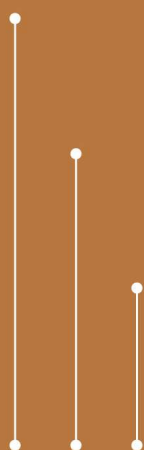
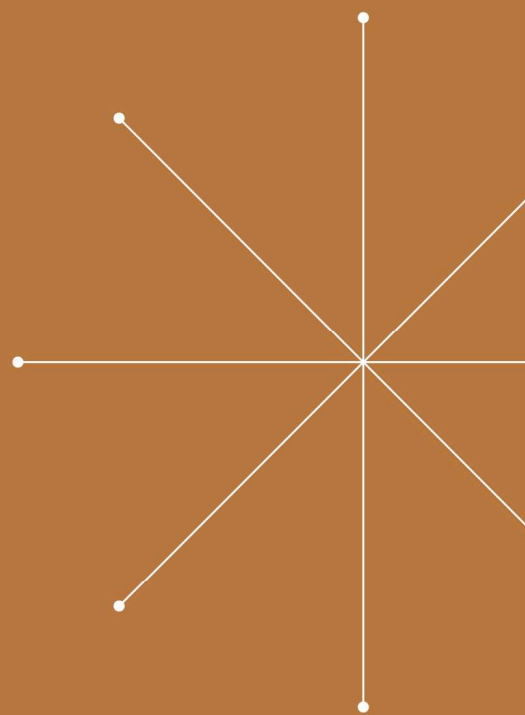


# Évaluation qualitative de l'expérimentation de l'ouverture de l'action PEE aux bénéficiaires du RSA



Pour la DARES

Synthèse



Avril 2022



# Synthèse

## Le contexte et les enjeux de l'évaluation

Dans le cadre du déploiement du Plan d'investissement dans les compétences (Pic) et de la signature des Pactes régionaux d'investissement dans les compétences (Pric), la région Ile-de-France a lancé une expérimentation visant à améliorer l'accès des allocataires du Revenu de solidarité active (RSA) à son offre de formation. L'expérimentation a pris la forme de **l'extension aux allocataires du RSA d'un dispositif de formation initialement réservé aux jeunes dits « Neets »** (ni en emploi ni en formation) : le « Parcours d'entrée dans l'emploi » (PEE). Ce parcours non qualifiant, conçu comme modulable autour d'actions de remobilisation ou de préqualification, est porté par des groupements d'organismes de formation qui ont remporté des « lots » dans le cadre de réponses aux marchés publics de la région.

**L'ouverture des PEE au public RSA, identifiée comme une « action remarquable »** des Pactes régionaux, a fait l'objet (comme 12 autres actions) d'une procédure d'évaluation pilotée par un comité scientifique mis en place par la Dares pour suivre le Pic.

**Le présent rapport porte sur l'évaluation qualitative du PEE-RSA**, réalisée par le cabinet Asdo études et la chercheuse Anne Eydoux. Au regard des enjeux identifiés dans la littérature existante, trois grandes questions évaluatives ont été identifiées : celle de la gouvernance du dispositif, à la fois transversal et multi-niveau, celle de l'accès des allocataires du RSA à des parcours de formation adaptés, celle enfin de la mobilisation des employeurs pour l'insertion de ce public.

## Les défis de l'extension des parcours PEE

La gouvernance du dispositif a été l'un des principaux défis posés par l'expérimentation de l'extension du PEE aux allocataires du RSA. L'écosystème francilien de l'insertion est complexe : si les conseils départementaux sont chefs de file des politiques et des dispositifs d'insertion qu'ils façonnent, Pôle emploi demeure un acteur incontournable de l'accompagnement des allocataires du RSA. La Région, dont l'offre de formation « de droit commun » est déjà accessible à ce public, rebat les cartes avec cette expérimentation, en priorisant explicitement les allocataires du RSA sur son offre. Le PEE est ainsi devenu **un dispositif transversal** (croisant insertion et formation) **et multi-niveaux** (un dispositif piloté par la région pour un public dont l'insertion relève des départements), ce qui a posé la question de sa coordination, notamment pour l'orientation des publics au RSA sur l'action.

