



BIBLIOTHÈQUE  
CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI  
"Le Descartes I"  
29, promenade Michel-Simon  
93166 NOISY-LE-GRAND Cedex  
Tél. 45 92 68 97 - Fax 49 31 02 44

# 19

janvier 1997

## L'ÉVALUATION DE L'OBJECTIF 3 DU FONDS SOCIAL EUROPÉEN EN FRANCE

Lutter contre le chômage et l'exclusion du marché du travail, tel est l'objectif 3 du Fonds social européen. Celui-ci finance des actions qui doivent, réglementairement, être évaluées dans tous les Etats membres. Le Centre d'Etudes de l'Emploi est chargé de la coordination de l'évaluation pour la France. Programme d'une grande complexité, l'objectif 3 du FSE met en jeu, outre l'Etat central, tous les niveaux géographiques de l'administration et des collectivités territoriales. Les actions s'adressent à des personnes en difficulté, des chômeurs, des jeunes hommes et femmes en insertion professionnelle. Les questions de méthodes pour évaluer les actions financées par le FSE sont complexes. L'ensemble d'études en cours associe au programme d'évaluation tous les acteurs administratifs dans une démarche partenariale. Ces analyses abordent un grand nombre de questions relatives aux politiques d'emploi, de formation, d'insertion professionnelle et de lutte contre l'exclusion du marché du travail.



### TROIS PUBLICS, PLUS DE TROIS CENTS ACTIONS

Le Fonds Social Européen (FSE) est conçu par les

autorités communautaires<sup>1</sup> comme un instrument de la cohésion sociale prévue dans les versions successives des traités de l'Union européenne. Il appuie les programmes publics dans le domaine des "ressources humaines", visant à provoquer des "effets struc-

turants" sur le marché du travail, sur le développement économique, sur les déséquilibres régionaux, etc.

Le FSE se présente comme un *instrument financier*, dont les interventions sont définies selon des "objectifs" et des

R461

programmes d'initiative communautaire (PIC) [voir encadré]. Dans le cas de l'objectif 3, le concours de l'Union européenne (UE) est apporté à des actions de formation et d'insertion professionnelle destinées à trois "publics" définis en termes communautaires (les personnes au chômage menacées de chômage de longue durée; les jeunes à la recherche d'un emploi; les personnes exposées à l'exclusion du marché du travail). Ces catégories ne recoupent pas exactement les catégories françaises des politiques d'emploi<sup>2</sup>.

En raison de l'objectif européen de promotion de l'égalité entre hommes et femmes, ces dernières doivent en outre faire l'objet d'une action positive transversale à l'ensemble du programme.

Dans la théorie normative d'action<sup>3</sup> qui préside à la définition européenne des programmes, l'apport financier du fonds doit produire des effets additionnels, quantitatifs ou qualitatifs. Ainsi, le cofinancement des actions d'apprentissage, par exemple, doit permettre d'accueillir plus d'apprentis (apprenties) ou d'améliorer la qualité de la formation et de diversifier les filières.

Les divers acteurs (Commission européenne, autorités nationales, collectivités territoriales, bénéficiaires) n'ont pas le même point de vue sur l'ensemble des interventions regroupées sous l'étiquette "objectif 3 du FSE".

Considéré du point de vue de la Commission européenne, l'objectif 3 du FSE est un programme. En raison de son caractère pluriannuel (1994-1999), il est prévisionnel. L'Etat

membre - ici la France - l'a négocié en amont avec les services de la Commission ; le résultat de cet accord est un Document unique de programmation (DOCUP<sup>4</sup>). Le DOCUP français constitue ainsi la base réglementaire de l'engagement conjoint de mise en oeuvre des actions pour la période. Il peut éventuellement être modifié en fonction des évolutions des décisions politiques françaises, avec l'accord de la Commission européenne.

Un mécanisme de suivi est prévu par les textes réglementaires, dont le dispositif principal est le "Comité de suivi". Deux fois par an, celui-ci réunit, avec les services de la Délégation à l'emploi et de la Commission, les représentants des autorités gestionnaires françaises (les administrations centrales, les Conseils régionaux et les Conseils généraux) ainsi que les partenaires sociaux. L'une des tâches du comité de suivi est d'approuver les

modifications en cours de programme, de suivre la mise en oeuvre et la procédure d'évaluation.

Considéré du point de vue des autorités françaises, l'objectif 3 du FSE constitue d'abord un apport supplémentaire à des politiques ou des programmes qu'elles conçoivent et mettent en oeuvre pour leur propre compte. Ces autorités (Gouvernement, Conseils régionaux et généraux) ont choisi, en amont, celles des actions proposées à l'inscription dans le DOCUP. L'accord de la Commission européenne entraîne que les actions prévues au cofinancement sont éligibles. Le critère de l'éligibilité porte à la fois sur les actions et sur les publics.

