

La mise en œuvre
du programme objectif 3
du Fonds social européen

Contribution aux réalisations,
aux résultats et à l'impact
du programme en France

JEAN-CLAUDE BARBIER

avec l'aide de Saïd Adjrad, Olivia Blum,
Angelina Brygoo, Coralie Pérez, Claude Rack,
Françoise Tarquis

NUMEROS DEJA PARUS :

téléchargeables à partir du site

<http://www.cee-recherche.fr>

N° 03 *Embaucher, sélectionner, valoriser. Les offres d'emploi dans la presse française entre 1960 et 2000*

EMMANUELLE MARCHAL, DIDIER TORNÉY

avril 2002

N° 02 *L'action publique face aux transformations de la famille en France*

OLIVIER BÜTTNER, MARIE-THERÈSE LETABLIÉ, SOPHIE PENNEC, avec la collaboration de Sophie Bontemps et Martine Lurol

février 2002

N° 01 *Les institutions locales et le programme « emplois-jeunes » dans les activités culturelles et socioculturelles*

BERNARD SIMONIN, MARIE-CHRISTINE BUREAU, CORINNE IEHL, BERNARD GOMEL, ELIANE LE DANTEC, VINCENT LEMAITRE, COLETTE LEYMARIE, NICOLAS SCHMIDT

janvier 2002

Le texte a été soumis au **comité éditorial** du CEE, composé de : Gabrielle Balazs, Jean-Claude Barbier, Pierre Boisard, Bruno Courault, François Eymard-Duvernay, Jérôme Gautié, Jean-François Germe, Michel Gollac, Françoise Laroche, Marie-Thérèse Letablier, Martine Lurol, Emmanuèle Reynaud, Bernard Simonin, Marie-Madeleine Vennat, Serge Volkoff.

La mise en œuvre du programme objectif 3 du Fonds social européen

Contribution aux réalisations, aux résultats et à l'impact du programme en France

Jean-Claude Barbier

Avec l'aide de

Said Adjera, Olivia Blum, Angelina Brygoo, Coralie Pérez, Claude Rack, Françoise Tarquis

RESUME

Le rapport sur « la mise en œuvre du programme objectif 3 du FSE en France » a fait l'objet d'une exploitation traditionnelle en matière d'études évaluatives, par ses commanditaires, en 2000 (les principaux : le ministère français du Travail et de l'Emploi, et la Commission européenne).

D'un point de vue plus permanent, il propose une approche théorique de la notion de « mise en œuvre », analysant une politique qui fait partie des programmes dits des fonds structurels communautaires. D'un point de vue sociologique, on peut considérer la mise en œuvre comme « l'ensemble des activités sociales des acteurs qui sont affectés par la politique ». Cette définition insiste sur un point crucial : les « produits » de la politique ou du programme ne sont pas simplement le fait des activités des autorités publiques qui sont à leur initiative ; il faut, pour envisager la construction de causalités des actions, faire toute leur place aux actions de tous les acteurs, y compris bien sûr les bénéficiaires des politiques. Cette approche s'ins-

crit en faux contre une vision mécaniste de la politique publique, conçue comme une série de séquences prenant place successivement entre la phase initiale de conception et les impacts sur le terrain : les acteurs publics (ici, la Commission et les différents niveaux de gouvernement en France) n'ont pas de privilège *a priori* dans la recherche des causalités. Les débuts de la mise en œuvre influent sur le contenu de la politique ; sa définition initiale est appropriée et réinterprétée par les acteurs, d'autant que, comme il est évident dans le cas d'un programme défini par des cadres très généraux, les marges de cette interprétation sont très grandes.

La question cruciale de la différence de nature entre des « politiques communautaires sociales », d'un côté, et des politiques de l'emploi - ou plus largement des politiques sociales, nationales - est d'une brûlante actualité, tant du point de vue de leur conduite que de celui de leur légitimité. L'entrée empirique détaillée,

qui est celle du présent rapport, permet d'ouvrir un peu la boîte noire de ces différences.

Le point de vue adopté dans le texte qu'on va lire est, cela va sans dire, limité par les conditions de sa commande : il se place, comme tout rapport d'évaluation, dans le cadre qui est défini par le ou les commanditaires. Le matériau empirique, « à l'intérieur de l'évaluation », peut être relu à la lumière de l'approche par les « référentiels ». Dans le cas français, l'évaluation, en tant que grille cognitive, se trouve en concurrence avec d'autres approches plus traditionnelles. Il est certain que l'obligation, présente dans les règlements communautaires, de l'évaluation des fonds structurels est l'un des canaux qui modifient les processus des politiques publiques dans le domaine social, les systèmes d'acteurs et les représentations qu'ils se font des « théories » des politiques qu'ils participent à faire exister.

Préface (6 mai 2002)

Le présent rapport a été écrit en 1999, dans le cadre de la conduite de l'évaluation pour la France de l'objectif 3 du Fonds social européen (FSE). Il est l'un des nombreux rapports, articles et documents qui ont été produits sous la direction de Jean-CLaude Barbier (voir bibliographie).

Plusieurs années après son écriture, nous espérons qu'il garde un intérêt à être publié dans la collection des rapports de recherche du Centre d'études de l'emploi, pour plusieurs raisons.

Sur le plan des actions empiriques évaluées, évidemment, beaucoup de choses ont changé : un nouveau programme du FSE est en cours, avec une définition nouvelle du champ de l'objectif 3, après la réforme des fonds structurels (évoquée à quelques reprises dans le texte qu'on va lire). Les conclusions opératoires du rapport ont été intégrées dans celles de l'évaluation dans son ensemble et ont été utilisées - à des degrés divers, comme toujours dans les opérations d'évaluation -, dans le processus de redéfinition du nouveau programme. D'autres réformes ont eu lieu, notamment celle de la place institutionnalisée de l'évaluation au niveau communautaire.

Pourtant, malgré l'évolution de cet ensemble de politiques, malgré leurs réformes, il nous semble que les questions de « mise en œuvre » des politiques communautaires ne sont pas pour autant devenues étrangères à la nécessité de leur compréhension (en particulier si l'on se fixe l'objectif de les évaluer). Nous avons continué de mener des recherches sur ces questions, notamment avec l'analyse de la stratégie européenne pour l'emploi et nous avons retrouvé bien des points dont la pertinence était apparue dans cette première étude.

La question cruciale de la différence de nature entre des « politiques communautaires sociales » d'un côté, et des politiques de l'emploi - ou plus largement des politiques sociales, nationales -, reste d'une brûlante actualité, tant du point de vue de leur conduite que de celui de leur légitimité¹. L'entrée empirique détaillée qui est celle du présent rapport permet d'ouvrir un peu la boîte noire de ces différences.

Le point de vue adopté dans le texte qu'on va lire est, cela va sans dire, limité par les conditions de sa commande : il se place, comme tout rapport d'évaluation, dans le cadre qui est défini par le ou les commanditaires. C'est-à-dire « à l'intérieur de l'évaluation ». On notera, de ce point de vue, que les indications du rapport à propos de l'évaluation comme « dimension de la mise en œuvre » sont très succinctes. D'autres travaux, menés depuis, ont complété ce point de vue, de façon à intégrer l'évaluation comme l'une des activités qui contribue à la définition et à la légitimation des politiques. Ici l'approche qui nous semble la plus intéressante est celle de la transformation des « référentiels² ». Dans le cas français, l'évaluation, en tant que grille cognitive, se trouve en concurrence avec d'autres approches plus traditionnelles. Il est certain que l'obligation, présente dans les règlements communautaires, de l'évaluation des fonds structurels, est l'un des canaux qui modifient les processus des politiques publiques dans le domaine social.

¹ Voir notamment sur ce point précis F. Scharpf (2000).

² Nous l'avons utilisée dans l'enquête menée sur les représentations des acteurs à propos de la stratégie européenne pour l'emploi (cf. Barbier, Sylla Ndong Samba, 2001).

Sommaire

Introduction	7
---------------------------	----------

Partie 1 – Que recouvre la mise en œuvre du programme objectif 3 du Fonds social européen et comment évaluer sa contribution aux réalisations, aux résultats et aux impacts du programme ?	11
---	-----------

1. Les méthodes de l'enquête : généralités/validité	11
2. La notion de mise en œuvre	12
2.1. Une approche sociologique de la « mise en œuvre » : le champ le plus large des activités.....	13
2.2. Le schéma de la Commission concernant la mise en œuvre	14
2.3. Le contenu de la mise en œuvre dans le programme du Fonds social européen (essai d'une « théorie causale limitée »)	18

Partie 2 – Les enseignements de l'évaluation de la mise en œuvre.....	31
--	-----------

1. Le partenariat et la programmation.....	31
1.1. Quelle notion de « partenariat » ?.....	31
1.2. Les conceptions des commanditaires dominants	33
1.3. Le partenariat : analyse par niveaux.....	43
1.4. L'effet du partenariat sur les réalisations, l'efficacité et l'efficience (hypothèses qualitatives)	70
2. Les règles du programme objectif 3.....	71
2.1. La notion de règles retenue	71
2.2. Les enseignements principaux de l'enquête.....	72
2.3. L'effet sur les réalisations, l'efficacité et l'efficience (principaux enseignements qualitatifs).....	77
3. Les contrôles	79
3.1. Méthodes : des difficultés persistantes d'accès à la matière des contrôles	79
3.2. Les contrôles concernés et leurs effets : effets symboliques, effets financiers	82
3.3. L'effet sur les réalisations, l'efficacité et l'efficience (hypothèses qualitatives)	83
4. Le rôle des circuits financiers.....	85
4.1. Notion de circuits financiers, méthodologie et validité des constats	85
4.2. Constats	86
4.3. Effets sur les réalisations, l'efficacité et l'efficience (hypothèses qualitatives).....	87
5. Représentations chez les acteurs et référentiel normatif.....	88
5.1. Une position du problème difficile et évolutive : d'une interrogation en termes de cohérence aux représentations puis à la question du référentiel normatif.....	88
5.2. Représentations, opinions, valeurs, normes, algorithmes et images	89
5.3. Principaux enseignements.....	90
5.4. La relativisation des représentations en termes de « complexité », « lourdeur ».....	92
5.5. Fonds social européen et représentation de l'innovation	93
5.6. Les effets de pouvoir du Fonds social européen dans les représentations des acteurs.....	94
5.7. Les effets sur les réalisations, l'efficacité et l'efficience du programme (hypothèses qualitatives)	94
6. La place de l'évaluation (questions préliminaires)	95

6.1. Le rôle de l'évaluation	95
6.2. Les acteurs de l'évaluation, leur équilibre	95
6.3. Le comité de suivi et l'évaluation, la diffusion des enseignements de l'évaluation	96

Conclusion/Synthèse..... 97

1. Le partenariat et la programmation.....	97
2. Le rôle des règles.....	99
3. L'impact des contrôles (observations à titre d'hypothèses)	100
4. L'impact des circuits financiers	101
5. Les représentations des acteurs : le rôle du référentiel normatif	101
6. L'évaluation (observation préliminaire)	102

Bibliographie 105

Annexes

1. Liste des documents consultés	109
2. Réunions organisées par le Centre d'études de l'emploi	115
3. Guide des entretiens réalisés en région en 1998 par le Centre d'études de l'emploi.....	119
4. Réunions des comités de pilotage de l'évaluation de l'objectif 3 du FSE	123
5. Cahier des charges pour l'évaluation du programme objectif 3 en France	125

Introduction

LA MISE EN ŒUVRE COMME FACTEUR EXPLICATIF DES RÉALISATIONS, DE L'EFFICIENCE ET DE L'EFFICACITÉ DU PROGRAMME OBJECTIF 3 DU FONDS SOCIAL EUROPÉEN

Le programme d'évaluation de l'objectif 3 du Fonds social européen (FSE), validé par le comité de suivi du programme dans ses diverses réunions, a explicitement intégré la nécessité d'une analyse précise de l'impact de la *mise en œuvre*.

Ce choix méthodologique ne va pas de soi, au regard des référentiels habituels de l'évaluation des programmes européens³. Ceux-ci, comme le montre le document *Orientations*⁴, n'accordent, en général, à la mise en œuvre qu'une importance secondaire. Dans le référentiel des *Orientations*, la notion de « mise en œuvre » est très limitative : ce document décrit l'efficacité de la mise en œuvre comme « ce qu'on a fait par rapport à ce que l'on voulait faire » et pointe sur « l'efficacité de la mise en œuvre, c'est-à-dire les réalisations, les résultats et les impacts obtenus par rapport aux ressources mobilisées, notamment financières »⁵. Si le document insiste sur la nécessité de bien repérer des « liens de causalité », il n'envisage pas explicitement que la mise en œuvre puisse à cet égard jouer un rôle important. Enfin, les conditions générales dans lesquelles le programme se déroule sont regroupées sous deux rubriques, le « contexte opérationnel » et les « progrès dans la gestion », dont il est conseillé d'exercer un suivi ; pourtant, ces éléments sont clairement présentés comme extérieurs à la logique des indicateurs de réalisations, résultats, et atteinte des objectifs.

Sans être contradictoire avec la logique générale du référentiel des *Orientations*, expressément prise en compte dans le rapport préliminaire du Centre d'études de l'emploi (CEE)⁶, la conception de l'évaluation proposée par celui-ci, depuis ce rapport, prend une position méthodologique différente, en raison du poids accordé à la mise en œuvre dans la chaîne des causalités et par la définition même de la « mise en œuvre ».