Or, pour la Région, cette extension du PEE a davantage relevé d'une opportunité technique (élargir le public cible d'un dispositif destiné aux jeunes dont la dynamique d'orientation faiblissait) que d'une priorité politique. En effet, les allocataires du RSA ne représentent habituellement pas un public prioritaire pour la Région. De fait, l'extension du PEE n'a été que faiblement pilotée par la région et **le déploiement de l'expérimentation a buté sur plusieurs difficultés**. D'abord, sur certains territoires, l'absence de concertation quant au public susceptible d'être orienté vers les parcours PEE a contribué à exclure des allocataires en accompagnement social suivis par les services du conseil départemental ou par des associations. Par ailleurs, l'entrée statutaire dans le dispositif a posé problème aux conseillers de Pôle emploi, attachés au droit commun. Enfin, l'absence de coordination de l'offre de formation entre la région et les départements a pu faire dire à certains acteurs que le PEE était redondant ou entrant en concurrence avec des dispositifs départementaux – bien que l'offre de formation destinée aux allocataires du RSA ne soit pas pléthorique.

### La méthode de l'évaluation qualitative

Les parcours PEE sont déployés par **23 groupements d'organismes de formation**, à l'échelle des bassins d'emploi qui composent la région francilienne. L'expérimentation associant des centaines d'acteurs différents, nous avons choisi de mener l'évaluation sur 6 territoires.

Le choix de ces territoires devait nous permettre de représenter des configurations diversifiées, en faisant varier pour chacun des lots : le type de territoire (urbain/davantage rural, dynamique de pauvreté et d'insertion plus ou moins importante), le nombre d'organismes de formation composant le groupement et les compétences représentées, le nombre de places réservées aux allocataires du RSA à pourvoir. Les lots devaient également se situer sur chacun des territoires des 8 conseils départementaux, chefs de file de la politique insertion et acteurs centraux pour l'évaluation.

Nous avons adopté **une approche qualitative à caractère monographique**, sur la base d'entretiens individuels permettant de croiser les regards des acteurs parties prenantes : partenaires institutionnels et stratégiques (Pôle emploi, conseil départemental, délégation territoriale régionale), organismes de formation (direction, encadrement intermédiaire, formateurs), partenaires locaux (associations, maison de l'emploi, plans locaux pour l'insertion et l'emploi, etc.), entreprises du groupement ainsi que stagiaires inscrits en PEE. Des observations sur site ont également été réalisées à l'occasion de divers temps : sessions de formation, entretiens de positionnements, comités de pilotage locaux, événements partenariaux etc. **Au total, plus de 80 professionnels et 50 stagiaires ont été rencontrés.**

En parallèle de cette évaluation qualitative, une évaluation quantitative aurait dû être mise en œuvre, afin d'évaluer l'impact du dispositif sur le retour à l'emploi par une méthode d'expérimentation randomisée. Cette étude n'a pu être menée jusqu'à son terme, notamment compte tenu des faibles effectifs concernés. Son arrêt nous a conduit à mener une analyse statistique pour étayer les enseignements qualitatifs. Celle-ci s'est basée sur les indicateurs classiques de suivi des parcours PEE (indicateurs FSE), mais comporte de nombreuses limites.

### L'ouverture du PEE aux allocataires du RSA a soulevé des difficultés de gouvernance territoriale.

Faute de moyens, les services déconcentrés de l'État n'ont que peu mis en cohérence les objectifs liés aux différents plans nationaux, qu'il s'agisse du Pic, de la Stratégie nationale de prévention et d'action contre la pauvreté ou encore du Service public de l'insertion et de l'emploi (Spie).

Au total, la faiblesse du pilotage régional du dispositif et l'absence de mise en cohérence de l'offre ont pu contribuer à la lenteur du déploiement du PEE-RSA. A l'issue de la période d'expérimentation (2019 – 2021), **seulement 38 % des places réservées aux allocataires du RSA avaient été occupées.**

### C'est en définitive aux organismes (privés) de formation qu'a incombé la responsabilité

*« d'animer le partenariat et d'assurer la coordination des partenaires extérieurs au groupement ».* Or **cette responsabilité n'a pas été financièrement valorisée** dans le cadre des marchés publics et a été peu accompagnée par les services de la région. La diversité des ressources et des stratégies des organismes de formation (selon leur réseau partenarial, leur histoire) explique les dynamiques d'entrées des publics au RSA, particulièrement hétérogènes d'un territoire à l'autre.

