

SYNTHESE

La présente évaluation a pour **objectif** de formuler un jugement général sur la *contribution du Fonds social européen (FSE) 2007-2013 à la stratégie européenne pour l'emploi (SEE)*. Etant donné que la mise en œuvre des programmes du FSE n'est pas encore terminée et que très peu de données sont disponibles sur les résultats et les impacts des activités financées par le FSE, la présente évaluation traite principalement de la contribution du FSE 2007-2013 à la SEE sous l'angle de la gouvernance.

L'évaluation est axée autour des **questions principales** suivantes :

- "Comment le FSE contribue-t-il à la SEE ?"
 - Quelles sont les intentions et stratégie sous-jacentes garantissant la contribution du FSE à la SEE ?
 - Quelles sont les chaînes de liens de cause à effet illustrant la pertinence des résultats du FSE par rapport aux objectifs de la SEE ?
- "Dans quelle mesure le FSE contribue-t-il à la SEE ?"
 - Dans quelle mesure les activités du FSE ont-elles joué un rôle important dans la réalisation des objectifs de la SEE ?
 - La chaîne de contribution liant les résultats escomptés du FSE aux objectifs de la SEE est-elle plausible ?

La notion de contribution du FSE à la SEE s'inspire du concept de valeur ajoutée européenne (effets au niveau du volume, du champ d'action, de l'innovation et des processus). La présente évaluation recense les principaux types de contribution du FSE à la SEE suivants :

Contribution par le biais des résultats produits par le FSE : ce type de contribution comprend :

- a. Toute contribution en termes de **volume** : l'action du FSE 'vient s'ajouter' aux actions existantes, pertinentes dans le cadre de la réalisation des objectifs de la SEE, soit en soutenant une action nationale en général ('effet miroir'), soit en soutenant des domaines spécifiques de politique nationale ('effet dynamique').
- b. Toute contribution au niveau du **champ d'action** : l'action du FSE 'élargit' l'action existante, pertinente dans le cadre de la réalisation des objectifs de la SEE, en soutenant les groupes et les domaines politiques qui normalement ne recevraient aucun soutien.
- c. Toute contribution se traduisant par une **influence sur les systèmes et les structures en termes de volume et/ou champ d'action** : le FSE est utilisé pour ajouter du volume et un champ d'action aux changements structurels et/ou systémiques planifiés en vue d'obtenir de meilleurs résultats dans des domaines pertinents dans le cadre de la réalisation des objectifs de la SEE.

En général, les activités du FSE qui ont une **influence sur les systèmes et les structures en termes de volume et/ou champ d'action** (c) ont des répercussions sur l'innovation et les processus. Au niveau de la SEE, le seul effet qui compte est celui qui permet de réaliser plus rapidement les réformes prévues ou d'y inclure davantage d'éléments. C'est pourquoi ce type d'activité du FSE est considéré du point de vue de la SEE comme une contribution en termes de volume/champ d'action et non comme une contribution en termes d'innovation et de processus, vu que ce type de contribution nécessite explicitement un réel transfert d'idées, soit le deuxième type principal de contribution du FSE.

Contribution par le biais d'un réel transfert d'idées du FSE à la SEE ou de la SEE au FSE : Dans ce cas, le FSE (SEE) contribue à la SEE (FSE) par l'échange de connaissances, d'idées, de meilleures pratiques, de

nouveaux domaines de politique, etc. Ainsi, en fait, le FSE et la SEE s'influencent mutuellement directement. Ce type de contribution peut être divisé en deux catégories :

- a. **Le transfert d'idées innovatrices en matière de politique ou de projet**, par exemple définition de l'ordre du jour européen, introduction et développement de nouveaux instruments de politique etc. (innovation).
- b. **Le transfert de connaissances en matière de gestion efficace des processus**. Ce type de contribution concerne l'intégration dans le cycle politique des enseignements tirés du suivi, des consultations, de la conception, de la mise en œuvre, etc. (processus)

Les Etats membres (EM) n'ont pas tous établi la même corrélation entre le FSE et la SEE. Afin de mettre en évidence les différents types de corrélation établis, les concepts clés suivants ont joué un rôle déterminant dans la présente évaluation :

- La corrélation stratégique comprend une explication détaillée des liens de causalité entre le FSE et la SEE. Elle démontre de manière convaincante comment les ressources du FSE devraient être hiérarchisées pour contribuer à la SEE en spécifiant quels projets contribuent à quelle partie de la SEE et en détaillant les cas où des changements de programmes nationaux de réforme (PNR) ont entraîné des changements de PO.
- La corrélation intentionnelle se définit comme tout système ou procédure conçu en vue d'assurer une corrélation générale entre les objectifs des PO, d'une part, et des PNR et/ou de la SEE, d'autre part.
- L'absence de corrélation se caractérise par des situations où aucun effort ni activités spécifiques n'ont été mis en œuvre pour assurer une corrélation (corrélation par coïncidence).

