les bénéficiaires	66

V. 3.	Le profil des participants à l'entrée.....	72
V. 4.	Les résultats de l'intervention du FSE.....	75
V. 5.	Points clés sur la PI 10.1	80
VI.	CONCLUSIONS : REPONSE AUX QUESTIONS EVALUATIVES	82
VI. 1.	En termes de publics visés et touchés.....	82
VI. 2.	En termes de déploiement et de contenu des actions	83
VI. 3.	En termes d'efficacité et d'efficience.....	84
VI. 4.	En termes de réponses nouvelles	85
VI. 5.	Pistes de recommandations pour le prochain POn.....	86
VII.	ANNEXES	88
VII. 1.	Liste des interlocuteurs interviewés.....	88
VII. 2.	Méthodologie « parcours de décrocheurs ».....	90
VII. 3.	Actions investiguées pour la réalisation des études de cas	90

Table des illustrations

Figure 1 : Indicateurs de chômage, niveau de vie et pauvreté en France métropolitaine.....	10
Figure 2 : Rythme et cumul de programmation en cout total, par PI.....	12
Figure 3 : Récapitulatif de l'engagement budgétaire par PI.....	13
Figure 4 : Répartition des montants, participants et opérations par PI	13
Figure 5 : "Figures" observées des DIRECCTE en matière de pratiques de mobilisation du FSE	15
Figure 6 : Diagramme logique d'impact synthétique de la priorité d'investissement 8.1 du POn	19
Figure 7 : Répartition par région des opérations et des participants de la PI 8.1	21
Figure 8 : Répartition par région des opérations et des participants de la PI 8.1, en %	21
Figure 9 : Caractéristiques des opérations financées	22
Figure 10 : Nombre d'opérations, nombre de participants et données financières selon les principaux types d'opérations.....	23
Figure 11 : Volumétrie et couts des opérations, selon les types de bénéficiaires	24
Figure 12 : Volumétrie des opérations, des participants et couts, par type de bénéficiaires, en %	24
Figure 13 : Caractéristiques des participants de la PI 8.1, à l'entrée en opération	27
Figure 14 : PI 8.1 - Pyramide des âges des participants	28
Figure 15 : Situation des participants à la sortie des opérations de la PI 8.1	37
Figure 16 : Situation des participants à la sortie par type d'opération de la PI 8.1	38
Figure 17 : Statut du participant à la sortie, par région.....	39
Figure 18 : Diagramme logique d'impact de la PI 8.3.....	43
Figure 19 : Répartition par Région des opérations et des participants de la PI 8.3.....	45
Figure 20 : Répartition par Région des opérations et des participants et de la PI 8.3 en %	45
Figure 21 : Coût total, nombre de participants et nombre d'opérations par région (OS1)	46
Figure 22 : Coût total et nombre d'opérations par régions (OS2).....	47
Figure 23 : Caractéristiques des opérations	48
Figure 24 : Caractéristiques des opérations, en %.....	49
Figure 25 : Nombre d'opérations et couts par type de bénéficiaire	49
Figure 26 : Opérations, participants et couts par type de bénéficiaires, en %	50
Figure 27 : Ventilation des types d'opérations par type de bénéficiaires	50
Figure 28 : Répartition régionale des opérations par type de bénéficiaires (OS1 + OS2)	51
Figure 29 : Profil des participants à l'entrée sur la PI 8.3.	53
Figure 30 : Pyramide des âges des participants (PI 8.3).....	53
Figure 31 : Motifs des abandons avant le terme des opérations (6 457 cas).....	58

Figure 32 : Evolution de la situation entre l'entrée et la sortie de l'action	59
Figure 33 : Situation des participants à la sortie par type d'opération	60
Figure 34 : Situation des participants à la sortie par type de bénéficiaire	60
Figure 35 : Diagramme logique d'impact de la PI 10.1	65
Figure 36 : Répartition par région des opérations et participants de la PI 10.1.....	67
Figure 37 : Répartition par région des opérations et participants, en %.....	67
Figure 38 : Cout total, effectifs participants et nombre d'opérations par régions.....	68
Figure 39 : Caractéristiques des opérations financées.....	69
Figure 40 : Caractéristiques des opérations, en %.....	69
Figure 41 : Opérations, effectifs et couts des opération par type de bénéficiaires.....	71
Figure 42 : Opérations, effectifs et couts par type de bénéficiaires, en %	71
Figure 43 : Répartition des participants par type de bénéficiaire dans les régions.....	72
Figure 44 : Caractéristiques des participants, à l'entrée	73
Figure 45 : Pyramide des âges des participants.....	73
Figure 46 : Motifs des abandons avant le terme de l'opération (3 704 cas)	77
Figure 47 : Situation des participants à l'issue de l'opération	77
Figure 48 : Situation des participants à la sortie par type de bénéficiaire	78
Figure 49 : Répartition des statuts à la sortie par région	79

I. RAPPEL DE LA COMMANDE

I. 1. Cadre général de l'axe 1 et de la commande d'évaluation d'impact

En France, le Programme opérationnel national (POn) « EMPLOI ET INCLUSION » du Fonds social européen pour la période 2014-2020 se déploie à travers trois axes complémentaires adaptés à la réalité territoriale :

- **L'axe 1** promeut l'accès à l'emploi pour les demandeurs d'emploi et les inactifs, soutient les mobilités professionnelles ainsi que l'entrepreneuriat ; il représente 453,7 M€, soit 16 % de l'enveloppe globale du POn FSE.
- **L'axe 2** vise à sécuriser les parcours et la formation des salariés les plus fragiles et des non-salariés afin de les adapter aux mutations économiques ; il représente 707,3 M€, soit 24 % de l'enveloppe globale du POn FSE.
- **L'axe 3** vise à promouvoir l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté ; il représente 1,63 Mds€, soit 57% de l'enveloppe globale du POn FSE.

L'axe 1 est structuré autour de 4 priorités d'investissement (PI), dont 3 font l'objet de la présente évaluation d'impact¹ :

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

L'obligation européenne d'évaluer l'efficacité, la cohérence, l'efficience et l'impact de l'intervention du FSE place l'évaluation au centre du dispositif **de manière à analyser** les progrès accomplis, permettre au besoin un **réajustement** du programme pour atteindre les objectifs de la Stratégie Europe 2020 et nourrir, par ses recommandations, la future programmation. La **communication** autour de ces analyses évaluatives doit permettre à la **fois la diffusion et la valorisation de ces résultats**, ainsi que le **partage de bonnes pratiques** relevées parmi les acteurs du FSE.

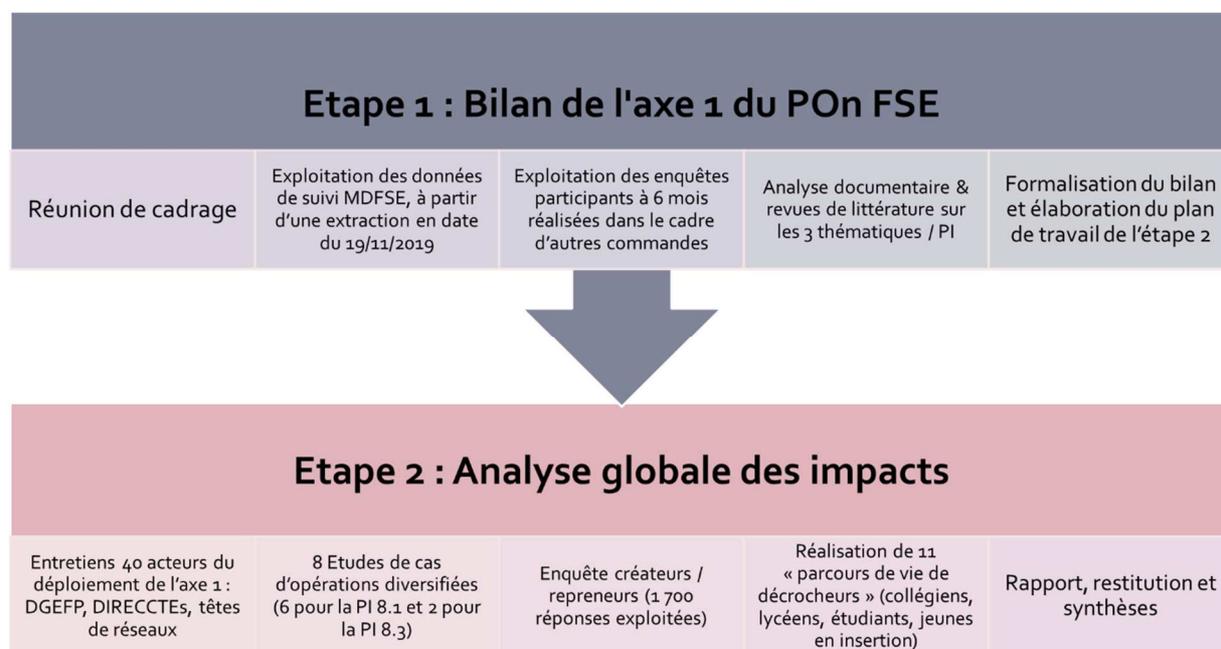
¹ La PI 8.7 vise l'adaptation des services à destination des demandeurs d'emploi et des entreprises. Elle a fait l'objet d'une évaluation spécifique dans le cadre d'un autre marché.

C'est dans le cadre de ces obligations que la DGEFP, en tant qu'autorité de gestion du FSE, a commandité cette évaluation d'impact de l'axe 1 afin de vérifier le fonctionnement de sa logique d'intervention et ses effets. L'étude a pour objet de répondre notamment aux questions évaluatives ci-dessous.

Thèmes	Questions évaluatives
A-Public visé et touché	Les opérations FSE ont-elles bénéficié aux publics ciblés par le POn ?
	Le FSE contribue-t-il au final à augmenter le nombre de DE ou d'inactifs accompagnés, de créateurs ou repreneurs d'entreprise, de décrocheurs scolaires participants à des actions de prévention ?
	Quel effet a eu la mise en place de l'IEJ sur la PI 8.1 ?
B-Déploiement et contenu des actions	La dimension mobilité géographique a-t-elle été l'objet d'opérations spécifiques ?
	Quelle place occupe l'immersion ou la mise en situation professionnelle dans les modalités d'accompagnement personnalisé vers l'emploi ?
	Dans quelle mesure les interventions du FSE dans le cadre des PI 8.3 et 10.1 ont été articulées avec celles menées par les PO FEDER-FSE des Régions en matière de création ou reprise d'entreprise et de lutte contre le décrochage scolaire ?
C-Efficacité / efficacité	Quel est l'impact des différents dispositifs cofinancés sur l'amélioration de la situation des participants ?
	Quelle est l'efficacité des actions cofinancées ?
D-Réponses nouvelles	Le FSE a-t-il permis de conduire certaines expérimentations, d'introduire de nouvelles modalités d'intervention ?
	Si oui, quels sont les effets de ces actions innovantes repérées ?

I. 2. Investigations réalisées et sources mobilisées

La mission a été engagée en décembre 2019, pour s'achever en août 2020. Sa réalisation a reposé sur les étapes suivantes :



Le présent rapport met en perspective les éléments principaux d'analyse reposant sur les travaux réalisés, dans l'optique de répondre aux questions évaluatives initiales.

En complément, ont été formalisés les livrables suivants :

- Notes d'analyse de littérature sur chacun des thèmes correspondant aux 3 Priorités d'investissement. Leurs conclusions sont reprises en ouverture des chapitres correspondants de ce rapport.
- Note d'analyse détaillée des données extraites de MDFSE. Les points clés en sont repris dans ce rapport.
- Note sur les résultats de l'enquête auprès des créateurs / repreneurs d'entreprise. Les points clés en sont également repris au chapitre IV-4 de ce rapport.
- Monographies des 8 études de cas (Cf. présentation en annexe).
- Fiches relatives au parcours des 11 jeunes en situation de décrochage interviewés (Cf. présentation en annexe).

II. LE DEPLOIEMENT GLOBAL DE L'AXE 1

II. 1. Le contexte national

L'objet de l'axe 1 du POn FSE amène à s'intéresser au contexte national et infra en matière de chômage, mais également de revenus, même si cette question est davantage en lien avec l'axe 3. Le tableau qui suit synthétise la situation en France métropolitaine sur les indicateurs de chômage et de niveau de vie/pauvreté. Ces chiffres mettent notamment en évidence, pour l'année 2019, des taux de chômage à la fois élevés (à l'échelle de l'UE, la France se situe dans les 5 pays les plus touchés) et contrasté entre les régions (3.4 points d'écart entre la Bretagne et les Hauts-de-France). Le taux de chômage des jeunes accuse un niveau élevé (plus du double du taux global / 5 points de plus que la moyenne de l'UE) et encore plus contrasté (12.1 points d'écart entre l'Île-de-France et les Hauts-de-France). Le taux de pauvreté connaît également des écarts importants entre les extrêmes (8 points).

Ces éléments confirment à la fois la pertinence de l'intervention du FSE et l'intérêt d'approches territorialisées dans son déploiement.

FIGURE 1 : INDICATEURS DE CHOMAGE, NIVEAU DE VIE ET PAUVRETE EN FRANCE METROPOLITAINE

Région	Taux de chômage annuel moyen (2019)	Taux de chômage des 15-24 ans (2019)	Médiane du niveau de vie (€) (2017)	Taux de pauvreté (%) (2017)
Auvergne-Rhône-Alpes	7,3	17,1	21 840	12,5
Bourgogne-Franche-Comté	7,4	18,5	20 860	12,8
Bretagne	7,0	17,5	21 060	10,9
Centre-Val de Loire	8,0	20,1	20 890	13,2
Corse	8,5	20,8	20 000	18,7
Grand Est	8,1	19,4	21 030	14,5
Hauts-de-France	10,4	25,6	19 520	17,9
Île-de-France	7,4	13,5	23 230	15,3
Normandie	8,3	21,8	20 600	13,4
Nouvelle-Aquitaine	7,8	19,5	20 670	13,5
Occitanie	10,0	23,6	20 180	16,8
Pays de la Loire	7,1	18,4	20 980	10,8
Provence-Alpes-Côte d'Azur	9,7	21,7	20 800	17,0
France métropolitaine	8,2	19,0	21 110	14,5

Source : Insee

II. 2. Les points clés du déploiement de l'axe 1

A la date de l'extraction des données analysées (18/11/2019), l'engagement du FSE sur l'axe 1 du POn se traduit par les indicateurs suivants :

Données de programmation et de mise en œuvre : chiffres-clés (2014-2019)



Total maquette FSE sur l'axe 1 (y compris PI 8.7) : 453,7 M€, soit 16 % du PON 2014-2020

Total programmé sur l'axe 1 (hors PI 8.7) : 616,8 M€ dont 275,5 M€ de FSE [avec PI 8.7 : 681,8 M€ dont 308,2 M€, soit un taux de programmation de 68 % sur l'axe 1]

Total des dépenses réalisées : 248,3 M€

Total des dépenses certifiées : 244,6 M€ (soit 31% de l'objectif de l'axe 1 y.c. PI 8.7)

1 516 opérations programmées

Coût moyen par opération : 406 838 €



Données participants : chiffres-clés

468 393 participants ont pris part à un total de 1 230 opérations sur l'axe 1 du FSE (PI 8.1, 8.3 et 10.1), soit un nombre moyen de 381 participants par opération.

Parmi ces participants, à l'entrée :

- 49% de femmes
- 46% d'un niveau de formation CITE 0 à 2
- 75% de chômeurs
- 18% d'inactifs
- 3% en situation de handicap²
- 68% de jeunes de moins de 25 ans (82% de moins de 30 ans)
- 2% de séniors (plus de 54 ans)

A la sortie :

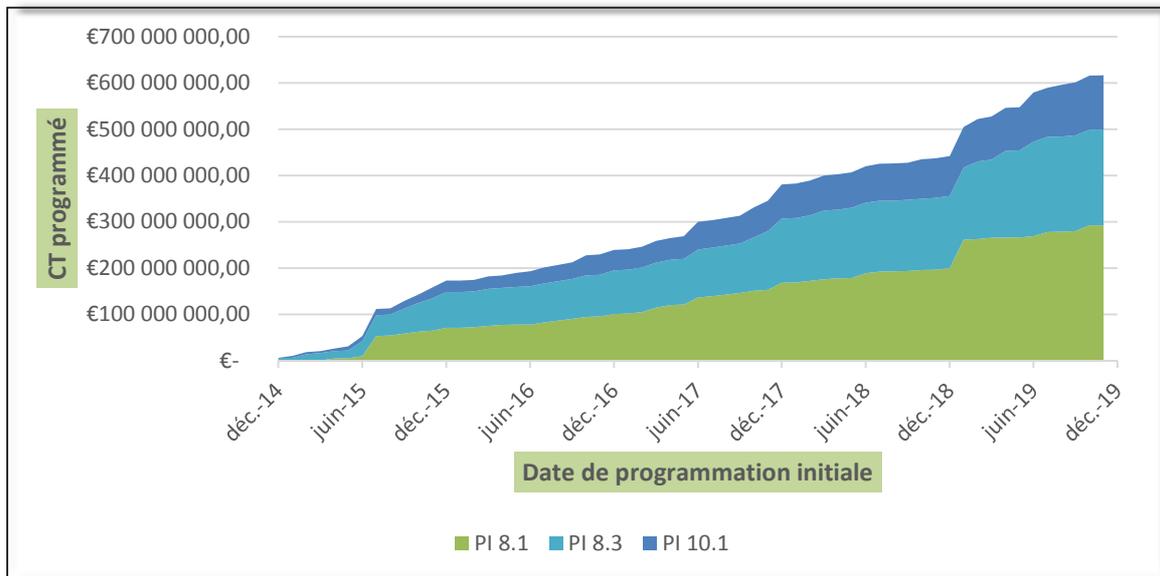
- 42% sont en emploi et 13% en formation
- 4% ont obtenu une qualification

² Les actions à destination de personnes en situation de handicap ont majoritairement été financées dans le cadre de l'axe 3 : lutter contre la pauvreté et promouvoir l'inclusion.

Rythme de programmation

Le graphe suivant présente le rythme et le cumul de programmation des opérations (en CT programmés) depuis 2014. Il montre une accélération, imputable à la PI 8.1, au premier semestre 2019.

FIGURE 2 : RYTHME ET CUMUL DE PROGRAMMATION EN COUT TOTAL, PAR PI



II. 3. La ventilation du déploiement par priorité d'investissement

L'analyse par priorité d'investissement montre que :

- La PI 8.1 (« l'accès à l'emploi pour les demandeurs d'emploi et les personnes inactives ») englobe près de la moitié des crédits de l'axe 1 (hors PI 8.7), 58% des opérations et les trois quarts des participants.
- La PI 8.3 (« L'emploi indépendant, l'entrepreneuriat et la création d'entreprise ») représente environ un tiers des crédits et du nombre d'opérations sur l'axe, pour 14% des participants.
- Enfin, la PI 10.1 (« la réduction et la prévention du décrochage scolaire ») représente environ 20% des crédits pour 10% des opérations et des participants.

Le coût moyen des opérations (avec participants) est proche entre les PI 8.1 et 8.3 (< 350 k€), mais nettement plus élevé pour la 10.1 (proche de 700 k€), tandis que le coût moyen par participant varie du simple au triple entre la PI 8.1 et la PI 10.1, traduisant des différences d'intensité dans les modes d'accompagnement.

FIGURE 3 : RECAPITULATIF DE L'ENGAGEMENT BUDGETAIRE PAR PI

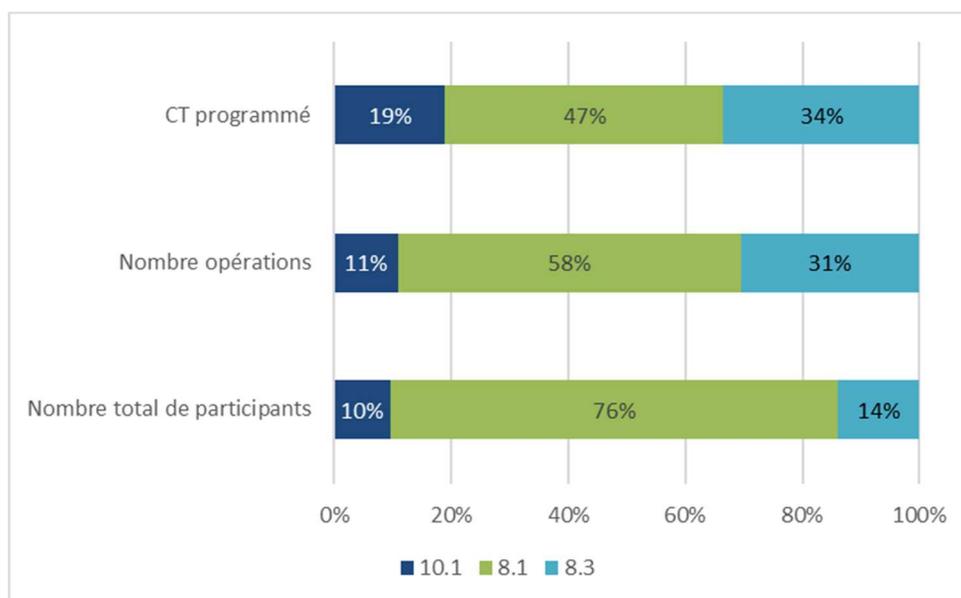
PI / OS	Coût total programmé	Montant UE Programmé	Nombre d'opérations programmées	Coût* moyen par opération	Nombre total de participants	Nombre moyen de participants par opération* *	Coût moyen par participant***
10.1	117,3 M€	42,1 M€	168	698 452 €	45 298	326	1 544 €
8.1	292,7 M€	145,8 M€	885	330 737 €	357 439	438	504 €
8.3	206,7 M€	87,5 M€	463	446 489 €	65 656	240	802 €
OS1	144,0 M€	57,9 M€	412	349 582 €	65 656	240	802 €
OS2	62,7 M€	29,6 M€	51	1 229 349 €	0	0	-
Total	616,8 M€	275,5 M€	1 516	406 838 €	468 393	381	666 €

* calculé à partir du coût total programmé

** calculé sur la base des opérations ayant des participants

*** calculé à partir du montant total certifié, sur la base des opérations terminées ayant des participants

FIGURE 4 : REPARTITION DES MONTANTS, PARTICIPANTS ET OPERATIONS PAR PI



II. 4. Les stratégies et pratiques à l'œuvre en matière de mobilisation du FSE sur l'axe 1

Le déploiement de l'axe 1 du POn a connu des rythmes et des niveaux variables selon les 3 priorités d'investissement étudiées, mais également selon les territoires régionaux. Plusieurs facteurs impactent ces situations, parmi lesquels les lignes de partage adoptées entre les autorités de gestion du POn et des PO régionaux (POr), mais également le positionnement des DIRECCTE au regard de la mobilisation du FSE. D'autres facteurs limitants, non spécifiques à chaque PI, sont également à souligner. Ces différents facteurs sont exposés à la suite.

Les approches différenciées des DIRECCTE

La matrice ci-après propose une représentation des différentes stratégies et positionnements des autorités de gestion déconcentrées en matière de mobilisation des fonds FSE et de sélection des bénéficiaires.

L'axe vertical représente la position des DIRECCTE en termes de communication sur les financements FSE et de repérage des bénéficiaires potentiels sur le territoire.

- En bas de l'axe, les DIRECCTE communiquent peu aux structures sur la possibilité de financement et d'accompagnement. Les bénéficiaires sont donc actifs dans la recherche de financements et sollicitent eux-mêmes les financeurs.
- En haut de l'axe, les DIRECCTE sont actives dans la recherche de bénéficiaires potentiels, en communiquant sur les financements FSE, dans une volonté d'attirer des bénéficiaires habituellement peu enclins à investir les financements FSE. Les bénéficiaires sont donc davantage dans l'attente d'être sollicités.

L'axe horizontal représente les pratiques des DIRECCTE en termes de sélection des dossiers déposés par les bénéficiaires.

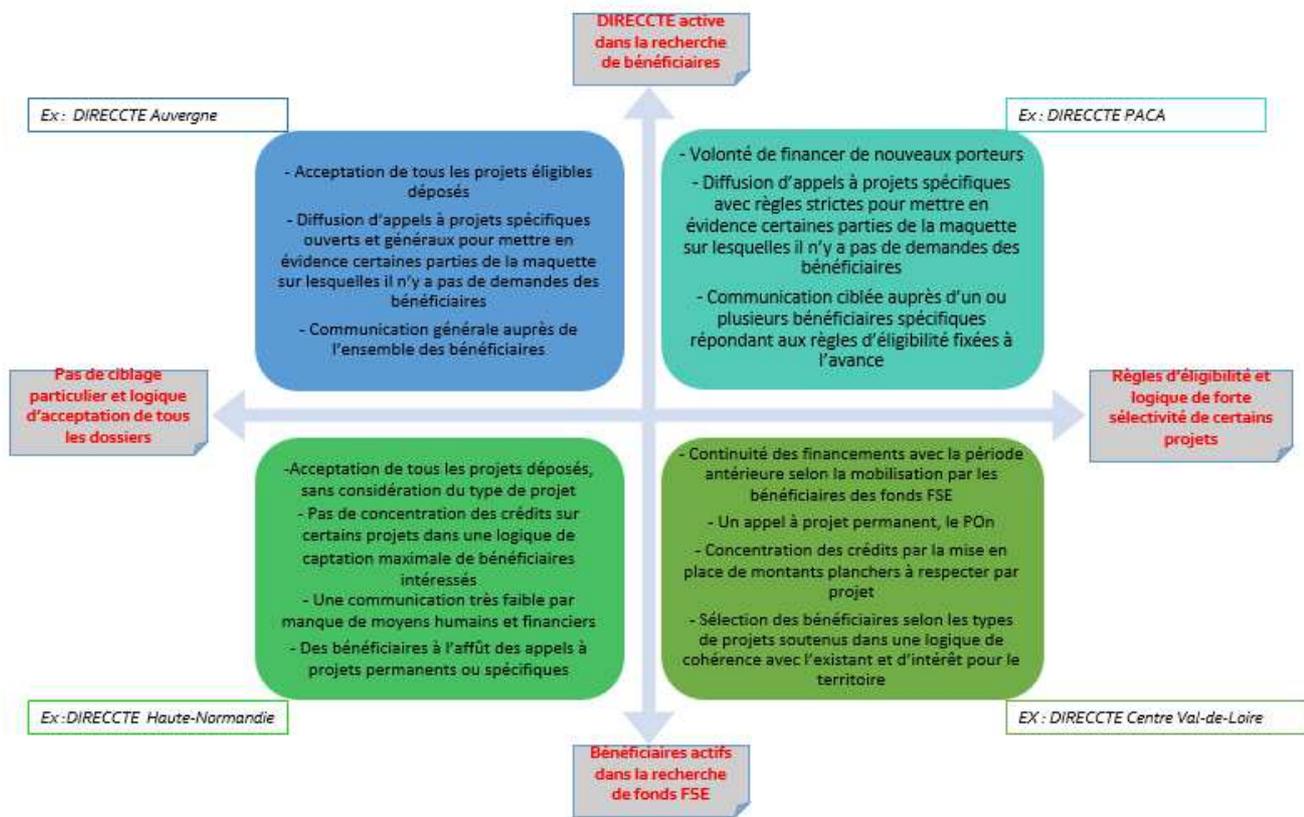
- A gauche de l'axe, les DIRECCTE ne définissent pas de règles d'éligibilité spécifiques plus précises que celles édictées dans le POn afin de s'ouvrir largement aux propositions des bénéficiaires et d'accepter la grande majorité des dossiers déposés.
- A droite de l'axe, les DIRECCTE définissent des règles d'éligibilité plus précises, afin de sélectionner des projets en fonction de critères financiers (seuil plancher du coût de l'action), administratifs (la capacité des bénéficiaires à répondre aux exigences administratives du FSE) ou encore selon l'intérêt du projet pour le territoire. Ces DIRECCTE, qui ne souhaitent pas pratiquer un « saupoudrage » des financements sur de trop nombreux projets, sont amenées à refuser des dossiers.

Ces variables dessinent par conséquent 4 « figures » qui vont se combiner avec les autres facteurs évoqués (lignes de partage, niveau et qualité de l'offre locale d'opérateurs....) pour aboutir aux niveaux de mobilisation effective des crédits FSE constatés.

A titre d'illustration, chaque « figure » est illustrée par une des DIRECCTE rencontrées, que les éclairages collectés permettent de situer ainsi, en tendance³.

³ Seules 10 DIRECCTE ont été interrogées ne permettant pas de hiérarchiser le poids de ces « figures » dans les pratiques des DIRECCTE.

FIGURE 5 : "FIGURES" OBSERVEES DES DIRECCTE EN MATIERE DE PRATIQUES DE MOBILISATION DU FSE



Les lignes de partage avec les Régions

L'architecture globale du FSE en France prévoit la coexistence d'un PO national dont l'autorité de gestion est l'Etat (DGEFP au plan national et DIRECCTE au plan déconcentré) et de PO régionaux dont les Régions sont les autorités de gestion. Le POn et les POr sont donc supposés être complémentaires. **La définition des lignes de partage claires en amont et le respect de ces lignes en cours de programmation est un prérequis à la bonne collaboration entre les deux autorités de gestion.** Les services FSE des DIRECCTE et des Régions recherchent des lignes de partage les plus simples et cohérentes possibles, qui suivent généralement les compétences de droit commun de chaque entité. Concrètement, cela se traduit par un travail conjoint de définition entre les deux autorités de gestion en amont de la programmation. En cours de programmation, cela peut se traduire par la mise en place d'une instance pour sélectionner les projets et éviter les doubles financements (Ex. PACA, Franche-Comté).

Plusieurs cas de figures se présentent sur ces lignes de partage entre les DIRECCTE et les Régions. Cette répartition varie :

- **Selon les différents axes du POn, dans une logique de simplification.** Cette répartition par axe découle d'une volonté partagée d'une ligne de partage suffisamment claire pour permettre à chacun de disposer ensuite d'une marge de manœuvre suffisante et d'une indépendance de décision sur les priorités d'investissement. Ce partage permet aux acteurs d'orienter sans difficulté les bénéficiaires vers l'autorité de gestion compétente. Cette

configuration est constatée en Franche-Comté et en Centre Val-de-Loire, où l'entièreté de l'axe 1 relève de l'Etat.

- **Selon les priorités d'investissements de l'axe 1, dans une logique de partage des crédits et d'intérêt des acteurs à investir certaines thématiques spécifiques.** En Auvergne et en Haute-Normandie, les Régions ont souhaité investir la thématique 8.3. Ce choix a été facilitant pour la DIRECCTE Auvergne qui peinait à financer des actions sur cette priorité d'investissement et souhaitait privilégier le partage de crédits.
- **Selon le type d'action sur la priorité d'investissement 10.1, à savoir la prévention ou le raccrochage.** Cette répartition proposée par l'Europe est la plus courante, les DIRECCTE étant compétentes sur la thématique de la prévention, en partenariat avec l'Education nationale, et les Conseil régionaux sur le raccrochage, exception faite de la région AuRA (où l'Etat prend en charge les deux volets) et de la région PACA (où l'Etat prend en charge les deux volets, mais en partenariat avec la Région sur la partie « raccrochage »). La Région Ile de France, quant à elle, est seule autorité de gestion sur cette PI 10.1.
- **Selon les publics cibles, dans une logique de respect des champs de compétences de la Région et de l'Etat.** En Hauts-de-France (site Nord) une ligne de partage se dessine sur la priorité d'investissement 8.1 en fonction des publics, la Région centrant son action sur les étudiants et les apprentis et la DIRECCTE sur les femmes, les jeunes et les demandeurs d'emploi.

Quelles que soient ces lignes de partage, l'enjeu pour les bénéficiaires potentiels est celui de la lisibilité et de la permanence de ces dispositions afin de faciliter leur accès aux financements. Les entretiens ont toutefois montré des limites en la matière qui ont pu être accrues dans le contexte de la fusion des Régions, opéré au 1^{er} janvier 2016, celui-ci ayant impacté tant le pilotage des PO que l'organisation des DIRECCTE, également regroupées.

Les freins et limites administratives

Les témoignages recueillis auprès des têtes de réseau et des DIRECCTE convergent globalement sur un certain nombre de constats qui apparaissent comme autant d'empêchements à un déploiement plus soutenu de l'axe considéré.

- Le manque de moyens humains et le turn-over dans les équipes des services FSE qui compliquent la gestion du FSE (ex. Haute-Normandie, Alsace), notamment dans le contexte de réorganisation, parfois associés à une connaissance trop limitée des opérateurs du territoire.
- Les effets de concurrence avec d'autres financements, l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) en premier lieu sur les territoires concernés (Cf. chapitre relatif à la PI 8.1), plus récemment le Plan d'investissement dans les compétences (PIC).
- Les effets de concurrence entre porteurs de projets (Ex. en Lorraine sur la PI 10.1).
- Les difficultés à mobiliser des bénéficiaires (opérateurs) désirant s'investir dans le FSE du fait des contraintes administratives et techniques qui peuvent en amener certains à renoncer

aux financements FSE (Ex. en PACA). Le FSE bénéficie le plus souvent à des porteurs « historiques », récurrents, avec des ressources connues et régulières sur lesquelles s'appuyer et une certaine expertise du FSE. Pour les bénéficiaires qui ne disposent pas de marge de manœuvre financière, le FSE est perçu comme un risque.

- Les règles d'éligibilité qui ne sont pas connues en amont ou évoluent en cours d'action, ainsi que l'hétérogénéité de règles selon les autorités de gestion. Ces éléments complexifient le recours au FSE pour les têtes de réseaux associatifs organisées au niveau national, qui se positionnent ou non, en soutien de leurs adhérents pour la mobilisation du FSE (Ex. les têtes de réseau dans le champ de l'appui à la création reprise d'entreprises : Adie, Avise, etc.).

III. L'ACCES A L'EMPLOI POUR LES DEMANDEURS D'EMPLOI ET LES PERSONNES INACTIVES (PI 8.1)

III. 1. *La problématique générale et la logique d'action du FSE*

Privilégier un accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi

La littérature scientifique et technique relative à cette thématique met en évidence le fait que l'accompagnement des demandeurs d'emploi revêt diverses formes tout en se définissant comme un principe d'obligations mutuelles et d'engagements réciproques entre le demandeur d'emploi et l'organisme en charge de son accompagnement. Cet accompagnement constitue le cœur des stratégies d'activation des demandeurs d'emploi. Aujourd'hui, les actions d'accompagnement des demandeurs d'emploi perçues comme les plus efficaces combinent le plus souvent les modalités suivantes :

- Un accompagnement renforcé⁴ ;
- Une personnalisation du suivi, ayant pour objectif de proposer un service en meilleure adéquation avec les besoins du chômeur ;
- Des obligations de la part du demandeur d'emploi ; notamment en termes de recherches d'emploi qui peuvent faire l'objet de contrôles, voire de sanctions (mais pas systématiquement)⁵ ;
- Un lien avec les entreprises, notamment par la réalisation de stages d'immersion.