### Les allocataires du RSA, peu orientés vers le PEE

L'expérimentation de l'ouverture des PEE aux allocataires du RSA a également soulevé le défi de mobiliser un public réputé « éloigné » de la formation professionnelle. Ces dernières années, les politiques publiques ont mis en avant l'importance d'un « référent de parcours », professionnel susceptible d'être issu de divers secteurs ou institutions et censé coordonner le parcours d'accompagnement. Or les difficultés de mobilisation des allocataires du RSA par leur référent (notamment les acteurs issus du champ social) se sont avérées importantes. Elles s'expliquent en partie par des difficultés sociales ne permettant pas aux allocataires d'envisager un parcours de formation exigeant, mais aussi par la configuration de l'accompagnement de ces publics. En effet, **une partie**

**importante du public n'est pas accompagnée par un référent identifié – ou à une fréquence très faible.** De plus, les professionnels accompagnant les allocataires du RSA maîtrisent rarement l'ensemble des nombreux dispositifs existants dans le champ de l'insertion et de la formation professionnelle. De leur côté, **les organismes de formation ont réalisé une communication peu lisible sur la nature de l'action PEE-RSA**, ce qui n'a pas facilité l'appropriation de celle-ci par les référents.

Cela soulève un paradoxe : alors que les actions d'accompagnement ou de formation sont loin de saturer l'ensemble des besoins d'accompagnement des publics allocataires du RSA, des difficultés sont constatées pour remplir les places de ce dispositif. Cela atteste du manque d'**intermédiation entre l'offre et le public**, avec une figure de 'référént de parcours' qui fait défaut.

Face à ces difficultés d'intermédiation, l'orientation des publics sur l'action a majoritairement relevé de l'initiative d'autres d'acteurs (acteurs associatifs et du champ social, organismes de formation). **L'action a alors souvent représenté une suite de parcours** (par exemple, juste après une action individuelle de remobilisation).

**Un nombre important de stagiaires ont accédé au PEE par le bouche-à-oreille** et se sont auto-positionnés sur le dispositif. Cela n'a pas été sans susciter des interrogations quant à la nécessité d'une « prescription » ou à la possibilité d'un libre positionnement des stagiaires. L'auto-positionnement a eu le mérite de permettre à des personnes peu ou pas accompagnées, mais ayant des attentes fortes d'accompagnement et/ou de formation, d'accéder au PEE. **L'insuffisante sensibilisation au PEE des référents n'a cependant pas permis aux publics motivés et les moins informés de s'inscrire sur cette action de formation.** Un travail renforcé avec les référents sociaux accompagnant les publics fragiles aurait probablement permis de susciter des adhésions supplémentaires.

Au fil de l'expérimentation du PEE-RSA, on a assisté à **une montée en puissance des orientations par**

**Pôle emploi**, mais avec un « glissement du public » vers des stagiaires ayant des besoins d'apprentissage du Français plus importants.

La multiplicité des circuits d'orientation et d'entrée des publics au RSA dans le PEE se reflète dans la **diversité des profils des stagiaires**. Si les stagiaires ont des caractéristiques communes (faible niveau de diplôme, grande précarité et ancienneté de l'inactivité ou de la recherche d'emploi), le PEE intervient à des étapes différentes de leur parcours, et leurs motivations pour s'y inscrire apparaissent nettement différenciées (obtenir le plus vite possible un emploi, accéder à une formation qualifiante, préciser un projet professionnel, etc.). Les PEE permettent en effet, par leur modularité, de répondre à cette diversité de besoins.

#### **Une action à l'ingénierie adaptée à des publics considérés comme fragiles**

Le PEE apparaît comme un dispositif à l'ingénierie rôdée, porté par un « consortium » d'organismes dont la collaboration remonte souvent à plusieurs années. Si ce format ne représente pas une innovation en soi, il apparaît adapté aux besoins des allocataires du RSA dans leur diversité. En effet, **les groupements entre organismes de formation, en facilitant la coopération entre des acteurs classiquement concurrents**, permettent d'améliorer le maillage territorial des actions de formation et d'accroître la diversité des parcours proposés, chaque organisme disposant de compétences propres. Les PEE sont enclenchés de façon réactive, et les différentes étapes d'un parcours d'insertion et de formation s'enchaînent grâce à la diversité des offres portées par un même consortium. Cela offre la possibilité d'une réelle individualisation de l'action selon les besoins identifiés. En cela, **les parcours PEE semblent atteindre l'objectif prôné de proposer des parcours sur-mesure.**