Le rapport se fonde sur un inventaire systématique de plus de 100 documents, d'interviews téléphoniques réalisées auprès de 100 personnes environ, d'interviews individuelles réalisées avec environ 30 autres interlocuteurs, d'une enquête Delphi, d'une enquête d'experts supplémentaire pour la validation des résultats ainsi que d'une synthèse de documents, rapports et études complémentaires lorsque cela s'est avéré nécessaire. Le rapport présente par conséquent une analyse de la contribution du FSE à la SEE, telle que décrite dans les PO, PNR, AIR, APR et par les personnes interviewées. Ces descriptions ont été analysées pour dresser un tableau d'ensemble à travers l'UE27, qui a ensuite été examiné à la lumière de l'enquête Delphi, d'études de cas et par comparaison avec l'analyse et les conclusions présentées dans d'autres recherches et documents complémentaires.

L'analyse a montré que **la corrélation intentionnelle entre les PO et les PNR est garantie dans tous les Etats membres. Les PO s'alignent sur les PNR et/ou les lignes directrices intégrées**, du moins au niveau des objectifs généraux. La corrélation intentionnelle est garantie par des processus de consultation avec les principales parties prenantes ; recourir aux PNR ou aux lignes directrices intégrées en tant que références lors de l'élaboration des PO et, dans certains cas, veiller à ce que les mêmes personnes rédigent les deux documents en sont des éléments importants.

Dans les documents, quelque 382 exemples de contribution potentielle du FSE à l'une ou plusieurs des lignes directrices intégrées ont été identifiés. **La ligne directrice 19** "Veiller à ce que les marchés du travail favorisent l'insertion, renforcer l'attrait de l'emploi et rendre le travail financièrement plus attrayant pour les demandeurs d'emploi, y compris pour les personnes défavorisées et les non-actifs" **et la ligne directrice 23** "l'investissement dans le capital humain" **sont les lignes directrices les plus récurrentes dans les exemples** ; toutefois, toutes les autres lignes directrices pertinentes au niveau du FSE ont également été fréquemment mentionnées.

A un niveau plus détaillé de thèmes spécifiques, dérivés des lignes directrices intégrées, le FSE vise notamment à soutenir la politique active du marché de l'emploi (les activités dans le domaine de l'identification précoce des besoins, de l'aide à la recherche d'un emploi, de l'assistance, etc., notamment

pour les groupes les plus vulnérables), l'amélioration de l'enseignement et de la formation et la mise en œuvre de politiques de l'emploi pour parvenir au plein emploi. Les thèmes tels que les stratégies efficaces d'apprentissage tout au long de la vie, la modernisation et le renforcement des institutions du marché de l'emploi, les formes innovatrices et adaptables d'organisation du travail, une meilleure conciliation entre travail et vie privée et les (nouvelles) pistes pour l'emploi des jeunes sont également fréquemment cités dans les exemples identifiés de contributions potentielles.

Les thèmes les moins abordés (mentionnés dans moins de 10 exemples identifiés de contribution (potentielle) sont notamment les actions concernant la participation des femmes et les écarts entre les hommes des femmes, le soutien aux actions et aux politiques actives liées au vieillissement et y afférentes, les systèmes modernes de protection sociale, la révision continue des mesures d'incitation et de dissuasion dans les systèmes de taxation et de prestations sociales, l'élimination des obstacles à la mobilité, une meilleure anticipation des besoins en termes de compétences, les pénuries et les goulets d'étranglement, une gestion appropriée de la migration économique et l'adaptation de la législation sur l'emploi.