En ceci, le CEE a été amené à soutenir l'hypothèse d'un statut de dimension explicative importante de la mise en œuvre dans le programme objectif 3, conformément à une demande qui, initialement, n'émanait que de certains seulement des représentants du comité de pilotage de l'évaluation. À cette demande, les services du ministère du Travail, réticents au tout début du programme de l'évaluation (du fait que les questions de mise en œuvre sont strictement de la compétence de l'État membre), se sont ralliés, de même que les représentants de la Commission.

Les représentants du ministère du Travail ont considéré que l'examen approfondi de la mise en œuvre servait, chemin faisant, des besoins de gestion du programme et d'évaluation formative⁷. De cet intérêt, se sont aussi convaincus les services de la Commission, alors même qu'ils sont, par construction, plus « éloignés » des questions de mise en œuvre, cette dernière relevant, pour l'essentiel de l'État membre, et, selon toute vraisemblance, devant relever encore moins des préoccupations de la Commission avec la réforme en cours des règlements des fonds⁸.

³ Ce constat a été expressément formulé par les agents des services de contrôle de la DG V et de la DG XX, lors d'un entretien organisé en décembre 1998 par l'unité d'évaluation de la DG V

⁴ Cf. Commission des communautés européennes (1995).

⁵ Cf. Commission des communautés européennes (1995, p. 16).

⁶ Cf. Barbier, Simonin (dir.) (1996).

⁷ Cf. à ce propos le débat sur les usages de l'évaluation lors de la présentation de la communication de J.-C. Barbier à la conférence de Séville en 1998, présentée en concertation avec le département FSE.

⁸ L'une des conclusions des attendus de la réforme étant que la mise en œuvre des fonds devait être « simplifiée ».

Le présent rapport, dont les conclusions synthétiques ont été reprises dans le pré-rapport final de fin juin 1999, illustre l'intérêt de bien considérer, du point de vue des liens de causalité, l'ensemble des activités qui peuvent être regroupées sous la rubrique générale de « mise en œuvre », dont nous allons donner une définition dans la première partie du rapport.

Pour l'équipe du CEE, cette position de méthode n'est pas nouvelle et elle découle de la pratique de nombreuses études d'évaluation des politiques publiques de l'emploi en France ou de programmes particuliers⁹. Elle renvoie à l'idée que les résultats et impacts de l'action publique ne peuvent être pleinement appréhendés qu'en faisant intervenir la notion d'*efficacité organisationnelle*. Nous entendons par ce terme la contribution de performance qui est apportée par les activités organisationnelles des agents et opérateurs divers, chargés de faire exister le programme ou la politique sur le terrain. Cette *efficacité propre à l'organisation* s'inscrit étroitement dans la chaîne complexe des actions qui aboutissent à ce que tel ou tel programme de formation, telle ou telle action d'insertion économique sera en mesure ou non de transformer les statuts d'emploi, les compétences et qualifications, etc., des bénéficiaires des programmes.

C'est pourquoi la méthode préconisée par le CEE s'est explicitement éloignée de ce que d'autres évaluateurs, comme G. Schmid, ont qualifié de modèle de « l'évaluation de programme »¹⁰. Un test de cette approche a été particulièrement effectué dans le cas de l'évaluation d'une des mesures du document unique de programmation (les plans locaux d'insertion économique, Plie, cofinancés au titre de la mesure 13). Cette mesure était précisément, dans sa théorie d'action originelle, construite sur l'hypothèse centrale que l'efficacité des actions locales d'insertion économique dépendait étroitement de la mise en place d'un partenariat entre les différents opérateurs de l'insertion, c'est-à-dire de la réalisation entre eux d'une *organisation* rationalisée de leur coopération¹¹.

On notera enfin que l'hypothèse de l'influence de la mise en œuvre sur les résultats et les impacts du programme objectif 3 a été largement reprise dans les débats publics concernant cet objectif, ainsi que dans les rapports et communications diverses, qui ont été effectués dans les années récentes¹². Le CEE voit dans ces jugements portés par des secteurs différents de la société française une raison supplémentaire pour fournir, dans le cadre de l'évaluation qu'il mène, des réponses fondées et argumentées à propos de l'influence de la mise en œuvre, pour autant que les données recueillies le lui permettent.

PLAN DU RAPPORT

Le rapport comporte une première partie, *consacrée aux questions de définition et de méthodes*. Il est en effet très important de savoir de quoi on parle quand on utilise la notion, si polysémique, de « mise en œuvre ».

⁹ Voir le numéro 34 des Cahiers du Centre d'études de l'emploi (1995).

¹⁰ Voir sur ce point l'article de G. Schmid et celui de J.-C. Barbier et B. Simonin (1997), communications présentées à la conférence de l'*European Evaluation Society* de Stockholm en 1997 et reprise dans le numéro spécial d'*Evaluation* (vol. 3, n° 4).

¹¹ Modèle présenté au colloque de Bruges sur les parcours d'insertion, puis repris dans le rapport préliminaire du CEE sur les Plie (juillet 1998). Voir également la communication de J.-C. Barbier et C. Perez au colloque de l'Association d'économie sociale de septembre 1999 (à paraître).

¹² On pense en particulier aux réflexions internes aux services de l'État, comme par exemple ceux de la Datar, mais plus généralement, aux rapports annuels de l'Igas (notamment celui de 1996).

Le lecteur pressé peut sans doute s'abstenir de lire quelques parties de cette présentation, et n'en retenir que la définition générale de la mise en œuvre, en termes de « composantes » et de « niveaux ».

Dans la seconde partie, on s'attache à passer en revue les différentes composantes de la mise en œuvre sur lesquelles l'enquête (et les études pilotées par le comité de pilotage) ont apporté du matériel. On examine surtout en détail la question du « partenariat » initial, et au cours de la programmation. Les autres composantes présentées sont : le rôle des règles, l'influence des contrôles, l'impact des circuits financiers, l'influence des représentations que les acteurs se font du programme et, enfin, quelques indications préliminaires sont données à propos de la place de l'évaluation dans le programme, pour inviter là-dessus particulièrement le comité de pilotage au débat.

La synthèse correspond à celle qui a été faite dans le pré-rapport de synthèse de juin 1999.

Partie 1

QUE RECOUVRE LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME OBJECTIF 3 DU FONDS SOCIAL EUROPÉEN ET COMMENT ÉVALUER SA CONTRIBUTION AUX RÉALISATIONS, AUX RÉSULTATS ET AUX IMPACTS DU PROGRAMME ?

Avertissement

La première partie du rapport est, pour l'essentiel, consacrée à la définition du champ retenu pour l'évaluation de la mise en œuvre. Elle offre donc un caractère méthodologique dominant.

Les composantes (ou dimensions) de la mise en œuvre sont situées avec, pour chacune d'entre elles, les hypothèses initiales qui ont conduit les enquêtes de terrain. Ces hypothèses portent toutes sur la contribution des activités de la mise en œuvre aux réalisations, à l'efficacité et à l'impact du programme.

Ces présupposés méthodologiques conditionnent bien évidemment la validité des conclusions et constats.

Toutefois, le lecteur peut, s'il le souhaite, prendre connaissance partiellement de cette partie pour se reporter directement aux conclusions de la deuxième partie.

Les constats qui sont faits dans le présent rapport reposent sur une série d'observations, d'entretiens et d'analyses documentaires (point 1 : les méthodes). Ils ont nécessité la construction d'une notion appropriée de la « mise en œuvre », à partir des définitions existant dans la littérature de l'évaluation (point 2 : la notion de mise en œuvre retenue). Ce qui a conduit à la construction d'un modèle de représentation des influences causales de la mise en œuvre sur les réalisations, les résultats et les impacts du programme (point 3 : essai de « théorie causale limitée »).

1. LES MÉTHODES DE L'ENQUÊTE : GÉNÉRALITÉS/VALIDITÉ

Les méthodes employées par le Centre d'études de l'emploi (CEE) sont les suivantes :

- Une première vague d'entretiens dans la totalité des régions françaises et auprès des administrations centrales gestionnaires (réalisée en 1995-96).
- Une observation participante résultant de la tâche confiée au CEE de l'animation et du secrétariat du comité de pilotage de l'évaluation (1996-1999), ainsi que la participation à l'ensemble des comités de suivi de 1995 à 1999.
- L'analyse de documents divers (voir annexes).
- Une enquête de synthèse ayant donné lieu à de nouveaux entretiens en région, des entretiens avec le ministère du Travail et d'autres administrations centrales, ainsi qu'avec les services de la Commission (septembre-décembre 1998).
- L'exploitation systématique des éléments recueillis à l'occasion des évaluations thématiques (mise en œuvre de la mesure d'apprentissage par les conseils régionaux ; mise en œuvre des actions d'insertion économique des programmes départementaux d'insertion (PDI), avec une monographie approfondie réalisée en Côte-d'Or ; mise en œuvre des plans locaux d'insertion économique (Plie) : étude approfondie et synthèse des évaluations régionales ; étude sur la dimension transversale de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes.

- L'exploitation des trois études thématiques réalisées pour l'approfondissement de trois thèmes (étude Dubouchet, étude du Centre de recherches administratives, politiques et sociales [Craps], étude BEFEC).

Ces méthodes permettent de juger globalement la validité des conclusions du rapport sur la mise en œuvre, ainsi :

- Des *composantes* (ou dimensions) particulières de la mise en œuvre ont été sélectionnées sur la base d'hypothèses concernant leur influence causale, par le CEE, lors de l'évaluation préliminaire.
- L'évaluateur considère que ces dimensions pertinentes (les circuits financiers, le partenariat, les modalités du suivi et pilotage, les règles, etc.) constituent des éléments importants du système des causalités du programme ; il est possible d'affirmer que ces dimensions constituent des facteurs principaux (à l'intérieur du champ donné à l'évaluation et de ses contraintes structurelles).
- Compte tenu de l'ampleur des facteurs potentiels d'influence des réalisations, des résultats et des impacts, une modélisation exhaustive des causalités n'est pas réalisable. On ne peut donc écarter, en toute rigueur, *l'hypothèse que des dimensions également décisives n'aient pas été étudiées* (ainsi, par exemple, la gestion proprement politique du programme, au sens de l'influence des décisions et des choix des acteurs et autorités politiques, n'est abordée qu'indirectement. De même, il n'a pas été possible de mener, sauf exception, d'enquêtes directes auprès des bénéficiaires ultimes du programme, bénéficiaires qui n'étaient pas représentés dans les différentes instances de suivi et d'évaluation. Par ailleurs, il n'a pas été possible d'entreprendre une analyse systématique des inter-actions entre le programme objectif 3 et les autres programmes communautaires. Enfin, les activités étudiées dans le domaine du partenariat se sont limitées aux activités formelles. *Ce point limite donc le domaine de validité des conclusions du présent rapport.*
- Les thèmes d'investigation des activités de mise en œuvre ont été abordés par des enquêtes non exhaustives auprès des différents opérateurs, mais le choix des terrains a été conduit de manière raisonnée, afin de faire leur place à toutes les catégories d'acteurs et à une investigation géographique aussi large que possible.

Au total, compte tenu de ces réserves, les constats du présent rapport peuvent être considérés comme fondant des appréciations raisonnées, qualitatives, articulant des jugements vraisemblables sur la nature, la caractérisation et l'influence des activités de la mise en œuvre sur la dynamique du programme. Ces appréciations ont été construites *dans la durée* puisque le CEE accompagne le programme FSE depuis la fin de 1995.

2. LA NOTION DE MISE EN ŒUVRE

Évaluer la mise en œuvre suppose un préalable : définir rigoureusement ce qu'on entend par cette notion d'usage, certes courant, mais dont les contours, dans un programme aussi complexe que le programme de l'objectif 3 du FSE, ne sont pas évidents. La meilleure preuve en est l'existence de représentations très diverses à son propos, chez les acteurs du programme.

On partira d'une définition sociologique générale (1) ; ensuite, on étudiera comment la Commission, dans sa qualité de prescripteur de la politique des fonds envisage cette question (2) ; enfin, on proposera un schéma simplifié des éléments de la mise en œuvre qui sera retenu dans l'étude (3) : ce schéma sera un outil pour la présentation des résultats.

2.1. Une approche sociologique de la « mise en œuvre » : le champ le plus large des activités

Sans entrer dans une analyse théorique approfondie, rappelons tout d'abord qu'on peut considérer, d'un point de vue sociologique, la mise en œuvre comme « l'ensemble des activités sociales des acteurs qui sont affectés par la politique »¹³. Cette définition insiste sur un point crucial : les « produits » de la politique ou du programme ne sont pas simplement le fait des activités des autorités publiques qui sont à leur initiative ; il faut, pour envisager la construction de causalités des actions, faire toute leur place à l'action de tous les acteurs, y compris bien sûr les bénéficiaires des politiques.

Cette définition est proche de celle proposée par Mény et Thoenig dans leur ouvrage classique sur les politiques publiques¹⁴. Elle est aussi extensive que possible.

Cette approche s'inscrit en faux contre une vision mécaniste de la politique publique conçue comme une série de séquences prenant place successivement entre la phase initiale de conception et les impacts sur le terrain : les acteurs publics (ici, la Commission, les différents niveaux de gouvernement en France) n'ont pas de privilège *a priori* dans la recherche des causalités. Les débuts de la mise en œuvre influent sur le contenu de la politique ; sa définition initiale est appropriée et réinterprétée par les acteurs, d'autant que, comme il est évident dans le cas d'un programme défini par des cadres très généraux (exemple du document unique de programmation objectif 3), les marges de cette interprétation sont très grandes.