L'ouverture de l'action aux allocataires du RSA n'a pas entraîné d'évolutions structurantes du format ni du contenu de l'action. Déjà destinée à un public jeune peu qualifié, parfois désinstructé, **la pédagogie des PEE apparaît répondre aux besoins des allocataires**

**du RSA.** Les formateurs font part de stratégies construites pour encourager la persévérance d'un public mal à l'aise avec un format scolaire ou trop « descendant ». Ils soulignent l'importance de s'autoriser **un décalage dans leur posture de formateurs** (par rapport aux règles classiques de la formation, aux sujets qu'il est possible d'aborder) ; ainsi que la nécessité de co-construire le programme au fil de l'eau en encourageant l'interactivité pendant les séances. Les équipes du PEE sont composées d'intervenants aux profils et aux parcours professionnels divers, permettant la rencontre de différentes cultures professionnelles. Les modules « classiques » du monde de la formation à destination des personnes peu qualifiées (savoirs de base, technique de recherche d'emploi, etc.) sont complétés par **des ateliers à première vue moins conventionnels** (sorties culturelles, accompagnement dans les transports en commun, sophrologie, confiance en soi, etc.).

De surcroît, les PEE incluent un accompagnement global, c'est-à-dire **une approche intégrée, qui mêle insertion « sociale » et formation professionnelle** au sein d'une même action. **L'animation de ces actions de formation est donc considérée comme particulièrement exigeante** par les formateurs, car elle nécessite une très bonne maîtrise des ressources de droit commun, la construction d'un large éventail partenarial ainsi qu'une énergie et une créativité supplémentaires (par rapport à d'autres actions de formation) pour créer des parcours adaptés.

Enfin, si l'hypothèse première de travail de la Région était la réussite de la mixité générationnelle au sein d'un groupe PEE, celle-ci n'a que peu soulevé de doutes parmi les organismes de formation. Cette mixité a été unanimement considérée comme souhaitable car elle a permis d'améliorer la dynamique des groupes et a facilité la mise en place de binômes de stagiaires aux compétences complémentaires, les plaçant ainsi dans une situation de valorisation de leurs savoirs.

### **Une sécurisation des parcours qui demeure insuffisante**

L'expérimentation a mis en lumière les difficultés relatives à la sécurisation des parcours au sein des PEE. Certaines préexistaient à l'ouverture au public allocataire du RSA, mais les difficultés ont été exacerbées avec celle-ci.

Tout d'abord, **la mise en place de parcours sécurisés est restée en retrait.** Ces parcours exigeaient des organismes de formation d'importants efforts pour nouer de nouveaux partenariats avec les entreprises. En effet, les parcours sécurisés du PEE-jeunes s'appuyaient auparavant en majorité sur des partenariats avec des centres de formation pour apprentis (CFA), qui n'étaient pas accessibles à un public adulte de plus de 30 ans. La sécurisation des PEE-RSA s'est heurtée à la difficulté, avérée, de mobilisation des employeurs dans des parcours d'insertion et de formation. La sécurisation du dispositif semble être restée un impensé de la région.

D'autre part, **la question de la rémunération a représenté un frein à l'accès au PEE.** Les professionnels accompagnant les allocataires n'ont que rarement été en mesure d'informer ces derniers des effets de l'entrée en formation sur le versement de leurs allocations RSA, les jugeant trop complexes et relevant de situations individuelles toutes singulières. Cela a pu dissuader des publics déjà très précaires de se former : sans assurance de la continuité de leurs ressources, **une entrée en PEE pouvait signifier une baisse de niveau de vie** (perte d'aides sociales connexes, de modes de garde, frais de déplacements, etc.).

La fin de la formation a également été identifiée comme une étape présentant des risques de rupture de droits et de découragement. La remobilisation permise par l'action peut retomber, certains ayant même l'impression de repartir de zéro.

Enfin, **les formateurs soulignent la nécessité de proposer un accompagnement « global » pendant la formation,** c'est-à-dire d'intégrer à

l'accompagnement en formation un accompagnement social afin de sécuriser les parcours d'un public précaire. **Les référents sociaux des allocataires du RSA** – lorsqu'ils ont été identifiés – **n'ont pas constitué un relais** pour traiter des difficultés sociales pendant l'action de formation **en raison de leur faible disponibilité**. Lorsque les formateurs ont pris en charge l'accompagnement social pendant l'action, ils ont regretté l'absence de reconnaissance de leur implication. Leur manque de légitimité dans le champ social les a souvent empêchés d'actionner efficacement certains leviers ou de trouver des relais auprès des structures de droit commun.