Les personnes interviewées ont pu facilement identifier des exemples d'activités du FSE qui pouvaient contribuer à l'une ou plusieurs lignes directrices intégrées et/ou aux priorités et objectifs *généraux* des PNR, mais au niveau des activités et des mesures spécifiques, les répondants ont eu du mal à identifier des exemples d'activités du FSE qui contribuaient à des mesures *spécifiques* des PNR. Il semble par conséquent plus **difficile d'identifier les corrélations stratégiques entre le FSE et la SEE**. Plusieurs personnes interviewées ont mentionné spécifiquement que les activités du FSE n'étaient pas conçues pour contribuer aux PNR et à la SEE mais pour relever des défis nationaux ; de ce fait, elles contribuent en général également aux PNR et à la SEE.

Trois raisons de l'absence de corrélation stratégique ont été identifiées dans le rapport :

- Le caractère très général des lignes directrices intégrées signifie que la corrélation stratégique n'est pas nécessaire, étant donné que presque chaque activité du FSE contribuera d'une façon ou d'une autre au moins à l'une des lignes directrices intégrées.
- Dans certains Etats membres, les processus entourant les PNR et les PO sont insuffisamment coordonnés ou intégrés, sauf au moment de l'élaboration des documents. Par exemple, les processus n'incluent pas toujours les mêmes personnes/départements. Il arrive également que les ministères compétents pour les différents PNR ne jouent pas le rôle de gestionnaires de projet ou d'organes intermédiaires.
- La SEE et le FSE obéissent à des cycles différents, ce qui complique la corrélation stratégique.

Les exemples de contribution potentielle découverts lors de l'examen des documents et au fil des interviews illustrent le rôle relativement limité des considérations stratégiques sur l'utilisation du FSE dans de nombreux Etats membres. En raison du caractère général des lignes directrices intégrées, la contribution (potentielle) estimée du FSE à l'une ou plusieurs lignes directrices intégrées a facilement pu être identifiée, mais peu d'exemples ont permis de mettre en évidence une chaîne de contribution convaincante. Ainsi, de manière générale, l'importance de l'activité du FSE, la synergie avec d'autres activités liées à la même ligne directrice intégrée ainsi que la mention des défis concrets liés à la ligne directrice intégrée considérée n'ont pas été développés.

Ce rôle stratégique relativement limité n'exclut pas le fait que le **FSE demeure fondamental pour la réalisation des objectifs de la SEE**. Au cours des interviews réalisées dans les 27 Etats membres, les experts nationaux et les personnes interviewées ont estimé que **19% des exemples de contribution abordés ont un effet potentiel élevé sur la SEE**. Selon les estimations, 33% auraient un effet potentiel faible sur la SEE, et les 48% restants auraient un effet potentiel moyen.

L'analyse générale a également montré que le **FSE contribue à la SEE principalement à travers des répercussions des activités, et seulement dans une mesure limitée par le biais de transferts d'idées**. Cette conclusion a été confirmée au cours des études de cas ainsi que par les experts Delphi. Seuls quelques exemples de contribution à ou de la méthode ouverte de coordination, à la visibilité de la SEE et aux recommandations du Conseil ont été identifiés et vérifiés.

Ainsi, le FSE contribue à la SEE principalement :

- en augmentant le volume et en élargissant le champ d'action des réformes et changements structurels prévus ;
- en augmentant le volume et en élargissant le champ d'action des activités existantes en vue de garantir qu'elles atteignent davantage de gens avec de meilleures mesures ;

et dans une moindre mesure :

- en testant et en mettant en œuvre des idées innovatrices en termes de meilleures mesures pour l'emploi ;
- en mettant en œuvre des recommandations nationales spécifiques.

L'effet volume est le type le plus courant de contribution du FSE à la SEE, bien que des exemples "purs" de ce type de contribution puissent difficilement être identifiés. Tous les exemples identifiés de contribution en termes étaient combinés à une contribution portant sur le champ d'action. Cela s'explique principalement par les raisons suivantes :

- Le FSE est basé sur le principe d'additionnalité, qui est souvent interprété comme la nécessité de faire quelque chose de différent. Ainsi, des éléments concernant le champ d'action (ou l'innovation) sont souvent introduits dans des projets recherchant prioritairement un effet volume.
- Dynamiser des activités existantes ou en développer l'effet miroir se justifie souvent par la nécessité de se concentrer (davantage) sur des groupes cibles spécifiques et/ou de leur proposer de (nouvelles) mesures plus efficaces. Dans ces deux cas, une modification du champ d'action est introduite (l'action porte sur des groupes cibles, des mesures ou des domaines politiques élargis).