L'interprétation du document unique de programmation (Docup), le fonctionnement des comités de suivi, l'activité d'évaluation elle-même¹⁵, l'interprétation des règles par la Commission et les autres « metteurs en œuvre », le jeu politique des élus, etc., sont autant de sous-catégories de cet ensemble d'activités sociales que nous désignons comme « mise en œuvre ».

La mise en œuvre revêt inévitablement un double caractère, politique et technique. Ces deux dimensions sont étroitement imbriquées entre elles. Dans le modèle de référence de la Commission européenne (cf. § suivant), la spécificité de la dimension technique et celle du politique ne sont pas expressément distinguées. De même, dans le travail quotidien de l'évaluateur qui se trouve devoir répondre à une commande très encadrée par une conception de l'évaluation comme « évaluation de programme », la place des activités politiques est inévitablement minorée. Pourtant, l'ensemble des acteurs sont tous parfaitement conscients de l'importance de la dimension politique qui se caractérise par la nature « arbitraire » de la décision politique (en dernière instance, les autorités politiques tranchent, indépendamment ou pas d'un appui sur les résultats des évaluations).

Les conséquences d'une telle définition large de la mise en œuvre ne peuvent être strictement menées à leur fin, on le montrera, dans le cadre de la mission impartie au CEE, en tant qu'il est commandité pour donner des réponses à des questions limitées, définies dans le cahier des charges sur les effets et les impacts du programme de l'objectif 3 du FSE.

Cependant, les développements de ce rapport doivent être lus à la lumière des principes méthodologiques suivants :

- On doit relativiser la capacité des études d'évaluation à apporter des constats simples sur la chaîne des causalités susceptibles d'expliquer les « effets » et « impacts » du programme.
- S'il est incontestable qu'une part de l'efficacité de tout programme ressortit à la forme et au contenu des activités organisationnelles, il est rarement possible de faire entrer ces causalités

¹³ Dans notre article à propos de l'évaluation du programme FSE objectif 3, paru dans la revue *Evaluation*, nous la définissons comme « *the set of social activities (stakeholders) that are affected by the programme* » (Barbier, Simonin, 1997, p. 405). Pressman et Wildavsky, dans leur ouvrage pionnier *Implementation*, élaborent également des définitions très larges de la mise en œuvre.

¹⁴ Cf. Mény, Thoenig (1989, p. 249) : « l'ensemble d'activités individuelles ou organisationnelles transformant des conduites dans le cadre d'un contexte prescriptif établi par une autorité politique mandatée ».

¹⁵ Dont bien évidemment celle du chargé d'évaluation (évaluateur) que nous sommes.

dans des modèles simples, comme il sera particulièrement dit à propos d'une des mesures cofinancées du programme, les plans locaux d'insertion économique (Plie, mesure 13).

- Le rejet, de principe, d'une évaluation de type « boîte noire », qui est le nôtre depuis le début du programme et qui a été clairement affiché et validé par le comité de pilotage, n'entraîne aucune désaffection vis-à-vis de la recherche des effets sur les bénéficiaires et les systèmes d'action du programme. Il n'emporte malheureusement pas la capacité des chargés d'évaluation à établir des systèmes rigoureux de causalité, et, encore moins, des indicateurs qui les résument de façon simple, voire quantitative.
- Le contexte d'un programme cofinancé par les fonds structurels exige, encore plus que dans le cas d'une politique nationale, une attention accrue aux activités de mise en œuvre, car elles sont, *ipso facto*, d'une complexité supplémentaire, par le simple effet mécanique de l'augmentation de la diversité des acteurs et de l'étendue de leurs activités sociales.
- En définitive, s'il est exclu, pour des raisons de faisabilité, de présenter un modèle aussi complexe des causalités à l'œuvre dans un programme d'une telle ampleur et ouverture, il est cependant raisonnable de prétendre identifier, dans le cadre limité du regard évaluatif soumis à la commande, des *facteurs essentiels et significatifs*.

2.2. Le schéma de la Commission¹⁶ concernant la mise en œuvre

La situation de la Commission européenne en matière de mise en œuvre est assez bien décrite par le modèle du « principal » et de « l'agent » des économistes. Les services de la Commission, responsables de la gestion du programme FSE objectif 3 sont à distance du terrain ; ils sont en quelque sorte « interdits de mise en œuvre »¹⁷, dans le sens où cette responsabilité est, juridiquement, du ressort de l'État membre. On notera à cet égard que la réforme en cours des règlements des fonds tire expressément les leçons d'une telle position structurelle, dans le sens d'un désengagement des services de la Commission.

Cependant ce modèle ne traduit qu'imparfaitement la situation, pour deux raisons :

- D'une part, si le document initial de prescription du programme (le Docup) émane de la seule autorité de la Commission, il est largement négocié avec l'État membre¹⁸ ; si les règlements généraux qui établissent le cadre juridique du programme sont du ressort unique du niveau communautaire, ils n'en sont pas moins le résultat de négociations avec les États. À cet égard, Commission et État membre¹⁹ sont tous les deux prescripteurs, tous les deux « principaux ».

- D'autre part, reconnaître la spécificité d'une « interdiction de mise en œuvre » des services de la Commission ne vaut que pour une comparaison globale avec la forme nationale habituelle de la politique publique. Mais, dans la conception extensive adoptée ici, une part de la mise en œuvre est explicitement du ressort de la Commission. Nous allons la définir le plus rigoureusement possible (niveaux 1 et du 2 du schéma proposé ci-après).

¹⁶ Dans tout le rapport, on fera l'hypothèse qu'il y a une théorie normative, celle des règlements, qui se traduit dans les *Orientations*, pour ce qui concerne l'évaluation. Cependant, c'est par commodité, puisqu'on sait qu'il y a de nombreuses théories normatives. C'est un cas courant dans les études d'évaluation : les conceptions des commanditaires et leurs attentes sont diverses, on pourrait en prendre de très nombreux exemples. Elles sont diverses, y compris à l'intérieur même de chaque institution : au sein des services du ministère du Travail, au sein de l'unité d'évaluation de la DG V, au sein de la Commission, etc.

¹⁷ Selon l'expression de Y. Mény dans « Politiques publiques en Europe, une nouvelle division du travail » (1995).

¹⁸ On doit cependant noter qu'un certain nombre de clauses du Docup sont imposées ; le département FSE du ministère du Travail fait observer que le chapitre 4 du Docup, traitant de la mise en œuvre, correspond à des clauses standards, non négociables, harmonisées sous l'égide de la DG XVI.

¹⁹ Il faut tenir compte du fait que les services concernés de l'État sont nombreux ; l'enquête présente n'a pas approfondi cette question.

2.2.1. Les éléments normatifs communautaires de la mise en œuvre

Du point de vue du contenu des programmes, le schéma normatif communautaire se satisfait d'abord d'une définition très générale, qui relève des règlements des fonds. La politique du FSE objectif 3 comporte ainsi plusieurs « points d'appui » :

- La politique est définie par le contenu d'un « *objectif* ». L'objectif 3 est ainsi défini : « combattre le chômage de longue durée et faciliter l'insertion professionnelle des jeunes et des personnes exposées à l'exclusion du marché du travail » (article 1^{er} du règlement-cadre).
- Cet objectif est précisé dans une liste limitative de « *missions* » : « a) faciliter l'accès au marché du travail ; b) promouvoir l'égalité des chances sur le marché du travail ; c) développer les compétences, aptitudes et qualifications professionnelles ; d) encourager la création d'emplois » (article 3 du règlement-cadre).
- Les « *méthodes* » des interventions structurelles sont définies dans l'article 4 du règlement-cadre. Elles se définissent selon les principes de « complémentarité, partenariat et assistance technique ». Elles incluent expressément l'obligation d'« appréciation *ex ante*, suivi et évaluation *ex post* » (article 6 du règlement-cadre), ainsi que de règles de conformité et de contrôle (article 7 du même règlement).
- Des dispositions particulières sont applicables à l'objectif 3. Il s'agit essentiellement de l'exigence d'un « *plan*, comportant des actions pour combattre le chômage de longue durée et faciliter l'insertion professionnelle des jeunes et des personnes exposées à l'exclusion du marché du travail », qui doit être soumis à la Commission avant de donner lieu à l'établissement d'un « *cadre communautaire d'appui* » (article 10 du règlement-cadre).
- L'intervention est en outre précisée par la définition de *types de bénéficiaires et de types d'actions* (article 1er du règlement du FSE). Les groupes cibles sont présentés différemment de la rédaction de l'article 1 du règlement-cadre. Il s'agit : a) des personnes exposées au chômage de longue durée ; b) des jeunes à la recherche d'un emploi ; c) des personnes exposées à l'exclusion du marché du travail ; d) enfin, des femmes en tant qu'elles bénéficient des actions visant l'égalité des chances pour les hommes et les femmes sur le marché du travail. Ces types de bénéficiaires structurent les rubriques du Docup selon des axes (axes 1 à 4).
- Le règlement de coordination (articles 8 à 33) définit un certain nombre de *principes supplémentaires qui relèvent de la mise en œuvre* : la notion d'éligibilité, l'additionalité, l'information et la publicité, les dispositions financières, notamment.
- Le règlement du FSE, ainsi que divers considérants des règlements font référence au principe de *concentration*, s'appliquant aux interventions communautaires qui doivent être « concentrées sur les besoins les plus importants et les actions les plus performantes par rapport aux finalités » du FSE (article 3 du règlement FSE).
- Enfin, le Docup décrit les actions selon des mesures (vingt et une), tout en spécifiant les dispositions de l'article 10 du règlement-cadre, dans les chapitres 1 à 4 du Docup.

2.2.2. Nature de la politique et place de la mise en œuvre

Une double question se pose après cette analyse succincte des bases juridiques du programme que nous évaluons : Quelle est la nature de la politique publique ainsi définie ? Quelle est la place de la mise en œuvre dans ce schéma ?

Sur le premier point, on peut se demander si ces éléments de définition du programme de l'objectif 3 constituent un programme en soi, tant les objectifs sont généraux et les indications normatives de mise en œuvre sont, elles aussi, réduites. Le caractère général de cette définition, tant des objectifs que des indications de mise en œuvre, est bien évidemment lié à la nécessité de la politique européenne de s'articuler à des programmes nationaux d'une grande diversité, dont elle n'est

que le complément, en vertu du principe de complémentarité, et, au plan financier, de celui de l'additionnalité. Il est difficile d'analyser le programme de l'objectif 3 au regard des catégories classiques de l'analyse des politiques publiques. Ce cadre suffit-il à définir un *contenu spécifique*²⁰, distinct des politiques nationales qu'il vient « compléter » ? Les principes constituent-ils une véritable « théorie d'action » du programme ou sont-ils tellement généraux qu'ils relèvent plus d'une « idéologie »²¹ ? Comment articuler les valeurs, les normes, les algorithmes et les images qui constitueraient un « référentiel » communautaire, au sens de la définition de P. Muller²², et le « référentiel » national ? Ce sont autant de questions théoriques de l'analyse que nous n'approfondirons pas ici.

Constat global

Le programme de l'objectif 3, différent par nature de la politique nationale qu'il cofinance, n'est pas susceptible d'être expliqué et évalué par une démarche classique d'évaluation de programme.

Quant au second point, les éléments réglementaires définissent un cadre de mise en œuvre : en font partie les méthodes indiquées plus haut, la définition du plan dans le cadre communautaire d'appui, ainsi que les dispositions plus spécifiques décrites dans le Docup. Celles-ci, synthétiquement, se composent de :

- Dans le chapitre 1, une incitation faite à l'État membre de mener « *un travail de ciblage* » qui puisse donner ainsi « une claire valeur ajoutée par rapport à l'effort global ». Cette précision constitue une déclinaison du principe de « concentration ». Il s'agit d'une norme s'imposant au choix des actions cofinancées ; elle ressortit donc à la mise en œuvre. Ce point est repris au chapitre 2 à propos de l'exemple de l'apprentissage et des actions de formation en alternance (mesures 7 et 12).
- Le chapitre 2 réaffirme l'importance des *axes stratégiques centrés sur les publics*. Il s'agit non seulement d'un rappel évident du règlement, mais encore d'une consigne de mise en œuvre, qui a des conséquences multiples, y compris dans la construction du référentiel de l'évaluation.
- Le chapitre 2 affirme l'importance de l'établissement d'*indicateurs*. De nombreux indicateurs faisant à ce stade défaut, il est indiqué qu'ils devront être « fournis dans le cadre du partenariat exercé au sein du comité de suivi ». Il s'agit d'une consigne de mise en œuvre, là aussi.
- Le chapitre 3, consacré au *plan financier prévisionnel* présente un tableau par années et par mesures. Cette norme s'impose comme une norme de mise en œuvre et elle entraîne l'obligation de s'y référer dans le cas où le comité de suivi entend la faire évoluer. Le plan financier est, dans la pratique, dénommé « maquette »²³.

²⁰ On peut se poser la question de savoir si ainsi, l'élément « contenu » de la grille de Meny et Thoenig (1989) est parfaitement adaptable dans le cas d'une politique communautaire.

²¹ Selon l'expression d'Andy Smith (voir bibliographie).

²² P. Muller (1995) définit le référentiel comme un ensemble de valeurs, de normes, d'algorithmes et d'images. Nous retenons pour nous-mêmes cette définition qui insiste sur le caractère cognitif des politiques.