### Une transversalité invisible et mal financée

**La transversalité du PEE et l'accompagnement global des allocataires du RSA ont ainsi reposé principalement sur les organismes de formation.**

Cette transversalité est cependant restée largement invisible pour la région Ile-de-France, dont les marchés publics ne valorisent ni l'accompagnement global ni le travail partenarial des organismes de formation. La région a donc fait porter les coûts de la prise en charge d'un public particulièrement fragile aux organismes de formation.

**L'expérimentation interroge plus généralement le modèle économique de l'action PEE.** Celle-ci s'est révélée exigeante. Elle requiert un partenariat diversifié et durable avec des acteurs du champ social et des employeurs. Elle nécessite également la mobilisation de formateurs expérimentés et agiles pour animer des séances de formation adaptées à un public à qui les formats « classiques » d'apprentissage ne conviennent pas.

Le type de financement retenu (heure stagiaire), la recherche d'un coût toujours moins élevé (entre 6 et 7 euros par heure) par la mise en concurrence des organismes de formation, ont de leur point de vue précarisé leur modèle économique. **Cela n'est pas**

**sans effet sur la qualité des formations proposées : proposer des parcours « sur mesure »** en adaptant la durée de la formation aux besoins de chaque stagiaire nécessite des ressources. Les primes incitatives versées en fonction des « sorties positives », bien que jugées légitimes pour reconnaître les efforts des formateurs, présentent le risque de mener à une logique adéquationniste misant sur le placement rapide des stagiaires en réponse aux besoins des entreprises plutôt que sur l'élaboration dans la durée d'un projet professionnel.

**Les financements prévus dans le cadre du Pic auraient pourtant pu permettre d'imaginer d'autres modalités de financement** (financement au parcours ou par groupe, création de postes dédiés au sein des organismes de formation, cofinancement de l'action avec les conseils départementaux pour valoriser l'accompagnement social, etc.). Il y a peut-être de ce point de vue des leçons à tirer de l'expérience d'autres régions, analysée notamment dans un rapport du Céreq (Simon et Beaupère, 2021)<sup>1</sup>. Ce rapport montre en effet comment la Nouvelle-Aquitaine et la Bretagne ont mis en place des modalités de financement des organismes de formation qui permettent, par des voies différentes, de tenir compte de la mise en place d'un accompagnement global dans des dispositifs de formation destinés à des publics en difficulté. L'exemple du SIEG mis en place depuis longtemps dans les Hauts-de-France apparaît également comme une piste intéressante.

### Une formation mobilisatrice, des effets encourageants

**Le taux de sorties dites « positives » s'élève à 41%** (21% en emploi et 20% en formation). Les PEE semblent donc être porteurs d'un effet de levier intéressant au regard des objectifs du Pic, un nombre non négligeable de stagiaires accédant à une autre action de formation (en principe qualifiante) à l'issue

<sup>1</sup> Simon V. et Beaupère N. (2021). "Les organismes de formation accueillant de jeunes demandeurs d'emploi non diplômés, non qualifiés". Céreq, rapport intermédiaire APR DARES, juin 2021.

du PEE. L'interprétation de ces résultats reste cependant délicate en l'absence d'évaluation quantitative de l'effet propre du PEE sur les parcours des allocataires. On manque notamment de recul pour apprécier l'effet du dispositif sur les trajectoires des allocataires à long terme, sachant que les travaux existants rappellent la grande précarité des reprises d'emploi de ces publics. Parmi les stagiaires du PEE-RSA ayant retrouvé un emploi à l'issue de l'action, un sur deux n'accédait pas à un contrat durable, et pour un sur quatre l'emploi ne correspondait pas au projet professionnel.

Au-delà du taux de sorties positives, **l'évaluation qualitative montre une formation mobilisatrice pour les stagiaires. Ces derniers se sont très majoritairement déclarés satisfaits du PEE**, ce que confirment les propos des professionnels et des référents rencontrés. Les effets de PEE apparaissent pluriels et correspondent à ceux classiquement recherchés par les actions de remobilisation. La temporalité de l'action au rythme de 35 heures hebdomadaire s'avère permettre une remobilisation progressive et préparer aux contraintes temporelles d'un environnement professionnel. Le travail d'apprentissage est très apprécié des stagiaires, notamment lorsque l'organisme de formation parvient à mettre en évidence leur progression. Le PEE contribue bien à valoriser les stagiaires et à améliorer leur confiance en eux.