L'accompagnement renforcé peut également s'attacher à résoudre les problématiques périphériques de l'individu, prenant en charge de manière globale. Cela passe par une approche transversale et partenariale qui suppose le recours à des acteurs d'autres champs professionnels. L'accompagnement global est notamment proposé pour les individus les plus éloignés de l'emploi ainsi que certaines catégories de population, en particulier les jeunes dans le cadre de la Garantie jeunes.

Théorie d'action de la Priorité d'Investissement 8.1 au regard de ces constats

A la lumière de ces constatations, la théorie d'action sur laquelle se fonde la priorité d'investissement 8.1 du POn FSE semble **globalement cohérente avec l'état de l'art actuel concernant l'accompagnement des demandeurs d'emploi**. En effet, le FSE soutient des actions visant à accompagner de manière intensive et personnalisée les demandeurs d'emploi. Il encourage plus particulièrement les actions à destination des publics fragiles au regard de l'emploi (jeunes, seniors, femmes, chômeur de longue durée). Il promeut les actions partenariales et celles proposant un accompagnement global ayant pour objet de lever les freins périphériques à l'emploi, en particulier ceux liés à la mobilité. Globalement, les objectifs du PO national FSE correspondent à la stratégie nationale de lutte contre le chômage. Néanmoins, le Programme opérationnel national du FSE détaille peu les modalités concrètes de mise en œuvre de ces actions. Il ne détermine pas sur

⁴ Voir travaux de Behaghel, L., Crépon, B., Gurgand, M., Kamionka, T., Lequien, L., Rathelot, R. & Zamora, P. (2013). L'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi. *Revue française d'économie*, volume xxviii(1), 123-158. doi:10.3917/rfe.131.0123.

⁵ Voir travaux de Parent, G. & Sautory, O. (2014). L'accompagnement des demandeurs d'emploi : Effets du renforcement et de l'externalisation du suivi. *Travail et emploi*, 139(3), 75-89.

quelle base l'offre doit être adaptée aux besoins des territoires et ne fixe que peu d'exigences quant aux porteurs à privilégier. L'intensité de l'accompagnement à proposer n'y est pas définie, ni les modalités d'externalisation ou de partenariat dans la mise en œuvre des dispositifs. Ces variables sont pourtant des critères de réussite ou d'échec identifiés dans la littérature, alors même que l'analyse du positionnement des DIRECCTE (Cf. plus haute) montre des pratiques différenciées qui ne sont pas nécessairement liées aux réalités des territoires.

Le diagramme logique d'impact (DLI) ci-dessous schématise la logique d'action de la PI 8.1.

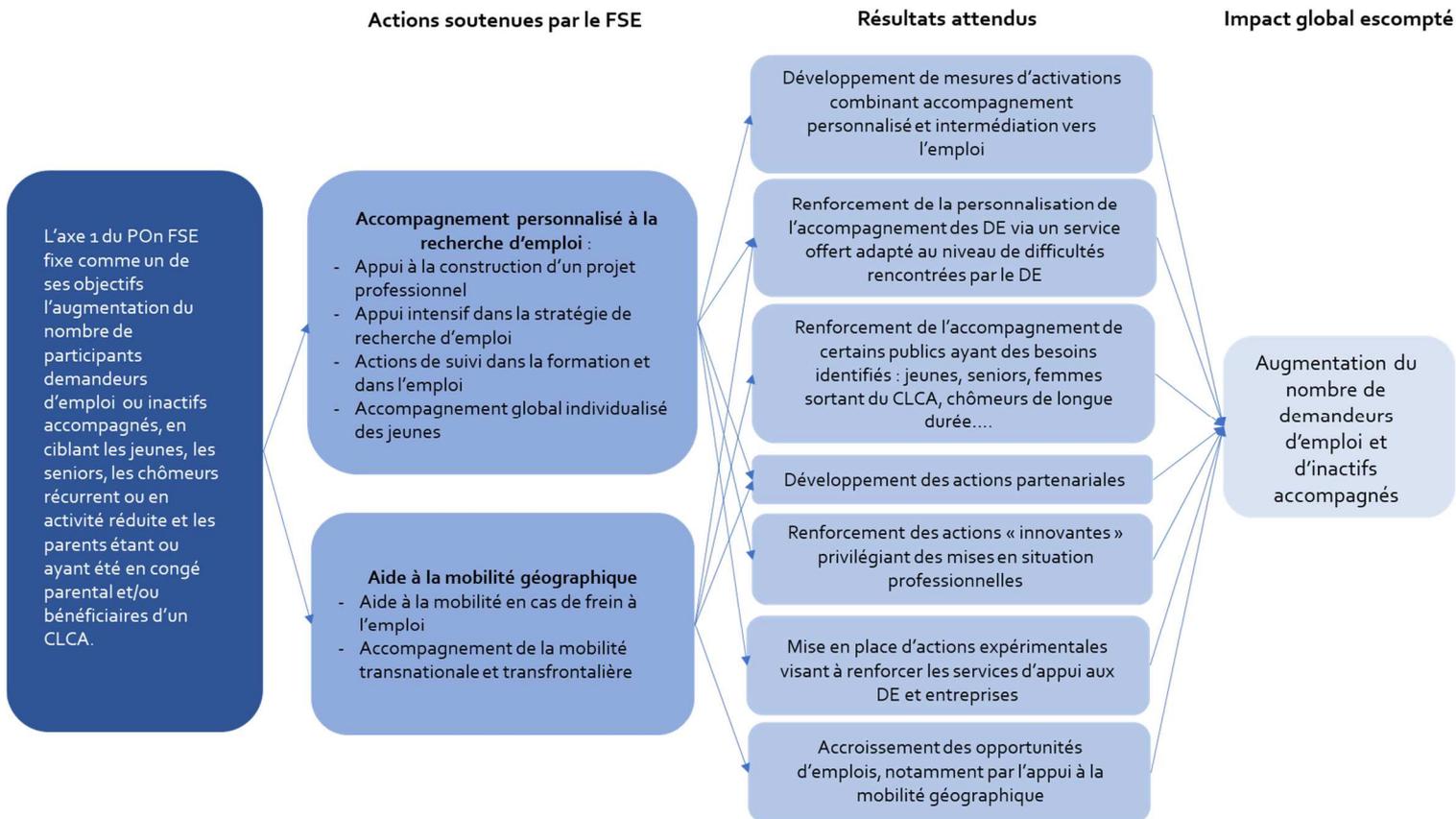


FIGURE 6 : DIAGRAMME LOGIQUE D'IMPACT SYNTHETIQUE DE LA PRIORITE D'INVESTISSEMENT 8.1 DU PON

III. 2. Les opérations financées et les bénéficiaires

Panorama général et coûts comparés des opérations

Données de programmation et de mise en œuvre : chiffres-clés (2014-2019)



Coût total programmé : 292,7 M€, soit 47 % de l'axe 1
Total des dépenses réalisées : 110,2 M€
Total des dépenses certifiées : 97,5 M€
885 opérations programmées
Coût moyen par opération : 330 737 €
Coût moyen par participant : 504 €

Données participants : chiffres-clés



357 439 participants ont pris part à un total de 817 opérations sur la PI 8.1, soit un nombre moyen de 438 participants par opération. La PI 8.1 rassemble ainsi plus de trois quarts des participants de l'axe 1 (76%, hors PI 8.7) et 58% des opérations de l'axe 1 (hors PI 8.7).

A l'entrée :

- 87% sont demandeurs d'emploi
- 9% sont inactifs
- 90% ont moins de 30 ans

A la sortie :

- 43% sont en emploi et 7% en formation
- 5% ont obtenu une qualification

Les tableaux présentés en pages suivantes renseignent sur la répartition des opérations de la PI 8.1 par région/volet national en termes de nombre d'opérations, coût total programmé et nombre de participants. Il apparaît notamment que :

- **50% du montant programmé sur la PI 8.1 est dédié au Volet national du FSE.** Si le nombre d'opérations semble relativement peu élevé (68 opérations, soit 8% des opérations programmées), celles-ci représentent pourtant la moitié des coûts programmés avec près de 146 M€ dédiés à la prise en charge de 218 918 participants, soit 61% de l'ensemble des participants de la PI 8.1. Parmi ces opérations, 65 sont portées par Pôle Emploi dont 36 relèvent de l'Accompagnement Intensif des jeunes (AIJ). Ce dispositif représente 85% du coût total programmé et 97% des participants du volet national de la PI 8.1. Les autres opérations du volet national relèvent principalement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi (25 opérations, 9% du coût total programmé sur ce volet).⁶

⁶ A noter que la Garantie jeune, en tant que dispositif national, n'est pas financé par le FSE au titre du volet national de la PI 8.1, mais apparaît dans quelques régions et pour des volumes limités (2 opérations en Bretagne pour un total de 84 K€ et 9 en Poitou Charentes pour un total d'1 M€). L'IEJ est majoritairement financé par l'axe 1 de l'IEJ, pour un total de 170 M€ sur la période.

- **La première région en termes de coût total programmé est l’Ile-de-France**, qui bénéficie de 18% des crédits de la PI 8.1, pour 11% des opérations (soit un coût moyen par opération plus élevé que la moyenne) et 11% des participants (soit un coût moyen par participant plus élevé que la moyenne). Ces coûts moyens élevés sont à considérer à l’aune des types d’opérations programmées, à savoir essentiellement des opérations d’accompagnement des demandeurs d’emploi (48% des opérations mises en œuvre dans la région Ile-de-France) et des opérations liées à la mobilité géographique (28%), deux types dont les coûts moyens par opération (respectivement 393 939€ et 443 684€) sont supérieurs à la moyenne observée sur l’ensemble de la PI (330 737€). De plus, en considérant uniquement le nombre de participants dans l’ensemble des Régions (volet national FSE exclu), la **Région Ile-de-France cumule 29% des participants au titre de la PI 8.1**.
- La stratégie a été différente en Nouvelle-Aquitaine par exemple, où le nombre d’opérations est très élevé (120 opérations) mais d’envergure plus modeste (en nombre de participants et en coût total). **Cumulant 14% de l’ensemble des opérations au titre de la PI 8.1**, le montant programmé représente comparativement 5% des crédits. Cette spécificité réside dans la variété des 120 opérations programmées et des coûts moindres qui leur sont associés.

FIGURE 7 : REPARTITION PAR REGION DES OPERATIONS ET DES PARTICIPANTS DE LA PI 8.1

Région	Nombre opérations	CT programmé	Nombre participants
Auvergne-Rhône-Alpes	94	7,5 M€	8 092
Bourgogne-Franche-Comté	62	8,3 M€	9 325
Bretagne	116	12,7 M€	14 759
Centre-Val de Loire	26	3,1 M€	1 925
Corse	5	0,3 M€	178
Grand-Est	85	7,7 M€	12 537
Hauts-de-France	57	12,5 M€	12 635
Ile-de-France	93	53,1 M€	39 772
Normandie	50	8,8 M€	12 824
Nouvelle Aquitaine	120	14,2 M€	12 577
Occitanie	51	6,7 M€	6 080
PACA	38	9,7 M€	5 256
Pays de la Loire	20	2,3 M€	2 561
Volet national du FSE	68	145,8 M€	218 918
Total général	885	292,7 M€	357 439

FIGURE 8 : REPARTITION PAR REGION DES OPERATIONS ET DES PARTICIPANTS DE LA PI 8.1, EN %

Région	Nombre opérations	CT programmé	Nombre participants
Auvergne-Rhône-Alpes	11%	3%	2%
Bourgogne-Franche-Comté	7%	3%	3%
Bretagne	13%	4%	4%
Centre-Val de Loire	3%	1%	1%
Corse	1%	0%	0%
Grand-Est	10%	3%	4%
Hauts-de-France	6%	4%	4%

Ile-de-France	11%	18%	11%
Normandie	6%	3%	4%
Nouvelle Aquitaine	14%	5%	4%
Occitanie	6%	2%	2%
PACA	4%	3%	1%
Pays de la Loire	2%	1%	1%
Volet national du FSE	8%	50%	61%
Total général	100%	100%	100%

Les opérations de la PI 8.1 ont été recodées en catégories à partir des informations renseignées dans MDFSE. Considérant le nombre d'opérations mises en œuvre (cf. tableau ci-dessous), les principales catégories sont celles de l'accompagnement des jeunes en Emploi d'Avenir⁷ (286 opérations au total), de l'insertion des jeunes (dispositifs locaux et nationaux – AIJ et GJ : 241 + 40 opérations) et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi sans distinction de publics (166 opérations).

Les coûts moyens par opération sont extrêmement variables selon le type d'opération, en lien avec le nombre de participants concernés (ex. dispositifs nationaux d'insertion des jeunes, à l'instar de la Garantie jeunes ou de l'Accompagnement intensif des jeunes).

De même, les coûts moyens par participant varient fortement d'une catégorie à l'autre : de 400€ environ pour les opérations d'insertion des jeunes, la mobilité géographique ou l'accompagnement des Emplois d'Avenir à 2 500€ pour les opérations d'insertion des séniors.

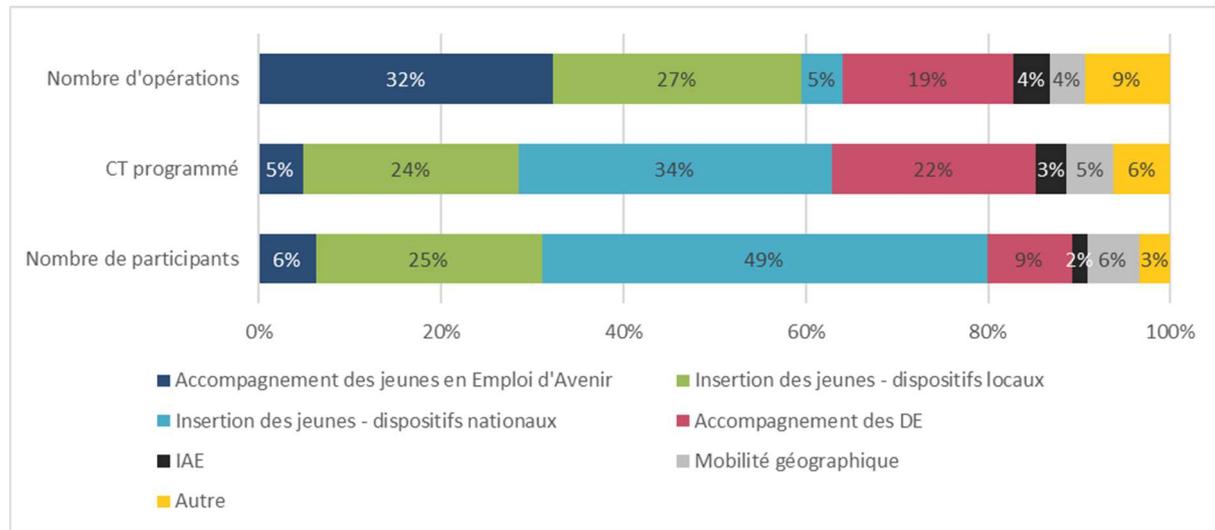
FIGURE 9 : CARACTERISTIQUES DES OPERATIONS FINANCEES

Type d'opérations	Nombre d'opérations	Coût moyen par opération	Coût moyen par participant*
Accompagnement des jeunes en Emploi d'Avenir	286	49 865 €	454 €
Insertion des jeunes - dispositifs locaux	241	286 974 €	456 €
Accompagnement des DE	166	393 939 €	964 €
Insertion des jeunes - dispositifs nationaux (AIJ, GJ)	40	2 517 165 €	418 €
IAE	35	284 841 €	1 313 €
Mobilité géographique	34	443 684 €	401 €
Parrainage	27	171 311 €	550 €
Formation des DE	24	332 181 €	1 415 €
Insertion des TH	21	169 571 €	1 048 €
Insertion des Séniors	4	191 708 €	2 511 €
Actions à destination des acteurs	1	210 637 €	-
Autre	6	168 109 €	379 €
Total PI 8.1	885	330 737 €	504 €

* Calculé à partir du coût total certifié, sur la base des opérations terminées ayant des participants.

⁷ Les emplois d'avenir ont été supprimés au 1er janvier 2018 (sauf contrats en cours).

FIGURE 10 : NOMBRE D'OPÉRATIONS, NOMBRE DE PARTICIPANTS ET DONNEES FINANCIERES SELON LES PRINCIPAUX TYPES D'OPÉRATIONS



Les opérations d’accompagnement des jeunes en Emploi d’Avenir se caractérisent par un faible nombre de participants par opération. Cette catégorie regroupe en effet 32% des opérations mais seulement 6% des participants et 5% du coût total programmé. A l’inverse, les dispositifs nationaux d’insertion des jeunes, portées par le volet national du FSE, représentent peu d’opérations mais concernent près de 50% des participants de la PI 8.1 et plus du tiers du coût total programmé.

Caractéristiques des bénéficiaires

Les acteurs du Service public de l’emploi sont les premiers bénéficiaires de la PI 8.1, notamment Pôle Emploi, qui porte en particulier l’AIJ (61% des participants) et les Missions Locales (ML), qui portent la GJ (18%). Les autres bénéficiaires relèvent principalement de l’IAE, du milieu associatif ou encore sont des collectivités locales, des organismes consulaires ou des syndicats. Plus marginalement, des opérations sont portées par des OPCA/O (2 opérations) ou sont mises en œuvre dans le cadre de PLIE (2 opérations).

Les coûts moyens par opération sont extrêmement variables selon le type de bénéficiaire, en lien avec le nombre de participants et le type d’opérations concerné (ex. dispositifs nationaux portés par Pôle Emploi touchant un très grand nombre de participants, PLIE, opérations portées par des OPCA vs. accompagnement des jeunes en Emploi d’Avenir portées par les ML par exemple).

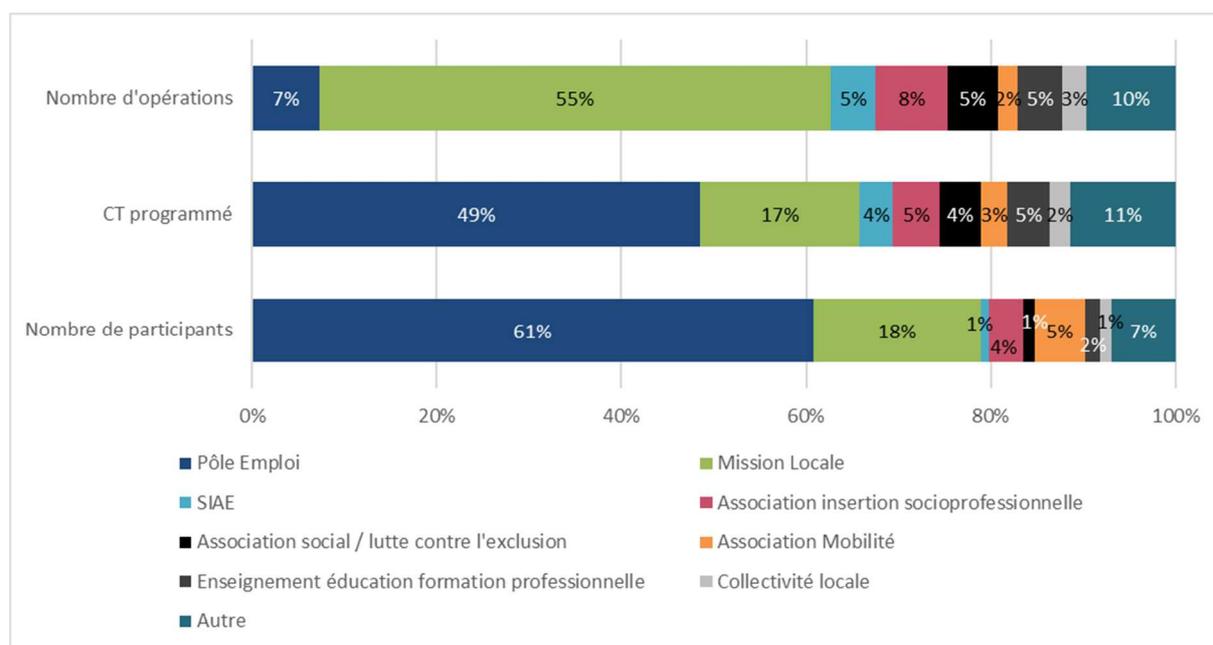
De même, les coûts moyens par participant varient fortement d’une catégorie de bénéficiaire à l’autre : de 300 € environ pour les CCI, CMA et chambres d’agriculture ou les associations liées à la mobilité (plateformes mobilité, auto-école sociales...) à 2 000 € pour les SIAE ou 3 000 € pour les OPCA/O.

FIGURE 11 : VOLUMETRIE ET COÛTS DES OPERATIONS, SELON LES TYPES DE BENEFICIAIRES

	Nombre d'opérations	Nombre de participants	Coût moyen par opération	Coût moyen par participant*
Pôle Emploi	64	217 332	2 220 062 €	420 €
Mission Locale	491	64 674	102 559 €	486 €
Cap Emploi	3	266	127 007 €	699 €
SIAE	43	3 245	247 217 €	2 210 €
Associations insertion socioprofessionnelle	69	13 474	217 870 €	600 €
Associations social / lutte contre l'exclusion	48	4 392	270 238 €	1 051 €
Associations Mobilité	19	19 572	433 779 €	374 €
Associations sport/culture/jeunesse	12	1 031	360 374 €	3 063 €
Enseignement éducation formation professionnelle	43	5 495	314 942 €	1 283 €
Réseau CRE	10	850	229 531 €	1 605 €
Entreprenariat (hors grands réseaux)	4	2 046	405 410 €	- €
Collectivité locale	23	4 736	284 548 €	782 €
Consulaire	13	5 775	311 718 €	284 €
Syndicat	18	2 743	210 621 €	794 €
OPCA	2	1 487	3 613 015 €	3 063 €
PLIE	2 ⁸	8 187	2 993 644 €	- €
Autre	21	2 134	172 326 €	561 €
Total	885	357 439	330 737 €	504 €

* Calculé à partir du coût total certifié, sur la base des opérations terminées ayant des participants

FIGURE 12 : VOLUMETRIE DES OPERATIONS, DES PARTICIPANTS ET COÛTS, PAR TYPE DE BENEFICIAIRES, EN %



⁸ Les PLIE apparaissent de manière marginale dans la programmation de l'axe 1 (en l'occurrence ici deux opérations d'accompagnement des DE portées par un même PLIE en Ile de France), ayant été plus généralement financés au titre de l'axe 3. Le coût moyen par participant n'est pas calculé car ces deux opérations n'étaient pas achevées à la date de l'extraction des données.

La prise en compte des dimensions « mobilité » et « immersion »

La mention de la mobilité professionnelle dans le titre de la PI 8.1⁹ s'inscrit dans une volonté de personnalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi avec des prestations spécifiques répondant aux besoins identifiés de certains publics : jeunes, seniors, femmes, chômeurs en activité réduite subie ou récurrents. L'appui à la mobilité géographique et les outils comme l'immersion ou la mise en situation professionnelle font écho à cet enjeu d'intermédiation vers l'emploi. La dimension de la mobilité géographique, dans le cadre de cette PI 8.1, est conçue pour accompagner les personnes pour lesquelles la mobilité est un frein à l'accès à l'emploi.

Pour autant, la question de la mobilité géographique est abordée de façon disparate selon les régions. Même si cette dimension reste globalement peu investie sur l'ensemble du territoire, certaines régions se démarquent toutefois par une implication plus significative en la matière, notamment en effectifs de participants : l'Ile-de-France (11 627), le Nord-Pas de Calais (4 850), PACA (2 734) et la Haute-Normandie (2 223). Au total, 34 opérations ont été financées au titre de la mobilité géographique, portées par 16 opérateurs. Certains d'entre-eux prédominent sur cet aspect comme Wimoov dont 9 opérations ont été financées au titre de la mobilité géographique en PACA, Ile-de-France et Hauts-de-France¹⁰. L'étude de cas réalisée sur l'action portée par Wimoov illustre que ce levier peut constituer une réponse efficace aux problématiques d'accès à l'emploi.

L'aspect immersion en entreprise, comme la mobilité, ne sont toutefois généralement pas abordées comme des dimensions devant faire l'objet d'opérations spécifiques, mais comme des composantes d'actions plus globales d'accompagnement vers l'emploi. De ce fait ces dimensions peuvent être présentes dans certaines actions (Ex au sein de la Garantie jeune ou d'autres opérations portées par les Missions Locales notamment). Les appels à projets diffusés dans les régions ne ciblent donc pas spécifiquement ces deux dimensions. Les immersions sont ainsi perçues comme « *des étapes dans un parcours d'accompagnement vers l'emploi* » (DIRECCTE Occitanie) et pouvant avoir « *une existence indépendante du FSE* » (DIRECCTE Lorraine), tandis que les actions de « mobilité » ne peuvent être prises en compte qu'à la condition d'une finalité explicite d'accès à l'emploi ou à la formation.

“

L'immersion et la mobilité sont proposées sur la 8.1 mais ça ne fait pas l'objet d'AAP spécifique. On a une approche transversale, qualitative et financière, dossier par dossier.

Extrait d'un entretien la DIRECCTE PACA

Sur la mobilité et l'immersion, nous n'avons pas vraiment d'indicateurs là-dessus, ce n'est pas une préoccupation de notre encadrement et on a donc peu de suivi là-dessus.

Extrait d'un entretien la DIRECCTE Hauts-de-France

Il y a quelques actions en rapport avec la mobilité mais ni immersion, ni mise en situation.

Extrait d'un entretien la DIRECCTE Franche-Comté

”

⁹ Cf. POn 2014, p.49 « l'accès à l'emploi pour les demandeurs d'emploi et les personnes inactives, notamment les chômeurs de longue durée et les personnes qui se trouvent les plus éloignées du marché du travail, également grâce à des initiatives locales en faveur de l'emploi et au soutien à la mobilité professionnelle ».

¹⁰ Wimoov est une association née en 1995 qui s'est développée pour attendre aujourd'hui 25 plateformes de mobilité sur 9 régions de France. Le FSE a été un **outil important dans le développement de l'association**. Le premier cofinancement date de 2008-2009 et chaque ouverture de plateforme fait l'objet d'une sollicitation du FSE. Pour le PO 2007-2013, 5 dossiers étaient déposés par an. Une quinzaine sont déposés par an actuellement. Le FSE, qui représente entre 18% et 20% des ressources de la structure, est totalement intégré dans le développement économique de Wimoov.

La mobilité est prise en compte mais le problème est que les opérations sont éligibles seulement si la finalité est l'insertion sociale ou professionnelle. Il s'agit de se servir de la mobilité comme un moyen de lever des freins mais on ne peut pas proposer une opération fondée sur la mobilité pour elle seule. C'est quelque chose à assouplir et c'est en bonne voie a priori dans le futur programme.

Extrait d'un entretien avec la DIRECCTE Auvergne

Cette problématique est soulevée des deux côtés de l'action, DIRECCTE et opérateur¹¹.



La DIRECCTE Ile-de-France ne voulait pas trop financer au début [en 2014], ils ne voyaient pas suffisamment le lien entre mobilité et emploi et il a fallu plusieurs réunions pour leur faire comprendre que lever les freins à la mobilité amener les gens vers l'emploi. [...] La vision de la DIRECCTE Ile-de-France est aussi restrictive sur le public, uniquement les demandeurs d'emploi. Ce n'est pas le cas en PACA ou en Normandie par exemple. [...] De notre côté, nous sommes soulagés de voir la volonté de décloisonner les actions dans le projet FSE+ mais nous regrettons qu'il n'y a toujours pas de mention de « conseil en mobilité » qui permettrait d'élargir le prisme de l'action.



Extrait d'un entretien avec des responsables de Wimoov

Les DIRECCTE perçoivent donc l'intérêt de travailler les dimensions de la mobilité et de l'immersion mais celles-ci doivent être considérées dans la transversalité d'une démarche d'accès vers l'emploi, et non comme des problématiques à traiter à travers des opérations spécifiques. C'est d'ailleurs ce que confirme l'une des études de cas (ML Lyon) dont le mode d'action (accompagnement renforcé des jeunes très en difficulté) intègre effectivement des séquences de mise en situation en entreprise, sans pour autant que cela ne constitue la composante exclusive de l'action. Par ailleurs, on constate que lorsque les opérations ont pour objet principal la mobilité (sous forme de diagnostic et d'accompagnement, notamment), elles se traduisent par des taux de retour à l'emploi nettement inférieurs aux autres modalités d'action.

III. 3. Le profil des participants à l'entrée de la PI 8.1

Les caractéristiques des publics sur la PI 8.1 reflètent en grande partie le public cible spécifique visé par le PON, à savoir les demandeurs d'emploi et les personnes inactives, en ciblant les moins qualifiés, les jeunes, les seniors, les chômeurs récurrents ou en activité réduite, et les parents ayant été en congé parental et/ou bénéficiaire d'un CLCA. Néanmoins, une très large majorité des participants aux actions sont des jeunes, en raison d'une priorité donnée de fait (et plus particulièrement dans le volet national) à cette tranche d'âge très défavorisée sur le marché du travail.

- 75% des participants aux opérations ont moins de 25 ans, la proportion des moins de 30 ans atteignant 90%. Sur le volet national, ces proportions sont respectivement de 82% (moins de 25 ans) et 98% (moins de 30 ans), en lien avec la mise en œuvre de l'AIJ ; contre 64% de moins de 25 ans et 76% de moins de 30 ans sur le volet déconcentré. La surreprésentation

¹¹ Voir la monographie sur l'opération Wimoov.

des publics jeunes s'explique dans certains territoires par des AAP destinés spécifiquement aux Missions Locales (ex : PACA).

- Les seniors, représentent moins de 1% des participants : 0.4% sur le volet national et 2.9% sur le volet déconcentré.
- La moyenne d'âge des inactifs participants est de 25 ans.
- 43% des participants sur la 8.1 ont un niveau de qualification CITE 0-2, c'est-à-dire n'excédant pas le premier cycle de l'enseignement secondaire (niveau collège),
- Près de 9 sur 10 sont en situation de chômage à leur entrée en opération, reflétant le public cible principal de la PI 8.1, 12% d'entre eux sont chômeurs depuis plus de 12 mois.
- 17% des participants résident en QPV (contre 8% sur la PI 8.3 et 19% sur la PI 10.1).

FIGURE 13 : CARACTERISTIQUES DES PARTICIPANTS DE LA PI 8.1, A L'ENTREE EN OPERATION

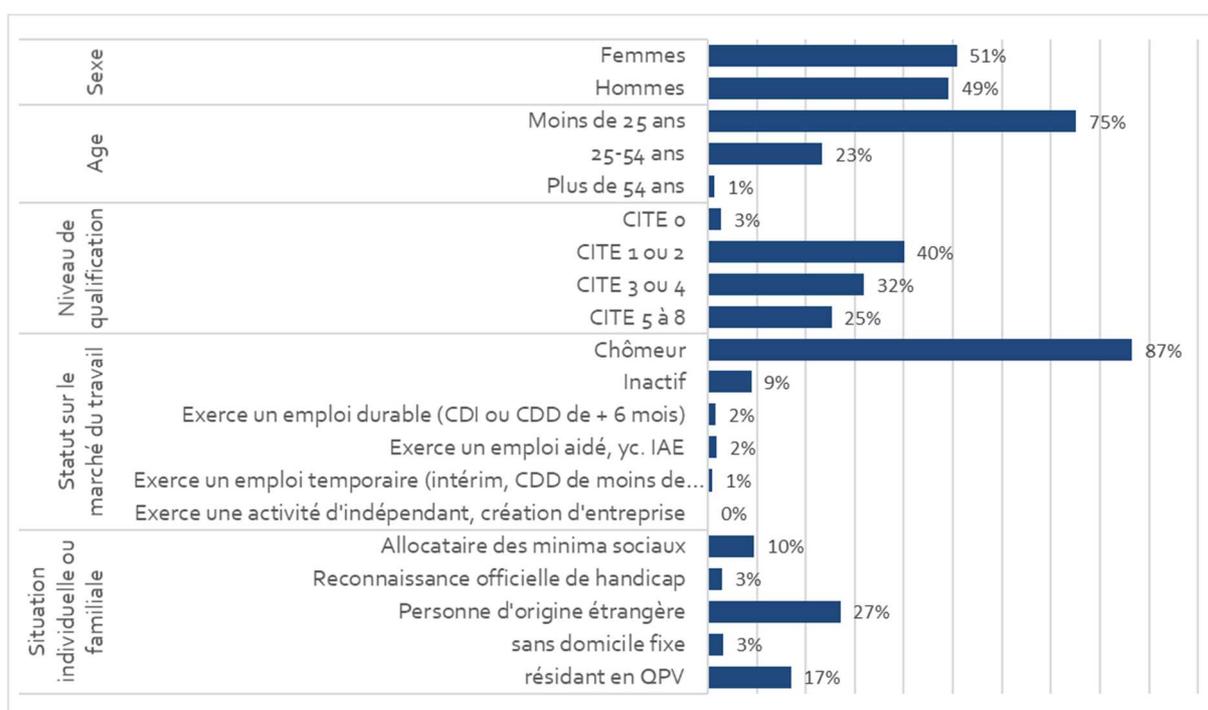
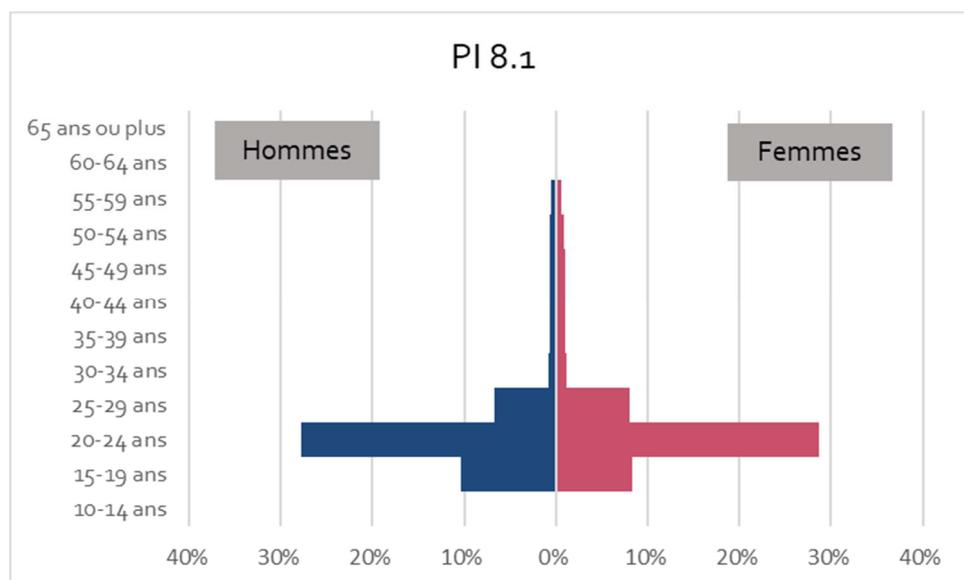


FIGURE 14 : PI 8.1 - PYRAMIDE DES AGES DES PARTICIPANTS



Les entretiens menés auprès des DIRECCTE confirment que les appels à projets lancés dans le cadre de la programmation 2014-2020 sur la PI 8.1 visent les publics cibles mais principalement au travers d’AAP **très généraux et non pas spécifiques à des publics particuliers**. Dans plusieurs territoires, les AAP lancés sur la période par les autorités de gestion déléguées étaient largement inspirés de la programmation précédente, afin de s’assurer d’un démarrage rapide des opérations et de l’atteinte des objectifs en termes de publics à accompagner (ex : Grand Est). Cela se traduit par le choix de recourir à des AAP permanents ouverts.