Le programme de l'objectif 3 pour la France se compose de 21 mesures, réparties selon les publics visés. La plupart comportent un volet national (une ou plusieurs actions mises en oeuvre par une administra-

## Fonds structurels et objectifs

Le Fonds social européen (FSE), créé en 1958, est l'un de cinq fonds structurels de la politique communautaire [avec le FEOGA (agricole), le FEDER (développement régional), l'IFOP (pêche) et le Fonds de cohésion (interventions spécifiques en Grèce, Italie, Irlande et Portugal)]. Ces fonds sont organisés en fonction d'objectifs communs, mis en oeuvre dans les Etats membres. Les programmes d'initiative communautaire (PIC), dont le poids financier est réduit, ont une dimension transnationale.

L'essentiel de l'intervention du FSE au niveau national correspond à deux objectifs. L'objectif 3 (insertion professionnelle et lutte contre le chômage) fait l'objet du programme évalué. L'objectif 4 correspond à l'adaptation des travailleurs aux mutations industrielles. Ces objectifs 3 et 4 sont pilotés au niveau national.

Les autres objectifs font l'objet d'interventions territorialisées ("zonées"), au pilotage régional. L'objectif 1 concerne les régions en retard de développement, l'objectif 2 celles qui sont en reconversion industrielle et l'objectif 5 les zones rurales.

tion centrale et ses services déconcentrés) et un volet régional (une ou plusieurs mesures relevant généralement de l'autorité des Conseils régionaux et généraux). Parmi les mesures nationales, bénéficient par exemple du concours du FSE, les Contrats emploi consolidé (pour leur aspect formation), les Missions locales, l'AFPA, etc. Font partie du volet régional l'apprentissage, les AFA (formation en alternance des jeunes), les Plans locaux d'insertion économique (PLIE), de même que les actions d'insertion économique des Programmes départementaux d'insertion (PDI). Au total, on est en présence d'environ 300 actions cofinancées.

Le programme dépasse le cadre classique des politiques publiques d'emploi et il joue, plus largement, avec les politiques sociales, à travers l'appui apporté à une très grande diversité d'actions d'insertion professionnelle.

L'apport financier prévisionnel est d'environ 3 milliards de francs annuels (près de 17 milliards sur la période 1994-99). Son poids est très variable selon les mesures et les actions. Comparé à la dépense de politiques publiques de l'emploi et de formation, il en représente environ 2% (hors indemnisation du chômage).



## L'IMPACT DU FONDS SOCIAL EUROPÉEN

Préciser l'objet de l'évaluation supposait de distinguer les effets sur les publics des effets sur les actions. On disposait,

pour concevoir l'évaluation, en plus du référentiel établi par les services de la Commission, des apports méthodologiques du programme MEANS<sup>5</sup> (modélisation des différents effets attendus, évaluation des effets emploi, etc..).

Les effets spécifiques du FSE sur l'action publique sont nombreux : le FSE aide à maintenir ou à créer des dispositifs propres ; il accroît leur capacité d'accueil ; il peut permettre aux acteurs de mener des actions innovantes ; il comporte un "effet d'image", en raison du "prestige" européen, etc.. Mais il ne faut pas considérer que des effets vertueux : dans certains cas, le cofinancement peut maintenir des dysfonctionnements ; la mise en oeuvre des actions, leurs règles et les modalités de financement peuvent provoquer des perturbations. Des effets de concurrence et de bouleversement des équilibres de pouvoirs se jouent à cette occasion.

S'agissant des effets sur les publics, au regard du chômage, de l'insertion professionnelle et de l'égalité des chances, il s'avère très difficile de séparer les effets spécifiques au FSE des effets des actions cofinancées. Il faut donc se fonder sur les évaluations existantes et, le cas échéant, aider à en construire de nouvelles, par exemple sur des dimensions particulières (la qualité dans l'apprentissage, la prise en compte transversale de la problématique de l'égalité des chances des hommes et des femmes, etc..).

Les commanditaires de l'évaluation attendent aussi des réponses à propos des effets agrégés, par type de public, des mesures cofinancées. Comment,

à quelles conditions, agréger des indicateurs ? Comment mesurer des effets très généraux en matière d'acquisition de compétences, d'entrée ou de retour dans l'emploi ? Se pose aussi la question de la mesure d'effets structurants plus larges sur le fonctionnement du marché du travail.



## UNE ÉVALUATION PLURALISTE

Les commanditaires<sup>6</sup> de l'évaluation ont placé les opérations sous l'égide d'un comité de pilotage, composé de représentants des différents acteurs du programme, de leurs "porteurs d'enjeu"<sup>7</sup>. Comme l'évaluation est "partenariale" c'est-à-dire "pluraliste", les

### Principales opérations d'évaluation prévues

Evaluation des plans locaux d'insertion économique (PLIE).