### En conclusion

Le PEE apparaît adapté aux allocataires du RSA à trois titres : il permet un enclenchement rapide du parcours, une pédagogie ajustée aux besoins d'un public en difficulté, et offre un accompagnement « global » ou intégré. Ce dernier, assuré par les organismes de formation, s'est révélé indispensable à la sécurisation des parcours des stagiaires, faute de possibilité de recours à un référent social « externe ». L'expérimentation a en effet montré un défaut d'accompagnement social structuré des parcours des allocataires, qui insécurise les parcours PEE.

L'expérimentation de l'extension du PEE aux allocataires du RSA interroge le modèle de financement des organismes de formation accompagnant des publics fragiles. Au-delà d'être une action de « formation », le PEE constitue une action d'insertion pour laquelle **le paiement en heure stagiaire ne semble ni pertinent ni adapté**. Alors que le dispositif exige l'individualisation et la sécurisation des parcours, mais aussi le développement de partenariats, la mise en concurrence des organismes de formation dans le cadre des marchés publics précarise leur modèle économique et risque de les pousser à proposer des actions de formation « au rabais ».

Compte-tenu des responsabilités déléguées de fait aux organismes de formation, l'expérimentation suggère un relatif désinvestissement des acteurs institutionnels. Le défi du PEE-RSA portait moins sur le format et le contenu de l'action que sur **son adaptation aux allocataires du RSA**. La sensibilisation des référents RSA, la reconnaissance de la nécessité d'un accompagnement global (avec une dimension sociale) des stagiaires, la sécurisation des rémunérations des stagiaires au RSA sont restés des impensés du dispositif. **L'articulation des compétences institutionnelles entre conseil régional (action de formation) et conseils départementaux (accompagnement social) n'a été que peu travaillée**, ou à un niveau uniquement technique. Les départements sont peu repérés comme parties prenantes du Pic et des Pactes, quand bien même ils accompagnent une part non négligeable des demandeurs d'emploi en difficultés.

L'articulation des compétences territoriales aurait nécessité que les collectivités travaillent sur la complémentarité de leurs offres mutuelles. La difficulté ne doit pas être sous-estimée : ces offres s'inscrivent dans des temporalités différentes et demeurent volatiles, soumises aux injonctions politiques. Les choses sont d'autant plus complexes pour la Région que chacun des huit départements franciliens a son propre écosystème. Quant aux services de l'État, ils n'ont pas disposé des moyens pour suivre et encourager la coordination de l'action de la région et des départements. Le déploiement de

l'expérimentation interroge également les modalités de contractualisation de l'État avec les collectivités territoriales ainsi que ses capacités à créer de la cohérence entre les différentes politiques publiques impulsées (ici, le Plan Pauvreté et le Pic). Faute d'instance de coordination du dispositif PEE, **le décroisement institutionnel espéré n'a pas eu lieu.**

Sur le terrain néanmoins, des rapprochements de professionnels des secteurs de l'insertion sociale et de la formation, bien que balbutiants, ont été repérés. Sur les territoires où les référents sociaux se sont appropriés l'action et ont accompagné l'orientation en PEE d'allocataires parfois très éloignés de l'emploi, on a observé un réel effet de levier en termes d'accès à la formation professionnelle. **C'est bien ce public « invisible » que le Pic cherchait à viser.**

L'expérimentation montre ainsi que l'ouverture du PEE aux allocataires du RSA ne suffit pas. **Sensibiliser les professionnels qui accompagnent et orientent les publics** (non seulement les conseillers de Pôle emploi mais aussi les travailleurs sociaux des CCAS, des départements, les conseillers en insertion des Plie, etc.) **s'avère nécessaire pour favoriser l'accès à la formation.**

**Cette étude réalisée par Christian Laubressac, Marie Launet, Julie Rolin (Asdo études) et Anne Eydoux (CNAM Lise/CEET).**



---

28 rue de la Chapelle  
75018 Paris



T 01 53 06 87 90  
[contact@asdo-etudes.fr](mailto:contact@asdo-etudes.fr)  
[www.asdo-etudes.fr](http://www.asdo-etudes.fr)