“

Il y a tout ce qu’il fallait dans le POn pour les publics spécifiques, sans trou dans la raquette ; mais ensuite se pose la capacité des porteurs de projets à aller vers certains types de publics.

Extrait d’un entretien avec la DIRECCTE Auvergne

”

Ainsi, les appels à projets (AAP) destinés spécifiquement à un public restent rares. Quelques-uns destinés spécifiquement aux publics féminins ont été déployés mais sans que les porteurs de projet ne s’en saisissent à la hauteur des espérances des autorités de gestion (ex : Région Ile-de-France).

Concernant les publics seniors, aucun AAP spécifique sur ce public n’a été déployé sur l’axe 1 et très peu de dispositifs spécifiques ont été identifiés. Selon les autorités de gestion, ces publics sont plus difficiles à capter que les publics jeunes malgré des enjeux importants observés en termes de chômage des plus de 50 ans. De ce fait, les opérateurs potentiels perçoivent également le risque de non atteinte des objectifs, rares sont ceux faisant des publics seniors leur cœur de cible. Ce constat s’inscrit dans un contexte plus global de priorisation de l’action publique en direction des publics jeunes, depuis de nombreuses années.

“

C'est un grand regret, malgré les enjeux et la problématique du vieillissement, rien n'est sorti, ça n'intéresse personne.

Extrait d'un entretien avec la DIRECCTE Auvergne Rhône-Alpes

”

Quelques projets visant spécifiquement les seniors ont néanmoins vu le jour : La DIRECCTE Centre Val de Loire a monté avec le réseau des BGE le dispositif « Parcours Clés Senior » s'adressant aux plus de 50 ans mettant en lien entreprises et seniors demandeurs d'emploi, projet traduisant une problématique très marquée sur le territoire.

III. 4. Les incidences de la mise en place de l'IEJ dans les régions concernées

Dans les territoires concernés¹², les effets de la mise en place de l'IEJ sur le déploiement de la PI 8.1 sont avérés, même si ces effets restent délicats à objectiver sur un plan quantitatif. Si l'IEJ permet de renforcer le soutien aux jeunes NEET et de promouvoir des formes d'accompagnement plus innovantes, il crée un effet de concurrence avec les projets financés par le FSE au titre de cette PI.

Cette concurrence est induite par la différence des taux de financement des actions, elle influence également la typologie des publics accompagnés.

Une forte attractivité de l'IEJ au détriment du FSE

Certaines DIRECCTE comme dans les Hauts-de-France/Nord, l'Île-de-France (où l'IEJ concerne uniquement la Seine-Saint-Denis) et la Normandie saluent l'attractivité de l'IEJ et les possibilités de ce programme pour l'accompagnement des jeunes du territoire. Cette attractivité réside, selon les interlocuteurs, dans un taux d'intervention très incitatif de 92%, la possibilité de soutenir des projets plus innovants, l'ouverture à une action plus globale dépassant la seule problématique de l'insertion professionnelle.

“

L'IEJ fonctionne du feu de Dieu sur les territoires concernés. On est à 120% de programmation, ça marche très bien car il y a un effet innovant qui se démarque de l'axe 1 [du FSE]. C'est souvent des projets plus sympas, moins classiques, où il est plus facile de faire sortir des idées nouvelles.

Extrait d'un entretien avec la DIRECCTE PACA

C'est seulement la Seine-Saint-Denis qui est concernée par l'IEJ en Île-de-France. Les possibilités d'intervention sont conséquentes et supérieures aux possibilités de l'axe 1 du FSE. C'est vrai que l'IEJ a permis, grâce à son cadre d'intervention, d'avoir des programmes innovants sur le département de la Seine-Saint-Denis et d'avoir une action plus large, pas seulement concentrée sur l'insertion professionnelle. Les opérateurs de l'IEJ se sont bien saisi cette possibilité. Le nombre de projets est limité, il y en a 9 sur la dernière programmation mais ils sont à forte valeur ajoutée.

Extrait d'un entretien avec la DIRECCTE Île-de-France

”

¹² 16 territoires étaient éligibles à l'IEJ: 13 régions / anciens périmètres (Aquitaine, Auvergne, Centre, Champagne-Ardenne, Guadeloupe, Guyane, Haute-Normandie, Languedoc-Roussillon, Martinique, Mayotte, Nord Pas-de-Calais, Picardie et la Réunion)- et 3 départements (Bouches-du-Rhône, Haute-Garonne et Seine Saint-Denis).

Dans les territoires éligibles à l'IEJ, les projets ciblant les jeunes seront plus enclins à solliciter ce fonds plutôt que le FSE au titre de l'axe 1 du fait « d'un taux d'intervention important, plus simple à obtenir et à contrôler » (entretien DIRECCTE PACA). C'est avant tout sur cet aspect que s'applique l'effet de concurrence décrits par les DIRECCTE.

Une répartition des publics parfois induite par des logiques de financement

Entre les deux dispositifs, la répartition des publics se fait par spécificité avec une certaine logique financière. Les logiques d'intervention du FSE (POn Axe 1) et de l'IEJ visent, en théorie, la répartition suivante : les jeunes demandeurs d'emploi sans cumul de difficultés, moins éloignés de l'emploi sont orientés vers des projets financés par l'axe 1, et les NEETs³³ sont orientés vers des projets bénéficiant de l'IEJ sur les territoires éligibles. En pratique, et au-delà des atouts susmentionnés de l'IEJ, les enjeux de financement optimal des opérateurs et de consommation des crédits peuvent prendre le pas sur les considérations liées à l'adéquation entre l'offre et les besoins des publics.

“ *Oui, on oriente les publics dans le but de consommer les crédits. Les dotations sont vraiment conséquentes sur l'IEJ et le FSE avec des cibles conséquentes. On a poussé pour atteindre les objectifs donc c'est plus par ce biais que des actions ont été entreprises, plus que sur les besoins des publics. Nous sommes davantage sur « comment faire pour consommer les crédits et atteindre les publics cibles, et financer les missions locales » que sur la réflexion des articulations entre opérateurs. La logique financière a pris le pas sur le reste. .*

Extrait d'un entretien avec la DIRECCTE Hauts-de-France Nord

La programmation de la PI 8.1 a pâti de cette concurrence : dès que les participants avaient moins de 25 ans, ils étaient orientés vers des projets IEJ, dans un but financier. ”

Extrait d'un entretien avec la DIRECCTE Haute-Normandie

La répartition des publics, dans certains cas, sur le critère de l'âge plutôt que la situation de l'individu au regard de l'emploi par ailleurs peut être induite par la pression de l'atteinte des objectifs, conditionnant le maintien des crédits dans le cadre de performance³⁴). Cette approche interroge au sens où elle peut se traduire par des orientations vers des projets qui ne sont pas nécessairement les plus adaptés à la situation.

³³ Les NEETs correspondant aux jeunes qui ont terminé leur scolarité initiale et qui ne sont ni en emploi, ni en formation, ni en étude (NEET-Neither in Employment or in Education and Training). Cette catégorie englobe une diversité de situations : jeunes diplômés, jeunes sortants du système scolaire sans diplôme ou sortis précocement, jeunes « décrocheurs », jeunes demandeurs d'emploi, etc.

³⁴ Le cadre de performance est une disposition adoptée dans le POn 2014/2020 qui assortit l'allocation de la totalité des crédits de la maquette financière à l'atteinte d'objectifs quantitatifs, en 2018 et en 2023. Le nombre de jeunes de moins de 25 ans accompagnés est l'une de ces valeurs cible. Cette cible a fait l'objet d'un réajustement fin 2017 pour prendre en compte la montée en charge de l'IEJ.

Un effet variable selon l'articulation avec la Région

Rappel :

La DGEFP est autorité de coordination de l'IEJ en France et autorité de gestion du PON IEJ. Le programme national est composé de deux volets :

- Un volet central géré par la DGEFP et finançant 13 dispositifs nationaux
- Un volet déconcentré dont les Préfets de région sont AG déléguée sur les territoires, mise en œuvre par les DIRECCTE à travers des appels à projets

Les Conseils régionaux sont AG pour les 12 POR FEDER-FSE-IEJ. Les territoires éligibles à l'IEJ ont donc pu cumuler des fonds du PON et de leur POR (à l'exception de la Guyane, La Réunion, Mayotte et les Bouches-du-Rhône où la gestion des fonds IEJ était confié à l'Etat).¹

L'intensité de l'effet concurrentiel entre P.I 8.1 de l'axe 1 et IEJ est dépendante de la qualité de l'articulation des orientations politiques à l'échelle des régions, voire des relations entre DIRECCTE et Régions. Trois cas de figure ont été observés :

- La centralisation accrue dans une région non-modifiée, comme en PACA, où l'enveloppe de l'IEJ est gérée en intégralité par la DIRECCTE après abandon de cette prérogative par le Conseil régional. La gestion intégrale des fonds permet de faciliter la mise en place d'une complémentarité d'actions évitant les doublons et les concurrences entre dispositifs proches ;
- L'absence de coordination, observée en Occitanie. A noter que seul le territoire Languedoc-Roussillon est concerné par l'IEJ. Un net effet de concurrence est décrit par l'interlocuteur, ainsi qu'un regret de l'absence de complémentarité. La répartition des rôles entre la Région et la DIRECCTE avant la fusion est dite « brutale » et « n'ayant pas laissé de la place pour la concertation ou une collaboration positive » ;
- L'usage normalisé des lignes de partage, comme c'est le cas pour la DIRECCTE Hauts-de-France (NPC). A savoir que la ligne de partage avec la Région sur l'IEJ renvoie aux publics qui entrent dans la compétence de la Région (apprentis, étudiants, etc.) et à ceux qui entrent dans le cadre des compétences de l'Etat. Cette articulation par publics est décrite comme « presque automatisée aujourd'hui » par l'interlocuteur de la DIRECCTE.

III. 5. Les effets de l'intervention du FSE

Les effets sur l'offre de services aux publics

Pour Pôle Emploi, désigné comme organisme intermédiaire à l'occasion du POn 2014-2020, le FSE et l'IEJ ont permis de déployer une stratégie commune au niveau national¹⁵ et de structurer un process homogène sur l'ensemble du territoire. Le choix a été de mettre la focale sur les jeunes, en cohérence avec la stratégie européenne en optant pour un dispositif nouveau ne faisant pas déjà partie de l'offre de service de Pôle Emploi : l'AIJ. Parallèlement, à partir de 2018, Pôle Emploi a confié à ses délégations le portage de dispositifs territoriaux d'accompagnement (DTA) afin de répondre à des problématiques locales sur des thématiques spécifiques (ex : emploi des femmes en difficulté, accompagnement des projets de territoire...) dont plusieurs sont des expérimentations.

Pour les têtes de réseaux associatives, le FSE constitue une **opportunité de consolidation ou de développement de réseau mais également de pérennisation d'actions entreprises**, lesquelles peuvent profiter à un public plus important. Cette opportunité de développer ou de renforcer les réseaux permet de conforter l'ancrage des structures dans les territoires. Les têtes de réseaux associatives ont donc tout intérêt à encourager leurs structures adhérentes à solliciter ces fonds afin de proposer de nouvelles actions ou à pérenniser l'existant. Pour autant, leur stratégie est assez inégale en la matière. La mobilisation de crédits FSE par un nombre important de structures locales appartenant à un réseau ne se traduit pas ou ne résulte pas nécessairement d'une implication de la tête de réseau en appui de ses membres sur ce sujet (pour illustration, la Fédération Nationale des Centres d'Information sur les Droits des Femmes et des Familles (FNCIDFF) émarge au FSE pour des actions permettant de développer et promouvoir le réseau des CIDFF, alors que les structures locales émargent sur des actions territoriales, en cohérence avec les orientations nationales, sans forcément bénéficier du soutien technique de la Fédération Nationale). Ce constat suggère l'intérêt qu'il y aurait à tenter de mobiliser au plan national les réseaux les plus concernés par les priorités du POn afin de les soutenir dans leur rôle de relais d'information, d'appui technique, voire de mutualisation de trésorerie pour alléger financièrement les petites structures.

“

Il y a une logique d'opportunisme en essayant d'orienter et de mutualiser les chambres dans les démarches. Globalement, les nouvelles opérations sont lancées dans le cadre spécifique du FSE pour l'opportunité de financement.

Extrait d'un entretien avec CMA France

Le FSE permet surtout de conforter les interventions préexistantes du réseau et de conforter la structure des GEIQ qui était initialement très fragile. Aujourd'hui, les financements européens permettent un bon ancrage. Le FSE est une source de financement parmi d'autres qui a permis d'asseoir notre légitimité dans les territoires.

”

Extrait d'un entretien avec la FFGEIQ

Pour certains bénéficiaires, le FSE fait partie intégrante de leur stratégie de développement, voire en est le moteur, les plaçant dans une position de dépendance financière¹⁶. Malgré les contraintes sur la

¹⁵ Jusqu'à 2014, Pôle Emploi n'était pas organisé en organisme intermédiaire et la gestion du FSE était confiée aux délégations régionales.

¹⁶ Voir la monographie sur l'opération Wimoov.

trésorerie et la gestion, l'importance de ces fonds constitue une opportunité pour accroître l'activité, soit par un investissement humain plus important, soit par la dissémination du projet dans un autre territoire.



Les études de cas réalisées, même en nombre trop limité pour autoriser une généralisation robuste, **permettent de souligner des effets récurrents sur l'offre de service** induite par les financements du FSE.

La plus-value du FSE

- **Les co-financements du FSE permettent dans certains cas la mise en œuvre même d'opérations qui n'auraient pu exister sans cet apport déterminant.** C'est notamment le cas d'actions répondant à des besoins jusqu'à présent non couverts (Ex. actions en direction des seniors / BGE, action en direction des élèves issus de classes ULIS / GIP académique). Dans ces situations, l'apport du FSE en termes d'augmentation du nombre de publics accompagnés est avéré ;
- **Dans d'autres cas, le FSE permet un renforcement / développement de l'opération**, pouvant se traduire par une augmentation des publics (dissémination géographique de l'action, notamment. Ex. Wimoov) et plus généralement par **une intensification de l'accompagnement**, au bénéfice d'une efficacité accrue ;
- Cette intensification se traduit, de manière convergente, par la **combinaison d'approches individuelles et collectives, par une disponibilité et réactivité accrue des intervenants, ainsi que par une mobilisation plus soutenue du partenariat**, tant en amont de l'opération (prescription) qu'en aval (orientation) ;
- Certains opérateurs soulignent également **l'effet levier des financements FSE**, facilitant l'accès à d'autres-co-financements, avec par conséquent un effet sur l'amplification / intensification de l'opération ;
- Enfin, plusieurs opérateurs soulignent les effets induits en termes de rigueur de gestion et de pilotage de l'action, même si ces acquis se manifestent au prix de contraintes de justification et de reporting jugées démesurées.

Pour leur part, les DIRRECTE interrogées se disent globalement satisfaites de l'offre de service aux publics développée sur la PI 8.1 du FSE, que ce soit par l'attention à des publics spécifiques, la variété des modèles d'accompagnement (individuel ou collectif) ou la considération particulière pour la situation des jeunes et les publics défavorisés.

“

Oui, il y a tout ce qu'il fallait dans le POn pour les publics spécifiques, il y a « pas de trous dans la raquette », les jeunes ont bien été intégrés. [...] On apprécie beaucoup les accompagnements en mixage individuel/collectif, on le voit souvent dans les dossiers.

Extrait d'un entretien avec la DIRECCTE Auvergne

En tout cas, ça permet un effet levier important sur les publics défavorisés. Ce qui est certain c'est qu'il n'y aurait pas ces modalités de financements (et d'actions) sans le FSE POn et il est important de pousser les structures à se pencher sur des publics qui pourraient ne pas être concernés par des services publics.

Extrait d'un entretien avec la DIRECCTE Hauts-de-France

Le FSE répond aux besoins d'un certain public et c'est capital que l'Etat garde la main et ne laisse pas tout à la Région. Aujourd'hui, le FSE a un réel impact sur le territoire, que ce soit pour les jeunes ou les seniors chez nous.

”

Extrait d'un entretien avec la DIRECCTE Centre Val-de-Loire

Pour autant, ces mêmes DIRECCTE, ainsi que les têtes de réseau et bénéficiaires pointent toutefois des limites et points de vigilance pouvant nuire à l'offre de services développée grâce à ces fonds.

Les limites observées

- **La définition des publics cibles** : la vision et la définition des publics est parfois trop contraignante, « *trop directif, ce qui enlève des participants qui ne rentrent pas dans les critères d'éligibilité. Les critères sont parfois critiquables, par exemple : un jeune très éloigné de l'emploi mais possédant un emploi juste alimentaire très précaire ne peut être accompagné comme un NEET car il est en emploi* » (CMA France). Certains publics sont également insuffisamment ciblés, « *il s'agit particulièrement des seniors et des travailleurs en situation de handicap « pour lesquels on pourrait faire bien mieux* » (DIRECCTE Auvergne) ;
- **La charge administrative du FSE** : le temps passé sur la gestion et le reporting dédiés au FSE représente une charge importante pour les bénéficiaires qui regrettent « *de passer de plus de temps sur de l'administratif, au détriment des personnes que l'on pourrait accompagner* » (Entretien Wimoov) et de devoir « *consacrer autant de moyens humains pour l'administratif que pour l'accompagnement* » (Entretien PAIP Insertion Handicap). Un moindre temps dédié aux tâches administratives permettrait d'améliorer l'offre de services aux publics ;
- **Le manque de souplesse du PO** dont les dispositions ne sont pas forcément adaptées au contexte territorial, nécessitant une intervention beaucoup plus transversale. Dans les zones où la précarité est exacerbée, où les publics sont plus éloignés que prévus, « *il manque des étapes pour accompagner vers l'emploi. Il faut davantage d'accompagnement médico-social, mais aussi civique. On ne peut pas tout de suite les amener vers l'emploi. On a un taux de pauvreté délirant ici, y compris en centre-ville, l'accompagnement proposé dans le cadre de*

l'axe1 du POn est au-dessus des capacités d'une partie de nos publics. Donc il faut proposer les étapes précédentes » (DIRECCTE PACA). De même, le déploiement de l'axe 1 nécessite une dynamique au niveau local et la construction d'une dynamique partenariale au niveau de territoire et cela peut *« constituer une limite pour la coordination car il y a un manque de communication, même s'ils se connaissent. Il faudrait une recherche de coordination supérieure entre les acteurs publics pour compléter les parcours d'insertion »* (DIRECCTE IDF) ;

- **« L'effet millefeuille » et la lisibilité des dispositifs** : l'ensemble des acteurs a exprimé un trouble face *« au millefeuille de dispositifs pour les jeunes qui aboutit à une perte de lisibilité au niveau local pour les bénéficiaires de ces dispositifs »* (CMA France). *« il y a une vraie difficulté à la lisibilité sur l'offre d'accompagnement proposée car il existe une superposition des dispositifs ayant des modalités parfois similaires comme la Garantie jeunes et le PIC. En plus de l'offre globale de droit commun des Missions Locales et les services de prévention. Il y a trop de dispositifs qui se superposent et la coordination n'est pas au rendez-vous »* (DIRECCTE IDF) ;
- **Les effets du cloisonnement du POn sur l'inclusion (axe 3) et l'emploi (axe 1)** : le déploiement de l'offre de services aux publics pour la PI 8.1 présente la particularité d'un partage des projets entre inclusion et accès à l'emploi. Or, *« ce cloisonnement est artificiel car une même action peut entrer dans l'axe 1 et 3. Les actions sont donc saucissonnées pour entrer dans les cases. Une partie de l'action dans l'axe 1, l'autre dans la 3 »* (AVE). Le cloisonnement semble peu pertinent si l'on considère la continuité entre inclusion et emploi et le gain que pourrait représenter des actions articulant ces deux dimensions. Cela rejoint la remarque concernant le manque de souplesse du PO sur la nécessité de concevoir des actions avec davantage de transversalité.

Les effets en termes de nouvelles modalités d'intervention

Malgré l'existence et les résultats positifs de certains projets innovants ou expérimentaux¹⁷, *« aller sur des projets innovants, expérimentaux, ce n'est pas marqué sur l'axe 1 »* (DIRECCTE Franche-Comté). Cette affirmation résume une position globalement partagée par les DIRECCTE et les têtes de réseau, lesquelles **s'accordent sur les vertus de l'innovation, sur la nécessité de chercher de nouveaux moyens d'action, tout en pointant certaines limites** rendant le FSE relativement incompatible avec cet objectif :

- **Des contraintes financières trop importantes** : le FSE exige une trésorerie solide pour faire face aux délais dans les versements. Or, *« ce sont souvent les petites structures qui sont imaginatives, qui font de l'innovation et le FSE n'est pas compatible avec les petites structures »* (DIRECCTE Auvergne). *« Il y a une tension importante liée à la trésorerie des structures et ce critère de la trésorerie est important lors de l'instruction car ils doivent supporter la charge financière sur un temps long. D'où la difficulté d'avoir des projets innovants, les structures sont trop faibles financièrement »* (DIRECCTE IDF) ;

¹⁷ Voir l'étude de cas sur la PAIP Insertion-Handicap portée par le GIP de l'Académie de Toulouse.

- **Un impératif d'efficacité qui prime sur l'innovation**¹⁸: l'atteinte des objectifs fixés est la priorité pour le FSE, que ce soit pour les gestionnaires, comme pour les bénéficiaires. Les démarches d'innovation prennent en général un temps plus important et ne peuvent se construire sur le primat de la rentabilité financière. « *Pour se sécuriser, on reste sur rails et si on veut faire des choses innovantes, ça prend du temps* » (DIRECCTE Auvergne). « *Nous avons peu de projets innovants, bien moins qu'au début de la programmation. Les premiers AAP étaient assez ouverts et on avait une grosse diversité d'opérateurs, c'est beaucoup moins le cas aujourd'hui. Ce qu'on a gagné en efficacité, on l'a perdu sur la variété des opérateurs et des projets* » (DIRECCTE IDF) ;
- **Des questions de prérogatives et de définition**, d'autres acteurs pouvant être perçus comme plus légitimes. « *L'innovation c'est pour les Conseils régionaux, car nous c'est les gens éloignés de l'emploi. Il ne faut pas être utopiste et être pragmatique. On a des gens qui sortent du chômage, c'est déjà bien. On ne va pas leur demander d'innover. [...] L'innovation c'est le Conseil régional, donc le PO* » (DIRECCTE PACA). « *Pour le FSE, nous n'accordons pas de soutien particulier à l'innovation car il faudrait d'abord définir ce que c'est. Il y a des actions innovantes dans le cadre de l'IEJ mais je n'en identifie aucune de ce type dans le cadre de l'axe du FSE qui sert à financer des actions assez classiques* » (DIRECCTE Haute-Normandie) ;
- **Un mode de fonctionnement « par reconduction » laissant peu de place à la nouveauté** : le déploiement du FSE et la montée en charge au fil des AAP repose en grande partie sur la reconduction des opérations. Cela pose deux limites : la première étant que les « *AAP font surtout venir des structures qui ont été conventionnées par ailleurs dans une logique de reconduction d'année en année* » (DIRECCTE Franche-Comté), la seconde étant que la logique de reconduction est difficilement applicable à des opérations innovantes et/ou expérimentales qui se situent sur une logique d'innovation ponctuelle « *et pas dans une logique d'amélioration continue. Et quand ils sont dans une logique d'amélioration continue, les délais explosent et ce n'est pas jouable. La logique de financement par reconduction a pris le pas sur la logique d'expérimentation et d'innovation. [...] Un frein, c'est la reconduction, il faudrait pouvoir contraindre les structures à continuer, au fil des programmes, à être dans une démarche innovante, avec de la capitalisation et de la diffusion* » (DIRECCTE Hauts-de-France).

Les effets de la PI 8.1 sur la situation des participants

Sur la période 2014-2020, les deux tiers des participants (67%) ont suivi l'opération jusqu'à son terme et 5% ont obtenu une qualification. Le tiers restant a quitté l'opération avant le terme prévu, essentiellement pour des raisons de déménagement, décès ou autre (53%) ou parce qu'il a trouvé un emploi, une formation ou un stage (45%).

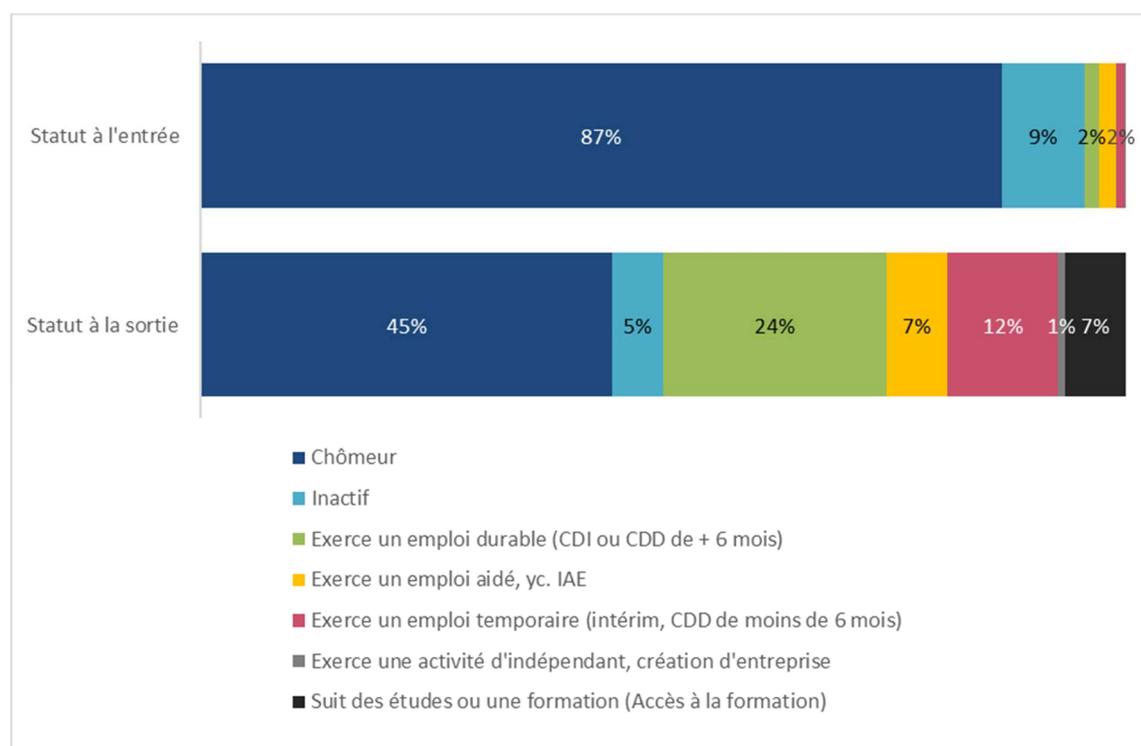
A la sortie des opérations, le taux de retour à l'emploi s'élève à 43% : 24% des participants accèdent ainsi à un emploi durable, 7% à un emploi aidé, 12% à un emploi temporaire et 1% à une

¹⁸ L'évaluation des projets expérimentaux et/ou innovants nationaux et/ou régionaux financés par l'IEJ entre 2014 et 2017, réalisée par Itinere Conseil en 2018 identifiait déjà cette inadéquation entre la conception des financements FSE-IEJ et la mise en œuvre de projets innovants même si certaines autorités de gestion avaient souhaité soutenir spécifiquement ce type de projets.

activité d'indépendant. Ils étaient 5% en emploi à l'entrée (dont 2% en emploi durable). Par ailleurs, 7% des participants accèdent à une formation à l'issue de l'opération.

La part de chômeurs passe ainsi de 87% à l'entrée à 45% à la sortie, et celle d'inactifs de 9% à 5%. Pour les participants chômeurs ou inactifs à l'entrée dans l'opération (soit 95% du public de la Pi 8.1), le taux de retour à l'emploi 6 mois après leur sortie s'élève à 59% (plus des deux tiers des emplois occupés étant des emplois temporaires); ce taux atteint 77% pour ceux qui étaient en emploi lors de leur entrée dans l'opération, 36% ayant vu leur situation sur le marché du travail s'améliorer¹⁹ (source : enquêtes à 6 mois 2019 – rapport Amnyos-Edater avril 2019).

FIGURE 15 : SITUATION DES PARTICIPANTS A LA SORTIE DES OPERATIONS DE LA PI 8.1

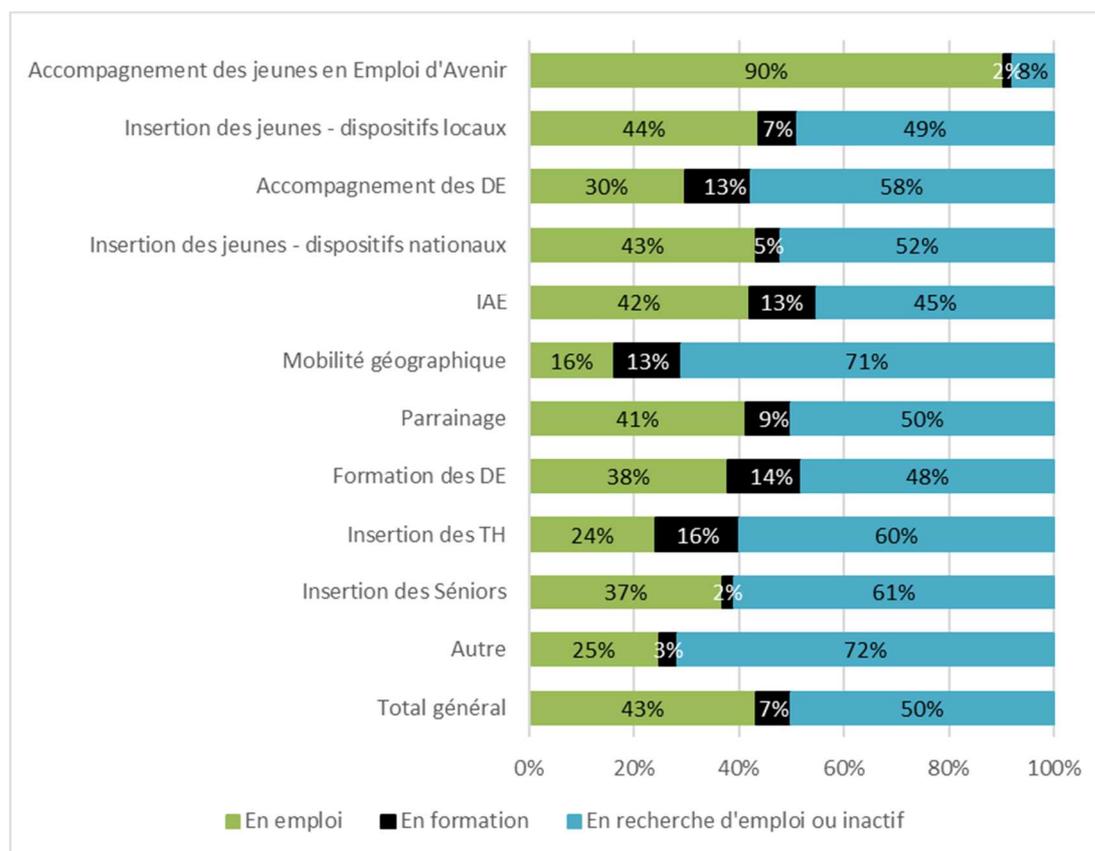


Le taux de retour à l'emploi est plus élevé pour les jeunes accompagnés dans le cadre de leur Emploi d'Avenir (9 sur 10 sont en emploi à la sortie de l'opération). Par ailleurs, environ 4 participants sur 10 accèdent à un emploi à la sortie parmi les bénéficiaires de l'IAE (4,2%) ou de dispositifs d'insertion des jeunes (locaux 4,4% ou nationaux 4,3%), ainsi que pour les bénéficiaires d'un parrainage (4,1%). Le taux d'accès à l'emploi des sortants d'opérations destinées à l'insertion des séniors est légèrement inférieur (3,7%).

Les taux d'accès à la formation sont plus élevés à la sortie des opérations de formation des demandeurs d'emploi (14%) ou d'insertion des travailleurs handicapés (16%), ainsi que pour les opérations d'accompagnement des demandeurs d'emploi, pour l'IAE et pour les opérations directement liées à la mobilité géographique (13%).

¹⁹ Passage d'un temps partiel subi à un temps complet, d'un emploi temporaire à un emploi durable, à un poste plus qualifié, à un poste exigeant davantage de responsabilité, promotion.