Les raisons justifiant que la priorité soit accordée à la contribution au niveau du volume sont les suivantes :

- Il va de l'intérêt des autorités gestionnaires (souvent les ministères) d'utiliser le FSE pour compléter les priorités nationales existantes ou prévues.
- Dans certains Etats membres, le FSE représente une large part des ressources utilisées dans le cadre des politiques actives du marché du travail (PAMT).
- Dans le contexte financier et budgétaire actuel, il arrive que les fonds du FSE soient utilisés pour poursuivre des activités financées autrefois par des ressources nationales qui se raréfient alors que les groupes cibles de ces activités gonflent leurs rangs.

Toutefois, bien que la contribution au niveau du volume soit l'un des types de contribution les plus couramment identifiés dans les 27 rapports nationaux, seules la Bulgarie, la France, la Hongrie, la Lituanie et la Pologne se sont concentrées sur le volume. **La Bulgarie** (l'une des six études de cas) **est le seul pays où le FSE est utilisé stratégiquement pour ajouter principalement du volume**. Ce choix repose sur un argument financier selon lequel le FSE s'avère nécessaire pour la œuvre des politiques et des mesures nationales.

La principale raison de **la contribution au niveau du champ d'action** est que ce type de contribution **permet de remplir les vides au niveau des politiques nationales**. Cependant, il ne semble pas y avoir de schéma particulier pour les contributions au niveau du champ d'action, et, comme nous l'avons mentionné précédemment, ce type de contribution est souvent associé à la contribution au niveau du volume.

Les rapports nationaux indiquent que **dans six pays, la contribution au niveau du champ d'action est plus courante que la contribution au niveau du volume**. Dans quatre Etats membres, cela s'explique par le fait que le PO est doté d'une priorité spécifique qui garantit le champ d'action. C'est le cas dans les pays où les fonds du FSE ont été stratégiquement dirigés vers un groupe cible spécifique (Irlande, Royaume Uni), vers des initiatives d'un niveau spécifique (Danemark) ou vers des initiatives portant sur les chances créées par le biais d'un marché du travail en évolution (Chypre). Dans les rapports nationaux suédois et italien, la contribution au niveau du champ d'action a également été identifiée comme la plus courante ; toutefois, dans ces cas, il n'a pas été possible d'expliquer cette situation par une priorité spécifique accordée au sein du PO.

Il a été possible d'identifier des exemples convaincants de contribution au niveau du volume et du champ d'action pour pratiquement toutes les chaînes pertinentes de contribution. Une analyse transversale des exemples du rapport met en évidence le fait que le **FSE peut contribuer au niveau du volume de nombreuses façons différentes** (chaînes de contribution) :

- Le FSE peut permettre d'accélérer une réforme prévue, ce qui mène dans certains cas à une réforme "globale" en lieu et place de petits changements effectués en plusieurs étapes. Les ressources du FSE permettent en effet à davantage d'éléments de la réforme d'être mis en œuvre simultanément. Il s'agit là clairement d'une plus-value du FSE, utilisée par exemple pour moderniser les services publics de l'emploi (SPE) à Chypre.
- Le FSE peut garantir qu'un Etat membre fournira les services nécessaires pour la mise en œuvre d'une PAMT. Il semble que ce soit la fonction principale du FSE en Bulgarie.
- Le FSE peut permettre de dynamiser les activités régionales et nationales dans certaines régions (régions ou zones isolées) ou situations (crises économiques) où les fonds nationaux ne suffisent pas à garantir des activités de qualité et de volume semblables à celles mises en œuvre dans d'autres régions ou dans de meilleurs contextes financiers. Il semble que ce soit l'élément principal dans le cas de la plupart des pays objets d'études de cas.

Dans le cas des **contributions au niveau du champ d'action, toutes ont inclus l'utilisation d'instruments existants pour atteindre de nouveaux groupes cibles**, prévoyant ainsi une main d'œuvre qualifiée plus grande et davantage d'activités commerciales compétitives, ce qui ne manque pas d'accroître la probabilité pour les Etats membres d'atteindre les objectifs des lignes directrices intégrées. Des améliorations structurelles et l'utilisation de nouveaux instruments et mesures en vue de créer un terrain plus propice à la réalisation d'une ou plusieurs lignes directrices intégrées ont également pu être identifiées dans certains exemples.