²³ Au cours du programme, jusqu'en juin 1999 y compris, huit maquettes successives ont été présentées : (voir rapport du CEE, juillet 1998, sur les réalisations et les bénéficiaires du programme). Leur analyse est faite dans les études spécifiques sur les réalisations (voir rapport 98 et sa mise à jour de juin 1999). Nous en retiendrons plus loin les éléments essentiels qui peuvent être mis en relation directement avec les dimensions retenues ici de la mise en œuvre.

- Ce même chapitre effectue un examen de l'application du principe d'*additionnalité*, prévu par le règlement de coordination. Conformément à son article 9²⁴, cet examen vise à contrôler *au plan national* la non-substitution des fonds communautaires aux dépenses nationales (portant globalement sur les financements de l'objectif 3 et de l'objectif 4).
- Enfin, un chapitre 4 est tout entier explicitement consacré à *la mise en œuvre*. Il comprend les rubriques suivantes : (i) principes et modalités régissant l'appréciation ex ante, le suivi, les évaluations intermédiaires et l'évaluation ex post du Docup ; (ii) les dispositions dites financières, inclus le principe des contrôles ; (iii) des dispositions sur le respect des politiques communautaires ; (iv) les objectifs de l'assistance technique ; (v) la réaffirmation du principe réglementaire des actions d'information et de publicité ; enfin, (vi) des dispositions diverses.

En résumant, la « *théorie* » communautaire de la mise en œuvre se compose, pour l'essentiel :

- D'une série de principes généraux (dont la « réalisation » sur le terrain est vivement encouragée, sans toutefois que des sanctions explicites soient prévues pour cela).
- De prescriptions réglementaires concernant notamment les normes de financement et les règles de comptabilité. Ces prescriptions constituent la base juridique des divers types de contrôles effectués par la Commission (ses divers services) ou conjointement avec les services de l'État membre. Ces règles représentent également le seul référentiel (décliné par le Docup) qui guide, en théorie, les éventuels choix et décisions pris dans le cadre du « pilotage/suivi » du programme au cours de son déploiement.
- D'une hypothèse centrale quant à l'action des fonds. Est postulé un lien direct de causalité entre :
 - d'une part, le déploiement d'un financement complémentaire d'origine communautaire,
 - d'autre part, des transformations de l'état des bénéficiaires des politiques ou programmes (les chômeurs, les jeunes, etc., ceux-ci pouvant passer de l'état de chômeur à celui de salarié, etc.), voire des transformations plus globales du marché du travail (meilleure adaptation des profils des demandeurs d'emploi aux offres, etc.).

En raison de cette hypothèse, comme nous l'avons montré récemment (Barbier, Simonin, 1997), *la mise en œuvre se trouve, de facto, quasiment absente du système de causalités qui sous-tend la conception communautaire de l'évaluation*. Tout au plus se trouve-t-elle évoquée dans le document des *Orientations* plus ou moins implicitement au travers de deux « facteurs », marginaux du point de vue des causalités. Il s'agit du « contexte opérationnel » et des « progrès dans la gestion » (p. 15). Ces deux catégories « d'éléments nécessaires au suivi opérationnel » sont, significativement placées en dehors de « l'articulation en cascade des objectifs, résultats et réalisations ».

Il est également possible de tirer de l'observation du processus de l'évaluation, que nous avons conduit depuis 1995, un autre constat : les services de la Commission utilisent une conception du système de causalités pertinentes, pour l'évaluation, qui, pour l'essentiel, exclut leur propre influence dans le système de mise en œuvre²⁵.

- En outre, dans cette conception, la dualité de l'influence, politique et technique, des activités de mise en œuvre est absente. La spécificité de l'influence des décisions politiques est sous-estimée, voire gommée (par exemple, le « partenariat » est réduit à un dispositif instrumental qui vise l'efficacité, dans la mesure où un meilleur « consensus » est potentiellement producteur d'efficacité).

²⁴ Et contrairement à l'interprétation utilisée par les acteurs. Voir plus loin la partie sur les règles et les contrôles.

²⁵ Voir, à titre d'illustration, la réaction des services de contrôle de la Commission rencontrés à Bruxelles en novembre 1998 (voir en deuxième partie, la section consacrée aux contrôles).

Ces constats sont renforcés par l'analyse des documents en cours de discussion pour la future gestion des fonds structurels. Le projet de règlement prévoit expressément que « en application du principe de subsidiarité, et sans préjudice des compétences de la Commission, la mise en œuvre des interventions relève de la responsabilité des États membres » (article 8 du projet de dispositions générales). L'exposé des motifs de cette réforme, au titre du « partage clair des responsabilités » indique que la politique des fonds structurels s'est faite « autour de quatre principes (concentration, partenariat, programmation, additionnalité) », principes dont il est constaté « qu'ils ont montré leur pertinence ». Il prévoit à la fois un « approfondissement du partenariat » (« l'association des partenaires devrait être la règle tout au long du processus de financement des fonds : de la conception des stratégies jusqu'aux évaluations ex post des interventions ») et son élargissement (il s'agit ici de diversifier le contenu de la notion de « partenaires » : autorités locales, autorités environnementales, partenaires sociaux, associations locales ou organismes non gouvernementaux).

Dans ce cadre, trois dispositifs de mise en œuvre sont expressément évoqués :

- 1) Le dispositif de suivi : celui-ci est conduit par le « comité de suivi », dont les tâches sont détaillées (notamment les principes de la programmation) et le rôle de la Commission en son sein modifié.
- 2) Le dispositif d'évaluation, dont sont attendues notamment une meilleure intégration et prise en compte de cette activité.
- 3) Le dispositif de contrôle, qui doit être amélioré dans le sens de la fiabilité et du renforcement de la responsabilité première des États membres en cas d'erreurs ou d'irrégularités.

Compte tenu de la nature du programme FSE objectif 3 (complément d'un ensemble très diversifié de politiques et programmes relevant de plusieurs niveaux de gouvernement), on considère que la mission de l'évaluateur inclut la définition d'une notion appropriée de « mise en œuvre », qui ne peut se limiter à la conception présentée par la Commission. C'est l'objet de la partie suivante.

2.3. Le contenu de la mise en œuvre dans le programme du Fonds social européen (essai d'une « théorie causale limitée »)

Comme il est impossible d'évaluer la mise en œuvre dans son ensemble (concept sociologique) et qu'il est insuffisant, du point de vue de la recherche des causes agrégées de l'efficacité et des impacts, de se limiter à la conception normative de la Commission (d'ailleurs fortement congruente avec une « théorie de l'agence » pour l'action, et une « théorie de la boîte noire » pour l'évaluation), nous choisissons ici de présenter un « modèle causal » (partiel) de la mise en œuvre.

Celui-ci repose tout d'abord sur la proposition d'une séparation des *niveaux* de mise en œuvre. Ensuite, ces niveaux peuvent être croisés avec des « *composantes* » (*partielles, mais identifiables*) du processus de la mise en œuvre qu'il a été possible d'étudier (partenariat et programmation ; contrôles ; règles et normes ; circuits financiers ; représentations des acteurs ; processus d'évaluation).

2.3.1. Trois niveaux de la mise en œuvre

On distinguera trois types d'activité de mise en œuvre de niveaux différents :

a) La mise en œuvre de premier niveau (pour l'essentiel, activités initiales de négociation de la programmation)

Il s'agit de toutes les activités qui préparent l'étape d'établissement du document unique de programmation (Docup). Sont impliqués les acteurs suivants : les acteurs politiques (acteurs politiques de la Commission ; acteurs du gouvernement français ; autorités politiques des collectivités locales) ; puis les acteurs administratifs qui représentent et assistent les précédents (services de la Commission ; services du ministère du Travail ; services des collectivités locales).

Ces activités sont des activités de négociation et de définition des politiques qui feront l'objet, *in fine*, de l'apport complémentaire communautaire au titre du FSE objectif 3. Les différents types d'acteurs y participent de façon diversifiée.

b) La mise en œuvre de second niveau (essentiellement, le « pilotage » national du programme)

Les activités concernées ici sont à distance des terrains concrets des actions de politique de l'emploi.

ACTEURS PERTINENTS

Les acteurs concernés incluent les acteurs politiques, mais ceux-ci n'interviennent pas, la plupart du temps, explicitement. Ils interviennent indirectement *via* leurs services. Pour autant leur influence est considérable. Le ministère du Travail est ici l'acteur principal. Mais des autorités politiques des collectivités territoriales (collectivités individuelles ou leurs organismes représentatifs) sont constamment en mesure - même si elles choisissent de ne pas le faire - d'intervenir pour infléchir le « pilotage supérieur » ou contester les principes.

Les acteurs les plus impliqués sont les services administratifs du gouvernement et des collectivités territoriales. Comité de suivi et comité de pilotage de l'évaluation sont aussi des acteurs (collectifs).

L'évaluateur, en tant que membre actif du comité de pilotage de l'évaluation, doit être également considéré comme un acteur de ce niveau de mise en œuvre.

NATURE DES ACTIVITES

Le pilotage national comprend tout d'abord les décisions de gestion quotidienne imparties au ministère du Travail (département FSE de la délégation générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle). Ces décisions sont prises dans le cadre des négociations et ajustements réalisés avec les autres autorités administratives. Elles donnent notamment lieu à l'interprétation des règles juridiques et à une part de création de règles (articulation des normes de droit français et communautaire).

Ce pilotage national comprend également la gestion des activités de contrôle (contrôles de l'État et contrôles de la Commission), les activités formelles de suivi et de pilotage dans les instances qui se réunissent à intervalle régulier (comités de suivi), ainsi que la gestion nationale du processus d'évaluation (comité de pilotage de l'évaluation).

LES DISPOSITIFS DE L'ACTIVITE

Une part de l'activité est exercée par des instances explicitement conformes aux principes de mise en œuvre communautaires (celles prévues par les règlements). Elle se déroule au sein du comité de suivi (entre les membres désignés de cette instance) ; mais aussi au sein du comité d'évaluation de l'objectif 3, à qui le comité de suivi délègue la gestion particulière de l'évaluation (membres désignés par le comité de suivi).

Cependant, cette activité formalisée n'est que la partie officielle de l'activité de pilotage : comme dans toutes les politiques publiques, une activité informelle s'exerce. *Cette deuxième activité n'a pas été prise en compte directement ici, faute de moyens d'enquête appropriés. Cette caractéristique de l'enquête limite, de ce fait, la validité des conclusions, et elle surestime les rapports formels entre les partenaires.*

Pour ce qui concerne enfin l'activité de contrôle, le pilotage du processus relève de la responsabilité de l'État membre et des services spécialisés de la Commission. Des instances sont prévues pour la coordination de cette activité ; toutefois, une part de l'activité de contrôle, celle qui relève de la cour des Comptes de l'Union, échappe à cette coordination et reste indépendante.

c) Le troisième niveau de la mise en œuvre est celui du pilotage régional

Il s'agit ici des systèmes régionaux de pilotage, dont la diversité est très grande sur le territoire, mais qui assurent tous les mêmes fonctions. En interrelation avec les services du ministère du Travail (et secondairement avec les autres administrations centrales de l'objectif 3), les services de l'État et des collectivités pilotent le programme au quotidien, participent à sa programmation, à son suivi et à son exécution, participent le cas échéant aux contrôles ou sont contrôlés, mènent éventuellement des activités d'évaluation. Ce niveau est évidemment producteur de règles ; en outre, il est directement confronté à la question de l'articulation des différentes interventions communautaires (objectifs 2 et 5b, programmes d'initiative communautaire).

Les configurations de ces acteurs sont très diverses sur le terrain, comme l'ont montré les enquêtes du CEE. Cela tient au contexte politique particulier de la région (relations entre les collectivités territoriales et l'État), aux rapports organisationnels et de pouvoir des services de l'État entre eux, mais aussi à la doctrine d'organisation et de gestion impulsée par les services du préfet de région (secrétaire général aux Affaires régionales), ainsi qu'aux caractéristiques socio-économiques de la région.

Pour mémoire, il existe aussi :

d) un quatrième niveau de la mise en œuvre : celui des actions (opérations) qui incluent le contact avec les bénéficiaires ultimes (les publics des différents axes)

C'est le niveau du terrain direct, de la production et de la délivrance des services aux publics ciblés du programme. Les acteurs sont les opérateurs d'actions : centres de formation, d'apprentissage, dispositifs de pilotage de Plie, représentations locales de la DPJJ, etc.

Les tâches consistent à faire exister et gérer les actions qui, au titre de leur inscription dans telle ou telle mesure du Docup, se trouvent cofinancées par le FSE, au titre de l'objectif 3.

Ce niveau n'est pas étudié dans le rapport, il n'a pas fait l'objet d'enquêtes directes.

2.3.2. Six « composantes » de la mise en œuvre

Nous avons choisi des « entrées » dans la mise en œuvre en fonction d'hypothèses qu'il nous faut maintenant expliciter. Ces hypothèses ont été formulées au début du programme par le CEE. Ensuite, le comité de pilotage a validé le principe des études thématiques, à propos de chaque « composante » étudiée du processus de mise en œuvre.