FIGURE 16 : SITUATION DES PARTICIPANTS A LA SORTIE PAR TYPE D'OPERATION DE LA PI 8.1



En termes de territoires, la carte qui suit (Fig. 11) met en évidence des spécificités régionales quant au statut des participants en sortie d'opération :

- Le taux d'accès à l'emploi apparaît plus favorable pour les sortants des régions Centre (81%), Pays-de-la-Loire (65%), Occitanie (61%) vs. 28% en Ile-de-France ou 36% en Bourgogne-Franche-Comté et Bretagne.
- Le taux d'accès à la formation est plus élevé en Corse (22%) et en Ile-de-France (13%), deux régions où les inactifs restent également plus nombreux en sortie d'opération.

Ces différences sont avant tout à mettre en lien avec les différents types d'opérations privilégiés par les régions. Ainsi, les opérations du type « accompagnement des jeunes en emploi d'avenir » sont plus nombreuses dans les régions Centre, Occitanie, Pays-de-la-Loire, et présentent un taux d'accès à l'emploi en sortie de 90% (cf. page précédente). A l'inverse, 83% des opérations en Bretagne sont des dispositifs locaux d'insertion des jeunes, associés à un taux de retour à l'emploi plus faible, de 44% mais dans la moyenne nationale.

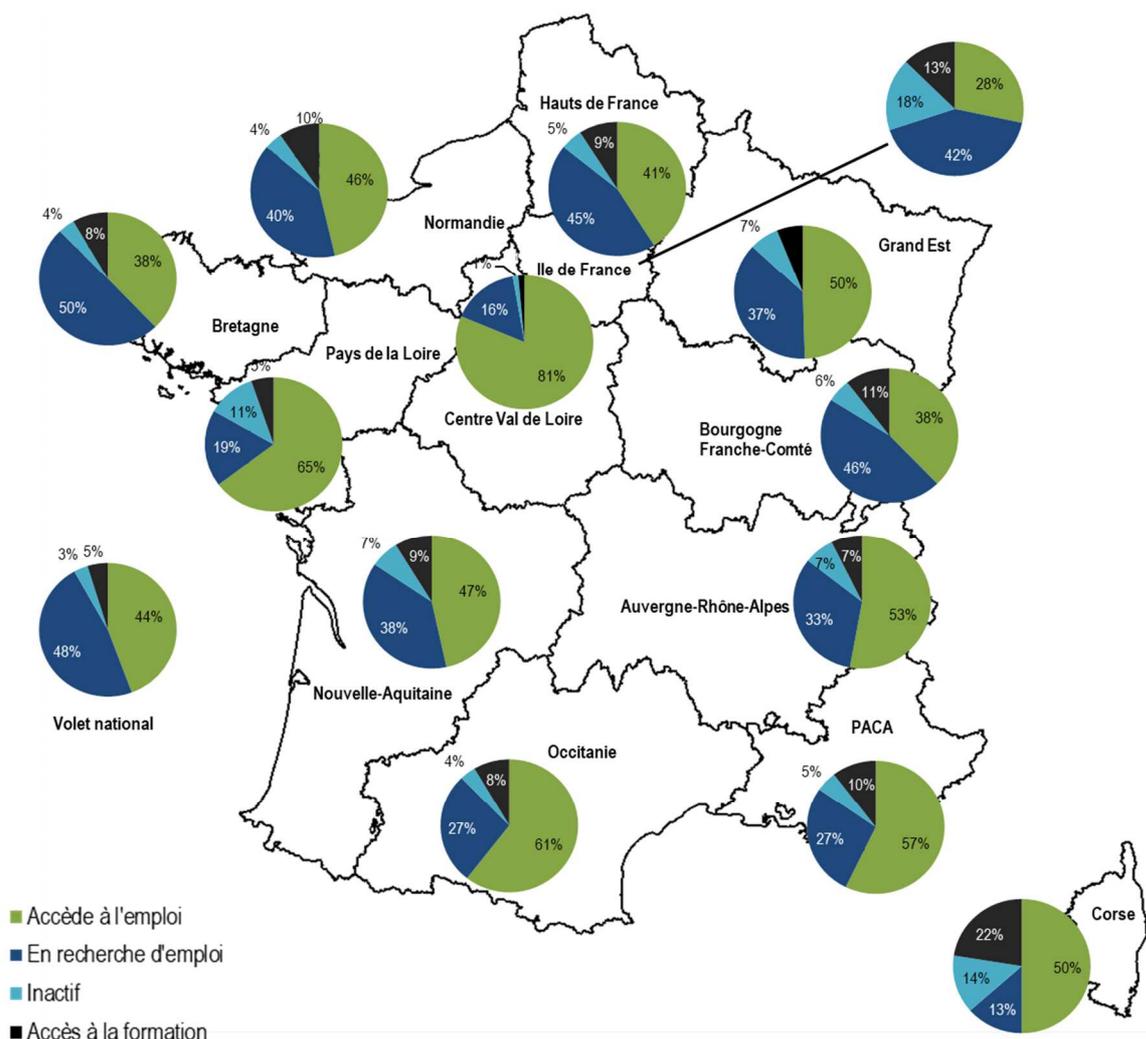


FIGURE 17 : STATUT DU PARTICIPANT A LA SORTIE, PAR REGION

Des indicateurs de mesure restrictifs au regard des acquis effectifs

Les études de cas menées auprès des porteurs de projet et des participants d'opérations de la PI 8.1 mettent en évidence d'autres effets de l'action du FSE sur le parcours des participants qui ne sont pas pris en compte dans les indicateurs de résultats quantitatifs. Ces indicateurs sont perçus comme trop exigeants et peu réalistes par les porteurs de projets, en particulier pour les publics très éloignés de l'emploi pour lesquels une entrée en emploi ou en formation n'est pas envisageable immédiatement, malgré des progrès importants. Les évolutions positives dans la situation des bénéficiaires liées à la remobilisation, la sortie de l'isolement à la suite d'une perte de confiance en soi, le gain d'autonomie sont fréquemment citées par les porteurs et les participants rencontrés, tout comme ces éléments ressortent des enquêtes à 6 mois²⁰. Ces apports sont confirmés par les

²⁰ 46% des participants indiquent que leur participation leur a permis de gagner en autonomie, 48% qu'elle leur a permis de reprendre confiance dans leurs capacités professionnelles, 43% qu'elle a joué un rôle dans la suite de leur parcours professionnel (taux le plus bas de l'ensemble des PI) (source : enquêtes à 6 mois 2019 – rapport Amnyos-Edater avril 2019).

entretiens réalisés avec des participants dans le cadre des études de cas. De manière récurrente, ceux-ci mettent en avant la disponibilité, la réactivité et la qualité humaine de l'accompagnement réalisé, qui sont autant de facteurs favorables à une amélioration progressive de la confiance en soi, pour des publics parfois très éloignés de l'emploi (Femmes au terme d'une longue période d'inactivité professionnelle, seniors DE n'ayant pas connu d'évolution de compétences, jeunes sans qualification méconnaissant les « codes sociaux » des milieux professionnels...).



Je suis devenue timide et renfermée, anxieuse. Je me sentais dévalorisée après 16 ans à la maison [...] J'ai énormément évolué en quelques mois, aujourd'hui, je sais gérer mes émotions, j'ai retrouvé la joie de vivre et maintenant je me sens capable de convaincre les employeurs ».

Extrait d'un entretien avec la participation à une action de soutien à la mobilité



III. 6. Les points clés sur la PI 8.1

Opérations	Bénéficiaires	Participants
<ul style="list-style-type: none"> • 50% du coût total programmé de la PI 8.1 est dédié au volet national du FSE (94 opérations, soit 8% du total, et 61% de l'ensemble des participants). La moitié des opérations de la P.I est programmée en Région Ile-de France. • Une majorité d'actions sont à destination des jeunes malgré une concurrence forte de l'IEJ sur les territoires éligibles. • La question de la mobilité et, plus encore, de l'immersion sont traitées de manière transversale dans les opérations financées. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les acteurs du SPE sont les premiers bénéficiaires de la PI 8.1, Pôle Emploi et les Missions Locales représentent 79% des participants, des moins de 25 ans en très grande majorité • Les autres bénéficiaires relèvent de l'IAE, du milieu associatif ou des collectives locales. • Les Directe ont majoritairement orienté les AAP à destination des opérateurs historiques ayant l'expérience de l'ingénierie du FSE. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les appels à projets lancés dans le cadre de la programmation 2014-2020 s'adressent aux publics cibles, via des AAP très généraux. • 3 participants sur 4 ont moins de 25 ans et près de 9 sur 10 sont chômeurs. • Seuls 1% des participants sont des seniors

Effets de la participation du FSE

- Du point de vue des acteurs, le FSE constitue **une opportunité de développement de réseau mais également de pérennisation ou amplification d'actions renforçant l'ancrage des bénéficiaires sur leur territoire d'intervention**. Toutefois, les têtes des réseaux associatives potentiellement bénéficiaires s'impliquent très diversement dans la mobilisation du FSE.
- **Le FSE permet également d'améliorer la qualité globale des actions conduites à travers un accompagnement plus renforcé des participants**, source de meilleurs résultats à la sortie selon les porteurs, et largement apprécié par les participants.
- Néanmoins, **les nombreuses exigences administratives du FSE peuvent parfois limiter la qualité de l'accompagnement** en raison d'un temps important passé au recueil des pièces justificatives et au reporting individuel. Ce constat est particulièrement sensible pour les structures de taille modeste.
- **Le manque de souplesse du PO** est fréquemment souligné, notamment vis-à-vis des publics les plus précaires pour lesquels un retour à l'emploi à court terme n'est pas envisageable.
- Sur l'accompagnement des demandeurs d'emploi, **le FSE n'est pas un outil favorisant l'innovation** pour l'ensemble des acteurs rencontrés. Les contraintes financières et les impératifs d'efficacité favorisent la continuité au détriment de l'innovation.

IV. L'ACCOMPAGNEMENT DES CREATEURS / REPRENEURS D'ENTREPRISE (PI 8.3)

IV. 1. *La problématique générale et la logique d'action du FSE*

Une problématique complexe qui nécessite d'améliorer la qualité et la lisibilité de l'offre d'accompagnement

L'entrepreneuriat est un phénomène complexe qui nécessite d'adopter une approche relativement large comprenant les facteurs qui influent la création / reprise d'entreprise (conditions du marché et cadre réglementaire, culture entrepreneuriale ou esprit d'entreprendre, conditions d'accès aux financements...) mais aussi le développement pérenne des entreprises nouvellement créées ou reprises. Les ressources mobilisées dans la revue de littérature relative à la création / reprise d'entreprises, convergent ainsi sur la nécessité de favoriser :

- **l'esprit d'entreprendre / le sens de l'initiative (dès la formation initiale) et de lutter activement contre les stéréotypes associés à l'entrepreneuriat** (Ex. l'image de l'entrepreneur solitaire, héroïque, isolé dans son parcours entrepreneuriat, qui est un obstacle à l'esprit d'entreprendre, notamment pour les publics éloignés de l'entrepreneuriat : les femmes, les jeunes, les demandeurs d'emploi, etc.) ;
- **l'accès à un accompagnement personnalisé et adapté aux besoins - pouvant être très variés** (besoins en lien avec l'individu, mais surtout en lien avec le projet et l'adéquation individu / projet) - **des porteurs de projet afin de stimuler la création /reprise d'entreprise ;**
- **le développement des entreprises nouvellement créées ou reprises durant les premières années qui restent les plus fragiles.**

Néanmoins, de nombreux déterminants – moins appréhendés et moins facilement mesurables - doivent également être pris en compte pour faciliter l'entrepreneuriat de certains publics (les jeunes, les femmes, les demandeurs d'emploi, les personnes issues de quartiers prioritaires de la politique de la ville...) pour lesquels la création / reprise d'entreprise s'avère plus délicate. :

En outre, l'accompagnement des créateurs / repreneurs d'entreprise en France est une « nébuleuse » du fait, d'une part, du foisonnement de l'offre et des acteurs en matière d'aides et de soutien à la création d'entreprise et, d'autre part, d'une demande très éclatée en termes de besoins d'assistance exprimés par les porteurs de projet²¹.

Il semble également nécessaire que toute politique visant à encourager l'entrepreneuriat :

- **mette l'accent sur la lisibilité de l'offre d'accompagnement** à destination des porteurs de projet ;
- **renforce la qualité des accompagnements proposés**, notamment en développant les compétences des accompagnateurs et en favorisant les bonnes pratiques.

²¹ Maëla P. (2002). L'accompagnement : une nébuleuse. Education permanente, n° 153. ; Cuzin, R. et Fayolle, A. (2006). Quel appui à la création d'entreprise ? L'Expansion Management Review, 120(1), pp.92-97.

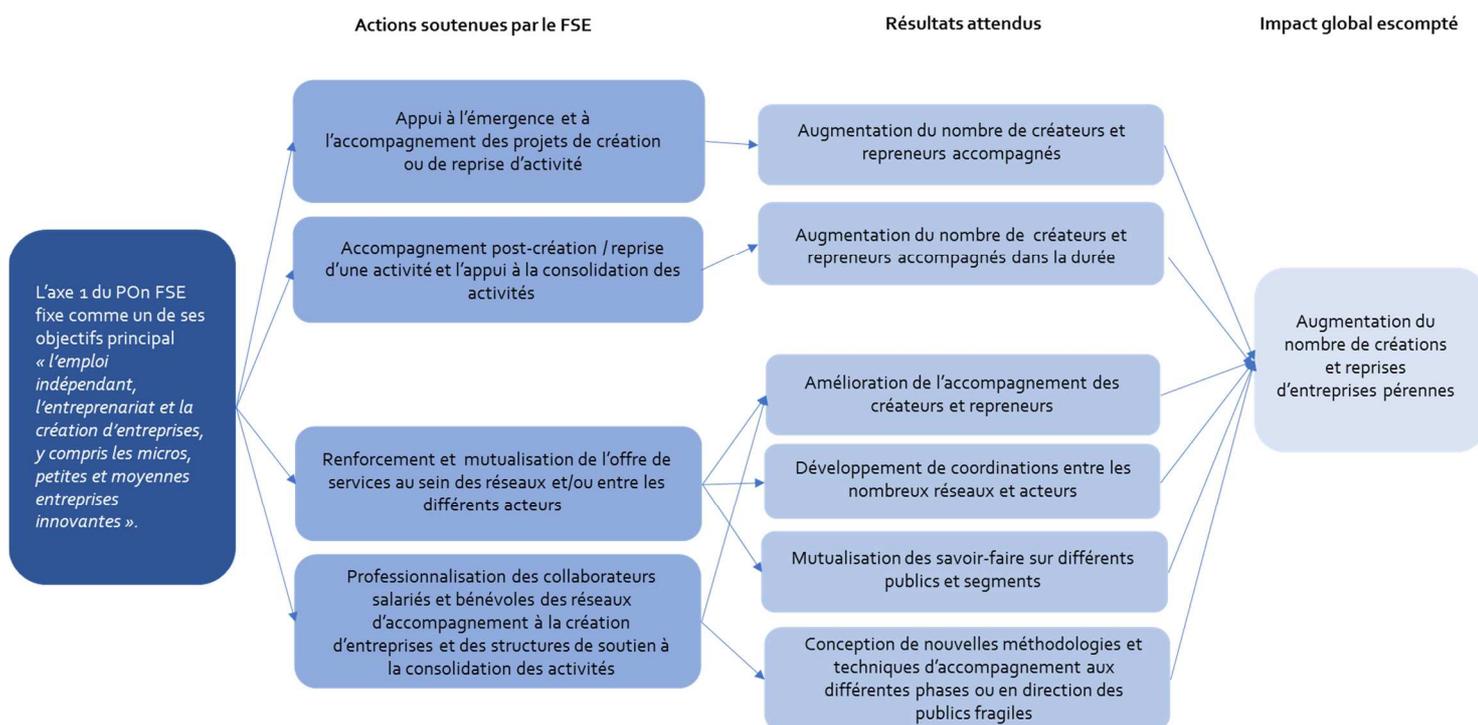
Théorie d'action de la priorité d'investissement 8.3.

A la lumière de ces constats, la théorie d'action sur laquelle se fonde la priorité d'investissement 8.3 du Programme opérationnel national du FSE semble **globalement cohérente avec la connaissance actuellement produite sur le sujet de l'entrepreneuriat**. En effet, le FSE soutient :

- à la fois des actions favorisant l'émergence de projets de création / reprise d'entreprise et des actions permettant d'accompagner les créateurs / repreneurs dans les premières années qui suivent la création / reprise. Ces actions visent notamment les publics pouvant rencontrer des obstacles spécifiques (demandeurs d'emploi, femmes, jeunes, QPV, etc.) ;
- des actions visant à renforcer et mutualiser l'offre de services au sein des réseaux et/ou entre les différents acteurs et des actions de professionnalisation des collaborateurs salariés et bénévoles des réseaux d'accompagnement à la création / reprise d'entreprise.

Le Diagramme Logique d'Impact (DLI) ci-dessous représente de manière schématique la logique d'action de la PI 8.3.

FIGURE 18 : DIAGRAMME LOGIQUE D'IMPACT DE LA PI 8.3



IV. 2. Les opérations financées et les bénéficiaires

Panorama général et coûts comparés des opérations

Données de programmation et de mise en œuvre : chiffres-clés (2014-2019)



Coût total programmé : 206,7 M€, soit 33 % de l'axe 1
Total des dépenses réalisées : 90,6 M€ (dont 57,5 M€ sur l'OS1 et 33,2 M€ sur l'OS2)²²
Total des dépenses certifiées : 84,8 M€ (dont 54,6 M€ sur l'OS1 et 30,2 M€ sur l'OS2)

463 opérations programmées (dont 412 sur l'OS1 et 51 sur l'OS2)
Coût moyen par opération : 446 489 € (soit 349 582 € sur l'OS1 et 1 229 349 € sur l'OS2)
Coût moyen par participant sur l'OS1 : 802 €

Données participants sur l'OS1 (« Augmenter le nombre de participants accompagnés ») : chiffres-clés



65 656 participants ont pris part à un total de 274 opérations sur la PI 8.3 (OS1), soit un nombre moyen de 240 participants par opération

A l'entrée :
65% étaient chômeurs, 11% inactifs
15% exerçaient une activité d'indépendant ou de création d'entreprise

A la sortie :

58% sont en emploi et 2% en formation
1% ont obtenu une qualification

Quelques **spécificités régionales** peuvent être soulignées²³ concernant cette priorité d'investissement :

- un volet national important : 40% du coût total (CT) programmé sur l'objectif spécifique 1 (OS 1 : « Augmenter le nombre de créateurs repreneurs accompagnés et consolider les structures dans la durée »), plus de 97% sur l'objectif spécifique 2 (OS2 : « Renforcer et mutualiser les pratiques d'accompagnement des créateurs et repreneurs pour en améliorer la qualité ») ;
- aucune opération n'a été menée sur la PI 8.3 en Ile-de-France ni en Corse, cela s'expliquant par les lignes de partage définies entre les PO national et régionaux ;
- deux régions enregistrent sur l'OS1 de relatifs importants volumes financiers (PACA : 13% du CT programmé et Hauts-de-France : 10% du CT programmé) mais relativement peu de participants au sens du FSE (PACA : 8% des participants). A l'inverse en Bretagne, le nombre d'opérations est très élevé (15% du national), pour un 6% du CT programmé et 17% des participants (opérations à plus faible coût, plutôt à destination de participants, au sens du FSE). En PACA, les opérations financées relèvent à 95% du dispositif NACRE et sont mises en œuvre par une diversité importante de bénéficiaires (cf. analyses en sections suivantes), tandis qu'en Bretagne, les opérations sont mises en œuvre en dehors des dispositifs ACCRE et NACRE et par des structures d'accompagnement à la CRE (grands réseaux et hors grands réseaux).

²² Pour mémoire, la PI 8.3 est structurée en deux objectifs spécifiques (OS 1 et OS2) dont les orientations sont précisées page 7.

²³ Ces données concernent les disparités régionales pouvant être constatées au nouveau des nouvelles régions fusionnées. Néanmoins, des différences existent à l'échelle des anciennes Régions puisque le PON concerne la période 2014-2020.

- par ailleurs sur l'OS1, les régions Centre-Val-de-Loire et Nouvelle-Aquitaine n'enregistrent pas de participants au sens du FSE (opérations à destination des acteurs uniquement) ;
- sur l'OS2, au niveau déconcentré, seules 5 régions enregistrent des opérations, en nombre peu élevé (15 au total) et avec des volumes financiers associés peu importants (200 000 à 600 000 €).

FIGURE 19 : REPARTITION PAR REGION DES OPERATIONS ET DES PARTICIPANTS DE LA PI 8.3

	OS1			OS2	
	Nombre opérations	CT programmé	Nombre participants	Nombre opérations	CT programmé
Auvergne-Rhône-Alpes	13	5,9 M€	542		
Bourgogne-Franche-Comté	32	7,6 M€	5 644	2	0,2 M€
Bretagne	62	8,6 M€	11 256	7	0,6 M€
Centre-Val de Loire	6	0,4 M€	-		
Grand-Est	53	8,3 M€	5 783	3	0,2 M€
Hauts-de-France	31	14,3 M€	6 504	1	0,3 M€
Normandie	21	2,6 M€	1 883		
Nouvelle Aquitaine	19	2,6 M€	-	2	0,3 M€
Occitanie	37	5,2 M€	3 578		
PACA	46	19,9 M€	5 408		
Pays de la Loire	28	12,3 M€	10 829		
Volet national du FSE	64	56,2 M€	14 229	36	61,1 M€
Total général	412	144,0 M€	65 656	51	62,7 M€

FIGURE 20 : REPARTITION PAR REGION DES OPERATIONS ET DES PARTICIPANTS ET DE LA PI 8.3 EN %

%	OS1			OS2	
	Nombre opérations	CT programmé	Nombre participants	Nombre opérations	CT programmé
Auvergne-Rhône-Alpes	3,2%	4,1%	0,8%		
Bourgogne-Franche-Comté	7,8%	5,3%	8,6%	3,9%	0,3%
Bretagne	15,0%	6,0%	17,1%	13,7%	1,0%
Centre-Val de Loire	1,5%	0,3%			
Grand-Est	12,9%	5,8%	8,8%	5,9%	0,3%
Hauts-de-France	7,5%	9,9%	9,9%	2,0%	0,5%
Normandie	5,1%	1,8%	2,9%		
Nouvelle Aquitaine	4,6%	1,8%		3,9%	0,4%
Occitanie	9,0%	3,6%	5,4%		
PACA	11,2%	13,8%	8,2%		
Pays de la Loire	6,8%	8,6%	16,5%		
Volet national du FSE	15,5%	39,1%	21,7%	70,6%	97,4%
Total général	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

FIGURE 21 : COUT TOTAL, NOMBRE DE PARTICIPANTS ET NOMBRE D'OPERATIONS PAR REGION (OS1)

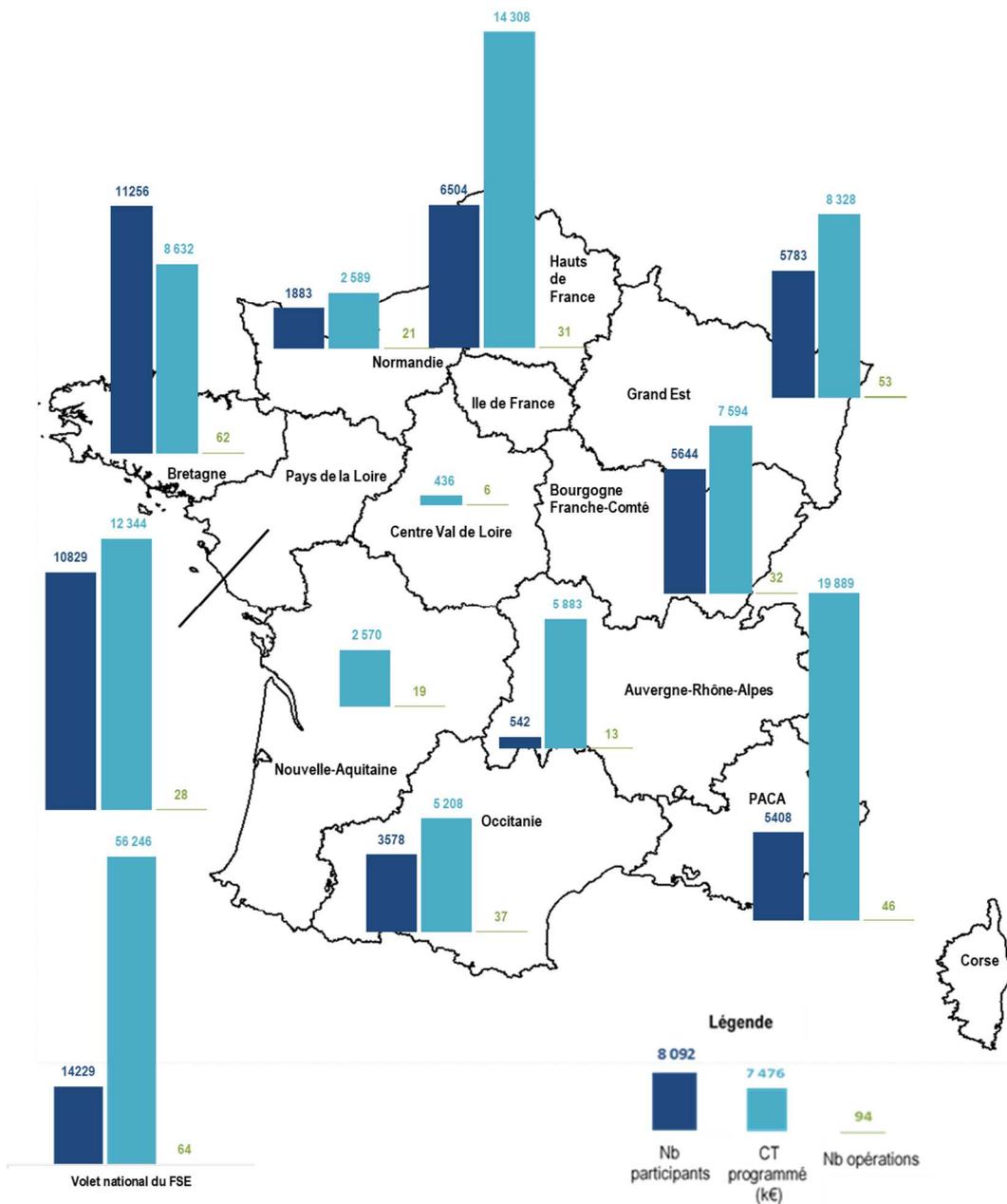
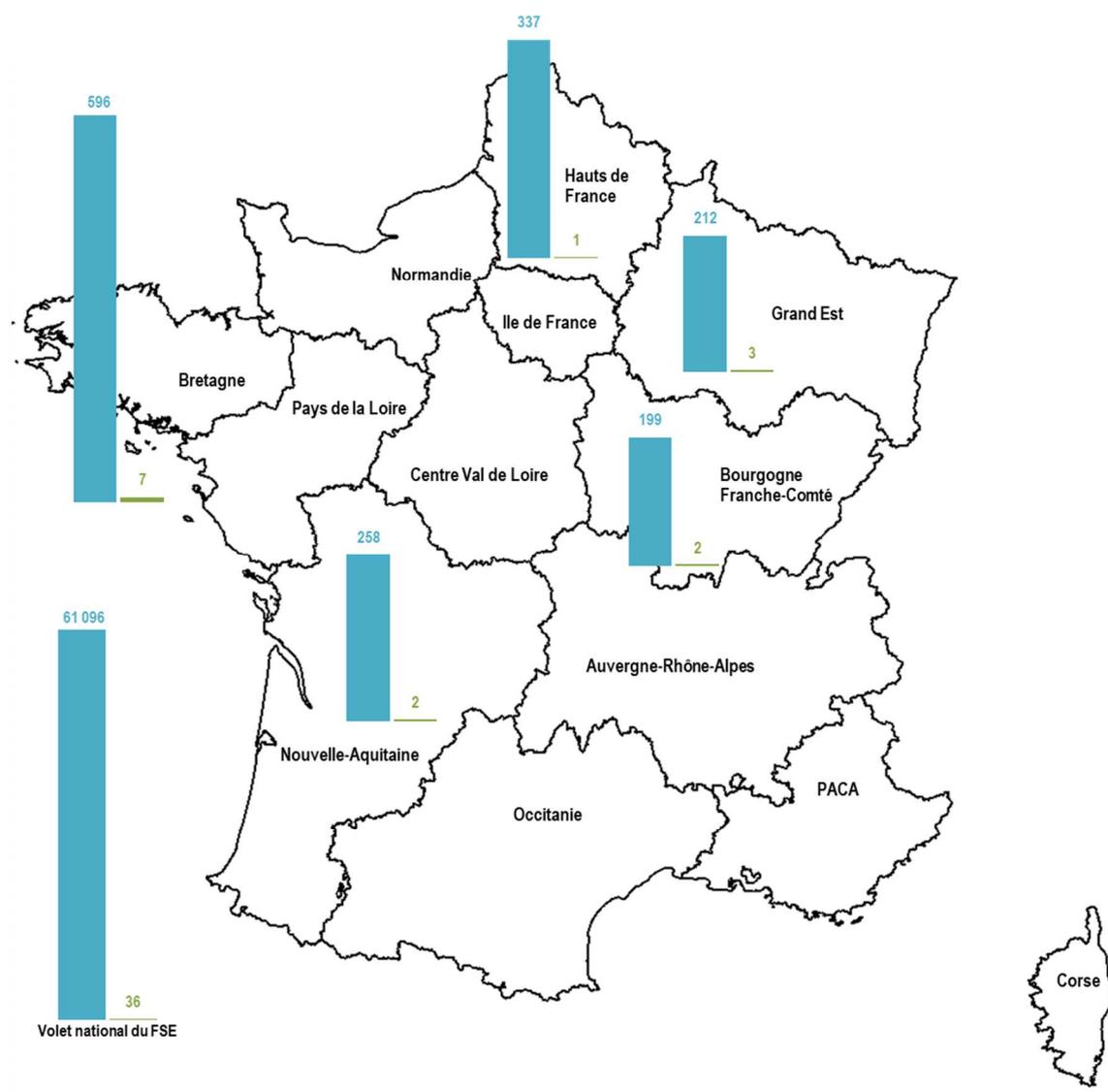


FIGURE 22 : COUT TOTAL ET NOMBRE D'OPERATIONS PAR REGIONS (OS2)



Caractéristiques des opérations financées

Sur l'OS₁, la grande majorité des opérations²⁴ sont des accompagnements à la création-reprise d'entreprise à destination de publics chômeurs (Accre) ou non (Nacre, autres dispositifs)²⁵. Le dispositif Accre représente environ 20% des opérations et des crédits de l'OS₁, pour un quart des participants environ ; 17 opérations (4%) relèvent du dispositif Nacre ; les « autres » types d'accompagnement englobent quant à eux les deux tiers de l'OS₁, s'agissant du coût total ou des participants. Le coût moyen par opération sur l'OS₁ est de 349 582€.

L'OS₁ comporte également 70 opérations de type « DLA » (dispositif local d'accompagnement), outil spécifique d'intervention de l'État permettant aux entreprises de l'économie sociale et solidaire

²⁴ Les opérations de la PI 8.3 ont été recodées en catégories à partir des informations renseignées dans MDFSE.

²⁵ Le dispositif d'Aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises (Accre) est un dispositif d'exonération de charges sociales pendant la première année d'exercice d'une entreprise nouvellement créée ou reprise. Le Nouvel accompagnement pour la création ou la reprise d'entreprise (Nacre) constitue quant à lui une aide au montage de projet de création ou de reprise d'entreprise, à sa structuration financière et au démarrage de l'activité.

de bénéficier d'accompagnements sur mesure afin de développer leurs activités, de les aider à se consolider et à créer ou pérenniser des emplois. Destinées aux acteurs, ces opérations ne comptabilisent pas de participants au sens du FSE.

Sur l'OS2, une opération sur 4 relève d'un DLA, les autres, également destinées aux acteurs, étant essentiellement des opérations portées par les réseaux d'aide à la création et reprise d'entreprise (BGE, Entreprendre, France Active, ADIE, AVISE, CMA...) et visant à leur professionnalisation.

Les volumes financiers concernés sont très variables (de 39 k€ à plus de 6 M€), selon que l'opération est portée localement ou par le volet national du FSE (coût moyen par opération sur l'OS2 : 1 229 349€). Le coût moyen d'une opération de type « DLA » sur l'OS1 est ainsi de 190 000 € environ, contre plus d'1 M€ sur l'OS2 (tous sauf 2 relevant du volet national du FSE).

Quelques exemples d'opérations à destination des acteurs sur l'OS2 :

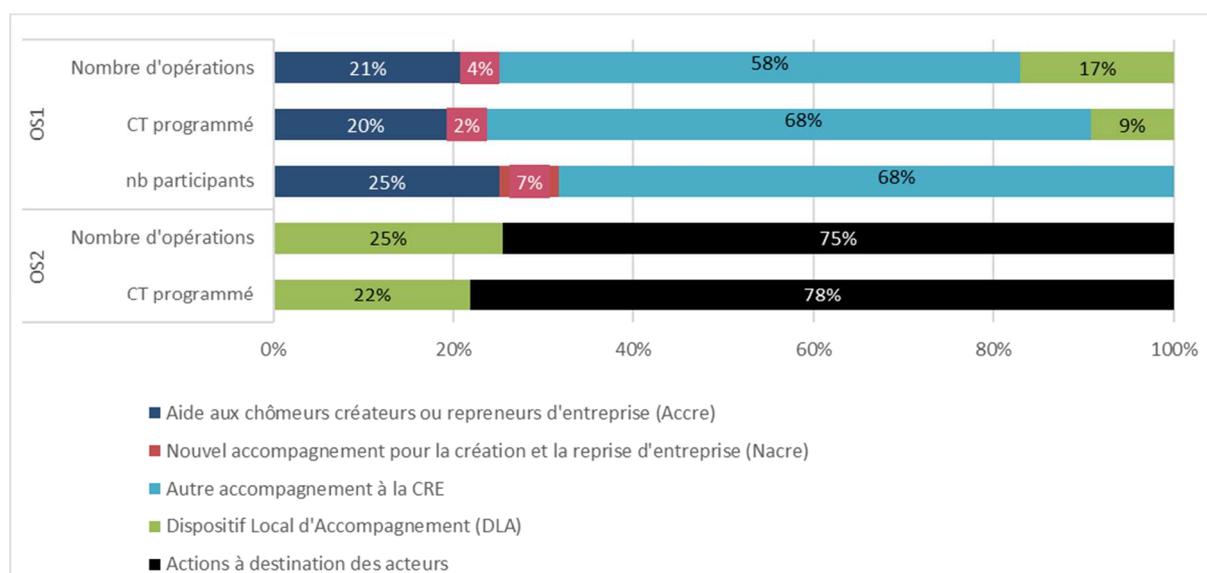
- ⇒ « Professionnalisation du réseau Adie d'accompagnement à la création d'entreprise », opération couvrant la période 2015-2017 et renouvelée pour la période 2018-2020, soit un montant total de 12 M environ. Opération relevant du volet national du FSE.
- ⇒ Des opérations plus localisées, portée par des organismes intermédiaires (OI), telles que « Faciliter la mise en réseau des acteurs de l'insertion économique et accompagner les acteurs dans leur démarche qualité » (portée par Lorraine Initiative et représentant un coût total de 42 k€) ou encore « Créer, animer, développer de nouvelles pratiques avec les réseaux et partenaires au service des créateurs » (portée par BGE Nièvre Yonne pour un coût total de 199K€).