Dans la plupart des cas concernant le volume et le champ d'action, il n'est pas encore certain que les projets produiront les résultats escomptés. Lorsque les informations étaient disponibles, les projets semblaient avoir produit les résultats escomptés, et dans un cas de contribution au niveau du champ d'action, il a été conclu que le projet était plus efficace que des initiatives nationales comparables. **Le lien entre les résultats escomptés et les objectifs des PNR et lignes directrices intégrées est en général convaincant bien que rarement détaillé.**

Bien que des exemples aient été identifiés, tant au niveau de la contribution du FSE aux politiques nationales/outils nationaux qu'au niveau de la contribution de la SEE au FSE, la **contribution par le biais de transfert d'idées innovatrices est moins courante que la contribution au niveau du champ d'action et du volume**. Les raisons principales en sont les suivantes :

- le transfert d'idées innovatrices se produit rarement, si celui-ci n'a pas été prévu, de préférence de manière stratégique, depuis le début ;
- le transfert d'idées exige que les gestionnaires de projet FSE/les autorités gestionnaires et les ministères compétents communiquent entre eux ;

- il est difficile de tracer l'origine d'une idée. Notamment lorsqu'il s'agit d'un transfert de la SEE vers le FSE, il est difficile de dire si les nouvelles idées viennent de la SEE (en général via la méthode ouverte de coordination, les lignes directrices intégrées ou les recommandations) ou des débats européens en général, de conférences européennes et/ou internationales sans lien avec la SEE ou d'un apprentissage bilatéral.
- Dans le cas de la contribution du FSE aux politiques et instruments nationaux, il est difficile de savoir s'il s'agit également d'une contribution à la SEE. Par ailleurs, les nouveaux instruments et mesures développés dans le cadre de projets financés par le FSE sont rarement intégrés dans les PNR et quand tel est le cas, il est souvent difficile de savoir comment ils le sont, notamment lorsque les structures à ce niveau ne sont pas clairement définies.

Par conséquent, la contribution est rarement clairement définie, que ce soit dans le sens FSE – SEE ou inversement. A cet égard, **une collaboration étroite des ministères compétents à la mise en œuvre du projet en cours est un atout**, rendant possible l'utilisation stratégique des projets FSE pour mettre en œuvre des innovations de la SEE. Cette proximité permet également de tester des mesures potentiellement innovatrices, pertinentes pour la politique nationale et la réalisation des objectifs nationaux.

Le FSE semble **avoir été utilisé** uniquement **dans une certaine mesure pour aborder de manière stratégique les recommandations spécifiques nationales**. Deux cas de contribution stratégique convaincante ont été identifiés (Chypre et Slovaquie). Deux autres exemples de contribution semblent être moins stratégiques et moins convaincants (Bulgarie et Roumanie). Dans ces deux pays, la contribution n'a pas inclus les réformes nécessaires contenues dans les recommandations spécifiques nationales mais s'est uniquement penchée sur les résultats escomptés de ces réformes (meilleure cohésion entre les compétences et les besoins sur le marché du travail).

Les contributions stratégiques aux recommandations spécifiques nationales font partie **des exemples les plus forts de contribution du FSE à la SEE**. Des activités spécifiques du FSE ont été développées dans le cadre des PO pour relever les défis identifiés liés à la SEE. En outre, il est évident que le FSE contribuera à la mise en œuvre de la réforme, étant donné que les recommandations spécifiques nationales ont mentionné la nécessité des réformes mises en œuvre par le biais d'activités financées par le FSE. Par ailleurs, il a été estimé que ces réformes n'auraient pas été mises en œuvre dans la même mesure que si le FSE n'était pas intervenu. Reste à voir si ces réformes permettront de réaliser les lignes directrices intégrées.

L'absence d'exemples convaincants de contribution stratégique peut s'expliquer par **la faiblesse de la corrélation entre les différentes façons éventuelles d'intégrer ces recommandations dans les documents pertinents** sur base desquels les projets financés par le FSE sont conçus et sélectionnés.

Se fondant sur cette analyse, l'évaluation élabore des recommandations sur la base desquelles elle esquisse ce que pourraient être les conditions d'un alignement stratégique du FSE et de la SEE.