Des coups de projecteur ont été portés sur *six composantes principales* de la mise en œuvre, dont le poids dans l'efficacité organisationnelle globale du programme peut être considéré comme significatif²⁶. On s'est efforcé, dans l'enquête, de toujours rechercher à distinguer les facteurs propres à la mise en œuvre du FSE (par opposition aux politiques nationales/territoriales). Cependant, dans une

²⁶ Il avait été prévu aux débuts du programme que l'évaluation de la mise en œuvre serait complétée par d'autres investigations thématiques. L'une d'entre elle concernait la question des ressources humaines consacrées au programme. Des éléments insuffisants ont été rassemblés sur cette question et ne peuvent être exploités de manière significative. Des travaux sont toutefois en cours sur cette question, dans l'administration du ministère du Travail, que le CEE n'a pas pu analyser, au moment de l'écriture du présent rapport.

enquête qui reste qualitative et non strictement représentative, on n'a pas toujours réussi à faire cette distinction, pourtant essentielle.

1 - Le partenariat et la programmation

Puisque, dans la théorie normative de la mise en œuvre de la Commission, le partenariat occupe une place essentielle, il est donc, à titre d'hypothèse, *a priori* considéré comme un facteur explicatif important de l'efficacité globale.

a) Le partenariat est présent aux trois niveaux de la mise en œuvre, mais porte, selon les niveaux, sur des objets différents. On utilise, au départ, le terme « partenariat » d'une manière large, en suivant, *a priori*, la définition très générale des textes communautaires. Cette définition est cependant spécifiée plus précisément dans la seconde partie.

b) Il s'exerce à propos de tâches précises.

c) À l'aide d'organes et d'institutions, de réseaux et canaux, il comprend une part formalisée et une part informelle (non étudiée ici).

d) Il regroupe des configurations variées d'acteurs.

L'une des conclusions, qui est ressortie du travail d'enquête (malgré son caractère réducteur quant au champ de l'analyse du partenariat), est que l'objet principalement utile pour évaluer la mise en œuvre en région (niveau 3) est la programmation.

Selon notre modèle d'analyse, les qualités du partenariat constituent *l'un des facteurs* de l'efficacité organisationnelle de la mise en œuvre.

2 - Le rôle des règles

Les règles (et les normes) sont fixées de façon générale au niveau de la Commission (traités, règlements, autres textes, Docup). Leur définition au niveau communautaire relève d'un processus administratif et politique de négociation qui échappe à l'analyse présente de la mise en œuvre. Ce processus, par exemple, est actuellement en cours pour la réforme des fonds structurels.

Mais l'édiction des règles relève également, partiellement, de la négociation initiale (niveau 1 de la mise en œuvre), pour autant que le Docup « décline » et précise le corpus réglementaire communautaire. Les règles communautaires sont très générales, et, par construction, elles amènent à des problèmes d'interprétation.

En conséquence, au niveau 2, des textes ou des interprétations de textes sont produits, au cours du programme, par le département FSE du ministère du Travail ou conjointement par la Commission et ce dernier. Cette production est fonction des problèmes d'interprétation et de régulation qui se posent au cours du déroulement du programme (les acteurs, d'ailleurs, attribuent parfois au département FSE la volonté de créer des règles qui se rajoutent aux règles de la Commission). Bien entendu, dans certains cas, le département FSE est contraint lui-même à des interprétations à partir de données indirectes, par exemple à partir de données résultant des contrôles²⁷.

D'autre part, des règles du niveau 3 sont également produites, qui sont différentes selon les régions, dans leur lettre ou dans leur application²⁸. Les effets de ces règles seront principalement approchés au niveau 3 (pilotage régional).

²⁷ Le département FSE saisit les services de la Commission de demandes d'éclaircissement (voir l'analyse du cas de l'additionnalité). Il va sans dire, qu'en dehors d'études de cas particulières relevées au cours de l'observation, aucune investigation systématique sur la nature de ces interactions n'a pu être menée dans le cadre de la présente évaluation. Cette étude serait probablement d'un grand intérêt pour la compréhension de la construction opératoire des règles.

²⁸ On étudiera en détail l'exemple de « l'additionnalité », à propos du cas du cofinancement des actions d'insertion économique des programmes départementaux d'insertion (PDI).

Les hypothèses initiales succinctes ont été fixées dans le cahier des charges du Centre de recherches administratives, politiques et sociales-Craps (cahier des charges validé par le comité de pilotage de l'évaluation) :

(Extrait du cahier des charges)

« La question de l'impact des règles sur l'action et sur les modes de gestion de l'action se pose de manière différente selon le degré d'application de ces règles. Si l'on considère qu'il y a dans l'ensemble une bonne conformité des actions aux pré-requis du FSE, en évaluer l'impact revient à évaluer la cohérence propre de ces règles au regard des objectifs du FSE.

Mais si des insuffisances apparaissent dans l'application des règles, il faut peut-être y voir des problèmes plus profonds d'organisation et de *management* public, par exemple :

- une tension entre la culture de gestion française des politiques publiques de l'emploi et les règles européennes (ce qui ne constitue pas nécessairement une remise en cause de ces dernières) ;
- une inadaptation au type d'action menée, les règles empêchant le bon déroulement, la bonne gestion des actions (ce qui semble impliquer une remise en cause de ces règles) ;
- une mauvaise diffusion des règles (problèmes d'information ou de formation) ;
- voire une résistance des gestionnaires ou des bénéficiaires vis-à-vis des règlements européens.

Il ne s'agit donc plus simplement de cohérence avec les objectifs mais d'adaptation à la réalité du terrain (c'est-à-dire de réduction de la tension avec les acteurs et avec l'action), sachant que plus grande est la distance entre objectifs et réalité du terrain, plus forte est la dissonance entre les deux impératifs de cohérence interne et de réalisme des règles ».

Il faut donc étudier dans chaque cas le processus de fabrication et de diffusion des règles. Il semble en effet que peu de personnes aient accès aux textes émanant de la Commission ou se donnent la peine de les consulter. Pour la plupart des gestionnaires et des bénéficiaires, on peut supposer que le Docup et les circulaires, le précisant mesure par mesure, constituent les seuls textes de référence en matière d'utilisation du FSE. La part de droit écrit est donc faible, et il apparaît surtout que celle-ci s'élabore de manière réactive, c'est-à-dire au fur et à mesure que les problèmes sont soulevés par les utilisateurs de FSE sur le terrain, voire par les contrôles, sans pour autant avoir automatiquement le statut de jurisprudence.

D'ailleurs, la procédure courante relève plutôt de jugements non écrits rendus au cas par cas par les autorités responsables de l'octroi des fonds (mission FSE, DRTEFP). Ainsi, il est probable qu'autour des règles et de leur déclinaison locale se cristallisent des rapports de force entre les différents échelons en charge de la mise en œuvre.

Les règles d'éligibilité au FSE constituent donc un ensemble flou et mouvant, quoiqu'en voie de stabilisation du fait de l'apprentissage collectif progressif d'une « culture FSE ».

La question de l'application des règles dans le cadre du FSE entre donc en résonance avec des problèmes plus fondamentaux d'organisation et de *management* public en France, à savoir la capacité de l'État à gérer efficacement l'action déconcentrée et à orienter l'action décentralisée. Une comparaison avec des programmes nationaux permettrait de mettre en lumière les effets en termes de gestion de l'arrivée dans le système français du partenaire européen.

En résumé, l'étude devra porter sur :

- *La perception, la connaissance et la diffusion des règles* : comment ces dernières sont-elles conçues, transmises et interprétées ? Quels sont les processus de construction de l'interprétation ? Quels sont les acteurs reconnus comme dépositaires des règles ?
- *L'application des règles* : comment applique-t-on ou s'accommode-t-on des règles ? L'application se limite-t-elle parfois à des efforts de « présentation éligible » de l'action ?
- *L'impact des règles sur l'action*, avec comme question sous-jacente : le couple règles-contrôles est-il ressenti comme si contraignant qu'il freine la mise en œuvre du programme et les initiatives ?

Globalement, l'hypothèse initiale, fortement induite par le point de vue presque unanime des acteurs rencontrés lors de la phase initiale d'enquête en 1995-96 était la suivante :

La mauvaise connaissance, l'insuffisante définition des règles, les conditions floues de leur production nuisent à l'efficacité et aux réalisations.

Des évolutions de règles sont par ailleurs intervenues après la rédaction du cahier des charges de l'étude, pendant la réalisation de l'enquête par les membres du Centre de recherches administratives, politiques et sociales (Craps), et, même après l'écriture de leur rapport. On s'efforcera donc d'en tenir compte. Il faut en particulier noter que certaines règles ont été définies en cours de réalisation du programme, qui n'étaient pas connues au départ (fiches d'éligibilité, règlement sur les contrôles).

3 - Les contrôles de la Commission et de l'État

Les contrôles de la Commission relèvent, principalement, du niveau 2 (pilotage national) de la mise en œuvre. Ils appartiennent à la compétence propre de la Commission. Ils sont coordonnés avec les contrôles de l'État. Ils revêtent une nature réglementaire.

Des *hypothèses initiales succinctes* concernant les contrôles ont été formulées dans le cahier des charges de l'étude confiée au Craps²⁹ (cahier des charges validé par le comité de pilotage de l'évaluation) :

(Extrait du cahier des charges)

« Des contrôles peuvent être effectués conformément aux dispositions de l'article 23 paragraphe 2 de règlement (CEE) n°4253/88 tant par l'État membre que par la Commission, afin de s'assurer que les fonds sont dépensés *en conformité avec les objectifs fixés, les dispositions réglementaires et selon les principes de bonne gestion financière* » (Document unique de programmation, p. 54, § 31).

Il semble que ces contrôles soient ressentis par les gestionnaires comme portant exclusivement sur les deux derniers points. On retrouve alors la critique classique du caractère procédurier des contrôles administratifs, prenant peu en compte l'esprit d'une démarche ou son adaptation à la réalité locale, et favorisant l'application stricte d'une règle générale.

D'autre part, il semble que les gestionnaires d'action aient quelque difficulté à prévoir le résultat d'éventuels contrôles et à les anticiper correctement, comme s'il y avait non-recouvrement entre les règles qu'eux-mêmes appliquent et les règles qu'ils pensent que les contrôleurs appliquent.

Sans doute faut-il chercher du côté de la façon dont sont définies les règles pour découvrir les causes de ce hiatus.

Les questions posées ont été :

- Quelle correspondance entre perception du contrôle et réalité du contrôle ? Comment se font les anticipations des contrôles ? Quel est le rôle du contrôle dans l'interprétation et l'application des règles ? Qu'est-ce qui change après un contrôle ?
- Le couple règles-contrôles est-il ressenti comme si contraignant qu'il freine la mise en œuvre du programme et les initiatives ?

Tout en faisant partie du niveau 2 de la mise en œuvre, les contrôles trouvent leur principal effet mesurable aux niveaux inférieurs³⁰. L'impact éventuel des contrôles sur le niveau 1 (exécution du budget et *accountability* de la Commission) est cependant explicitement hors du champ de l'étude.

²⁹ Référence précise en bibliographie.

Les hypothèses de départ concernant les effets des contrôles sur l'efficacité, l'efficience et l'impact global du programme FSE objectif 3 peuvent se résumer ainsi :

En raison de leur nature, de l'incertitude des règles qui fondent les jugements (et les sanctions associées) appliqués lors des contrôles, en raison également de la mauvaise connaissance du « ciblage » de ces contrôles (qu'il s'agisse (i) de la nature des critères des contrôles privilégiant en général des définitions comptables et financières au détriment de l'appréciation des finalités et contenus des actions, ou (ii) de la sélection des opérations contrôlées), les contrôles nuiraient à la réalisation et à l'efficacité du programme (malgré le fait évident qu'ils visent à lutter contre les usages irréguliers des fonds).

4 - L'impact des circuits financiers

L'impact des circuits financiers est conçu, au départ de l'étude, comme également négatif, qu'il s'agisse du circuit de remontée des documents, d'un côté ou de celui, descendant, des fonds, de l'autre.

Les circuits des fonds appartiennent transversalement aux niveaux 2, 3 et 4. L'étude a été cependant limitée et a exclu les effets sur les derniers opérateurs (niveau 4) liés aux bénéficiaires (à l'exception du cas particulier des Plie).

Les hypothèses exploratoires ont été les suivantes :

Des caractéristiques particulières de retards ou de dysfonctionnements de circuits et de procédures mettraient en danger les réalisations et orienteraient, dans un sens non anticipé, les choix des actions.

Ces caractéristiques seraient objectivement imputables à des actes administratifs qui appartiennent à chacun des maillons de la chaîne des circuits, y compris le maillon communautaire.

5 - Les représentations que les acteurs se font du programme FSE

Cette composante de l'étude de la mise en œuvre était probablement la moins clairement définie au départ des différentes explorations thématiques du champ de la mise en œuvre. Les difficultés rencontrées pour réaliser l'étude l'ont montré.

L'hypothèse de base initiale tenait en ceci : la façon dont ses acteurs se représentent le programme, ses objectifs, ses règles, etc., est l'un des facteurs d'explication de leur action et, conséquemment, des résultats de ces actions.

On ne prend pas pour autant une hypothèse déterministe qui voudrait que, du repérage, chez un acteur donné d'une représentation, d'une « carte cognitive »³¹, on puisse déduire automatiquement une conséquence sur l'action de l'acteur.

Les représentations sont principalement étudiées au niveau 3 de la mise en œuvre, bien que l'étude ait également porté sur les acteurs centraux nationaux du niveau 2. Toutefois, les représentations des acteurs communautaires n'ont pas été explorées.

³⁰ Ce qui n'exclut aucunement des effets positifs ou négatifs sur le niveau 2 de la mise en œuvre (pilotage supérieur).

³¹ Ce terme est repris des travaux d'Argyris et Schon (1978).