FIGURE 23 : CARACTERISTIQUES DES OPERATIONS

	Type d'opérations	Nombre d'opérations	Coût moyen par opération	Coût moyen par participant*
OS1	Aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise (Accre)	86	341 781 €	761 €
	Nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise (Nacre)	17	181 510 €	565 €
	Autre accompagnement à la CRE	239	411 101 €	855 €
	Dispositif Local d'Accompagnement (DLA)	70	189 939 €	-
	Total OS1	412	349 582 €	802 €
OS2	Actions à destination des acteurs	38	1 288 794 €	-
	Dispositif Local d'Accompagnement (DLA)	13	1 055 589 €	-
	Total OS2	51	1 229 349 €	-
Total PI 8.3		463	446 489 €	-

*calculé à partir du coût total certifié, sur la base des opérations terminées ayant des participants

FIGURE 24 : CARACTERISTIQUES DES OPERATIONS, EN %



Caractéristiques des bénéficiaires

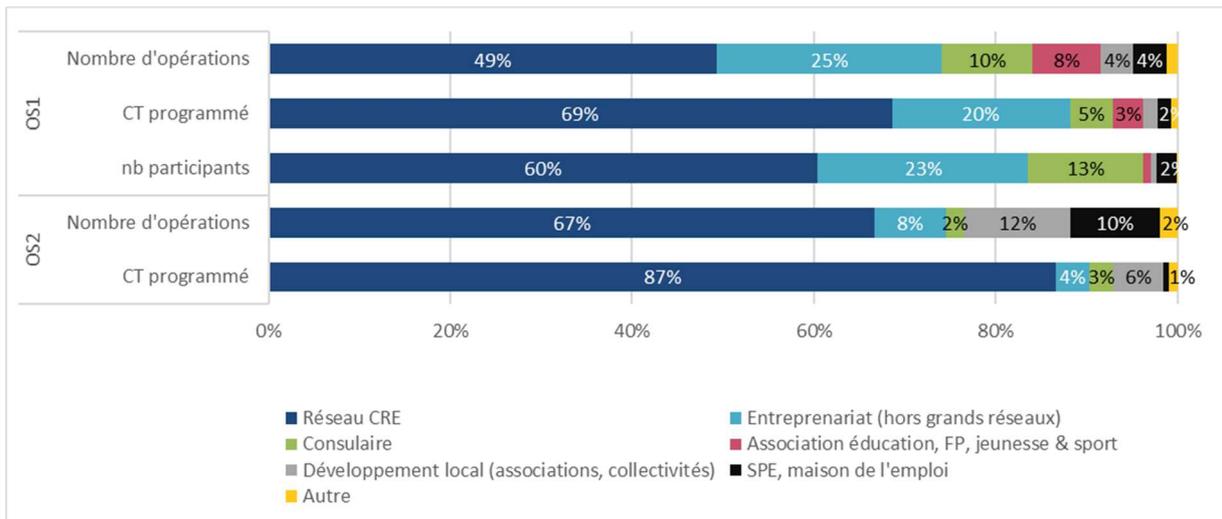
Les grands réseaux de la création-reprise d'entreprise sont les premiers bénéficiaires de la PI 8.3, sur l'OS1 comme sur l'OS2 (plus de la moitié des opérations, respectivement 69% à 87% des crédits programmés). Sur l'OS1, les autres bénéficiaires sont principalement d'autres structures de l'entreprenariat (hors réseaux) et les organismes consulaires. Sur l'OS2, les autres bénéficiaires sont des structures de développement local (associations, et y compris des collectivités territoriales). La catégorie « autres bénéficiaires » regroupe divers types de structures intervenant ponctuellement sur des opérations de la PI 8.3 (FJT, Scop dans le champ de l'habitat ou des énergies alternatives...).

FIGURE 25 : NOMBRE D'OPERATIONS ET COÛTS PAR TYPE DE BENEFICIAIRE

	Type d'opérateurs	Nombre d'opérations	Coût moyen par opération	Coût moyen par participant*
OS1	Réseau CRE	203	486 641 €	796 €
	Entreprenariat (hors grands réseaux)	102	276 485 €	1 074 €
	Consulaire	41	166 543 €	432 €
	Association éducation, FP, jeunesse & sport	31	154 508 €	341 €
	Développement local (associations, collectivités)	15	14,8 722 €	1 069 €
	SPE, maison de l'emploi	15	140 457 €	512 €
	Autre	5	216 492 €	4 943 €
	Total OS1		412	349 582 €
OS2	Réseau CRE	34	1 597 035 €	-
	Entreprenariat (hors grands réseaux)	4	568 629 €	-
	Consulaire	1	1 672 359 €	-
	Développement local (associations, collectivités)	6	581 593 €	-
	SPE, maison de l'emploi	5	68 270 €	-
	Autre	1	619 846 €	-
	Total OS2		51	1 229 349 €
Total PI 8.3		463	446 489 €	-

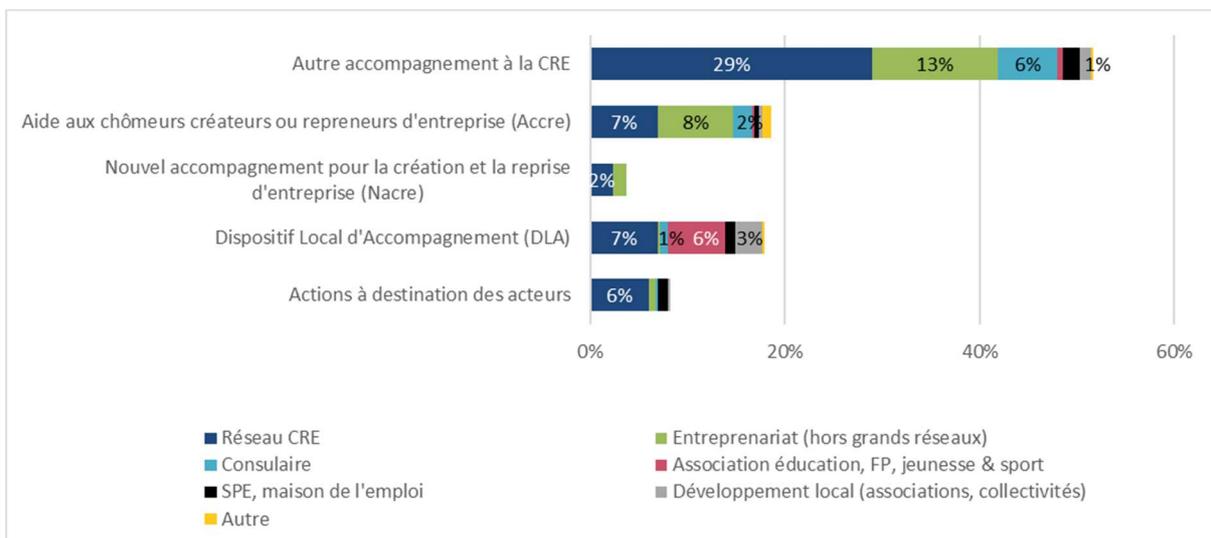
* Calculé à partir du coût total certifié, sur la base des opérations terminées ayant des participants

FIGURE 26 : OPERATIONS, PARTICIPANTS ET COUTS PAR TYPE DE BENEFICIAIRES, EN %



A noter : les DLA sont portés à la fois par les réseaux de la CRE mais aussi par des associations d'éducation populaire et des associations sportives, ainsi que, plus marginalement, par des structures de développement local et le SPE (3 ML, 2 MIFE). Par ailleurs, les opérations à destination des acteurs sont portées essentiellement par les réseaux et autres structures de la CRE mais aussi par des maisons de l'emploi (5 opérations).

FIGURE 27 : VENTILATION DES TYPES D'OPERATIONS PAR TYPE DE BENEFICIAIRES



Lecture : 29% des opérations relèvent des « autres accompagnements à la CRE » et sont portées par un des grands réseaux de la CRE

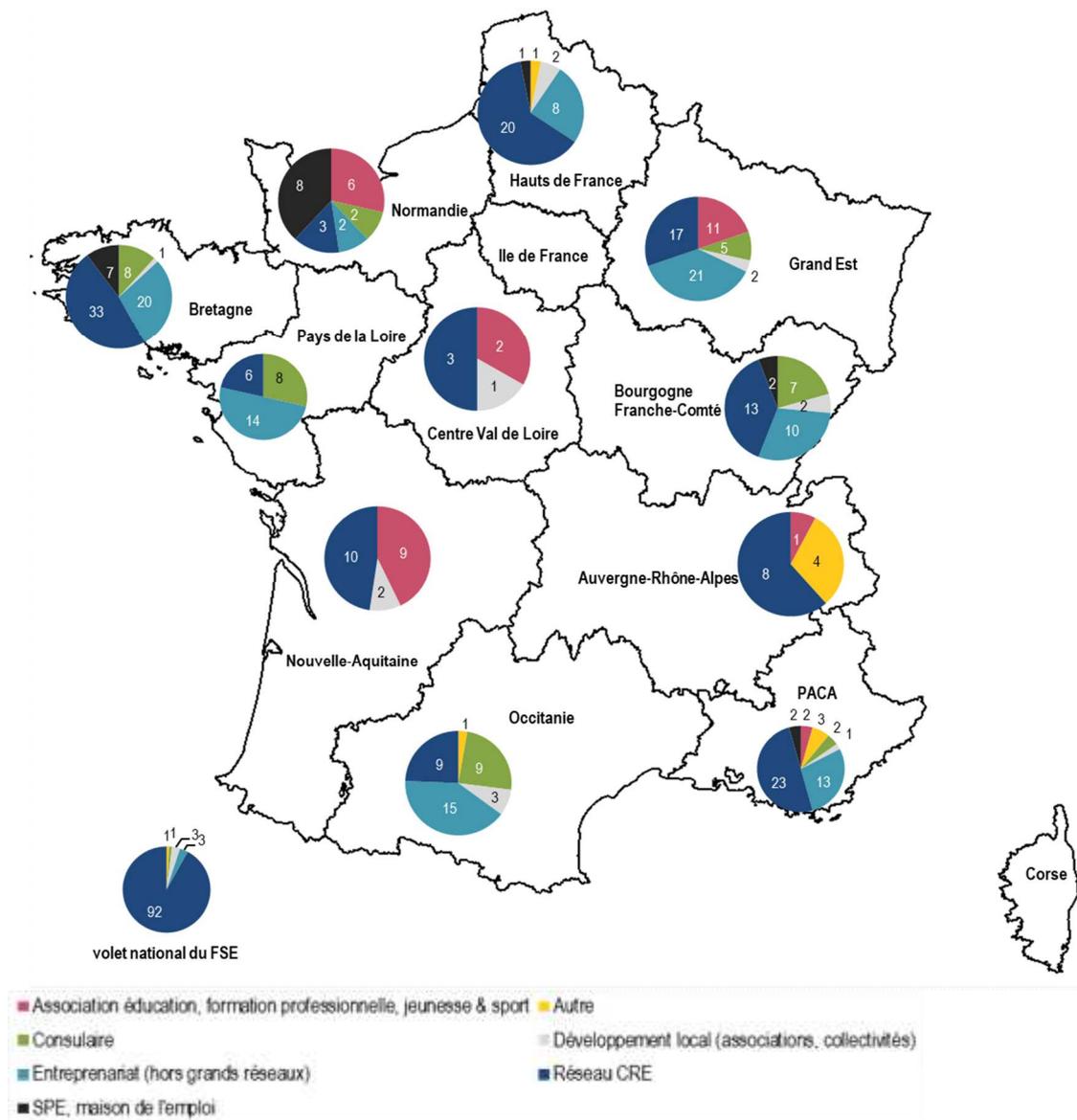


FIGURE 28 : REPARTITION REGIONALE DES OPERATIONS PAR TYPE DE BENEFICIAIRES (OS1 + OS2)

Cette prédominance des grands réseaux de la création-reprise d'entreprise au sein des bénéficiaires de la PI 8.3 s'explique en grande partie du fait que **ces réseaux sont structurés à une échelle nationale ce qui leur permet de mutualiser leur trésorerie** et donc de sécuriser le recours au FSE. Par ailleurs, ces réseaux mobilisent du FSE depuis plusieurs dizaines d'années et ont ainsi développé **une certaine expertise** leur permettant d'accompagner et de sécuriser les associations locales dans leur démarche de mobilisation du FSE.

Du point de vue des bénéficiaires, le FSE écarte dans une certaine mesure les autres structures, plus petites, plus locales, n'ayant pas la trésorerie ni l'expertise nécessaires pour y recourir.

“

Le FSE demande une technicité de plus en plus importante et une grande maîtrise de la réglementation, ce qui fait que l'on a des associations qui n'y vont pas. [...] On fait un énorme travail autour du FSE pour acculturer le réseau, leur fournir les outils et méthodes pour qu'ils soient en mesure de respecter les obligations qui sont les leurs.

C'est une vraie contradiction du FSE qui est connue et pointée dans les rapports. C'est d'une telle complexité de gérer une enveloppe FSE que du coup on organise (consciemment ou non) une sélection des opérateurs donc c'est plutôt des grosses structures en capacité de gérer correctement les enveloppes qui peuvent obtenir des fonds FSE. On élimine les petits acteurs, alors que c'est là qu'il y a l'innovation. En l'état de la réglementation, il faut être costaud en termes d'expertise et de trésorerie. Deux critères qui éliminent les petites structures innovantes. [...] De nombreux petits opérateurs sont éliminés d'office et d'autres tentent une première fois et du fait du niveau de contrôle qui est quand même extraordinaire sur le FSE, ils se retrouvent en difficultés ou face à un redressement. Ils n'iront pas deux fois sur du FSE. La complexité du FSE impacte l'intérêt d'aller chercher ces fonds pour certains opérateurs et le fait de ne pas être financé par du FSE impacte leur capacité à répondre aux besoins des publics.

”

Extrait d'un entretien avec une tête de réseau CRE

IV. 3. Le profil des participants à l'entrée

L'OS1 vise en particulier les demandeurs d'emploi et les inactifs, en particulier issus des quartiers prioritaires de la Ville, les femmes et les jeunes, sur l'ensemble du territoire métropolitain²⁶.

Les entretiens menés avec les DIRECCTE tendent à montrer que les appels à projets lancés dans le cadre de la programmation 2014/2020, notamment sur la PI 8.3., portent une attention particulière à ces publics cibles, mais cela au travers d'**AAP très généraux et non pas spécifiques à tel ou tel public**. Cela se retrouve ainsi dans les opérations sélectionnées et cofinancées par le FSE : BGE, par exemple, est cofinancé dans le cadre de son action d'accompagnement des porteurs de projet de création d'activité et affiche un taux d'accompagnement de femmes porteuses de projet à 52%, ce qui est plutôt significatif, sans pour autant que BGE ne dédie une offre spécifique à ce public. BGE mise davantage depuis plus de 20 ans sur la sensibilisation et la formation de ses accompagnateurs sur la question de l'accompagnement des femmes porteuses de projet et entrepreneures.

Les principales caractéristiques des publics sur la PI 8.3 sont les suivantes :

- plus de 8 participants sur 10 ont entre 25 et 54 ans (ni jeune, ni sénior) ;
- 1 sur 2 est une femme ; leur niveau de qualification est plus élevé que sur les autres PI (même si un tiers ne dispose d'aucune qualification) : 31% ont un niveau CITE 0-2 (contre 43% sur la PI 8.1 et 90% sur la PI 10.3) tandis que 44% ont un niveau CITE 5 à 8 ;
- les deux tiers sont en situation de chômage à leur entrée en opération, 1/10 est inactif. Un sur 6 exerce déjà une activité d'indépendant ou de création d'entreprise ;

²⁶ L'OS2 vise les structures spécialisées dans le champ de la création / reprise d'activité et de la consolidation des activités sur l'ensemble du territoire métropolitain et ne comptabilise pas de participants au sens du FSE. Cette partie se concentre ainsi sur les participants de l'OS1.

- 8% résident en QPV, soit nettement moins que sur les PI 8.1 (17%) et 10.1 (19%), du fait des freins spécifiques à la création reprise d'entreprise qu'ils peuvent rencontrer (difficultés d'accès à des financements, absence de réseau, etc.).

FIGURE 29 : PROFIL DES PARTICIPANTS A L'ENTREE SUR LA PI 8.3.

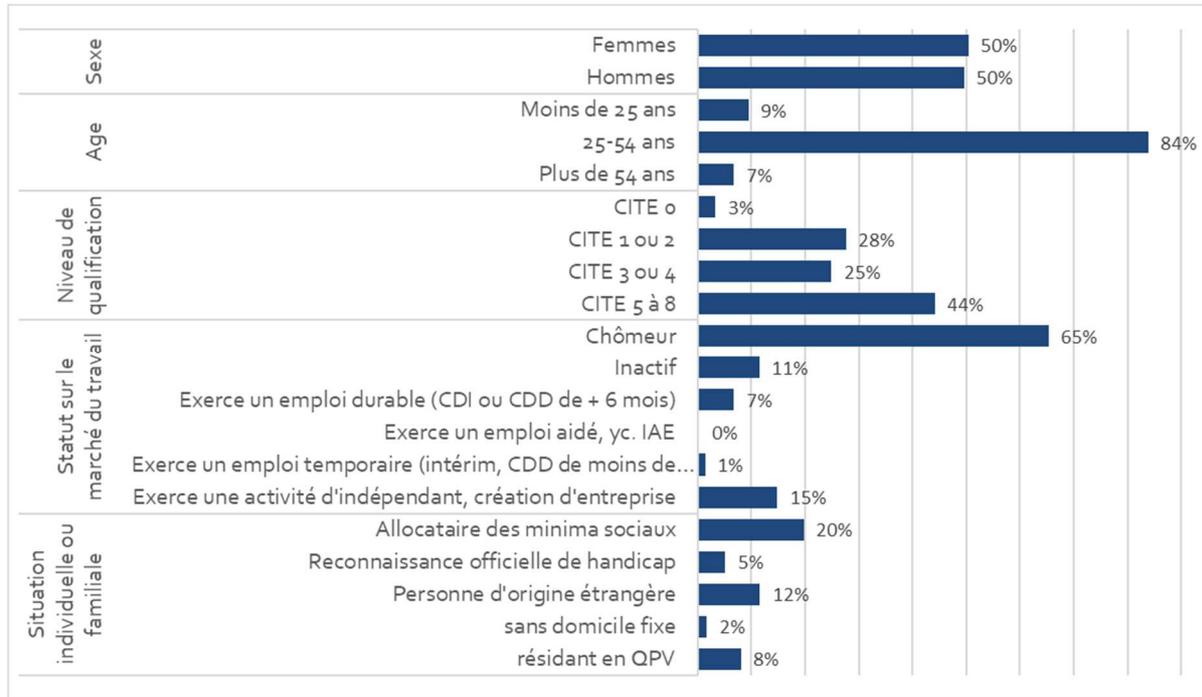
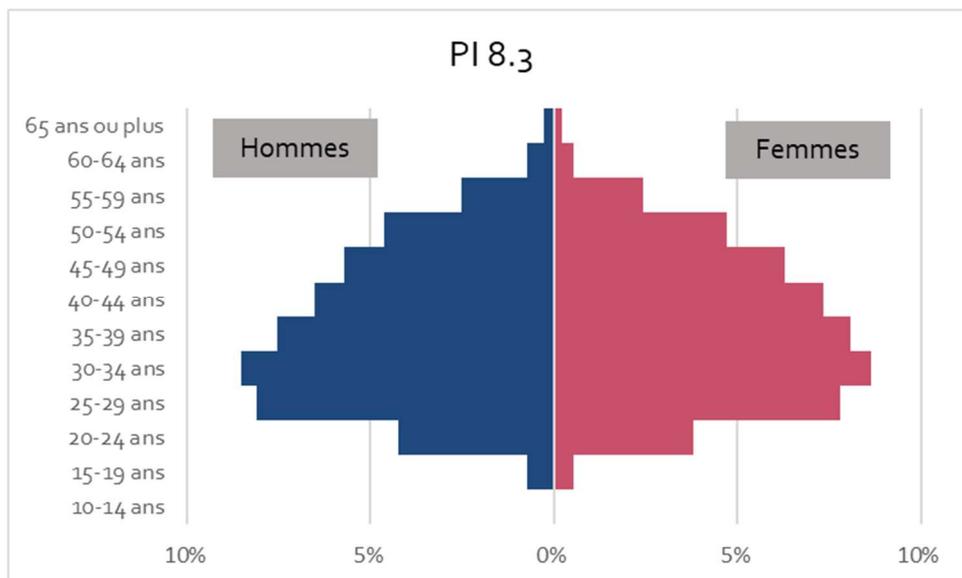


FIGURE 30 : PYRAMIDE DES AGES DES PARTICIPANTS (PI 8.3)



Selon les têtes de réseaux de la création d'entreprise, des solutions existent pour toucher davantage les publics cibles du POn mais cela nécessite d'être dans une approche proactive (et non pas dans une logique de guichet). Or, cette démarche d'aller vers les participants est coûteuse

alors même que les têtes de réseau – souvent composées d’associations ou plateformes locales de petite taille - ont déjà du mal à répondre à la demande déjà importante des porteurs de projets.

“

Nos locaux sont parfois hébergés dans des CMA. Les jeunes de banlieue ne vont pas pousser la porte d’une CMA, c’est trop institutionnel pour eux... Les solutions existent (s’appuyer sur des personnes issues des banlieues pour jouer le rôle de grand frère, travailler en partenariat avec les bailleurs sociaux...) mais demandent beaucoup de moyens et aussi du temps. Nous nos associations, ce sont de petites associations, on a déjà du mal à répondre à la demande donc pas le temps et les moyens d’explorer ces pistes, de faire du proactif...

Extrait d’un entretien avec une tête de réseau CRE

”

Néanmoins, certains bénéficiaires tentent d’être dans cette démarche de proactivité. C’est notamment le cas de Positive Planet France (cf. monographie) dont l’action « Entreprendre en banlieue » comporte une première phase d’animation du territoire et du dispositif qui consiste notamment à mettre en place des permanences sur le terrain et à organiser des événements promouvant l’entrepreneuriat comme le forum « Elle entreprend » au centre commercial Grand Littoral dans les quartiers Nord de Marseille.

IV. 4. Les résultats de l’intervention du FSE

Sur l’offre de services aux publics

Pour les têtes de réseau interrogées, le FSE a bien souvent permis le développement et la pérennisation de leur activité d’accompagnement à la création d’entreprise et de consolidation des activités. Le FSE constitue en effet une plus-value financière indéniable, leur permettant au fil des ans d’augmenter très significativement le volume de participants accompagnés. Ce constat semble corroboré par les études de cas réalisées qui soulignent, à l’instar de celles relevant de la PI 8.1, l’apport du financement FSE en termes d’intensification de l’accompagnement.

“

On s’est développée très fortement en 30 ans. Ça a été rendu possible en partie parce qu’il y a eu les fonds européens. Né de rien ou presque il y a 30 ans, aujourd’hui on est présents partout, on reçoit des gens sur tous les territoires. Malgré les complexités du FSE, ces fonds ont permis le développement et la consolidation de nos activités auprès des publics exclus du marché de l’emploi. Et ça continue. Augmentation de 10% tous les ans du nombre de personnes accompagnées.

Extrait d’un entretien avec une tête de réseau CRE

”

Par ailleurs, le FSE permet également d’améliorer la qualité de l’accompagnement des porteurs de projet, d’une part, car « le FSE est [de manière générale] un facteur de performance et d’efficience » du fait des exigences de suivi / reporting des actions (extrait entretien tête de réseau CRE) et d’autre part, car sur la PI 8.3. le FSE permet, via l’OS2, de financer la professionnalisation des

équipes (salariés et bénévoles) des réseaux d'accompagnement à la création et des structures de soutien à la consolidation d'activité et la mutualisation de l'offre de services au sein de ces réseaux (par la production de guides méthodologiques diffusé à l'ensemble du réseau par exemple). Cette professionnalisation et mutualisation des pratiques est essentielle pour les bénéficiaires notamment parce qu'ils sont confrontés bien souvent à un *turn-over* important à l'échelle de leurs associations locales²⁷.

“

Au national, sans FSE pas de professionnalisation, pas de formation des salariés. Le FSE permet de faire du qualitatif et de renforcer nos actions. On gère les fonds relatifs à cet axe professionnalisation avec 3 objectifs : améliorer l'offre, déployer l'offre dans les territoires avec les partenaires et outiller le réseau dans l'appropriation de l'offre.

L'objectif spécifique 2 permet d'avoir une ingénierie centralisée au niveau national de XX et d'assurer une égalité sur le territoire. Sans parler de label, cela permet de s'assurer que les actions déployées, l'accompagnement soit globalement identique sur l'ensemble du territoire.

Extrait de deux entretiens têtes de réseau CRE

”

C'est la raison pour laquelle certaines têtes de réseau sont particulièrement préoccupées par les nouvelles lignes de partage qui se dessinent dans le cadre de la prochaine programmation du FSE (arbitrage récent qui consisterait à confier exclusivement aux Régions la gestion du FSE dédié à l'insertion par la création d'entreprise). Or, les têtes de réseau n'y sont pas favorables dans la mesure où l'accompagnement à la création d'entreprise nécessite selon eux une coordination et ingénierie nationales (assurées sur la programmation 2014-2020 par l'OS2 et financées par le volet national du FSE). Si la PI 8.3. est portée exclusivement par les Régions, les têtes de réseau s'interrogent sur le financement de cet OS2²⁸.

²⁷ S'il y a bien souvent mutualisation des pratiques au sein des réseaux de la création reprise d'entreprise, cette mutualisation entre réseau est plutôt faible du fait que chaque réseau à son antériorité, ses pratiques d'accompagnement et parfois ses publics spécifiques.

²⁸ Par ailleurs, les publics des têtes de réseau CRE ne sont pas ceux des Régions : « on est sur un public 'bas de pyramide' (demandeurs d'emploi, inactifs...), pas très sexy, qui crée son propre emploi et qui n'est pas le public des Régions » (extrait d'entretien avec une tête de réseau CRE).

“

Si la mesure 8.3. revient exclusivement aux Régions, on a du mal à identifier comment ils vont arriver à financer le volet OS2 ingénierie / formation. Or c'est un volet déterminant car on a un gros turn-over dans nos salariés et bénévoles donc il faut maintenir la qualité de l'accompagnement. Ça demande un investissement fort du national pour continuer à former, professionnaliser, faire monter en compétences les équipes. On a fait un courrier pour alerter sur ce sujet : comment les Régions peuvent porter ce volet qui ne peut qu'être national ?

Extrait d'un entretien avec une tête de réseau CRE

L'activité d'accompagnement à la création d'entreprise par des personnes exclues du marché du travail nécessite une coordination nationale au sein des réseaux concernés, pour améliorer la qualité de l'accompagnement des créateurs d'entreprises, en assurant une égalité de traitement de ces publics sur l'ensemble du territoire. Cela implique l'intégration de nouveaux collaborateurs, leur formation, la montée en compétences des équipes du réseau, l'étude et la mutualisation des pratiques, l'ingénierie de projets afin d'adapter l'offre aux besoins et évolutions du public cible, la mise à niveau des systèmes d'information et reporting.

Cette activité qui est portée par les têtes de réseau de la création d'entreprise est actuellement financée par le volet national du FSE (1.8.3.2 – Renforcer et mutualiser les pratiques d'accompagnement des créateurs et des repreneurs pour en améliorer la qualité) et il nous semble indispensable de maintenir cet objectif au sein du futur POn.

”

Extrait d'un courrier commun de 3 têtes de réseau à la DGEFP – 28/10/2019

Néanmoins, si le FSE permet d'accompagner davantage de participants et d'améliorer la qualité de l'offre de service via l'OS2, certaines têtes de réseau soulignent que **les nombreuses exigences administratives du FSE peuvent parfois impacter négativement la qualité de l'accompagnement** car les chargés d'accompagnement sont contraints de passer davantage de temps sur des tâches administratives (justification et reporting) au détriment de leur mission d'accompagnement.

En termes de nouvelles modalités d'intervention, d'innovation voire d'expérimentation

Si le co-financement FSE participe du développement et de la consolidation des activités bénéficiaires, les bénéficiaires sont assez nuancés sur la question de l'impact du FSE sur leur capacité à répondre à des besoins nouveaux, renouveler leurs méthodes d'intervention et ainsi d'être dans une démarche innovante voire expérimentale.

Les bénéficiaires sont dans une démarche d'amélioration continue et le FSE y contribue en partie en cofinçant des offres nouvelles qui permettent soit de répondre aux besoins de nouveaux publics (évolution des publics cibles avec par exemple plus de primo-entrants par exemple), soit de renouveler leurs offre et méthodes d'intervention de manière à mieux répondre aux besoins existants (accompagnement sur certaines thématiques spécifiques comme le numérique ou le développement durable, accompagnement collectif ou individuel, etc.)²⁹.

²⁹ Plus indirectement, le FSE contraint les bénéficiaires à être dans une logique de suivi / reporting de leurs actions ce qui leur permet de mieux connaître les actions menées au travers des bilans / évaluations réalisées et de les faire évoluer au regard des résultats obtenus.

“ Le FSE permet la consolidation de nos activités mais aussi d’être dans une logique d’opportunité bien sûr car notre cible évolue en fonction du contexte. On a de plus en plus de primo-arrivants par exemple dans notre cible, ce qui nous amène à développer une offre adaptée à leurs spécificités.

Innovation au sens où on développe des actions pour répondre à des besoins et renouveler nos méthodes en permanence oui. Par exemple, en 2008, on décide de faire beaucoup d’accompagnement collectif car ça fonctionne bien sauf que l’on s’est rendu compte que les gens n’avaient pas la disponibilité pour participer à ces actions collectives. Finalement, on a rebasculé plus récemment sur de l’accompagnement plus individuel. On est dans une perspective d’amélioration continue. On s’adapte.

La formulation du PO est suffisamment générique pour faire du récurrent utile ou de l’innovation. Les associations locales ont financé des actions innovantes : création d’un dispositif d’accompagnement pour les seniors avec des modules spécifiques créés ex nihilo et très spécifiques, des accompagnements collectifs qui montent en puissance depuis quelques années, des accompagnements sur de nouvelles thématiques (questions numériques ou développement durable par exemple).

Extraits d’entretiens avec des têtes de réseau CRE ”

Au-delà de la difficulté de s’accorder sur une définition de l’innovation (ce qui est déjà problématique en soi), **les bénéficiaires interrogés soulignent des limites et difficultés qui tendent à montrer que le FSE ne facilite pas les démarches innovantes et expérimentales**, voire est à « contre-courant » :

- les têtes de réseau de la création d’entreprise et consolidation d’activité font face à une demande relativement forte et les moyens humains pour répondre à cette demande sont limités. Le co-financement FSE permet de financer une part importante du fonctionnement classique des têtes de réseau mais les ressources ne sont pas suffisantes à l’heure actuelle pour être dans une véritable logique d’innovation et d’expérimentation :

“ Le FSE finance du fonctionnement classique et des offres nouvelles. Le problème, c’est que c’est difficile de développer des offres nouvelles quand les structures n’arrivent déjà pas à répondre aux besoins de la masse de personnes qui s’orientent vers nos associations. Faire de l’innovation là où le volume de base ne peut pas être pris en charge, ce n’est pas possible. Le problème c’est l’accès de la ressource.

Extrait d’un entretien avec une tête de réseau CRE ”

- par ailleurs, le cadre du FSE (réglementaire, financier, juridique, de performance....) ne permet pas de « tester » des actions nouvelles sans la garantie qu’elles puissent produire des résultats et sorties positives. Par ailleurs, les financements interviennent trop tardivement dans le processus de l’action :

“ Un des problèmes est que l’innovation sociale est difficile à mettre en place dans le cadre du FSE car il y a un cadre financier et de performance. Si on définit l’innovation sociale comme tester quelque chose qui n’existe pas et dont on ne sait pas quels peuvent être les résultats, c’est assez compliqué sur cette programmation de faire de l’innovation sociale car on a besoin de résultats et de sorties positives.

Le FSE ne permet pas de faire de l'expérimentation (au sens strict) car pour faire de l'expérimentation il faut de l'argent en amont de l'action, ce qui n'est pas le cas avec le FSE.

Le FSE va à contrecourant de l'innovation / de l'expérimentation car le cadre n'est pas assez sécurisé (problème de l'hétérogénéité des pratiques des autorités de gestion d'une région à une autre, absence de jurisprudence...)

Extraits d'entretiens avec des têtes de réseau CRE

En termes de satisfaction vis-à-vis de l'accompagnement et effets sur leur situation

L'enquête à destination des créateurs et repreneurs d'entreprise montre un très bon niveau de satisfaction des répondants vis-à-vis de l'accompagnement dont ils ont bénéficié (88%). Pour la majorité des répondants, l'accompagnement reçu a constitué un apport appréciable (58%) et pour près de 30 %, il a été déterminant.

“

Continuez à aider à la création d'entreprise, c'est un vrai soutien, ça aide les personnes qui ont des idées à les organiser, puis à se repérer, identifier, mieux connaître les bien trop nombreuses contraintes administratives et réglementaires. Bonne continuation.

L'accompagnement en individuel par XXX fut extrêmement porteur. Aucun accompagnement antérieur à la création d'entreprise en groupe dans d'autres structures n'avait répondu à mes besoins ou ne m'avait permis de créer mon entreprise. Je suis extrêmement satisfaite de l'accompagnement de XXX, ultra compétent et personnalisé.

Pour ma part, j'ai été accompagné par des personnes très compétentes et motivées. C'est une réelle aide pour les jeunes créateurs d'entreprises.