L'apport du FSE dans les programmes d'apprentissage des Conseils régionaux.

L'apport du FSE dans les actions d'insertion économique des programmes départementaux d'insertion (PDI).

La mise en oeuvre du programme (circuits financiers, règles et contrôles, opinions des opérateurs).

Les parcours d'insertion des jeunes de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (ministère de la justice).

La dimension de l'égalité des chances hommes-femmes dans le programme.

responsables de la mise en oeuvre sont consultés pour l'orientation, la définition, la conduite des différentes études d'évaluation. La responsabilité propre de l'évaluateur indépendant est de proposer les méthodes, les thèmes, les questions de l'évaluation, en justifiant leur validité et leur rigueur scientifique.

Le comité de pilotage fonctionne comme une instance d'évaluation, qui, le cas échéant, délègue ses compétences à des instances de suivi spécifiques pour telle ou telle étude.

La première phase du travail s'est achevée en novembre 1996, quand le Comité de suivi de l'objectif 3 a approuvé le rapport préliminaire présenté par le CEE, après l'avis du comité de pilotage. Ce rapport a été établi après une série d'entretiens avec les services de la plupart des Conseils régionaux, une vingtaine de Conseils généraux, les administrations centrales et les ser-

vices régionaux du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Il contient une présentation exhaustive des actions cofinancées par le FSE, ainsi que des questions d'évaluation et des méthodes pour y répondre. Celles-ci doivent tenir compte des limites du système d'information existant. Le rapport propose également une analyse préliminaire des réalisations de l'année 1994 et une présentation des données régionales. La deuxième phase du travail commence donc, elle va permettre d'engager les opérations particulières et de rassembler les éléments pour l'évaluation finale, en 1999.

**Jean-Claude Barbier**

## NOTES

1. Il s'agit des autorités politiques et administratives de l'Union.
2. L'activité politique et administrative de l'Union donne lieu à la

création de catégories qui, visant la communication dans tous les pays de l'Union, ne correspondent pas strictement aux catégories nationales. Ces catégories communautaires, utilisées pour spécifier les interventions et leurs objectifs s'appliquent en outre à des actions hétérogènes selon les contextes nationaux. Ainsi, celle d'insertion, qu'on traduit parfois par l'anglais "integration". L'étude des politiques européennes confronte les chercheurs, *ipso facto*, à des questions de comparaison internationale.

3. B. Perret (Conseil scientifique, 1994) définit la théorie normative comme la "justification rationnelle de la structure du programme" et la théorie analytique comme le système des relations de cause à effet du programme tel qu'il est mis en oeuvre.

4. Le DOCUP (949901F 3) a été approuvé par une décision de la Commission en date du 5 août 1994.

5. Voir bibliographie.

6. Convoqué par la mission FSE de la Délégation à l'emploi, le comité de pilotage se réunit, depuis décembre 1995, tous les mois environ, pour suivre les opérations d'évaluation. Il présente au comité de suivi ses travaux pour approbation.

7. C'est la traduction proposée par le Conseil Scientifique de l'Évaluation pour l'anglais "stakeholders" (CSE, 1996).

## RÉFÉRENCES

Barbier J.C., Simonin B., Badaoui K., Blum O., Brygoo A., Geslot P., Tarquis F. (1996) "Évaluation du programme objectif 3 du FSE pour la France, rapport préliminaire", Noisy-le-Grand, 288 p. et annexes (résumé disponible au CEE).

*Cahiers Means*, n°1 (1995) "Organiser l'évaluation intermédiaire dans le cadre du partenariat", Commission européenne, Bruxelles.

*Cahiers Means* n°2 (1995) "Identifier les effets structurants des interventions communautaires", Commission européenne, Bruxelles.

Commission européenne (1995) "Orientations communes pour le suivi et les évaluations intermédiaires", Fonds structurels, Bruxelles.

Conseil Scientifique de l'Évaluation (1996) *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, Documentation française, Paris.

Conseil Scientifique de l'Évaluation (1994), *L'évaluation en développement*, Documentation française, Paris.

### CENTRE D'ETUDES DE L'EMPLOI

29, promenade Michel Simon  
93166 Noisy-le-Grand Cedex  
Téléphone 01-45-92-68-00  
Télécopie 01-49-31-02-44

Directeur de publication : A. Fouquet  
Responsable édition et presse : A. Azouvi  
Rédacteur en chef : J.-C. Barbier  
Maquette : M. Ferré  
Imprimerie : ICEP  
C.P.P.A.P. : 3070 ADEP  
Dépôt légal : 70 - janvier 1997