Les hypothèses générales étaient décrites dans le cahier des charges de l'étude Dubouchet³² :

(Extrait du cahier des charges)

L'accent est mis fortement dans le Docup sur la cohérence d'ensemble du programme, sur ses ambitions de moyen terme et sur ses finalités politiques. Il est également souligné que ce nouveau programme « introduit un changement d'orientation stratégique profond par rapport aux demandes de cofinancement adressées jusqu'à présent au FSE » pour les anciens objectifs 3 et 4 (jeunes chômeurs et chômeurs de longue durée).

Il ressort du Docup que le programme devrait bénéficier d'une identité forte, d'autant que, comme pour les autres interventions des différents fonds structurels, les États membres doivent veiller à ce que ce programme fasse l'objet d'une publicité adéquate.

Les entretiens réalisés jusqu'à présent avec les acteurs amènent à penser que beaucoup d'acteurs ne perçoivent encore pas l'objectif 3 en tant que programme à part entière, avec ses finalités propres. Même si le nouveau programme a permis de rendre beaucoup plus visible, aux yeux des services comme des organismes bénéficiaires, l'apport du FSE, il n'en reste pas moins que l'objectif 3 reste d'abord perçu comme un *instrument financier*, comme une ligne budgétaire qu'on peut mobiliser utilement pour financer certaines catégories d'actions.

Pour les services qui l'utilisent, il accède donc rarement au statut d'un programme dont on percevrait bien les objectifs propres et dont il serait naturel de mesurer les effets particuliers qu'il produit. La question de l'opportunité de financer une action plutôt qu'une autre, en liaison avec les objectifs du programme, a donné lieu bien sûr à des négociations au moment de l'élaboration du Docup, mais depuis, elle ne semble pas faire l'objet de beaucoup d'échanges entre services.

Les éléments d'explication qui sont avancés portent sur la faible lisibilité du Docup, même s'il y a eu dans ce domaine des progrès évidents par rapport au programme précédent. Le nombre encore élevé des actions rend difficile la perception d'une cohérence d'ensemble et donne en même temps le sentiment qu'il existe des redondances entre actions se réclamant des mêmes principes et visant des publics proches. Les services régionaux de l'État font ainsi remarquer que le choix de l'inscription de tel ou tel public ou de telle ou telle action dans le cadre de l'objectif 3 plutôt que des objectifs 2 et 5b ou d'un programme d'initiative communautaire, ne leur paraît pas toujours clair.

D'autre part, l'absence fréquente d'instances de concertation intermédiaires au niveau régional fait du comité de suivi national le seul lieu d'échanges sur le programme pour beaucoup d'acteurs, alors qu'il ne se réunit que deux fois par an et qu'il doit traiter de nombreuses questions administratives. Les acteurs du niveau régional et départemental soulignent le contraste de gestion avec les autres objectifs du FSE, qui met en lumière, pour le 3, une moindre implication des acteurs. Sont notamment évoqués les problèmes d'information.

Enfin, la réorganisation complète des directions régionales du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, depuis la période de la négociation du volet régional, a eu pour conséquence que la responsabilité du programme objectif 3 dans les services de l'État est souvent assurée par des personnes qui n'ont pas participé à cette phase de négociation. Une bonne partie de la « mémoire » du programme s'est donc perdue très vite, ce qui ne favorise pas sa lisibilité et son appropriation par les acteurs.

L'écart entre la présentation de l'objectif 3 dans les documents officiels et les attentes que semblent en avoir les acteurs, peut avoir des conséquences importantes sur le fonctionnement du programme et, plus largement, sur la perception de l'action européenne dans le domaine social. Le programme devait être un symbole d'une convergence de vue entre l'Union européenne et le gouvernement français sur les objectifs et sur les méthodes à privilégier pour lutter contre le chômage d'exclusion, renforcer la cohésion sociale, et pour enclencher (ou consolider) une dynamique d'action dans ce domaine.

Or, l'instrumentalisation de l'objectif 3 en tant que pur outil financier, l'absence de perception par les opérateurs nationaux de ses objectifs propres, risquent de faire porter le jugement des acteurs sur les seuls aspects fonctionnels du programme : montant des financements prévus, capacité de les mobiliser effectivement et dans des délais convenables, importance des contraintes liées aux règlements européens, pertinence de ces contraintes par rapport aux objectifs propres des opérateurs, etc. Elles rendent également très délicate, à notre avis, toute remise en cause en cours de programme des équilibres définis initialement entre les mesures, sauf pour des motifs purement financiers.

L'étude devra examiner si l'avancement du programme amène à des modifications dans la perception qu'en ont les acteurs et dans leurs attentes vis-à-vis de ce programme.

Il s'agira de connaître leur perception du programme, mais aussi de comprendre *comment s'est formé leur juge-*

³² Cf. Dubouchet, Berlioz, Goutorbe, 1998.

ment, à partir de quelles sources d'information et de quels critères, et comment eux-mêmes diffusent les informations qu'ils possèdent, ou leur perception propre du programme, à l'échelon inférieur (par exemple l'information donnée aux stagiaires par un organisme de formation ou l'information donnée à ses services déconcentrés par une administration nationale gestionnaire d'une mesure du volet national).

Pour l'ensemble des acteurs, les thèmes suivants devront être traités :

- Les actions bénéficiant du cofinancement FSE ont-elles des objectifs spécifiques, qu'il est possible de distinguer d'objectifs plus généraux définis par les opérateurs pour l'ensemble de leur programme d'action ? Si oui, comment et par qui ces objectifs ont-ils été définis et les opérateurs établissent-ils un lien entre les objectifs de leurs actions et les objectifs du programme objectif 3 dans son ensemble ?
- Les opérateurs considèrent-ils que les actions cofinancées qu'ils gèrent sont bien celles qui, parmi l'ensemble de leur programme d'action, justifiaient un cofinancement européen ou estiment-ils que d'autres actions qu'ils mènent auraient mérité d'être cofinancées à la place de celles qui ont été retenues et, si tel est le cas, pourquoi ?
- La connaissance éventuelle des autres programmes du FSE - autres objectifs ou programmes d'initiative communautaires - et les distinctions qu'ils établissent entre l'objectif 3 et ces autres programmes.
- L'intérêt qu'a pour eux l'existence d'une source de financement européenne distincte des financements nationaux au titre des programmes existants : par exemple, les changements qu'ils perçoivent dans leurs pratiques de travail, dans leur manière de se coordonner avec d'autres acteurs, les possibilités d'expérimentation ou d'innovation qui en résultent, etc.
- La perception qu'ils ont de la pérennité des financements FSE pendant la durée du programme et au-delà.

Au cours des enquêtes menées par le CEE, des hypothèses complémentaires ont été testées concernant la place de l'information des acteurs (administratifs) qui mettent en œuvre le programme et de leur formation. L'hypothèse que le programme objectif 3 faisait l'objet d'un système de communication peu développé, ainsi qu'un système de formation lui aussi peu adapté, a été formulée.

Les hypothèses générales peuvent se résumer ainsi :

Globalement, la façon dont les acteurs se représentent le programme, comme une suite d'actions sans cohérence, comme un outil financier, peu lisible, nuirait, dans l'hypothèse de départ, à la qualité des réalisations et à la mobilisation nécessaire à l'action, entravant l'efficacité organisationnelle.

En raison de leur faible développement, les systèmes de communication et de formation des acteurs de la mise en œuvre sont incapables de modifier fondamentalement cette situation.

6 - La place de l'évaluation

L'évaluation appartient, pour son pilotage, au niveau national de la mise en œuvre. L'évaluation est obligatoire en vertu de la réglementation des fonds. Sans les prescriptions communautaires, les actions menées dans le cadre du programme relèveraient des pratiques nationales évaluatives ou des pratiques des collectivités territoriales. La nature de ces évaluations en serait profondément altérée. Les services de la Commission sont, sans nul doute, le demandeur le plus déterminé de l'évaluation.

L'évaluation, initialement, s'est construite par référence à la théorie normative de la Commission définie dans les règlements. Cette théorie (voir le document *Orientations* réinterprété dans le rapport préliminaire du CEE - juillet 1996) est principalement fondée sur une conception d'« évaluation de programme », orientée par les questionnements à propos des effets sur les bénéficiaires ultimes (efficacité) et de l'efficience. Comme il a déjà été indiqué, la place finalement attribuée à la mise en œuvre comme facteur causal des résultats et réalisations a été, précisément, décidée par le comité de pilotage, en décalage avec cette conception d'évaluation de programme.

Un programme évaluatif a été construit sous l'égide du comité de pilotage de l'évaluation³³. Le principe d'une évaluation *non exhaustive* (l'exhaustivité eût été impossible) du programme a été expressément validé dans ce cadre ; cette absence d'exhaustivité vaut bien entendu pour l'évaluation de la mise en œuvre.

L'évaluation a évidemment été contrainte par la disponibilité des données quantitatives du système de suivi, et par la culture nationale d'évaluation, mais aussi par les demandes différentes des *stakeholders*³⁴. Elle a été principalement, conduite comme une *coordination d'études* pilotée au niveau 2 de la mise en œuvre (pilotage national). Exceptionnellement (c'est le cas des Plie), elle a impliqué des pilotages régionaux sous l'égide des services de l'État en région (SGAR et DRTEFP, réunissant des comités régionaux d'évaluation de composition diversifiée).

L'évaluateur a émis très tôt l'hypothèse que l'évaluation était influencée par sa place relative face aux activités de contrôle. Les positions relatives du contrôle et de l'évaluation ne sont en effet pas équilibrées (les contrôles débouchent sur des sanctions). D'autre part, contrairement au souhait du CEE, l'accès aux résultats des contrôles n'a pas été possible : il s'est agi parfois d'un refus explicite ou, plus généralement, d'une absence d'accès aux matériaux des contrôles³⁵.

L'évaluation est aussi conditionnée par les attitudes des acteurs du comité de pilotage et le choix de ces acteurs, ainsi que leur position institutionnelle, mais aussi par la coopération des acteurs et leurs compétences spécifiques. Certains acteurs extérieurs au comité de pilotage sont intervenus dans l'évaluation sans y être invités.

La place de l'évaluation est également dépendante de la diffusion de ses résultats, qui a été examinée régulièrement au comité de pilotage. Il conviendra à cet égard de porter un jugement sur les conditions du compte rendu, effectué en direction du comité de suivi par le comité de pilotage de l'évaluation.

Globalement, l'évaluation ne joue probablement pas le rôle que lui donne la théorie normative de la Commission. Il conviendra, en deuxième partie, d'en préciser aussi complètement que possible les causes. *Toutefois, ce point ne sera qu'abordé de façon exploratoire, car le développement de l'activité d'évaluation est en cours et n'a pas encore montré toute son influence.*

Il est évident, comme c'est le cas dans les évaluations de politique publique en général, que le caractère discrétionnaire des décisions de nature politique (les autorités politiques gouvernementales, les autorités politiques de la Commission) limite les conditions de possibilité d'une utilisation des résultats de l'évaluation.

Les hypothèses, progressivement construites par l'évaluateur, quant au rôle de l'évaluation dans l'efficacité organisationnelle du programme peuvent être résumées ainsi :

L'évaluation ne joue pas le rôle (théorique) qui est prévu dans les textes réglementaires de mise en œuvre des fonds. Cela tient d'abord à la domination des décisions de nature politique dans le pilotage et les réorientations du programme. Cela tient également à la déconnexion de fait des décisions du futur programme des fonds structurels (2000-2006), de l'appréciation des réalisations, résultats et impact du présent programme (1994-1999).

L'évaluation joue plutôt un rôle d'évaluation « formative » pour ceux des acteurs et celles des actions qui ont été effectivement associés étroitement à la conduite et au pilotage des évaluations, quel que soit le caractère partiel du champ de cette association.

Au stade actuel de la réflexion, il est prématuré d'établir des « effets » bien délimités de l'évaluation, dans l'efficacité organisationnelle : ces effets ne sont probablement pas objectivables à court terme.

³³ L'équipe du CEE y a apporté sa contribution. Sa position ne lui permet évidemment pas, dans le cadre de ce rapport, d'apprécier pleinement cette place, dans une démarche « d'auto-évaluation ». Voir cependant sur ce point la communication présentée à la conférence de Séville, puis à la conférence de Rome, par J.-C. Barbier.

³⁴ Se reporter sur ce point aux rapports préliminaire et intermédiaire du CEE.

³⁵ Ce point est analysé en détail en deuxième partie (la section sur les contrôles).

Au demeurant, la procédure d'évaluation du FSE objectif 3 est restée globalement coupée, jusqu'au moment où ce rapport est confectionné, du système d'évaluation des politiques publiques de l'emploi en France, même si des ponts et des liens étroits ont, ponctuellement, pu être construits. Cette situation pourrait notablement changer sous l'effet de la mise en œuvre de la stratégie européenne de l'emploi et de la procédure des plans nationaux d'action.

Composantes et niveaux : les recoupements théoriques des effets

On se trouve donc en présence de trois niveaux de la mise en œuvre et de six dimensions, ce qui peut donner une grille d'effets suivants (les cases renseignées enregistrent la pertinence d'une composante à un niveau donné) :

niveaux/ entrées	Partenariat et program- mation	Contrôles	Normes et règles	Circuits	Représenta- tions des acteurs	Évaluation
Niveau 1	XX					
Niveau 2	XX	XX	XX	XX	XX	XX
Niveau 3	XX	XX	XX	XX	XX	XX

On s'efforcera de confronter cette grille aux résultats de la deuxième partie, à partir d'appréciations illustratives synthétiques.