Merci ! Cet accompagnement a été très important et formateur. C'est l'assurance d'un bon départ, sur des bases sérieuses.

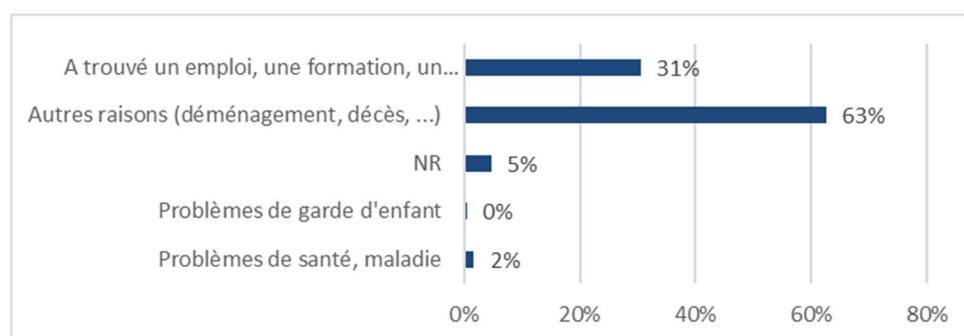
Commentaires participants – Répondants enquête CRE

”

En termes de situation à l'issue des opérations

10% des participants ont quitté l'opération avant le terme prévu. Ils l'ont fait essentiellement pour des raisons de déménagement, décès ou autre (63%) ou parce qu'ils ont trouvé un emploi, une formation ou un stage (31%).

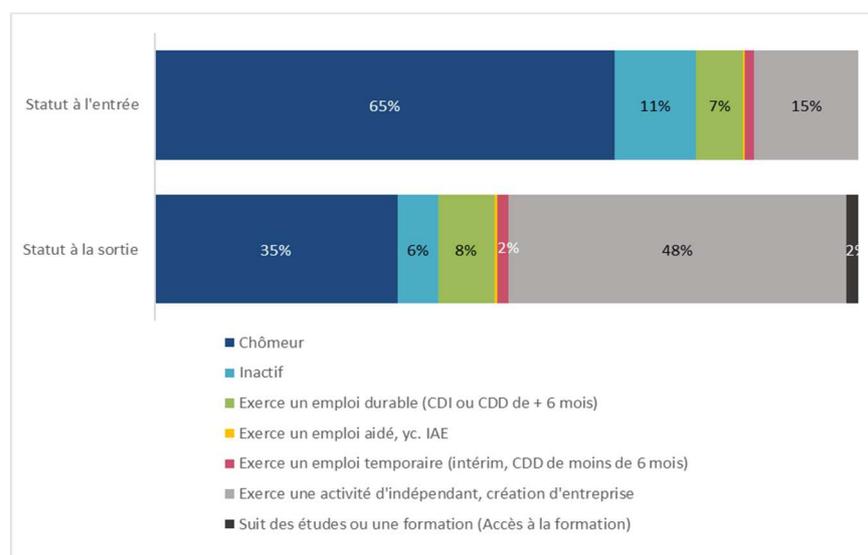
FIGURE 31 : MOTIFS DES ABANDONS AVANT LE TERME DES OPERATIONS (6 457 CAS)



A la sortie des opérations, **le taux d'emploi s'élève à 58%** (contre 43% pour la PI 8.1), dont 48% expliqué par une activité d'indépendant ou création d'entreprise et 8% par l'accès à un emploi salarié durable. Ils étaient 23% en emploi à l'entrée (dont 15% étaient déjà en indépendant/création d'entreprise). Par ailleurs, 2% des participants accèdent à une formation à l'issue de l'opération.

La part de chômeurs passe ainsi de 65% à l'entrée à 35% à la sortie, et celle d'inactifs de 11% à 6%.

FIGURE 32 : EVOLUTION DE LA SITUATION ENTRE L'ENTREE ET LA SORTIE DE L'ACTION



Pour les participants chômeurs ou inactifs à l'entrée dans l'opération (soit 66% du public de la PI 8.3), **le taux de retour à l'emploi 6 mois après leur sortie s'élève à 53%** ; il atteint 77% pour ceux qui étaient en emploi lors de leur entrée dans l'opération (*source : enquêtes à 6 mois 2019 – rapport Amnyos-Edater avril 2019*). Toutefois, comme le précise cette enquête, le retour à l'emploi n'est pas pour tous synonyme de création d'entreprise : « 6 mois après leur sortie de l'opération, un tiers de participants interrogés ont effectivement créé ou repris une entreprise. », avec un écart de 6 points entre les femmes (26%) et les hommes (32%).

Le taux d'emploi est plus élevé pour les participants sortant d'accompagnement du type Accre ou Nacre (plus de 60%), comparativement aux autres types d'accompagnement. Il est maximal pour les sortants d'opérations portées par les associations d'éducation, formation professionnelle, jeunesse et sport (85%, dont 77% d'activité d'indépendant ou création d'entreprise) et par les réseaux de CRE (63%, dont 55% d'activité d'indépendant ou création d'entreprise).

Par ailleurs, si 44% des sortants d'opération portés par le SPE et maisons de l'emploi sont en emploi à la sortie (contre 48% en moyenne sur la PI 8.3), 23% d'entre eux accèdent à un emploi salarié durable (contre 8% en moyenne sur la PI 8.3).

FIGURE 33 : SITUATION DES PARTICIPANTS A LA SORTIE PAR TYPE D'OPERATION

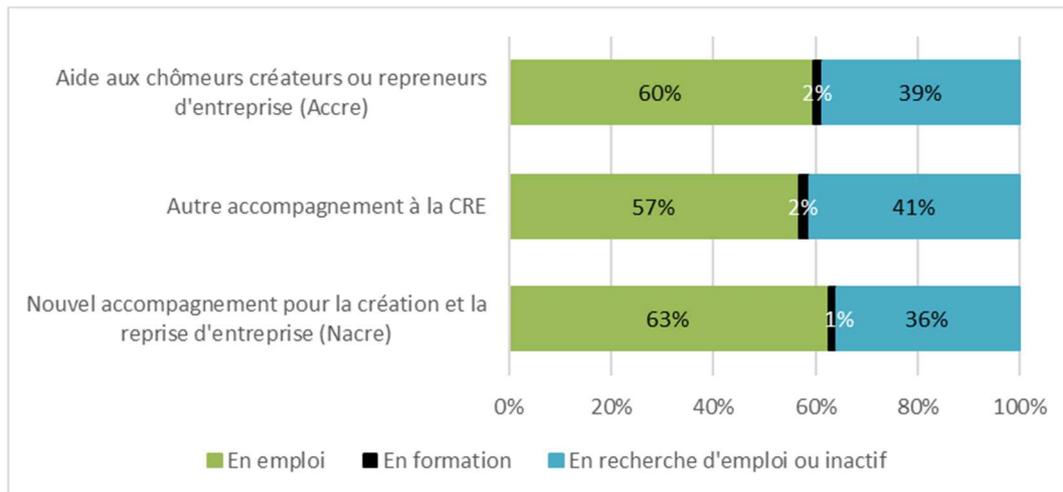
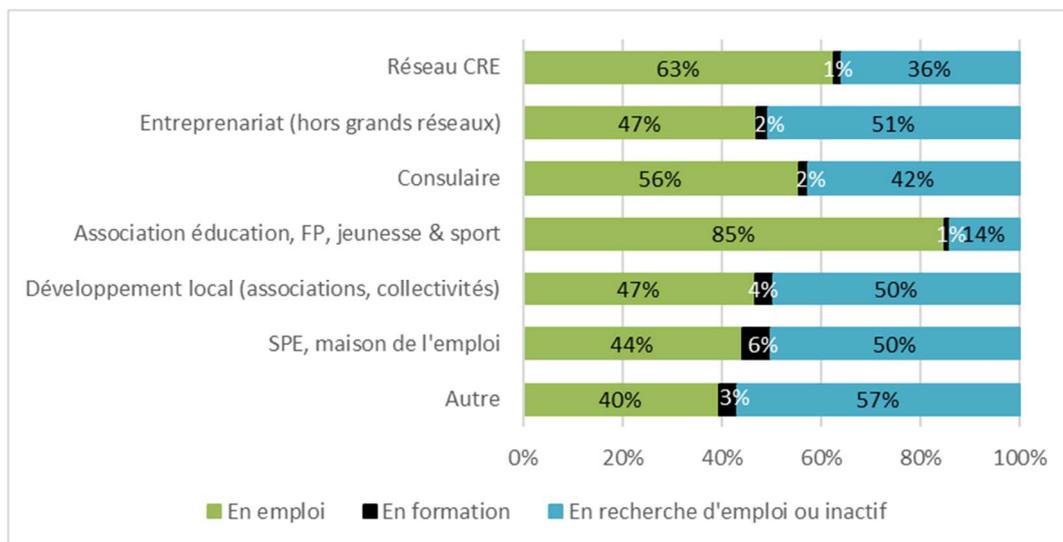


FIGURE 34 : SITUATION DES PARTICIPANTS A LA SORTIE PAR TYPE DE BENEFICIAIRE



En termes d'entreprises créés ou reprises

Très majoritairement, les répondants à l'enquête ont créé leur entreprise (86,5% contre 13,5% de reprise)³⁰, entre 2016 et 2019 pour 56,5% d'entre eux. Pour la grande majorité, il s'agissait de leur première expérience de création / reprise d'entreprise (86%).

³⁰ Cette répartition création / reprise serait à mettre en perspective avec les statistiques nationales, néanmoins, peu de données existent sur le volet reprise d'entreprise. L'Observatoire BPCE comptabilise en 2016 moins de 51 000 cessations-transmissions d'entreprises. Ce chiffre rapporté au nombre total de créations et reprises d'entreprises en 2016, représente 8,4% (554 028 créations d'entreprises en 2016 selon l'Observatoire de BPI, 51 000 cessations-transmissions selon l'Observatoire BPCE, soit 605 028 créations et reprises d'entreprises au total). Au regard des statistiques nationales, la part des répondants ayant repris leur entreprise semble ainsi quelque peu surreprésentée dans l'enquête.

Pour les répondants, il s'agit souvent d'une **primo-expérience de création**. Les entreprises créées ou reprises le sont sous **statut unipersonnel ou individuel** et principalement dans le secteur du commerce, des services, de la construction ou de l'hébergement-restauration. **La plupart de ces créations / reprises n'ont pas créé d'emploi salarié (hors création de son propre emploi) et ont un premier chiffre d'affaires relativement faible** (CA médian à l'issue du premier exercice : 27 615 €).

Néanmoins, la grande majorité des entreprises sont - à la date de passation du questionnaire - **toujours en activité et continuent de se développer**. Les quelques cessations d'activité sont principalement liées à des difficultés économiques.

IV. 5. Points clés sur la PI 8.3.

Opérations	Bénéficiaires	Participants
<ul style="list-style-type: none"> • Sur l'OS₁, la grande majorité des opérations sont des accompagnements à la création reprise d'entreprise à destination de publics chômeurs (Accre) ou non (Nacre, autres dispositifs). • L'OS₁ intègre également 70 opérations de type « DLA » (dispositif local d'accompagnement). • Sur l'OS₂, une opération sur 4 relève d'un DLA. • Les volumes financiers concernés sont très variables (de 39 k€ à plus de 6 M€), selon que l'opération soit portée localement ou par le volet national du FSE. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les grands réseaux de la création reprise d'entreprise sont les premiers bénéficiaires de la PI 8.3., sur l'OS₁ comme sur l'OS₂. Cette prédominance s'explique en grande partie du fait que ces réseaux sont structurés à une échelle nationale ce qui leur permet de mutualiser leur trésorerie et donc de sécuriser le recours au FSE. Par ailleurs, ces réseaux mobilisent du FSE depuis plusieurs dizaines d'années et ont ainsi développé une certaine expertise leur permettant d'accompagner et de sécuriser les associations locales dans leur mobilisation du FSE. 	<ul style="list-style-type: none"> • L'OS₁ vise en particulier les demandeurs d'emploi et les inactifs, en particulier issus des quartiers prioritaires, les femmes et les jeunes, sur l'ensemble du territoire métropolitain. Néanmoins, si les appels à projets lancés dans le cadre de la programmation 2014-2020, notamment sur la PI 8.3., portent une attention particulière à ces publics cibles, cela se fait au travers d'AAP très généraux et non pas spécifiques à tel ou tel public. • L'OS₂ vise les structures spécialisées dans le champ de la création reprise d'activité et de la consolidation des activités sur l'ensemble du territoire métropolitain et ne comptabilise pas de participants au sens du FSE.

Effets de la participation du FSE

- Du point de vue des têtes de réseau interrogées, le FSE a bien souvent permis **le développement et la pérennisation de leur activité** d'accompagnement à la création d'entreprise et de consolidation des activités. **Par ailleurs, le FSE permet également d'améliorer la qualité de l'accompagnement des porteurs de projet**, via les exigences de suivi / reporting et via l'OS2 qui permet de financer la professionnalisation des équipes.
- Néanmoins, si le FSE permet d'accompagner davantage de participants et d'améliorer la qualité de l'offre de service, **les nombreuses exigences administratives du FSE peuvent parfois impacter négativement la qualité de l'accompagnement** du fait des exigences de justification et de reporting.
- Au-delà de la difficulté de s'accorder sur une définition de l'innovation (ce qui est déjà problématique en soi), **les bénéficiaires interrogés soulignent des limites et difficultés qui tendent à montrer que le FSE ne facilite pas les démarches innovantes et expérimentales**, voire est à « contre-courant », du fait du manque de ressources allouées pour faire face à la demande, du cadre du FSE (réglementaire, financier, juridique, de performance...) et des financements tardifs dans le processus.

V. LA PREVENTION DU DECROCHAGE (PI 10.1)

V. 1. La problématique générale et la logique d'action du FSE

L'impératif d'une approche globale

La littérature scientifique et technique relative à cette thématique met en évidence le fait que la problématique générale du décrochage scolaire nécessite **une approche globale, holistique et multi-intervention des différents besoins des jeunes en situation de décrochage**³¹. Ainsi, pour être efficaces, les politiques visant à freiner le décrochage scolaire devraient :

- Cibler les actions sur un spectre large (famille/école/individu) pour une approche globale du phénomène prenant en compte les contextes dans lesquels est amené à évoluer le jeune ;
- Se fonder sur une typologie de profils de décrocheurs assez bien construite afin de **cibler les actions sur les besoins spécifiques de chaque type de bénéficiaire identifié**. En effet, prévenir le décrochage passe avant tout par un processus d'accompagnement personnalisé, reconnu comme la manière la plus efficace pour accéder aussi bien à l'emploi qu'à la formation³²;
- **Favoriser les « alliances éducatives » au sein de la communauté éducative**, afin que l'institution scolaire et les différents dispositifs de prévention du décrochage scolaire adoptent des actions communes et cohérentes entre elles ;
- **Agir sur l'institution scolaire** (son organisation, son personnel) pour former une école bienveillante et compétente capable de détecter les risques de décrochage et d'y apporter des réponses adaptées ;
- **Investir dans la lutte contre la reproduction et l'accroissement des inégalités le plus tôt possible**. Pour le professeur Heckman (Université de Chicago) par exemple, l'investissement dans l'éducation des enfants défavorisés, dès le plus jeune âge, permet de limiter le décrochage scolaire et les coûts sociaux dramatiques engendrés tout au long de la vie des personnes. Plus les interventions sont précoces, plus les inégalités de compétences cognitives (principalement liées à l'apprentissage des savoirs fondamentaux, comme la lecture), se réduisent et favorisent la suite de la scolarité et l'insertion sociale et professionnelle.
- **Prendre en compte les particularités des territoires dans lesquels se met en œuvre la politique publique de lutte contre le décrochage et ses actions**. L'application locale est une variable à ne pas négliger car des directions générales, une fois appliquées aux territoires, peuvent avoir une portée largement amoindrie ou fortement hétérogène. Un même programme de prévention du décrochage produira des résultats différents en fonction du contexte local et de la manière dont il a été mis en œuvre car « *les conditions d'implantation ont des conséquences importantes sur la réussite des actions*³³ ».

³¹ Euréval/Ecorys/Ramboll, (2010). "Study on the Return on ESF Investment in Human Capital", *Final Report* (European Commission).

³² Arrighi J-J., Mora, V., (2011). "Le retour en formation en début de vie active : un effet ambivalent sur l'accès à l'emploi", Céreq, Net.Doc, n°83 [En ligne].

³³ Bruno F., Saujat F. & Félix C. (2015). Les programmes de prévention et de lutte contre le décrochage scolaire et leurs conséquences sur le travail enseignant : revue de littérature. *Revue française de pédagogie*, 193(4), 89-104

Théorie d'action de la Priorité d'Investissement 10.1 au regard de ces constats

A la lumière de ces constatations, la théorie d'action sur laquelle se fonde la priorité d'investissement 10.1 du Programme opérationnel national du FSE semble **globalement cohérente avec la connaissance actuellement produite sur le sujet du décrochage scolaire**. En effet le FSE soutient, en parallèle :

- Des actions visant l'institution scolaire, pour une meilleure adaptation des enseignements et des pédagogies pour les publics fragilisés.
- Des actions visant les structures intervenant dans le champ de la prévention.
- Des actions visant à rendre l'accès à l'information plus aisé pour les jeunes eux-mêmes ainsi que toutes les actions d'information et de sensibilisation sur le décrochage scolaire destinées au grand public.

Néanmoins, on peut se demander dans quelle mesure les actions soutenues par le FSE permettent *in fine* de concrètement « augmenter le nombre de jeunes de moins de 25 ans participant à des actions de prévention » (objectif de la PI 10.1, formalisé dans le POn). Les **actions de la PI sont nombreuses et interviennent dans le domaine de la prévention mais aussi de l'intervention, auprès de publics très diversifiés (toutes les parties prenantes), sans lien explicite et direct à l'objectif final d'augmentation du nombre de participants**. Il conviendrait alors de **préciser la logique d'action** à l'œuvre permettant d'atteindre l'impact final escompté. Le Diagramme Logique d'Impact (DLI) ci-dessous représente de manière schématique la logique d'action de la PI 10.1.

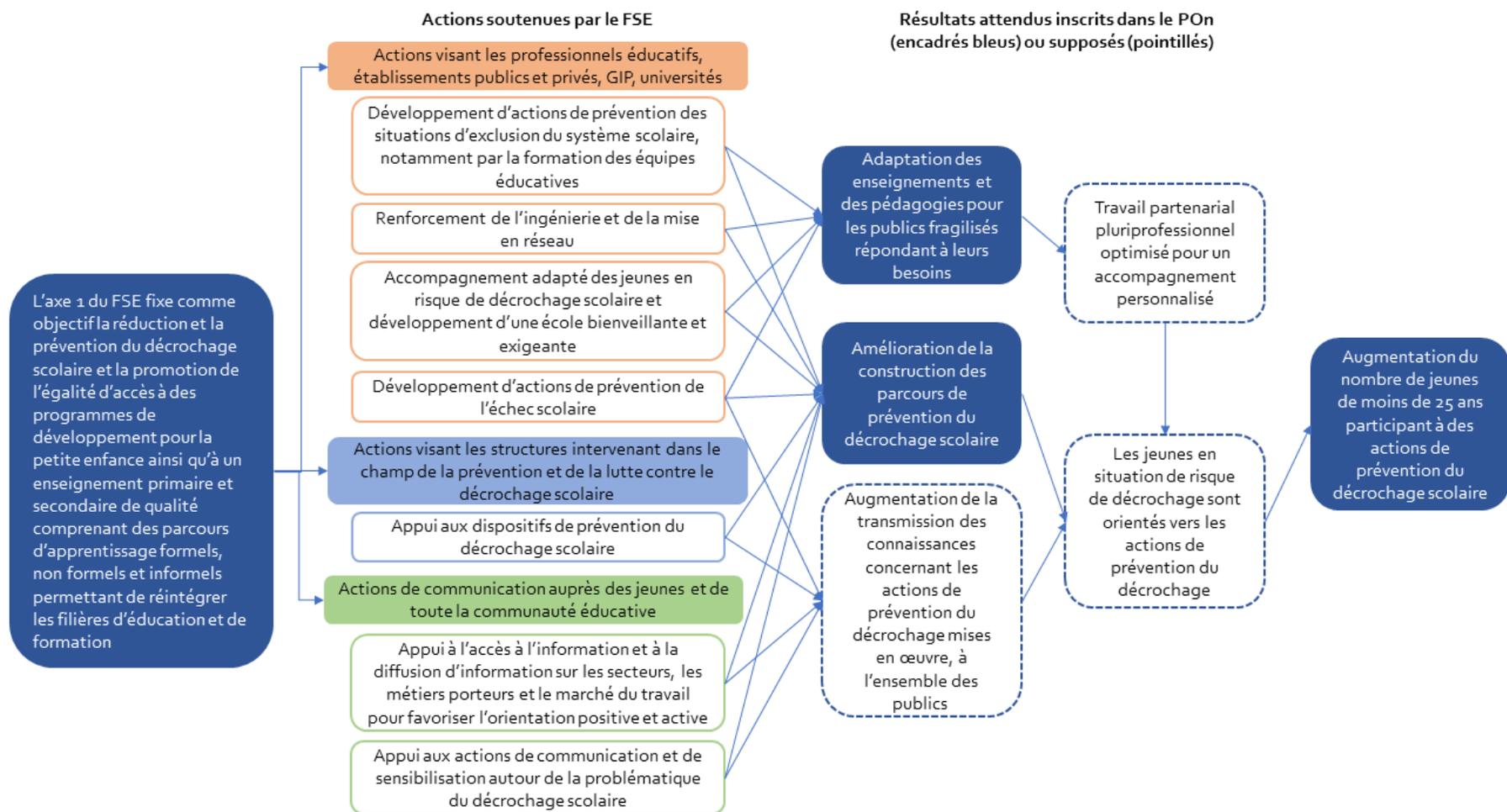


FIGURE 35 : DIAGRAMME LOGIQUE D'IMPACT DE LA PI 10.1

V. 2. Les opérations financées et les bénéficiaires

Panorama général et coûts comparés des opérations

Données de programmation et de mise en œuvre : chiffres-clés (2014-2019)



Coût total programmé : 117,3 M€, soit 19 % de l'axe 1

Total des dépenses réalisées : 47,4 M€

Total des dépenses certifiées : 46,7 M€

168 opérations programmées

Coût moyen par opération : 698 452 €

Coût moyen par participant : 1 544 €

Données participants : chiffres-clés



45 298 participants ont pris part à un total de 139 opérations sur la PI 10.1, soit un nombre moyen de 326 participants par opération

A l'entrée :

97% étaient inactifs (au sens de l'emploi. 92% de ces inactifs étant toutefois « en formation ou à l'école » à l'entrée dans l'opération³⁴)

A la sortie :

5% sont en emploi et 80% en formation

6% ont obtenu une qualification

La thématique du décrochage scolaire ne fait pas partie du cœur de compétence des DIRECCTE qui ont dû progressivement apprendre à traiter ce sujet dans sa complexité et appréhender les réseaux d'opérateurs potentiels. La PI 10.1 n'a pas été investie dans toutes les Régions (pas en Ile-de-France, 1 seule opération en PACA – sans participants). Certaines régions concentrent toutefois une part importante des crédits de cette PI, notamment les Hauts-de-France (un quart du coût total programmé, près de 30 M€, pour près d'un tiers des participants), les Pays-de-la-Loire, la Nouvelle-Aquitaine.

Dans certaines régions, l'absence ou le faible nombre d'actions financées sur la PI 10.1 correspond aux lignes de partage entre les Régions et les autorités de gestion déconcentrées. En Ile-de-France, la Région a pris en charge l'ensemble de la thématique du décrochage scolaire (prévention et rattachage). Dans plusieurs régions, le partage des compétences s'est fait selon les recommandations de l'Europe : l'Etat en charge de la prévention du décrochage scolaire et les Régions du rattachage.

³⁴ Cf. précision en page 72 sur le sens à donner à cette catégorisation.

FIGURE 36 : REPARTITION PAR REGION DES OPERATIONS ET PARTICIPANTS DE LA PI 10.1

Région	Nombre opérations	CT programmé	Nombre participants
Auvergne-Rhône-Alpes	25	10,6 M€	2 912
Bourgogne-Franche-Comté	12	12,9 M€	2 162
Bretagne	6	7,7 M€	2 254
Centre-Val de Loire	2	2,7 M€	908
Corse	5	0,7 M€	429
Grand-Est	21	8,2 M€	6 826
Hauts-de-France	12	29,1 M€	13 940
Normandie	5	3,3 M€	1 947
Nouvelle Aquitaine	18	16,3 M€	3 896
Occitanie	34	7,0 M€	2 998
PACA	1	1,5 M€	-
Pays de la Loire	27	17,5 M€	7 026
Total général	168	117,3 M€	45 298

FIGURE 37 : REPARTITION PAR REGION DES OPERATIONS ET PARTICIPANTS, EN %

Région	Nombre opérations	CT programmé	Nombre participants
Auvergne-Rhône-Alpes	15%	9%	6%
Bourgogne-Franche-Comté	7%	11%	5%
Bretagne	4%	7%	5%
Centre-Val de Loire	1%	2%	2%
Corse	3%	1%	1%
Grand-Est	13%	7%	15%
Hauts-de-France	7%	25%	31%
Normandie	3%	3%	4%
Nouvelle Aquitaine	11%	14%	9%
Occitanie	20%	6%	7%
PACA	1%	1%	
Pays de la Loire	16%	15%	16%
Total général	100%	100%	100%

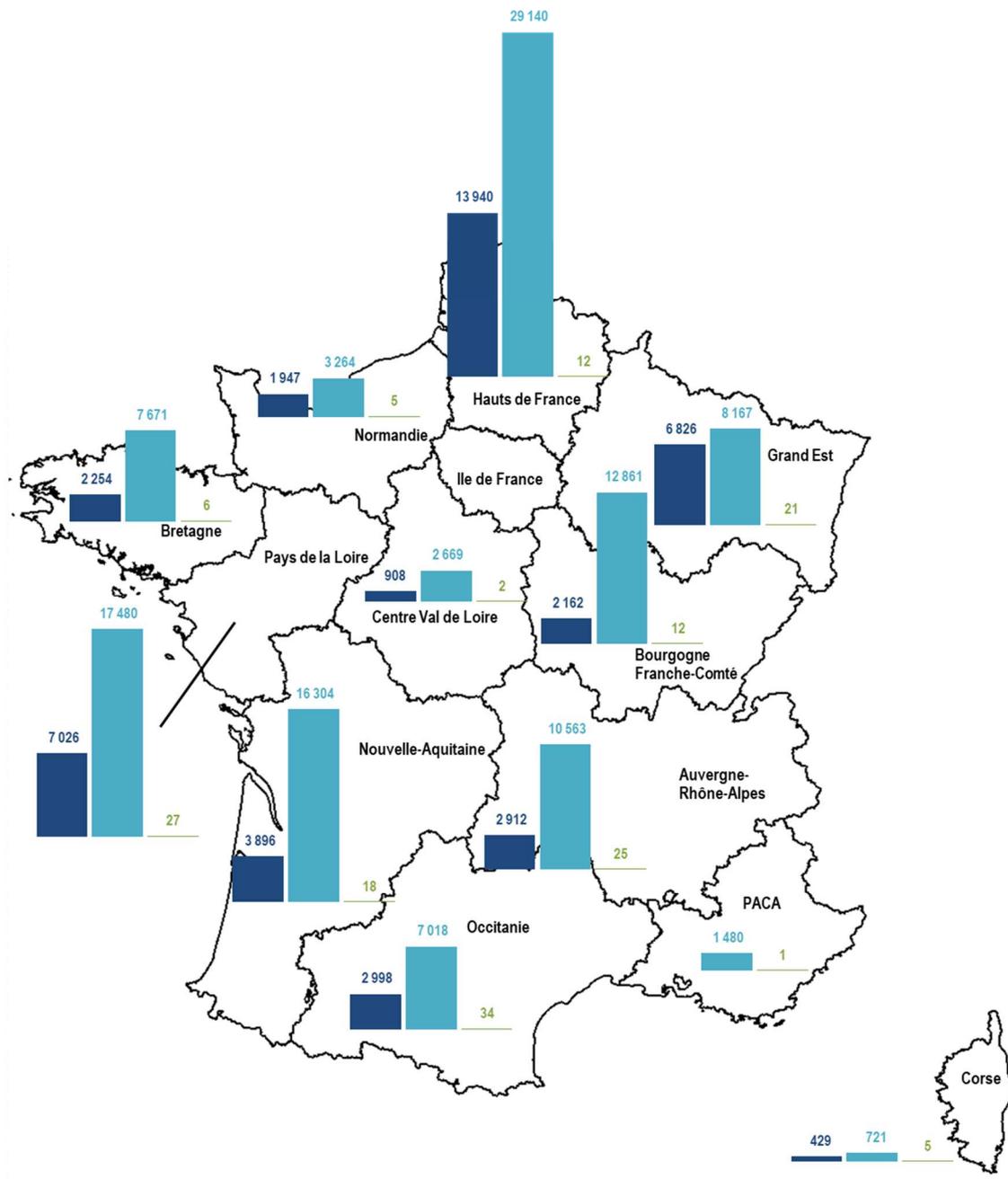


FIGURE 38 : COUT TOTAL, EFFECTIFS PARTICIPANTS ET NOMBRE D'OPERATIONS PAR REGIONS

Caractéristiques des opérations financées

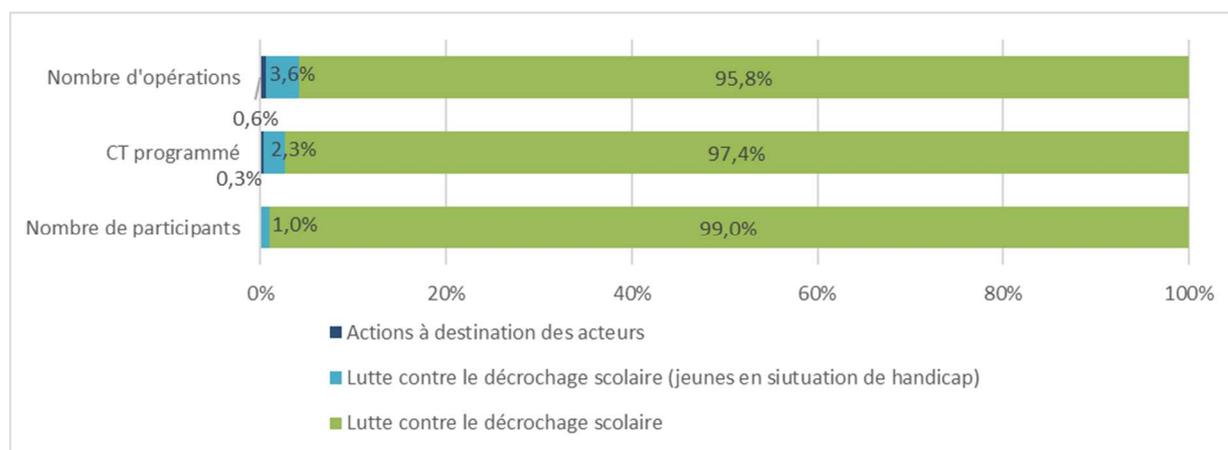
A l'exception d'une opération destinée aux acteurs, toutes les opérations de la PI 10.1 relèvent de la lutte contre le décrochage scolaire à destination directe des participants. Le coût moyen par participant des opérations de lutte contre le décrochage varie du simple au double selon le public (de 1 500 € pour tout public à plus de 3 000 € pour les jeunes en situation de handicap). L'unique opération à destination des acteurs est portée par le GIP Formation tout au long de la vie sur le territoire lorrain et consiste en la professionnalisation des référents décrochage (pour près de 400 000 €).

FIGURE 39 : CARACTERISTIQUES DES OPERATIONS FINANCEES

Type d'opérations	Nombre d'opérations	Nombre de participants	Coût moyen / opération	Coût moyen / participant*
Actions à destination des acteurs	1	0	398 492 €	-
Lutte contre le décrochage scolaire	161	44 802	709 611 €	1 523 €
Lutte contre le décrochage scolaire (jeunes en situation de handicap)	6	496	449 005 €	3 245 €
Total général	168	45 298	698 452 €	1 544 €

*calculé à partir du coût total certifié, sur la base des opérations terminées ayant des participants

FIGURE 40 : CARACTERISTIQUES DES OPERATIONS, EN %



Caractéristiques des bénéficiaires

Considérant le nombre de participants concernés (cf. tableau ci-après), **les groupements d'intérêt public (GIP, CFIP et GIP académiques) et les associations sont les premiers bénéficiaires de la PI 10.1**. Les associations concernées sont essentiellement des Maisons familiales rurales (MFR), des associations affiliées à la Ligue de l'enseignement ou des associations portées par des lycées et collèges privés. Les autres bénéficiaires sont des collèges et lycées publics ou des fondations. Les EPLE et les associations sont présents seulement dans certaines régions, (et concernent jusqu'à 44% des participants en Occitanie ou AURA). La catégorie « autre » regroupe essentiellement des universités et des collectivités locales (mairie, CCAS).

Le choix de travailler de façon privilégiée avec les GIP académiques répond à un besoin de simplification des processus administratifs. Pour beaucoup de DIRECCTE, la logique qui prévalait jusqu'alors de « saupoudrer » les financements sur plusieurs actions s'est finalement révélée complexe à gérer administrativement. Plusieurs DIRECCTE ont ainsi fait le choix de recentrer les financements sur les GIP académiques dont la structure administrative permet un suivi efficace des actions.

“ *La PI 10.1 sans l'Education Nationale et qu'avec des associations, c'est compliqué. C'est nécessaire d'avoir les GIP académiques avec qui ça fonctionne.*

Pour la 10.1, nous n'avons que le GIP comme porteur car leur structuration en GIP était facilitante.

On était avant 2014 dans des pratiques de « saupoudrage » en soutenant des écoles ou des collèges dans les dispositifs-relais. Ensuite, on a fait le choix de travailler directement avec le FIP pour le compte du rectorat qui porte une seule et même action de lutte contre le décrochage scolaire, qui répond au plan de lutte contre le décrochage scolaire.

Extraits d'entretiens avec des DIRECCTE

”

La PI 10.1 n'a pas été largement investie par les opérateurs de toutes les régions, induisant alors une sous-consommation sur cette PI (coût total programmé de 117,3 M€ pour 46,7 M€ de dépenses certifiées). Malgré la plus-value du FSE et la subvention d'un montant important, certains bénéficiaires des programmations antérieures ont abandonné leur projet de financement face aux contraintes administratives assez lourdes du FSE et aux délais de paiement trop longs. Ils ne se positionnent plus sur le FSE. Ainsi, hors GIP académiques, certaines régions peinent à trouver des bénéficiaires éligibles selon les critères du POn et capables de gérer administrativement les démarches (PACA, AURA, Nord). Par conséquent, la grande majorité des opérations sont mises en œuvre par les GIP académiques, les associations, les EPLE et la Fondation d'Auteuil qui s'est massivement investie sur cette question et cette source de financement (cf. tableau ci-après).

“ *Sur le décrochage, il a été difficile de capter des associations et d'autres porteurs sur cette thématique... On a lancé des AAP mais cela n'a pas fonctionné.*

On ouvre des AAP qu'on soumet à des partenaires, sans avoir forcément de retours.

Extraits d'entretiens avec des DIRECCTE

”

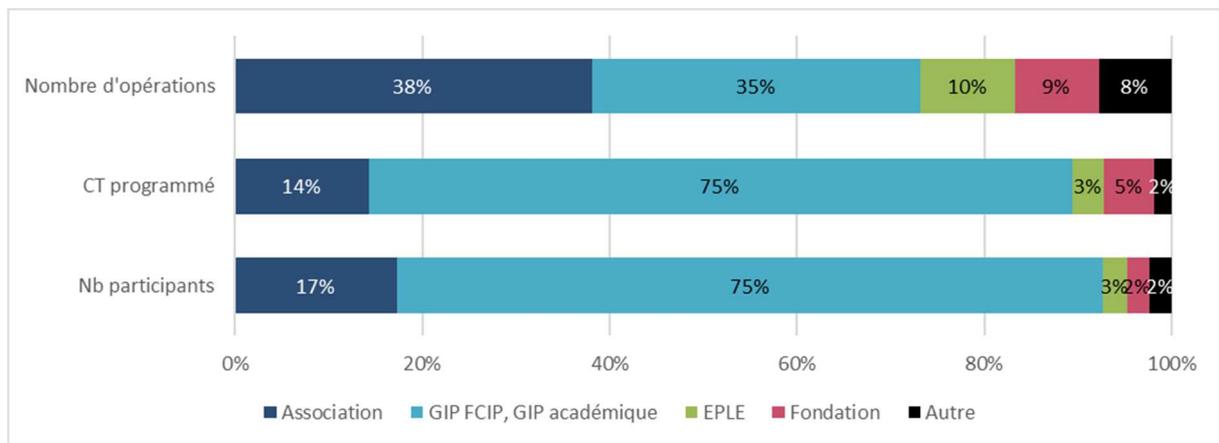
Les coûts moyens par opération sont extrêmement variables selon le type de bénéficiaire, en lien notamment avec le nombre de participants. Les opérations portées par les GIP « Formation continue et insertion professionnelle » (FCIP) et académiques touchent ainsi les ¾ des participants (et regroupent les ¾ des crédits engagés). Les opérations portées par les autres types de bénéficiaires sont d'envergure plus modeste, touchant environ 1 000 participants (près de 8 000 pour l'ensemble des opérations portées par les associations). Le coût moyen par participant (1 544 €) est plus élevé pour les opérations portées par les EPLE que pour les autres types de bénéficiaires.

FIGURE 41 : OPERATIONS, EFFECTIFS ET COÛTS DES OPERATION PAR TYPE DE BENEFICIAIRES

	Nombre d'opérations	Nombre de participants	Coût moyen par opération	Coût moyen par participant*
Association	64	7 839	261 609 €	1 138 €
GIP FCIP, GIP académique	59	1 092	1 493 477 €	747 €
EPLE	17	1 142	234 805 €	2 418 €
Fondation	15	1 068	420 114 €	1 666 €
Autre	13	34 157	168 340 €	1 637 €
Total général	168	45 298	698 452 €	1 544 €

* Calculé à partir du coût total certifié, sur la base des opérations terminées ayant des participants

FIGURE 42 : OPERATIONS, EFFECTIFS ET COÛTS PAR TYPE DE BENEFICIAIRES, EN %



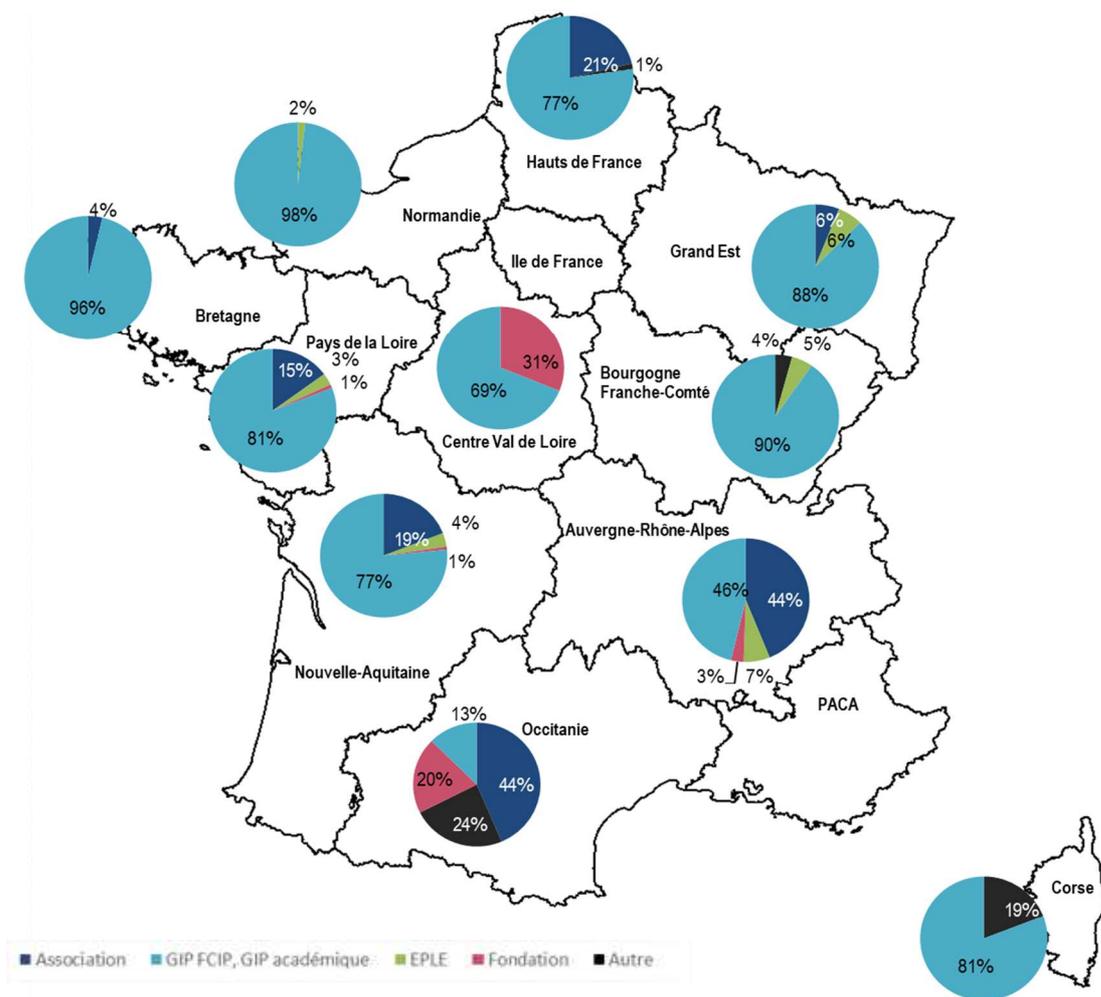


FIGURE 43 : REPARTITION DES PARTICIPANTS PAR TYPE DE BENEFICIAIRE DANS LES REGIONS

V. 3. Le profil des participants à l'entrée

Les caractéristiques des publics à l'entrée

Les caractéristiques des publics sur la PI 10.1 reflètent le public cible spécifique visé par le PO n, à savoir des jeunes en risque de décrochage prioritairement dans les zones présentant des risques sociaux de décrochage, qu'il s'agisse d'une précarité de vie familiale et d'emploi (France industrielle et périurbaine) ou d'une fragilité culturelle et d'emploi (territoires ruraux ou isolés) :

- 10% ont 12 ans ou moins (début collège ou avant) ; au total, la moitié ont moins de 16 ans (scolarité obligatoire) et 10% ont plus de 18 ans.
- 90% ont un niveau CITE 0 à 2 (vs. 46% en moyenne sur l'axe 1)
- 19% résident dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV)
- 1 sur 5 est d'origine étrangère (21 %).

- 97% sont inactifs à l'entrée dans l'opération (c'est-à-dire enregistrés comme tels au regard de l'emploi; sachant par ailleurs que 92% de ces « inactifs » sont toutefois « en formation ou à l'école » au moment de l'entrée dans l'opération, sans que l'on puisse préciser s'ils sont en difficulté scolaire, en cours de décrochage ou « décrochés »).

FIGURE 44 : CARACTERISTIQUES DES PARTICIPANTS, A L'ENTREE

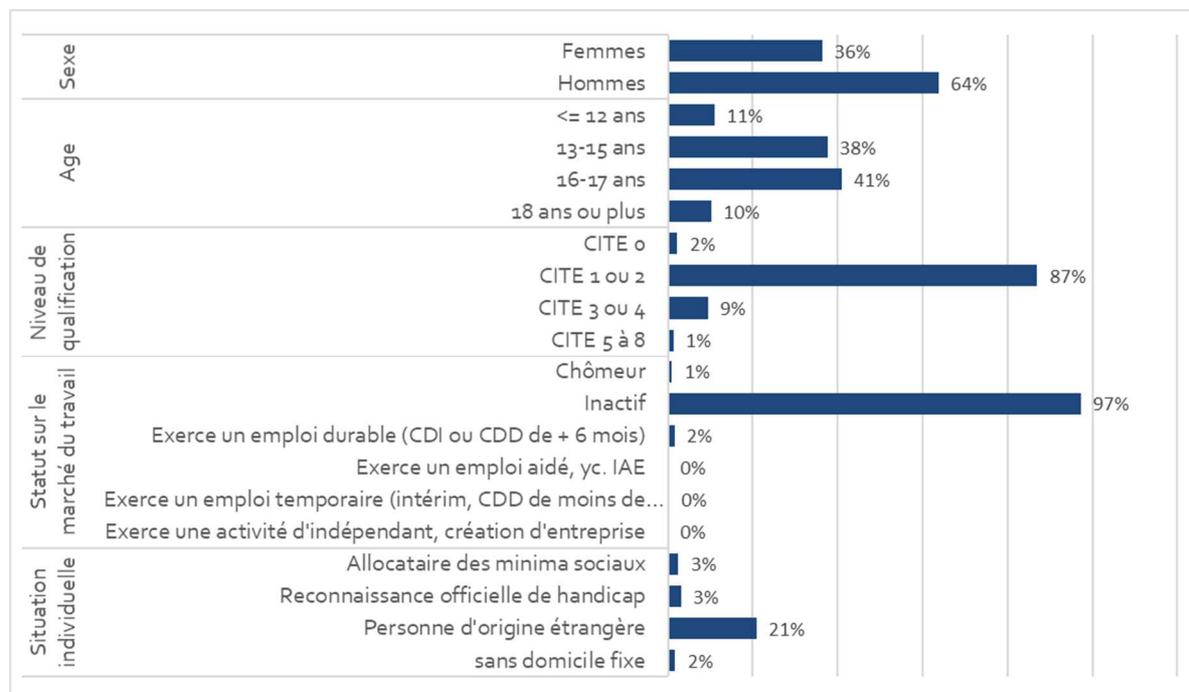
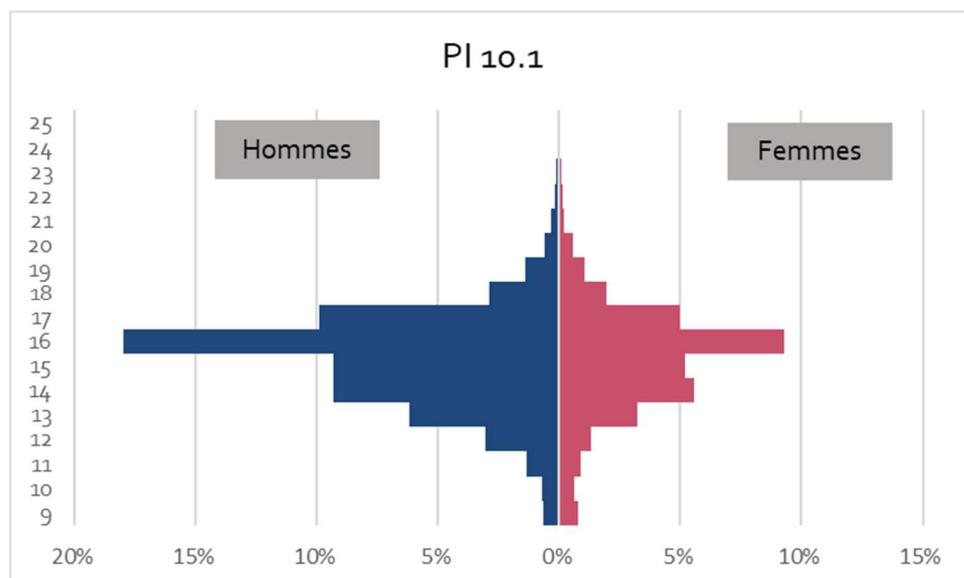


FIGURE 45 : PYRAMIDE DES AGES DES PARTICIPANTS



Les hommes sont davantage visés par la PI 10.1 (64% d'hommes) alors que la répartition hommes/femmes est équilibrée sur les autres PI (51%/49%). Ce ciblage sur les hommes correspond aux analyses produites dans la revue de littérature démontrant que les hommes décrochent davantage que les femmes, et de manière plus précoce, et que le décrochage chez les jeunes femmes est plus difficile à repérer.

Certaines DIRECCTE ont fait le choix de privilégier certaines catégories d'âges parmi les moins de 25 ans, comme celle des collégiens en Auvergne Rhône-Alpes, considérant insuffisamment précis les critères d'âge pour les participants.

Les opérations de lutte contre le décrochage scolaire plus spécifiquement destinées aux jeunes en situation de handicap³⁵, au nombre de 6, sont présentes dans seulement trois régions: AURA (classes ULIS / 416 participants) et Nouvelle-Aquitaine (prévention du décrochage en alternance / 80 participants).

L'augmentation des décrocheurs scolaires participants aux actions de prévention

Le FSE a la capacité de contribuer à augmenter le nombre de décrocheurs scolaires participant à des actions de prévention. Il répond en grande partie à des besoins en termes de lancement de dispositifs sur lesquels d'autres financements ne vont pas se positionner. Sans le levier du FSE, la grande majorité des actions n'auraient pas pu être mises en place et les GIP académiques ont la capacité de suivre des milliers de jeunes sur différents territoires.

La PI 10.1 répond à une logique de personnalisation de l'accompagnement avec des coûts par jeune très élevés. Le nombre de jeunes ainsi suivi au sein d'une opération n'augmente pas significativement avec le FSE car les groupes sont souvent constitués de 10 jeunes au maximum. L'accompagnement qualitatif au plus près des besoins des jeunes est souvent privilégié.

De plus, les autorités de gestion déléguées n'ont pas la capacité d'accompagner un grand nombre de structures porteuses de projets. Elles ciblent souvent les bénéficiaires à accompagner afin de pouvoir répondre efficacement à leurs demandes. En effet, la majorité des bénéficiaires ont besoin d'être appuyés pour comprendre les critères d'éligibilité de leur action qui demeurent « flous » pour certains. D'autres ont besoin d'être guidés dans l'élaboration de leur projet et dans la demande de financements. Les GIP académiques disposent généralement d'une commission qui statue sur l'adressage des jeunes dans les dispositifs. Les associations ou autres structures n'ayant pas cette organisation sont davantage en difficulté sur la construction du projet et du public éligible, car dépendants de « prescripteurs ».

La demande de financement selon la logique de séparation entre « prévention » et « rattrapage » questionne les bénéficiaires qui ne savent pas toujours à quelle autorité de gestion s'adresser et finalement abandonnent parfois les démarches. Dans la réalité des actions, la prévention est difficilement séparable du rattrapage. La limite entre la prévention auprès de jeunes qui ne présentent pas de signes de décrochage avérés et les débuts de décrochage (absences, problèmes familiaux, comportements, notes...) est très ténue. Les appels à projets sont ciblés sur la prévention, bien que le public éligible soit déjà en situation de décrochage avéré. Par conséquent,

³⁵ Repérées d'après le libellé de l'opération tel qu'il est renseigné dans MDFSE.

les structures ne savent pas toujours à quelle autorité de gestion s'adresser, en fonction des lignes de partage adoptées dans chaque région.

Enfin, si l'augmentation du nombre de participants aux actions de prévention est une priorité inscrite dans le POn, la question de **la coordination de l'ensemble des acteurs institutionnels et opérationnels pour mieux repérer ces publics en difficulté est un questionnement récurrent impactant fortement les têtes de réseaux. Selon les acteurs interrogés (têtes de réseaux et DIRECCTE)**, la logique d'« alliance éducative » autour des jeunes doit davantage être recherchée car elle contribuerait à augmenter significativement le nombre de jeunes dans les dispositifs par un effort collectif d'orientation et d'accompagnement. Or le financement des actions ne garantit pas nécessairement que cette dimension essentielle soit effective.

“ Pour la PI 10.1, on cherche à augmenter le nombre de jeunes mais on ne se demande pas comment coordonner l'ensemble des acteurs pour mieux repérer ces publics-là. Dans le cadre du Plan Priorité Jeunesse on le faisait : on mettait l'ensemble des acteurs ministériels et associatifs ensemble et on les faisait travailler ensemble. Notre objectif était de voir où étaient les carences. On trouve qu'il y a eu des avancées qui ont contribué à réduire le décrochage.

”
Extrait d'un entretien avec une tête de réseau

V. 4. Les résultats de l'intervention du FSE

En termes de nouvelles modalités d'intervention

Si le co-financement FSE participe du développement et de la consolidation des actions des bénéficiaires, ces derniers sont assez nuancés sur la question de l'impact du FSE sur leur capacité à répondre à des besoins nouveaux, renouveler leurs méthodes d'intervention et ainsi d'être dans une démarche innovante, voire expérimentale.

Les bénéficiaires considèrent être dans une démarche d'amélioration continue et le FSE y contribue ponctuellement en cofinçant des **actions aux pédagogiques innovantes qui permettent de répondre au mieux aux besoins existants** (Ex. accompagnement des jeunes mères scolarisées avec un fort taux de décrochage, actions en faveur des enfants des gens du voyage).

Toutefois, la définition même de l'innovation n'est pas partagée entre la plupart des têtes de réseau et les autorités de gestion déconcentrées. Les actions alors étiquetées comme « innovantes » sont très variables d'une région à une autre et dépendent souvent d'interprétations personnelles :

“ C’est quoi l’innovation sociale ? Ça dépend de la définition de chacun. Pour moi, c’est amener les structures à sortir de leurs habitudes et de faire davantage. Je n’utilise d’ailleurs pas le mot « innovant » mais « plus-value.

C’est une construction qui permet de faire rentrer dans la programmation des actions sur des phraséologies d’un POn sujettes à interprétation. Certains disent que c’est flou et que ça crée des inégalités territoriales mais les territoires ne sont pas les mêmes. Il faut laisser de la souplesse et du flou interprétatif en se demandant « où on veut aller » avec nos dispositifs et nos fonds.

Aujourd’hui, l’action menée auprès des seniors est devenue institutionnelle dans la région Centre, mais au niveau national, ça reste innovant. Il est nécessaire d’avoir une définition des attendus, avec quels indicateurs derrière.

”

Extraits d’entretien avec une DIRECCTE

A l’instar de la PI 8.1, les bénéficiaires et têtes de réseaux interrogés soulignent également des freins aux éventuelles ambitions « innovantes » dans le cadre des financements FSE : logique de reconduction d’année en année des mêmes projets, cadre contraignant sur les plans réglementaire, financier, juridique et de performance.

“ L’AAP fait venir surtout des structures qui ont été conventionnées par ailleurs : on est toujours dans une logique de reconduction d’année en année. L’esprit du FSE qui veut aller sur des projets innovants, expérimentaux, ce n’est pas marqué sur l’axe 1.

Extrait d’entretien avec une DIRECCTE

Après le souci du FSE c’est que sur certaines logiques d’actions, on ne va pas mettre en avant la mobilité. Selon le coût de la dépense, les autorités de gestion ne demandent pas de mise en concurrence ou de justificatifs. Dans ce cas-là on valorise les sorties, la mobilité, de travailler sur les déplacements (sur les zones rurales ou urbaines on ne travaille pas de la même façon). Mais si on doit ressortir des preuves d’achats de sandwich et de tickets de métro, on ne le refera plus l’année d’après car c’est trop. Souvent, ça freine les équipes, ce n’est pas la logique du FSE qui permet beaucoup de choses, mais ce sont les justificatifs demandés.

L’idée n’est pas de ne rien justifier, ce sont des fonds publics c’est normal, il faut pouvoir rendre des comptes de la pertinence de l’activité. Mais il y a un juste milieu qui est assez aléatoire selon les territoires. Pour certains projets, ils retirent ce type d’action du financement FSE car ça prend trop de temps.

Extrait d’entretien avec une tête de réseau

”

Enfin, les difficultés financières et le manque de moyens humains pour certaines équipes connaissant un fort taux de turn-over, deviennent une préoccupation prioritaire qui relègue au second rang la mise en place d’actions innovantes, trop chronophages :

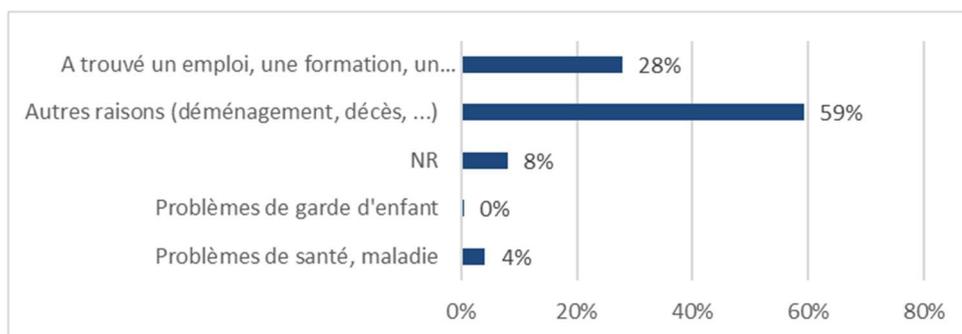
“ Les porteurs de projets se sécurisent et « restent dans leurs rails » sans aller sur des actions innovantes car cela prend du temps et il y a un manque de personnel de partout, et du turn-over.

Extrait d'entretien avec une DIRECCTE

En termes d'effets quantitatifs sur la situation des participants

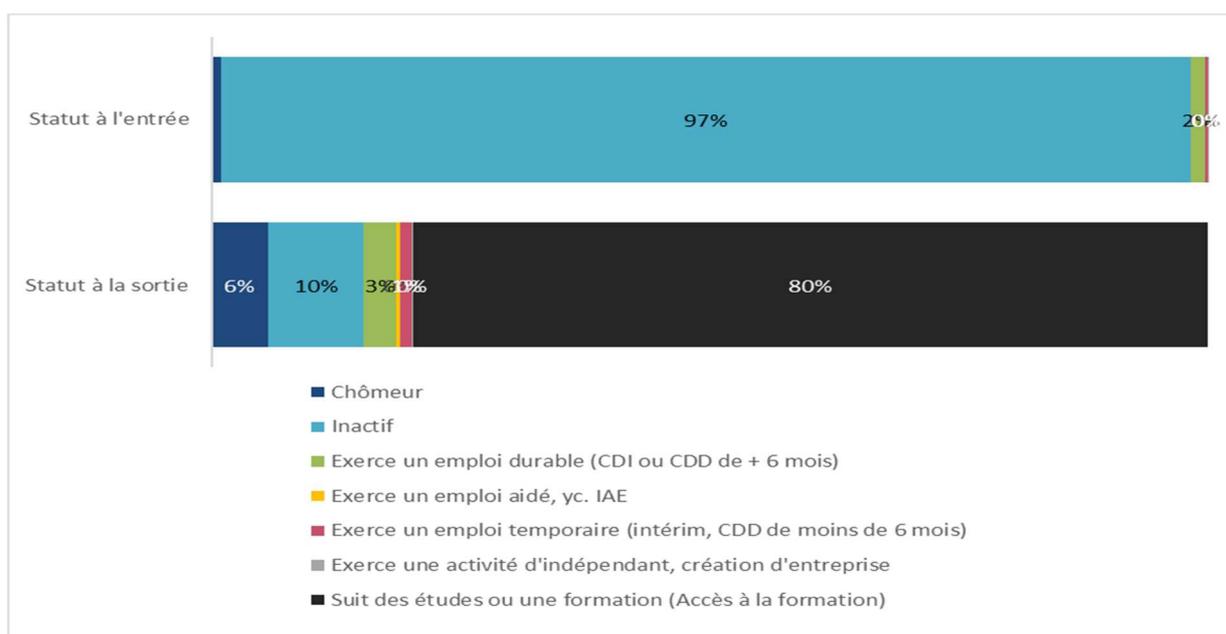
92% des participants ont achevé l'opération et 6% ont obtenu une qualification. En revanche, 8% ont quitté l'opération avant le terme prévu, essentiellement pour des raisons de déménagement, décès ou autre (59%) ou parce qu'ils ont trouvé un emploi, une formation ou un stage (28%).

FIGURE 46 : MOTIFS DES ABANDONS AVANT LE TERME DE L'OPERATION (3 704 CAS)



A la sortie des opérations, le **taux de formation est de 80%** et le taux d'inactifs³⁶ passe ainsi de 97% à 10%. Le taux d'emploi à la sortie est de 5% environ. Il passe à 18% six mois plus tard, 54% étant toujours en formation à cette date³⁷.

FIGURE 47 : SITUATION DES PARTICIPANTS A L'ISSUE DE L'OPERATION



³⁶ Avec la limite à apporter à cette catégorie, dont la majeure partie est toutefois en formation/scolarité à l'entrée (Cf. p 72).

³⁷ Source : enquêtes à 6 mois 2019 – rapport Amnyos-Edater avril 2019

Le taux de formation à la sortie (Fig. 26) est maximal pour les jeunes sortant d'opérations de lutte contre le décrochage scolaire portées par des associations et des fondations (90%). Le taux d'accès à l'emploi est en revanche plus important (14%) pour les sortants d'opérations portées par des structures « autres » (universités, collectivités locales).

On constate un taux de formation à la sortie plus faible en Bretagne (54% contre 80% en moyenne nationale), avec à la fois davantage d'accès à l'emploi que dans les autres régions (16%) mais aussi davantage de jeunes toujours inactifs à la sortie (22%). Cela peut être mis en lien, notamment, avec la prédominance des opérations portées par un GIP académique (96%), associées à un moindre taux de formation à la sortie (cf. page précédente). A l'inverse, le taux de formation est maximal en Bourgogne-Franche-Comté, Grand Est, Hauts-de-France et Occitanie (>85%), à mettre en lien, notamment, avec la diversité accrue de bénéficiaires (associés à des taux > 80%).

FIGURE 48 : SITUATION DES PARTICIPANTS A LA SORTIE PAR TYPE DE BENEFICIAIRE

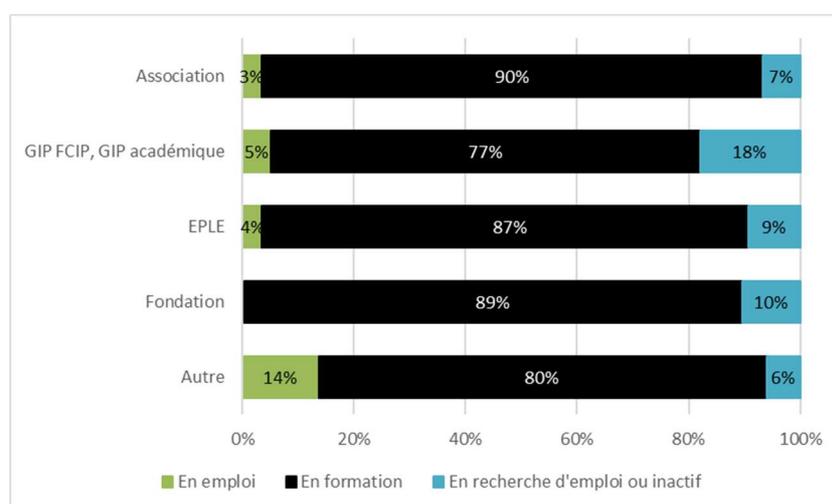
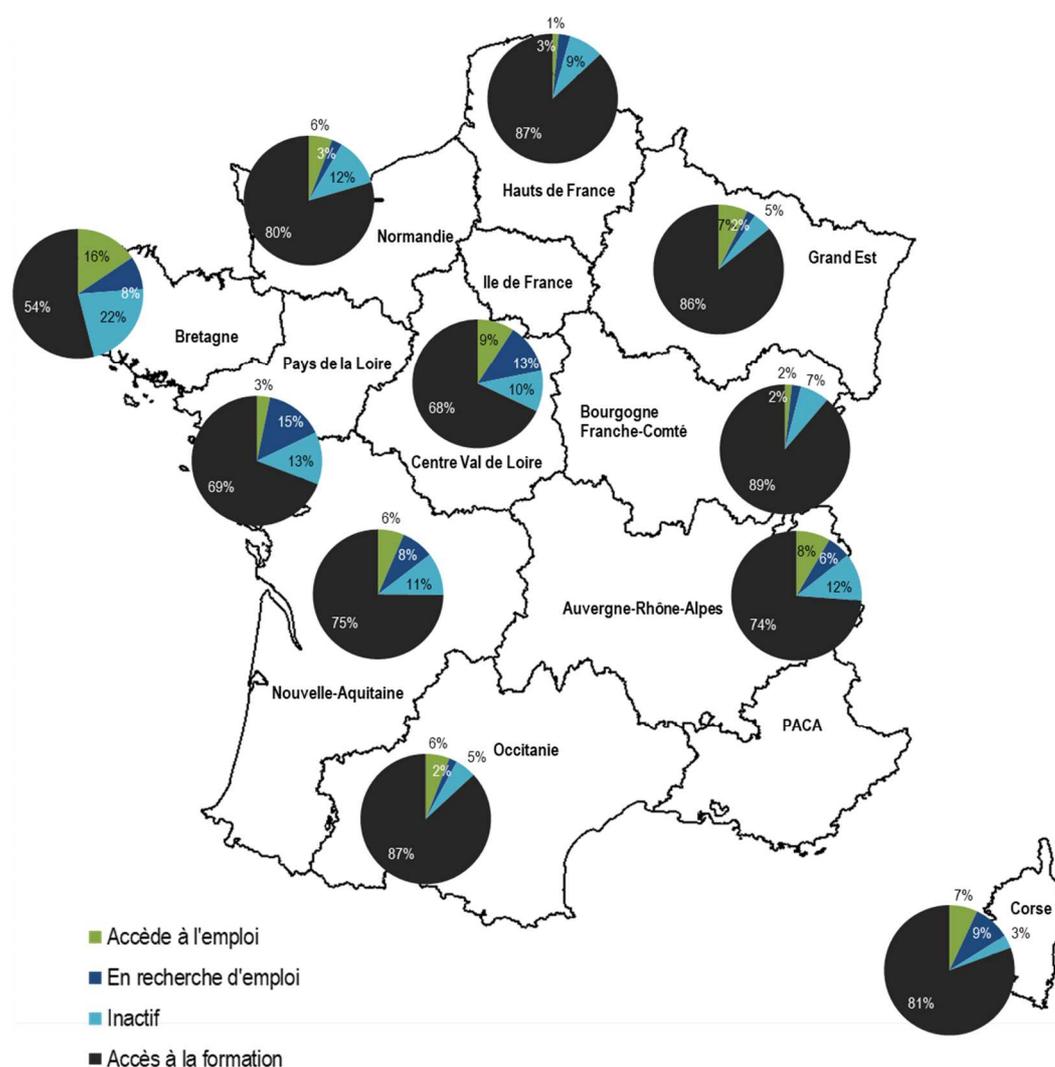


FIGURE 49 : REPARTITION DES STATUTS A LA SORTIE PAR REGION



En termes d'effets qualitatifs sur les parcours des participants

Des entretiens de parcours ont été menés auprès d'une dizaine de jeunes aux profils diversifiés, inscrits au collège, au lycée, à l'université ou encore sortis du système scolaire. Plusieurs effets de leur passage dans les dispositifs de lutte contre le décrochage scolaire et de rattrapage apparaissent dans les parcours analysés, selon les différents profils :

- La participation des lycéens et étudiants aux dispositifs de prévention permet de **corriger les effets d'une mauvaise orientation scolaire passée**, généralement effectuée en fin de collège ou en fin de lycée. L'orientation par défaut ou le défaut d'orientation sont les deux dynamiques récurrentes et complémentaires observées dans ces parcours.
- Pour les plus jeunes encore au collège, il s'agit d'adapter le cadre scolaire classique pour privilégier **un accompagnement renforcé sur les temps scolaires ou périscolaires**. La prévention du décrochage porte à la fois sur les enseignements de base mais aussi sur les comportements et le suivi psychologique.

- Concernant les jeunes sortis du système scolaire, les actions sont davantage situées dans le **champ de l’insertion et de la prévention du chômage** que dans celui du raccrochage scolaire à proprement parler. Si certaines formations professionnelles sont proposées aux jeunes, l’objectif est bien souvent l’accès à l’emploi rapide et non le raccrochage scolaire.