Les problèmes du repérage des causalités et des attributions des effets à telle ou telle cause se confrontent à une série de questions méthodologiques transversales :

- L'identification des caractéristiques différentielles de la mise en œuvre française des politiques hors FSE et de la mise en œuvre du programme européen objectif 3 est extrêmement délicate à formaliser (exemple : dans de nombreux cas observés, il n'y a pas de spécificité des « qualités » du partenariat existant « hors FSE » et du partenariat tel qu'il résulte de la mise en œuvre du programme objectif 3). Ce point rejoint évidemment la centration présente sur les activités formalisées, et la sous-estimation de l'ensemble des activités informelles.
- L'imputabilité précise de facteurs au sein de l'efficacité organisationnelle globale est également délicate : la deuxième partie présente en conséquence, si l'on veut rester strictement rigoureux, plutôt des *hypothèses d'influence des facteurs que des causalités avérées* (c'est le cas notamment de l'analyse qualitative du rôle des Plie – cf. le rapport de juillet 98, où l'on ne parviendra pas, même dans le rapport final, à évaluer des *effets nets*).
- La spécificité de la dimension strictement politique des activités, si elle est signalée régulièrement dans les résultats de la deuxième partie, ne fait jamais l'objet d'une étude systématique (une grande partie de cette activité reste dans le domaine informel, qui n'est pas étudié ici). Cette lacune est coextensive à la démarche adoptée ici : le rapport ne rend pas compte des effets de transformation des équilibres entre les différents niveaux de gouvernement (État central, collectivités territoriales), qui peuvent être attribués à la mise en œuvre du programme objectif 3.

Schéma d'analyse de la mise en œuvre

Niveaux	Contenu des activités de mise en œuvre (exemples)	Composantes à croiser avec les différents ni- veaux
Décisions générales concernant la stratégie des fonds structurels (hors champ de la présente étude) :	Règlements et processus politico-administratif de négociation entre les États membres et la Commission	(Hors champ)
Mise en œuvre de niveau 1	Négociation et fabrication du Docup	Programmation et partenariat initiaux
Mise en œuvre de niveau 2	« Pilotage supérieur » national, « mise en œuvre à distance » suivi contrôle évaluation	Représentations des acteurs systèmes de communication formation des acteurs administratifs contrôle règles évaluation circuits financiers partenariat - programmation
Mise en œuvre de niveau 3	Systèmes régionaux de mise en œuvre programmation application et construction des règles suivi évaluation exécution	Représentations des acteurs systèmes de communication formation des acteurs administratifs contrôle règles évaluation circuits financiers partenariat - programmation
Mise en œuvre de niveau 4 (hors champ : non étudié dans l'enquête)	Opérations au contact des bénéficiaires (publics) contenu « pédagogique » finalités accès aux fonds	Représentations des acteurs systèmes de communication contrôle règles

Partie 2

LES ENSEIGNEMENTS DE L'ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE

Cette deuxième partie est consacrée à la présentation des constats et de leur rôle dans l'explication des réalisations, de l'efficacité et de l'efficience finales. Nous examinerons successivement les différentes composantes de la mise en œuvre retenues dans notre théorie causale :

- **Le partenariat et la programmation**
- **Le rôle des règles**
- **L'influence des contrôles**
- **L'impact des circuits financiers**
- **L'influence des représentations des acteurs**
- **La place des activités d'évaluation**

On présentera les constats issus de l'enquête à partir de l'entrée par les « composantes » de la mise en œuvre et les hypothèses relatives à leur rôle dans les réalisations, l'efficacité et l'efficience du programme.

1. LE PARTENARIAT ET LA PROGRAMMATION

Cette composante de la mise en œuvre a fait l'objet d'une investigation privilégiée par rapport aux autres, examinées d'un point de vue plus global. Le partenariat et la programmation se prêtent particulièrement à une analyse différenciée selon les niveaux de la mise en œuvre.

1.1. Quelle notion de « partenariat » ?

Si le *partenariat* est devenu une notion d'usage courant chez les acteurs du programme FSE comme chez ceux des politiques sociales en général, évaluer sa contribution à la mise en œuvre suppose d'en retenir une définition analytique précise. En dehors d'une telle définition, on se trouve en effet prisonnier des discours des acteurs qui utilisent la notion de manière extrêmement large et qui ont tendance à caractériser globalement le partenariat comme efficace ou, au contraire, comme faible, par exemple.

Le partenariat sera conçu ici comme une *organisation* (au sens le plus large du mot), c'est-à-dire comme un ensemble de systèmes d'action particuliers (ou « contextes d'action »³⁶), voire un ensemble de réseaux, qui rassemblent un certain nombre d'acteurs pertinents par rapport aux enjeux de mise en œuvre du programme FSE. Nous observerons ces systèmes d'action en distinguant les trois niveaux définis en première partie (le niveau initial de négociation du Docup, le niveau du pilotage national, celui du pilotage régional³⁷).

³⁶ On fait référence ici aux travaux d'E. Friedberg, dans la suite de ceux de M. Crozier.

³⁷ Malgré son importance indéniable, il n'a pas été possible, dans le cadre de l'enquête du CEE, d'analyser systématiquement le quatrième niveau, celui des opérateurs, même si certaines évaluations thématiques du programme FSE y font référence (par exemple, c'est le cas des Plie).

Dans le but d'esquisser, éventuellement, des types de partenariat, il faut choisir des caractéristiques communes transversales pour comparer les fonctionnements réels entre eux. Pour cette analyse, on s'abstient volontairement de porter un jugement normatif sur ce que « doit être » le partenariat, à supposer qu'il puisse exister des « modèles » ou des « bonnes pratiques ». On retiendra sept³⁸ caractéristiques générales du partenariat :

1) La structuration du partenariat. Il s'agit ici de décrire quelle est l'organisation, formelle ou informelle, des acteurs : disposent-ils, pour participer au partenariat, d'instances officielles, dont la réunion est prévue à intervalles réguliers ? Le partenariat, au contraire, s'exerce-t-il de façon improvisée, par des réseaux ? Quelles sont les traces (écrites, orales, financières, etc.) de l'existence de ce partenariat ?

2) La formalisation des missions du partenariat. L'existence d'un partenariat ou sa recherche, implique que des missions coopératives soient fixées entre les acteurs. Elles peuvent concerner un simple échange de vues, d'informations, de simples lieux de coordination ; elles peuvent aller jusqu'à une répartition des tâches explicite, voire à une production en commun.

3) La conscience partagée d'objectifs communs. Si des acteurs entrent dans une logique de partenariat, leurs motivations peuvent être très variées (ils peuvent y être plus ou moins contraints ; ils sont plus ou moins dominants ou inégaux, etc.). Leurs objectifs peuvent rester tout à fait séparés les uns des autres (le partenariat est alors inévitablement faible). Au contraire, les enquêtes montrent, dans certaines configurations, que les acteurs partagent des buts communs, qu'ils cherchent à atteindre. Ils ont conscience de ces buts.

4) Le mode de régulation et d'évaluation en commun de l'action partenariale. Tout partenariat est fondé sur des règles, dont l'origine est diverse. Quand il y a un partenariat faible, les acteurs peuvent partager faiblement la connaissance et l'acceptation des règles ; ils ne se sentent pas concernés par une évaluation en commun des actions menées ; ils cherchent éventuellement à fuir les responsabilités de l'action à laquelle ils participent. À l'inverse, dans un partenariat plus serré, les acteurs pourront s'entendre pour accepter, voire désigner ceux d'entre eux qui sont chargés de réguler le système ; ils se conformeront à l'évaluation décidée en commun.

5) La prise en compte de l'« histoire du partenariat ». Dans le cadre de la mise en œuvre du FSE, les politiques sont complémentaires des politiques existantes. Pour juger d'un partenariat particulier, il faut toujours le replacer dans son *contexte*, préexistant à la mise en œuvre du programme de l'objectif 3 du FSE. Ce qu'on observe à propos du FSE peut en effet très bien trahir ce qui existait sans le FSE. Ce point est crucial évidemment quant à l'imputation possible d'effets particuliers du FSE sur l'action publique (on verra que, dans le cas du FSE objectif 3, une grande part des constats ne pourra être considérée comme spécifique, mais relève du fonctionnement national).

6) L'extension du périmètre du partenariat. Les participants au partenariat ne sont pas, la plupart du temps, définis au départ de l'action avec précision ; ils font toujours l'objet d'un choix stratégique, qui est considéré comme plus ou moins légitime, en particulier par ceux qui en sont exclus. En outre, des participants extérieurs à ce que les partenaires principaux considèrent comme le périmètre du partenariat peuvent très bien intervenir, sans y être invités (ainsi, ils marquent, par différence, certaines limites du partenariat considéré).

7) L'influence de la dimension politique dans le partenariat. Les activités des partenaires dans les dispositifs des politiques de l'emploi sont inévitablement influencées par les décisions et les actions proprement politiques. Celles-ci, dont le poids est aussi présent dans l'évaluation, ne sont pas pour autant également déterminantes à toutes les phases des actions, elles peuvent être relativisées. On ne peut en tous les cas pas parler de façon valide de « partenariat » sans préciser cette op-

³⁸ Les quatre premières dimensions sont inspirées d'E. Friedberg. Pour cette analyse, on a également pris connaissance d'une proposition de cadre d'analyse du Tavistock *Institute*, communiquée par les services de la DG V de la Commission.

position entre le « technique » et le « politique », bien que ces deux aspects soient étroitement imbriqués dans la mise en œuvre du programme FSE comme des autres politiques publiques.

Ces sept dimensions permettront de caractériser le partenariat. Il conviendra de les confronter :

- a) aux conceptions implicites ou explicites des commanditaires sur le partenariat. On retiendra ici les deux principaux, le ministère du Travail français et les services de la Commission.
- b) aux constats relevés sur le terrain dans les enquêtes menées par le CEE sur une période qui va de décembre 1995 à mai 1999³⁹.

Idéalement, l'évaluation devrait aboutir à une modélisation de ces différentes dimensions, qui, d'un point de vue de l'efficacité de l'intervention, pourraient constituer les éléments d'une « efficacité organisationnelle ». Le présent travail entend contribuer à cet objectif, sans pour autant être en mesure de le réaliser.

1.2. Les conceptions des commanditaires dominants

Le « partenariat » est une notion employée largement dans le langage communautaire. Son existence a une base réglementaire en droit européen. C'est ce qui doit tout d'abord être examiné. En revanche, si la notion est utilisée dans des textes juridiques en France, elle ne fait pas pour autant partie des catégories au contenu précis, mais plutôt des catégories procédurales.

1.2.1. L'Union européenne⁴⁰

1 - En droit communautaire, le partenariat est l'un des principes introduits par la réforme des fonds structurels en 1989⁴¹. Les textes réglementant les fonds structurels⁴² précisent ce qu'il faut entendre par « partenariat », c'est-à-dire une « concertation étroite » entre des « partenaires poursuivant un but commun ». C'est l'objet de l'article 4 du règlement-cadre des fonds⁴³.

Le règlement ne mentionne pas les termes « partenariat vertical » et « partenariat horizontal », qui sont couramment utilisés dans le langage communautaire (le partenariat vertical distingue les différents échelons de l'action : national, régional et local, le partenariat horizontal faisant *actuellement* référence aux partenaires socio-économiques, aux organisations non gouvernementales, etc.). La précision concernant les partenaires (« verticaux ») « partenaires économiques et sociaux », date de la version de 1993 du règlement.

On notera que le projet de règlement-cadre actuellement en cours d'examen⁴⁴, pour le futur programme, prévoit d'être encore plus explicite sur les différents types de partenaires potentiels, puisqu'il prévoit l'ajout formel des « autres organismes compétents », dont ceux qui « agissent dans le domaine de l'environnement et de la promotion de l'égalité entre les hommes et des femmes ».

³⁹ Se reporter pour les méthodes à la première partie.

⁴⁰ Voir pour une analyse générale, A. Smith (1995).

⁴¹ La Datar a pu écrire que « le partenariat est le principe clé de la réforme des fonds structurels dans la mesure où il détermine la mise en œuvre des autres principes » (*Vademecum* sur la mise en œuvre des fonds structurels).

⁴² « Fonds structurels et fonds de cohésion 1994-1999, textes réglementaires et commentaires », entre autres « règlement-cadre des fonds structurels et règlement du FEDER ».

⁴³ « L'action communautaire est conçue comme un complément des actions nationales correspondantes ou une contribution à celles-ci. Elle s'établit par une concertation étroite entre la Commission, l'État membre concerné, les autorités et les organismes compétents - ci-inclus, dans le cadre des modalités offertes par les règles institutionnelles et les pratiques existantes propres à chaque État membre, les partenaires économiques et sociaux - désignés par l'État membre au niveau national, régional, local ou autre, toutes les parties étant des partenaires poursuivant un but commun. Cette concertation est ci-après dénommée partenariat ».

⁴⁴ *Projet de réforme des fonds structurels*, Commission européenne, version ronéotée de mars 1998.

*Pour la règle communautaire, le partenariat est donc une **concertation**, qui associe différents types d'acteurs des politiques ; le choix de ces acteurs relève de l'État membre, quelle que soit leur qualité.*

L'importance éminente du partenariat dans la théorie d'action des fonds est attestée par la place qui lui est faite, en tête de la section du règlement-cadre, dans les méthodes des interventions structurales.