V. 5. Points clés sur la PI 10.1

Opérations	Bénéficiaires	Participants
<ul style="list-style-type: none"> • Les opérations relèvent de la lutte contre le décrochage scolaire à destination directe des participants (excepté une). • Un coût moyen des opérations par participant élevé (1 544 €) mais des coûts moyens par opération extrêmement variables selon le type de bénéficiaire. • Un nombre d’opérations inégal selon les régions : dans certaines régions, une absence ou un faible nombre d’actions financées sur la PI 10.1 dûe aux lignes de partage entre les Régions et l’Etat. D’autres, au contraire, concentrent une part importante des crédits de cette PI (Hauts-de-France, Nouvelle Aquitaine, Pays-de-La-Loire). 	<ul style="list-style-type: none"> • Les DIRECCTE ciblent souvent les opérateurs à financer afin de pouvoir s’appuyer sur des structures suffisamment aptes à gérer des crédits FSE. • Les groupements d’intérêt public (GIP CFIP et GIP académiques) et les associations sont les premiers bénéficiaires de la PI 10.1. Ce choix répond à un besoin de simplification des processus administratifs, dans une logique de concentration des crédits. Ainsi, la grande majorité des opérations sont mises en œuvre par les GIP académiques, les associations, les EPLE et la Fondation d’Auteuil. • Une sous-consommation des crédits FSE dûe à la complexité administrative et à la difficulté de mobiliser des opérateurs. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les hommes sont davantage visés par la PI 10.1 (64% d’hommes contre 38 % de femmes) alors que la répartition hommes/femmes est équilibrée sur les autres PI (51%/49%). • Les jeunes à l’école primaire et au collège (niveaux CITE 1 et 2) sont les plus représentés dans les dispositifs de lutte contre le décrochage (87 % vs. 46% en moyenne sur l’axe 1). Les jeunes de plus de 18 ans représentent 10% du public visé. • Deux régions mettent en oeuvre des actions de lutte contre le décrochage scolaire destinées aux jeunes en situation de handicap. Cette singularité résulte de la combinaison d’une offre locale et d’une sensibilité des acteurs à ce public.

Effets de la participation du FSE

- **Le FSE a la capacité de contribuer à augmenter le nombre de décrocheurs scolaires participant à des actions de prévention.** Il répond en grande partie à des besoins en termes de lancement de dispositifs sur lesquels d'autres financements ne vont pas se positionner. Si le FSE permet d'accompagner davantage de participants, **la réelle valeur ajoutée pour les têtes de réseau est la possibilité de personnaliser l'accompagnement, ce qui s'accompagne de coûts par jeune plus élevés.**
- Les actions de prévention consistent à former des équipes pédagogiques mais aussi et surtout à cibler le plus tôt possible des jeunes en risque - supposé ou avéré - de décrochage scolaire, participant à des actions diverses (soutien scolaire, accompagnement au choix d'orientation scolaire, etc).
- **Pour autant, les nombreuses exigences administratives du FSE constituent un frein** pour les DIRECCTE dont l'instruction de projets sur le décrochage scolaire n'est pas leur compétence première. Les bénéficiaires à accompagner ayant les capacités administratives à répondre aux demandes du FSE font donc souvent l'objet d'un ciblage. De plus, de nombreux porteurs de projets non familiers des démarches ne savent pas à quelle autorité de gestion s'adresser pour financer leurs projets (du fait de la répartition Etat/ Région sur les thématiques du décrochage). Enfin, les demandes administratives de justificatifs financiers complexifient la mise en oeuvre d'actions de mobilité (déplacements pour visites culturelles par exemple ou travail sur la mobilité pour les jeunes vivant en zones rurales).
- **D'autres freins tels que l'insuffisante coordination de l'ensemble des acteurs institutionnels et opérationnels** pour mieux repérer les jeunes en difficulté limitent la portée du FSE et constituent un enjeu principal pour les têtes de réseaux.
- **Enfin, pour les bénéficiaires interrogés, le FSE ne facilite pas les démarches innovantes et expérimentales.** Les contraintes financières et les impératifs d'efficacité favorisent la continuité au détriment de l'innovation.

VI. CONCLUSIONS : REPOSE AUX QUESTIONS EVALUATIVES

L'analyse des données et des matériaux recueillis, à l'échelle globale de l'axe 1 (hors PI 8.7) et à l'échelle de chacune des 3 PI investiguées, permet de proposer les éléments de réponse qui suivent aux différentes questions évaluatives, objets de la commande.

VI. 1. En termes de publics visés et touchés

A l'échelle globale, les 1 516 opérations programmées dans le cadre de l'axe 1 ont permis de toucher 468 393 participants, parmi lesquels :

- 49% de femmes
- 68% de jeunes de moins de 25 ans (82 % de moins de 30 ans) et 2% de seniors (plus de 54 ans)
- 75% de chômeurs et 18% d'inactifs
- 46% d'un niveau de formation CITE 0 à 2
- 3% en situation de handicap

Ces publics correspondent par conséquent globalement à ceux ciblés par le POn (même si, de fait, les publics jeunes en constituent les effectifs les plus importants) à savoir « *les demandeurs d'emploi et les personnes inactives, en ciblant les moins qualifiées, les jeunes, les seniors, les chômeurs récurrents ou en activité réduite, et les parents ayant été en congé parental et/ou bénéficiant d'un CLCA* ». Par ailleurs, la confrontation de la littérature analysée sur chacune des trois PI avec les objectifs affichés du POn montre une cohérence globale : les leviers activés *via* ces financements sont bien ceux-reconnus comme les plus pertinents pour répondre aux problématiques traitées.

On notera toutefois que **les publics en situation de handicap représentent une proportion moindre comparée à leur poids dans le public global des DE³⁸**, ce qui s'explique à la fois par des raisons démographiques (les publics TH sont en proportion plus élevée avec l'âge, or les publics participants sont, en très grande proportion, jeunes), et de faible mobilisation des opérateurs dédiés à ce public (21 opérations, dans un nombre limité de régions). On sait par ailleurs que les opérations ciblant ce public ont également mobilisé les crédits de l'axe 3. Pour autant, des actions non ciblées en direction de ce public peuvent, dans les faits, les toucher de manière significative³⁹.

Par ailleurs, **les publics seniors ne représentent qu'une très faible part des participants** (2%, 1% pour la seule PI 8.1). Ce constat est à mettre en lien avec une faible offre de service dédiée à ce public par des opérateurs susceptibles de mobiliser le FSE. Il s'explique également par une mobilisation inégale des DIRECCTE à ce sujet.

³⁸ Soit 8.6% des DE à fin 2018-Source DARES.

³⁹ Comme le montre l'étude de cas de l'action « Cap sur demain » (ML de Lyon) dont les participants se trouvent être à 52% reconnus TH.

Enfin, l'observation des **taux de couverture des DE par les participants**⁴⁰, montre que celui-ci est, dans plusieurs régions, **inversement proportionnel au taux de chômage constaté**⁴¹, ce qui doit interroger sur la capacité d'adaptation du POn aux contextes locaux de l'emploi.

En termes de volumétrie, **il reste délicat d'apprécier précisément dans quelles proportions les financements du FSE contribuent à augmenter le nombre de publics accompagnés**. Concernant les DE ou les inactifs (PI 8.1), cet effet est fonction du type d'opérateur et d'action, sachant que l'effet le plus tangible est l'intensification de l'accompagnement du fait du renforcement des moyens alloués, avec dans certains cas une capacité accrue à aller au-devant des publics hors dispositifs.

Concernant les créateurs / repreneurs d'entreprise (PI 8.3) les crédits FSE permettent effectivement cette augmentation des publics accompagnés, par le renforcement des moyens des opérateurs face à une forte demande, de même que pour les « décrocheurs », publics à propos desquels les acteurs s'accordent sur **le rôle déterminant des financements dans la mise en œuvre d'actions** (PI pour laquelle les coûts moyens des opérations sont les plus élevés).

Dans ce contexte, **la mise en place de l'IEJ sur une partie des territoires s'est traduite par des situations de concurrence effective entre les deux lignes de crédit**. L'attractivité accrue de l'IEJ étant manifeste, du fait d'un taux d'intervention élevé, a logiquement amené les autorités de gestion et les opérateurs à se reporter sur ce dispositif, y compris parfois dans une logique de « consommation » optimale des crédits. Pour autant, cet effet de report reste impossible à objectiver avec précision du fait de la concomitance des deux dispositifs et de la multiplicité des facteurs à l'origine des variations de rythmes d'engagement dans les différentes régions.

VI. 2. En termes de déploiement et de contenu des actions

Les crédits FSE au titre de l'axe 1 du POn permettent effectivement de **soutenir et d'amplifier une offre d'accompagnement des publics demandeurs d'emploi et inactifs**, à la fois dans le cadre de dispositifs structurants comme l'AIJ et d'opérations localisées et pour parties ciblées sur des segments de publics ou des problématiques. L'offre d'accompagnement en matière de création - reprise d'entreprise est également amplifiée, en s'appuyant principalement sur les nombreux réseaux existants. Enfin, les crédits FSE permettent de développer quantitativement une offre en matière de prévention du décrochage / rattachage que les crédits de droit commun ne suffisent pas à soutenir.

La problématique de la mobilité a fait l'objet d'un nombre limité d'opérations, du moins identifiées comme telles (34, portées par 16 opérateurs, avec des effectifs de participants concentrés dans moins de 5 régions). Dans leur approche, les DIRECCTE, ainsi que les grands opérateurs comme Pôle Emploi, ont le plus souvent considéré que cette problématique était à considérer comme l'une des composantes d'un accompagnement global des publics, écartant ainsi l'opportunité de financer des opérations spécifiques en la matière. A noter également que si cette question de la mobilité est

⁴⁰ Cf. Note d'analyse quanti. VF. Page 19.

⁴¹ Cf. Figure N° 1, page 10

bien admise par les acteurs comme une problématique à prendre en compte dans l'accompagnement vers l'emploi, elle l'est avant tout sous l'angle spatial (savoir et pouvoir se déplacer) mais rarement sous l'angle professionnel (changer de « métier »), si ce n'est dans les opérations ciblant les publics TH ou senior (celles-ci étant en nombre limité).

De la même manière, **les opérations reposant sur des pratiques d'immersion en milieu professionnel ne suscitent pas d'intérêt spécifique des autorités de gestion ou des opérateurs**, ceux-ci considérant l'absence d'objectifs (et a fortiori d'indicateurs de suivi) spécifique en la matière. Cette approche est toutefois présente au sein d'un grand nombre d'actions, mais la logique de mobilisation du FSE, le plus souvent à travers des appels à projets « ouverts » ne se traduit pas par une attention particulière à cette modalité d'action.

Enfin, **en matière d'articulation entre l'Etat en région et les Régions** (en tant qu'autorités de gestion), notamment pour les PI 8.3 et 10.1, correspondant pour partie à des compétences des collectivités, on observe différents cas de figure en matière de lignes de partage, selon des accords de répartition négociés entre les partenaires. Ces lignes de partage influent directement sur la mobilisation des crédits au titre du POn, selon les régions et les PI. Elles soulèvent plus globalement la question de la compétence la plus appropriée pour la mobilisation des opérateurs et l'instruction des projets, notamment en ce qui concerne le décrochage scolaire, a priori éloigné des objets de travail des DIRECCTE.

Cette articulation plus ou moins opérante entre Régions et Etat déconcentré est l'un des **nombreux facteurs qui viennent au final impacter le niveau de déploiement de l'axe 1 dans chaque territoire régional**. Les autres facteurs pouvant se situer au plan des stratégies adoptées par chaque DIRECCTE (pour partie en fonction des moyens humains mobilisables), ainsi qu'au plan de l'offre de service et de la structuration des opérateurs, nécessairement inégales d'une région à l'autre.

VI. 3. En termes d'efficacité et d'efficience

A la sortie des opérations, on relève que 42% des participants sont en emploi et 13 % en formation, tandis que 4% ont obtenu une qualification. Ces scores globalisés à l'échelle de l'axe 1 (hors PI 8.7) sont à examiner plus précisément pour chaque priorité.

Pour la PI 8.1, les chômeurs et inactifs, qui représentent 96% des effectifs à l'entrée, ne sont plus que 50 % à la sortie des opérations (sachant qu'un tiers de ceux ayant quitté l'opération avant terme l'ont fait pour avoir trouvé un emploi, une formation ou un stage). Ces résultats varient toutefois sensiblement selon les types d'actions, puisque le taux d'accès à l'emploi varie entre 90% (accompagnement des jeunes en Emploi d'Avenir) et 16% (mobilité géographique), avec une part importante d'actions dont ce taux est proche de la moyenne de 43%.

La mise en relation de ces résultats avec les coûts / participants amène à distinguer **différents niveaux d'efficience**. Ainsi, si certaines actions à faible coût ont des résultats favorables (Ex. Accompagnement Emploi d'Avenir) ou proches de la moyenne (Ex: insertion des jeunes, parrainage), d'autres, plus « coûteux » présentent des résultats, soit proches de la moyenne, soit moins favorables (Ex. mobilité géographique, insertion des travailleurs handicapés). Loin de se résumer à des critères arithmétiques d'instruction, ces écarts doivent inciter les autorités de gestion à analyser plus finement les enjeux propres à chaque catégorie de publics pour déterminer le bon

niveau de plus-value à attendre du FSE (besoins non couverts, effets déclencheur, besoin d'intensification des actions).

Pour la PI 8.3, l'enquête met en évidence un taux de satisfaction élevé (88%) vis-à-vis de l'accompagnement, 30% considérant en outre le caractère déterminant de celui-ci dans la concrétisation de leur projet. Au terme de l'opération, le taux de retour à l'emploi s'élève à 58% (48% création d'activité et 8% accès à l'emploi salarié), ce qui se traduit par une proportion de chômeurs et inactifs passant de 76% à 41% à la sortie. Davantage que les types d'opérations (Accre, Nacre ou autre), c'est ici le type d'opérateur qui détermine des écarts entre les taux d'accès à l'emploi (44% pour le SPE et les Maisons de l'emploi, Vs 85% pour les associations d'éducation, de formation et de jeunesse). Là également, des combinaisons coût / efficacité doivent inciter à des analyses affinées des besoins et des modalités d'intervention (en l'espèce, la catégorie d'opérateurs la plus « efficace » étant également la moins onéreuse).

Enfin la PI 10.1, avec un taux de formation à la sortie de 80% **est celle pour laquelle l'effet en termes de réduction des effectifs d'inactifs, voire DE, est la plus manifeste** (de 98% à 16%). Ces opérations reposent sur des opérateurs aux statuts diversifiés qui présentent également des écarts de résultats (13 points sur le taux de formation à la sortie) et de coûts (ratio de 1 à 3.2) qui sont, en tendance, davantage proportionnels que dans les autres PI.

VI. 4. En termes de réponses nouvelles

En matière de réponses nouvelles, toutes les parties prenantes s'accordent à considérer l'incompatibilité entre le cadre réglementaire et financier du FSE et la capacité à s'en saisir comme d'un vecteur d'innovation. Les contraintes de justification et de reporting, à la fois exigeantes et chronophages, ainsi que le caractère « massif » de l'intervention du FSE privilégient de fait les offres de services émanant de structures solides financièrement, rompues au cadre du FSE, mobilisant celui-ci pour augmenter leurs capacités d'intervention, quantitativement ou qualitativement, plutôt que pour prendre le risque d'innovations qui pourraient s'avérer à terme préjudiciables pour leur équilibre financier.

Dans la même logique, les DIRECCTE ont tendance à considérer le FSE comme un outil permettant avant tout de « faire du chiffre », avec des appels à projets ouverts permettant cette réponse « massive » aux besoins que reflètent la persistance d'un taux de chômage élevé, notamment chez les jeunes. Le cadre de performance contribue également à induire une telle approche. Les DIRECCTE considèrent de ce fait que le soutien à l'innovation est plutôt à rechercher auprès d'autres financeurs.

Pour autant, ce constat n'exclue nullement qu'ici où là, des opérateurs aient inscrit dans leurs pratiques une recherche permanente d'innovation (par exemple en matière de prévention du décrochage), mais sans que cette dimension ne soit valorisée en tant que telle.

VI. 5. Pistes de recommandations pour le prochain POn

Si les logiques d'intervention (modalités d'action, ciblage des publics) promues par le POn sont cohérentes au regard de la connaissance acquise sur les problématiques à traiter, les modalités de mise en œuvre de l'axe montrent quelques limites ou points de vigilance à dépasser afin d'optimiser le déploiement des crédits. Les quelques pistes qui suivent sont formulées dans cette optique, dans la perspective du futur programme national FSE +, actuellement en cours d'élaboration (de ce fait, certaines de ces pistes peuvent avoir déjà été intégrées au projet, comme celle relative aux actions innovantes) :

- **Etablir une stratégie de déploiement des crédits au plan régional qui prenne en compte la réalité des situations locales** (taux de chômage, en particulier). Les entretiens avec les DIRECCTE ont en effet montré, en tendance, que les écarts de niveaux de mobilisation des crédits FSE d'une région à l'autre résultaient d'une combinaison de facteurs (moyens humains disponibles au sein des DIRECCTE, sensibilité aux différentes composantes de l'axe 1, état de l'offre au plan local, lignes de partage avec les Régions...) mais plus rarement d'une stratégie fondée sur les éléments de diagnostic au plan local.
- **S'assurer que les moyens humains affectés à la gestion du FSE soient à hauteur des enjeux au sein de chaque DIRECCTE** et outiller ces moyens en compétences, en tant que de besoin, notamment pour le pilotage des crédits dédiés à la prévention du décrochage scolaire qui ne ressortent pas de leurs missions premières. Le déploiement optimal des crédits FSE et l'atteinte des objectifs quantitatifs nécessitent effectivement un investissement humain (définition d'une stratégie régionale, mobilisation de l'offre, interface avec les Régions, accompagnement des porteurs d'opération, analyse des résultats et réorientation des appels à projets...) sans lequel le niveau du déploiement peut se trouver en deçà des attentes du programme.
- **Clarifier les finalités respectives des différentes composantes du POn et des critères d'éligibilité.** La relative imprécision entre les finalités spécifiques des axes et des PI au sein du POn 2014/2020 est apparue comme un frein à la mobilisation des crédits, de même que les lignes de partage entre l'Etat et les Régions, notamment pour des réseaux associatifs nationaux qui doivent s'adapter aux différentes réalités locales. Ce risque de confusion est également perceptible au sein des autorités de gestion elles-mêmes et ne favorise pas une approche stratégique du POn par les différentes parties prenantes. La définition en cours des priorités et des objectifs spécifiques du programme FSE+ devrait ainsi intégrer cette exigence.
- **Trouver un meilleur équilibre, via les appels à projets et la mobilisation de l'offre, pour la prise en compte effective de toutes les catégories de publics visés, au-delà des publics jeunes,** même si ceux-ci représentent un enjeu fondamental de la lutte contre le chômage. Les travaux conduits ont montré que la prise en compte des publics handicapés ou seniors, notamment, était d'un niveau très inégal selon les régions et résultait d'une combinaison entre la sensibilité des acteurs et l'offre présente au plan local, plutôt que d'une volonté délibérée. Pour autant, le diagnostic établi en amont du futur programme FSE + montre que ces catégories restent défavorablement positionnées en matière d'emploi (ou de décrochage pour les jeunes handicapés).

- **Mobiliser à l'échelle nationale des têtes de réseau associatives concernées afin de les appuyer dans l'accompagnement de leurs adhérents à la mobilisation du FSE.** Les entretiens ont en effet montré que les associations (hormis les missions locales) agissant dans les domaines visés par le POn mobilisaient inégalement les crédits FSE et que leurs têtes de réseau ne leur apportaient que rarement un appui en ce sens sur les plans administratif, méthodologique, voire financier (trésorerie mutualisée). Il conviendrait donc que l'autorité de gestion, au plan national, se rapproche de ces réseaux pour examiner avec eux les facteurs les plus favorables à une mobilisation des crédits par leurs adhérents.
- **Réserver une part des crédits à des actions innovantes en levant les risques administratifs et financiers qui en freinent le déploiement jusqu'à présent.** Si les opérations cofinancées apparaissent globalement en cohérence avec les logiques d'actions promues en la matière, la préoccupation d'innovation portée par certains acteurs trouve ses limites dans les risques financiers induits par le cadre administratif du FSE, qu'il conviendrait donc d'assouplir de manière ciblée à cet effet.
- **Alimenter le suivi d'exécution du POn par une analyse détaillée de l'efficacité des actions** (par modes d'action, types de bénéficiaires,...) afin d'orienter plus finement la mobilisation de l'offre. La mise en relation des indicateurs d'efficacité (taux de retour à l'emploi) et des coûts par participants montre dans certains cas des corrélations et dans d'autres non, ce qui devrait conduire à un suivi au fil du temps de ces données, non pas dans une optique strictement sélective au stade de l'instruction, mais dans l'optique d'analyse fine de ces écarts (quelle plus-value des actions les plus coûteuses ?) et de recherche des leviers les plus efficaces dans le déploiement des crédits.

VII. ANNEXES

VII. 1. Liste des interlocuteurs interviewés

DIRECCTE	Interlocuteurs
Dircccte Rhône-Alpes	Frédérique BOURJAC, Cheffe du service FSE
Dircccte Auvergne	Véronique LAFONT, Cheffe du service FSE
Dircccte Occitanie	Jean-Louis ANATOMORI, Chef du service FSE
Dircccte IDF	Patrick GUYOT, Chef du service FSE
Dircccte Centre Val de Loire	Philippe RAUX, Chef du service FSE
Dircccte Hauts de France - Nord	David TIXIER, Chargé de mission FSE
Dircccte Haute-Normandie	Samuel CHICHEPORTICHE, Chef du service FSE
Dircccte PACA	Aude LAHEYNE, Cheffe du service FSE
Dircccte Franche-Comté	Sophie ENGELHARD, Cheffe du service FSE
Dircccte Grand Est - Lorraine	Martine DESBARATS, Adjointe cheffe du service Corinne TUROSTOWSKI, Chargée de mission FSE Valérie NICOLAS, Chargée de mission FSE
Dircccte Grand-Est - Alsace	François OTERO, Chef du Service FSE
Services centraux de l'Etat	Interlocuteurs
DGEFP	Alexandra NOËL : (SDAE/MAJE) Cheffe de la mission Accès des jeunes à l'emploi et Emilie JURAVER, chargée de mission Solène TAICLET (SDAE/MIP), chargée de mission insertion professionnelle Johanna TAMBURINI : (SDEI/MPN), Cheffe de mission des projets nationaux, et Giulia MOCCI, référente évaluation. Stéphane LHERAULT, Responsable Direction Pôle Emploi (DPE)
DGESCO	Philippe LEBRETON, Adjoint au chef du bureau de l'orientation et de la lutte contre le décrochage scolaire Claudie DAHOO, Cheffe de projet du pôle lutte contre le décrochage scolaire Paul-Marc REMY, Chargé de mission
DJEPVA	Naouel AMAR, Référente emploi orientation au bureau des politiques interministérielles de la jeunesse
SERVICES FSE - REGIONS	Interlocuteurs
Région Auvergne Rhône-Alpes	Loïc BOTTE, Chef de service FSE Région AURA
Région Grand-Est	Elsa PLUMIER, Cheffe de Pôle FSE Région Grand Est
Région Ile-de-France	Cédric GUILLON, Directeur des Affaires Européennes Région IDF

TETES DE RESEAU	Interlocuteurs
Pôle Emploi	Michelle LE LOUARN, Direction Générale, Responsable du département FSE Tarik THAMRI, Direction Générale, Direction des services aux demandeurs d'emploi
Union Nationale des Missions Locales (UNML)	Valérie GARDE, Chargée de mission animation du réseau
La Fédération Française des GEIQ (FFGEIQ)	Francis LEVY, Secrétaire Général de la FF GEIQ
Chambres des Métiers et de l'Artisanat (CMA France)	Marine SERGENT, Chargée de mission projets et politiques d'investissement
Alliance Ville Emplois	Lucie BECDELIEVRE, Directrice générale
Initiative France	Marc OLANION, Directeur Général Adjoint
France Active	Emeric LEPEZ, Responsable Gestion des Engagements Contractuels Antoine FLEURET, Responsable de la gestion des fonds européens
Ensemble pour agir et Entreprendre (BGE)	Sophie JALABERT, Déléguée Générale Séverine FILLON, Déléguée Générale Adjointe
Avisé	Cécile LECLAIR, Directrice générale Solène JOURDAIN, Responsable de l'organisme intermédiaire FSE Jean-François SIMON, Responsable de Pôle DLA
Association pour le Droit à l'Initiative Economique (ADIE)	Corinne PALCY, Contrôleuse de gestion
Fondation des Apprentis d'Auteuil	Sybille LETENEUR, Chargée de projet à la direction des fonds structurels
Union Nationale des MFR	Roland GRIMAUULT, Directeur

Au sein de la DGEFP, la réalisation de l'étude a été suivie et accompagnée par Béatrice EVENO (responsable de l'évaluation et du suivi de la performance du FSE) et Frédéric GUILLEMIN (chargé de mission), au sein de la Sous-Direction Europe et International (SDEI). Qu'ils soient ici remerciés pour leur appui à la bonne réalisation de la mission.

VII. 2. Méthodologie « parcours de décrocheurs »

Afin d'illustrer la multiplicité des effets de la participation des jeunes à des programmes de prévention du décrochage scolaire ou de raccrochage, plusieurs entretiens de parcours ont été effectués auprès :

- De 10 jeunes hommes, âgés de 14 à 24 ans ;
- De 3 jeunes femmes, âgées de 18 à 25 ans ;

Malgré le contexte de crise sanitaire et de formation à distance pour les établissements publics ou de suspension des activités pour les associations, 7 structures sur 10 contactées ont répondu à nos sollicitations, 4 de façon positive :

- L'association « Sport dans la Ville »
- Le collège Marcel Callo de la Fondation des Apprentis d'Auteuil
- L'Université de Franche-Comté
- La Mission de Lutte contre le Décrochage Scolaire (MLDS) mise en œuvre par le groupement d'intérêt public de Bourgogne Franche-Comté.

Ces structures permettent de couvrir la majorité des structures intervenant dans le champ de la prévention du décrochage au titre de la priorité d'investissement 10.1. La répartition des entretiens entre filles et garçons correspond à la répartition par sexe constatée à l'échelle nationale (36% de filles contre 64% de garçons).

Sur les 13 entretiens, 11 sont exploitables et ont fait l'objet de « fiches parcours » individuelles, retraçant le parcours des jeunes avant l'entrée dans l'action, les apports et limites des dispositifs suivis et la suite de leur parcours scolaire et/ou professionnel et leur regard sur l'avenir.

VII. 3. Actions investiguées pour la réalisation des études de cas

8 études de cas ont été réalisées auprès de bénéficiaires de financement FSE dont 6 relevant de la PI 8.1 et 2 relevant de la PI 8.3.

Ces opérations ont été sélectionnées au vu de leur réalisation effective et de leur capacité à illustrer les logiques d'action en matière d'accompagnement des différentes cibles de publics : publics féminins, résidents des QPV, seniors, handicapés, jeunes, ainsi que les problématiques d'immersion et de mobilité.

Pour chaque opération, la réalisation d'une monographie a reposé sur une analyse des sources documentaires disponibles et sur des entretiens avec les porteurs du projet ainsi que quelques participants.

Les opérations relevant de la PI 8.1 sont les suivantes :

Opération « PAIP Insertion Handicap »	
Période de conventionnement FSE	Opération financée dans le cadre de la PI 8.1. du POn FSE 2014-2020 (OS1) sur la période 2016-2017, 2018-2019, 2020
Territoires concernés	Ariège, Aveyron, Haute-Garonne, Gers, Lot, Hautes-Pyrénées, Tarn, Tarn-et-Garonne
Moyens humains	Evolution progressive de l'équipe : 2016 – 2017 : 2 ETP chargées de mission Insertion 2018-2019 : 2 ETP chargées de mission Insertion + 0,5 ETP suivi administratif et financier FSE 2020 : 2,5 ETP chargées de mission Insertion + 0,8 ETP suivi administratif et financier FSE
Publics ciblés	Les jeunes de 18 à 26 ans en situation de handicap, en dernière année de lycée professionnel ou sortis du lycée, ayant bénéficié du dispositif ULIS*.
Financement (Prévisionnel pour 2018-2019, en sachant que les objectifs ont été atteints à 90%)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fonds européens FSE : 202 770.34€ (50%) ▪ Autres financements publics (AGEFIPH, Direccte Occitanie, Région Occitanie) : 80 000€ (19.76%) ▪ Contribution de tiers (Rectorat de Toulouse) : 122 770.34€ (30.27%) ▪ Total ressources : 405 540.68€

Opération « Parcours Clés Séniors »	
Période de conventionnement FSE	Opération financée dans le cadre de la PI 8.1. du POn FSE 2014-2020 (OS1) depuis 2014
Territoires concernés	Département de l'Indre (Châteauroux + antennes à Argenton, Le Blanc, Issoudun, La Châtre et Chabris)
Moyens humains	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 12 personnes au total (soit environ 4.5 ETP). Seul le coordinateur intervient exclusivement sur le dispositif. Les autres interviennent également sur les dispositifs cofinancés par le FSE. La majorité a un profil CIP.
Publics ciblés	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Personnes de + de 50 ans inscrites à Pôle Emploi
Financement (Prévisionnel année 2020)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fonds européens FSE : 119 993.43€ (50%) ▪ Autres financements publics : 57 000€ (23.75%) ▪ Financements privés nationaux : 15 500€ (6,46%) ▪ Autofinancement : 47 493.20€ (19.79%) ▪ Total ressources : 239 986,63€

Opération « Ariane le chemin de l'emploi »	
Période de conventionnement FSE	Opération financée dans le cadre de la PI 8.1. du POn FSE 2014-2020 (OS1) depuis 2014
Territoires concernés	Département de l'Ain
Moyens humains	5 personnes dont : <ul style="list-style-type: none"> ▪ La Directrice, coordinatrice du projet, ▪ 3 chargées de mission accompagnement emploi ▪ 2 Juristes
Publics ciblés	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Femmes éloignées de l'emploi, femmes inactives avec une histoire familiale qui impacte leur autonomie
Financement (Année 2018)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fonds européens FSE : 70 569,12€ (47.01%) ▪ Autres financements publics : 72 500€ (50.20%) ▪ Total ressources: 143 069.12€

Opération « Cap vers demain »	
Période de conventionnement FSE	Opération financée dans le cadre de la PI 8.1. du POn FSE 2014-2020 (OS1) depuis 2018
Territoires concernés	Ville de Lyon
Moyens humains	2 conseillers Mission Locale dédiés intervenant à temps complet sur le dispositif.
Publics ciblés	Jeunes de 16 à 25 ans, inscrits ou non en Mission Locale, et cumulant des difficultés importantes
Financement (Prévisionnel année 2020)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fonds européens FSE : 63 633€ (46.44%) ▪ Autres financements publics : 73 402,65€ (53.56%) ▪ Total ressources : 137 035,65€

Opération « Club ambition, quartiers prioritaires de la ville de Limoges »	
Période de conventionnement FSE	Opération financée dans le cadre de la PI 8.1. du POn FSE 2014-2020 (OS1) depuis 2017
Territoires concernés	Agglomération de Limoges et plus précisément les 9 QPV de Limoges
Moyens humains	1 conseillère Pôle Emploi affectée à 100% de son temps de travail à la mise en œuvre du dispositif territorial d'accompagnement (1 ETP). Passage à 2 ETP en 2019
Publics ciblés	Personnes de 30 ans et plus, résidant dans un quartier QPV à Limoges et inscrites à Pole Emploi (Passage à 26 ans et plus en 2019)
Financement (Bilan 2018)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fonds européens FSE : 29 981€ (50%) ▪ Autres financements publics : 29 981€ (53.56%) ▪ Total ressources : 59 962€

Opération « Bougez vers la mobilité – Ile de France »	
Période de conventionnement FSE	Opération financée dans le cadre de la PI 8.1. du POn FSE 2014-2020 (OS1) sur les périodes 2015-2016 et 2016-2018
Territoires concernés	Val-de-Marne, Seine-et-Marne, Yvelines, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-D'Oise
Moyens humains	1.9 ETP (directeur adjoint 70%, coordinatrice de services 20%, assistante administrative 100%)
Publics ciblés	Jeunes chômeurs de moins de 25 ans ayant des difficultés d'accès à l'emploi, seniors chômeurs de plus de 54 ans, chômeurs de longue durée
Financement (Réalisé, 2016-2018)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fonds européens FSE : 643 854,42€ (50%) ▪ Autres financements publics (26 financeurs, collectivités territoriales principalement) : 620 656.79€ ▪ Contribution externe secteur privé : 16 435 ▪ Autofinancement : 6762€ ▪ Total ressources : 1 287 708.83€

Les opérations relevant de la PI 8.3 sont les suivantes :

Opération « Entreprendre en banlieue »	
Période de conventionnement FSE	Opération financée dans le cadre de la PI 8.3. du POn FSE 2014-2020 (OS1) sur les périodes 2016 et 2017-2018.
Territoires concernés	Marseille, Toulon, Seyne-sur-Mer et commune d'Hyères (+ quartier du Paillon à Nice en 2018)
Moyens humains	Les accompagnateurs sont recrutés pour leur connaissance des territoires de la politique de la Ville et de ses publics. Ils ont tous un diplôme de niveau 1 en filière économique, droit ou école de commerce. <ul style="list-style-type: none"> ▪ 7 ETP en 2016 ▪ 10 ETP en 2017-2018
Publics ciblés	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Chômeurs ▪ Inactifs ▪ Femmes ▪ Bénéficiaires RSA ▪ Entrepreneur ▪ Résidents QPV
Financement (le réalisé pour 2017/2018)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fonds européens FSE : 425 886,47€ (48%) ▪ Autres financements publics : 297 990,34€ (33%) ▪ Financements externes privés : 50 000€ (6%) ▪ Autofinancement : 116 726,43€ (13%) ▪ Total ressources : 890 603,24€

Opération « Faire émerger, appuyer et renforcer la posture entrepreneuriale des femmes »	
Période de conventionnement FSE	Opération financée dans le cadre de la PI 8.3. du POn FSE 2014-2020 (OS1) sur les périodes 2017 et 2018-2019 ⁴² .
Territoires concernés	Haute Garonne (Toulouse et sa banlieue principalement)
Moyens humains	3 ETP (deux intervenantes formées au management et à la gestion et une experte de la question de l'égalité femmes-hommes).
Publics ciblés	Femmes en situation de précarité, demandeuses d'emploi, bénéficiaires de minima sociaux, en situation de handicap et/ou résidentes des quartiers prioritaires de la Ville.
Financement (le réalisé pour 2017)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fonds européens FSE : 13 886,68 € (46%) ▪ Autres financements publics : 16 270€ (54%) ▪ Total ressources : 30 156,68€

⁴² Le bilan 2018-19 n'étant pas encore disponible, la rédaction de cette monographie s'appuie exclusivement sur le bilan de l'action pour l'année 2017.