2 - Le même article 4 du règlement cadre définit le champ de l'exercice du partenariat : celui-ci porte sur « la préparation, le financement, ainsi que sur l'appréciation *ex ante*, le suivi et l'évaluation *ex post* des actions ». Ces précisions définissent des séquences du déploiement des programmes communautaires.

Les différents règlements des fonds (règlement-cadre, règlement de coordination, règlement du FSE) comportent de très nombreuses références au partenariat dans leurs différents articles, qui viennent confirmer que le principe du partenariat est transversal à l'ensemble de l'intervention. Dans la conception communautaire des programmes, il se situe donc parmi **le tout petit nombre des principes essentiels de la mise en œuvre**⁴⁵.

Ainsi, l'esprit de la conception du partenariat est la plus étendue possible : de la conception à la mise en œuvre, **le texte communautaire érige comme modèle une situation où le partenariat, la « concertation » sont de « droit commun » avec tous les partenaires pertinents.**

Par ailleurs, de nombreux documents de la Commission illustrent le caractère souhaitable du partenariat, qui vise des objectifs intermédiaires comme :

- assurer la coordination et la cohérence des dispositifs et notamment l'articulation entre les étapes ;
- poursuivre des objectifs définis en commun ;
- permettre une spécialisation des compétences ;
- assurer l'ancrage local, territorial des interventions ;
- rationaliser la mise en œuvre de services existants, entre concepteurs, producteurs et utilisateurs, etc.

Au total, dans la théorie d'action du programme objectif 3 du FSE, dans la mesure où elle s'accompagne toujours de l'affirmation de la compétence de l'État membre pour le choix des partenaires, l'usage de la notion de partenariat est plutôt d'ordre procédural ou managérial. La distinction entre les partenaires politiques (dotés d'une légitimité et/ou d'un pouvoir de décision politiques) et les services techniques, les *managers* n'est pas faite. La procédure partenariale est celle qui conditionne l'efficacité.

Dans cette mesure, l'utilisation communautaire de la notion de partenariat est à la fois indifférente aux *valeurs* qui peuvent être attachées à la notion, et neutre vis-à-vis d'éventuels *effets de modification des équilibres/conflits de pouvoir* entre les différents niveaux de collectivités publiques à autorité légitime.

1.2.2. Une doctrine normative de l'État membre ?

Face à la présence dans les règlements d'une catégorie communautaire juridique éminente (qui se marque par un usage courant par la Commission), force est de souligner que le partenariat, en droit français, n'a pas un statut comparable. C'est l'un des éléments *structurels* qui explique la façon dont les activités partenariales sont menées par les acteurs, qui, chacun, pour ce qui le concerne, est d'abord défini par l'attribution de *compétences* juridiquement claires.

⁴⁵ Pour A. Smith, la juxtaposition d'une dizaine de principes formels constituent, de fait, une idéologie du développement territorial en formation : concentration, complémentarité, additionnalité, partenariat, programmation, subsidiarité.

Le partenariat n'a pas de contenu substantiel précis. Le juge ne dispose pas d'une catégorie comparable à celle, par exemple, de contrat ou de délégation de service. Son repérage est donc inévitablement flou. S'il fait l'objet d'exhortations répétées dans les circulaires, cela n'entraîne pas pour autant de délimitation précise de son contenu ou de ses formes dans les textes, délimitation qui contribuerait à fixer des normes d'action pour les différents acteurs du programme (État, collectivités territoriales). C'est ce qui explique, sans doute, que la « nature profonde » du partenariat, pour parler comme des évaluateurs du FSE en région Aquitaine⁴⁶, se révèle à propos des questions uniquement financières.

Les principes du partenariat, tels que mis en œuvre dans le cas du programme objectif 3 du FSE sont présentés dans le Docup. Ils ont été discutés dans les premiers comités de suivi. On verra ensuite les conditions de leur reprise dans les circulaires de mise en œuvre, telles qu'elles sont émises par le ministère du Travail (mission/département FSE) ou par les autres autorités ministérielles⁴⁷.

On prendra un exemple, à titre comparatif, pour commencer, dans le champ de la mise en œuvre des Docup régionaux, avec l'intervention de la Datar.

L'exemple de la Datar

Concertation et partenaires conseillés

La Datar, dans le cadre des programmes des fonds structurels, a en charge la coordination nationale des interventions régionales ; elle fournit un point de référence antérieur à la mise en œuvre du Docup objectif 3, en ce qui concerne le partenariat.

Une circulaire du Premier ministre (17 février 1994) aux préfets de région présente le partenariat dans le cadre des objectifs 2 et 5b, *en préférant l'intitulé « concertation »* et en faisant référence à l'article 4 du règlement des fonds : « il vous revient, en tant qu'autorité responsable du document unique de programmation, d'organiser et d'animer cette concertation, selon les modalités qui vous paraîtront les plus appropriées, en particulier au sein du comité de suivi dont vous assurez la présidence ». Elle insiste sur l'extension de la concertation en soulignant « la nécessité de ne pas limiter le partenariat au seul échelon régional » et d'inclure le « niveau infra-régional » en citant expressément les conseils généraux⁴⁸. De même, les « partenaires économiques et sociaux » sont cités, avec la précision (potentiellement restrictive, dans le contexte français) que cette extension du partenariat « s'effectue en application » des « pratiques propres à l'État membre ». Enfin, le Conseil économique et social régional « peut être utilement associé », « selon les modalités qui vous paraîtront les mieux à même d'assurer la concertation avec les partenaires sociaux »⁴⁹.

De cette conception, il ressort que, du point de vue des autorités gouvernementales :

- Le préfet de région est censé jouer un rôle prééminent dans le partenariat, puisqu'il en définit non seulement les modalités, mais aussi le périmètre.
- Le partenariat est défini tout comme une « concertation », qui ne s'appuie pas sur des obligations juridiques précises.

⁴⁶ Cervel, « Dynamique des acteurs et effets emplois, le FSE objectif 2 en Aquitaine », avril 1998, p. 41.

⁴⁷ Les autres autorités (conseils régionaux, conseils généraux) n'interviennent pas au niveau de cette définition ou déclinaison des principes par des textes, même s'ils sont partie prenante dans les débats sur la nature du partenariat, débats au sein du comité de suivi. Par ailleurs, on n'a pas pu, dans le cadre de la mission, faire une étude systématique de l'usage de la notion de partenariat dans les documents administratifs des collectivités territoriales. Ce travail reste à conduire.

⁴⁸ L'APCG s'est félicitée de cette disposition, cf. « Les départements, force de proposition », Europe, APCG, 1997, p. 7.

⁴⁹ Le ministère du Travail (département FSE) fait observer que l'impulsion pour associer les partenaires sociaux, à travers le CESR, a été portée par les services de la DG V, contre les réticences de la Datar. Cela contraste donc avec la position du ministère du Travail qui, de son côté, a inclus les partenaires sociaux dans tous les comités de suivi nationaux qui dépendent de lui.

- Le *niveau privilégié* par les injonctions de la circulaire est celui des collectivités territoriales, y compris les conseils généraux, prenant donc en compte prioritairement les légitimités politiques des acteurs, les autres partenaires étant évoqués de façon nettement moins impérative.

Cette conception informe nécessairement l'action, dans le cadre du programme objectif 3, mais les directives données, on le verra, sont moins précises dans l'objectif 3, sur le plan des dispositifs à mettre en place au niveau de la région.

Les tâches du comité de suivi régional

Des circulaires de la Datar ont défini les missions des comités de suivi régionaux. Un exemple permet de les préciser⁵⁰. Le fonctionnement du comité est prescrit par un règlement intérieur qui définit sa composition, la fréquence de ses réunions, ses tâches, les modalités de prise de décision modificatrices, pour l'essentiel.

L'analyse des tâches prescrites illustre la conception du partenariat à laquelle elles correspondent :

- s'assurer du bon déroulement du programme, dans le respect des dispositions réglementaires communautaires, y compris dans la sélection des projets, ce qui implique l'établissement de comptes rendus d'exécution ;
- organiser le suivi et l'évaluation ;
- modifier, le cas échéant, les plans ;
- assurer la promotion et la publicité de l'action, utiliser l'assistance technique.

Dans la théorie normative de la Commission, « relayée » par les documents nationaux à partir des catégories utilisées dans les règlements des fonds, le partenariat est donc le copilotage, par les partenaires, en vue de l'efficacité, depuis la conception des mesures, les critères de sélection des projets, jusqu'à l'évaluation et le retour d'expérience de cette évaluation.

La dimension politique des rapports entre les collectivités territoriales et l'État, entre les collectivités territoriales entre elles, n'est pas évoquée : la coopération politique est supposée exister.

Ce qui distingue le processus de pilotage dans le cas des objectifs régionaux, comme l'ont confirmé tous les entretiens en région, c'est un écart nettement moins grand (une proximité beaucoup plus forte) entre la nature des projets cofinancés, et la spécification de la décision régionale. On s'attend donc *a priori* à ce que le niveau du partenariat régional (niveau 2), dans le cas du programme objectif 3, souffre d'une distance plus grande à l'action et aux projets que celui des comités de suivi des objectifs régionaux.

Le lancement du programme : le Docup et le premier comité de suivi

Les orientations normatives générales et politiques : l'absence d'autonomie de l'État français dans la définition des principes formels du partenariat

Les orientations générales de l'État français ont été présentées par le ministre français du Travail et le délégué à l'Emploi, celles de la Commission par la directrice en charge du FSE à la DG V, lors du premier comité de suivi de 1994. Le ministre a insisté sur « les compétences très larges du comité aussi bien pour la mise en œuvre de l'objectif 3 que pour son adaptation éventuelle, son suivi, l'évaluation de la stratégie et des mesures définies dans le Docup ». Mme Quintin (DG V), pour sa part, avant d'aborder les principes de la réforme, a présenté des éléments de doctrine : « le FSE a trop longtemps été perçu comme un mécanisme financier alimentant des dispositifs nationaux sans leur apporter de valeur ajoutée (...). L'intervention de ce fonds n'est plus comme par le passé, fondée sur la seule notion d'éligibilité des mesures, mais sur la notion d'objectifs à atteindre et de missions à accomplir (...) ». Le compte rendu de la réunion souligne que, pour Mme Quintin, « cette nouvelle orientation politique d'un fonds considéré auparavant comme un instrument financier tra-

⁵⁰ Propositions pour la rédaction du règlement intérieur du comité de suivi du Docup 5B, Datar, 27 décembre 1994.

ditionnel lui paraît un élément important dans le soutien des politiques nationales ». D'emblée, la nouvelle programmation 1994-99 est alors située dans l'orientation normative recherchée par la Commission, selon laquelle le FSE ne doit pas (plus) être considéré comme un « instrument financier traditionnel⁵¹ » (bien évidemment, cet objectif théorique, formulé par la Commission, ne peut prendre son efficacité qu'à condition d'être effectivement repris par les responsables politiques français des différents niveaux de gouvernement).

La représentante de la Commission a énoncé ensuite les principes qui lui semblaient essentiels : « les éléments importants de cette réforme [la réforme des fonds, NDLR] ont été d'une part, la notion de *développement du partenariat* (les différents acteurs de la politique de formation professionnelle et de la politique de l'emploi devant pouvoir être parties intégrantes des mesures financées par le FSE), et, d'autre part, l'idée de *concentration* (les autorités françaises et la Commission ayant déterminé en commun les lieux prioritaires où la valeur ajoutée communautaire pouvait être la plus appréciable » (les deux termes sont soulignés dans ce compte rendu). La place éminente du partenariat dans la doctrine de la Commission est ainsi confirmée. Elle s'étend de la façon la plus large à l'ensemble des « acteurs » de la formation professionnelle et de la politique de l'emploi.

Dans sa présentation générale, le délégué à l'Emploi s'est fait l'écho des principes communautaires, qui, dit-il, « correspondent à des engagements que la France a pris dans le cadre de ce document » [le Docup]. Il s'agit de l'additionnalité, de la concentration et de « l'exigence de partenariat », définie comme « associer étroitement, pour l'ensemble des mesures du programme, et tout au long des opérations, les partenaires concernés par le développement de ces mesures ».

Le partenariat est ainsi présenté d'abord comme une exigence issue de la doctrine communautaire, exigence à laquelle l'État membre n'apporte pas de tonalité particulière. Ce constat illustre le décalage entre le caractère réglementaire communautaire de la norme du partenariat, et l'absence de norme juridique correspondante en droit français.

Ce point sera confirmé par l'analyse de la définition des tâches du partenariat (cf. ci-après la formalisation du règlement intérieur du comité de suivi). De même, le caractère non juridique de la notion de partenariat dans le contexte français est aussi à mettre en relation avec l'absence de spécification des formes du partenariat au niveau régional⁵². Lors de la première réunion du comité de suivi, le représentant du ministère du Travail a ainsi indiqué que, « si, au niveau régional, les textes réglementaires ne prévoient pas l'existence d'un comité de suivi, il paraît souhaitable néanmoins de voir se mettre en place *un groupe technique similaire* chargé d'examiner la programmation et le suivi du volet régional de ce programme national ». L'incitation au partenariat a, toutefois, fait l'objet de rappels réguliers dans les circulaires du ministre du Travail.

La liste des tâches du comité de suivi, définies au niveau national, est intéressante à étudier pour comprendre la conception normative de l'État en France à propos du partenariat. La définition des missions du comité se trouve dans son règlement intérieur, qui fait l'objet d'une discussion aux débuts du programme. C'est surtout la discussion entre les services de la Commission et le ministère du Travail qui apporte un éclairage intéressant.

La proposition initiale de l'État français quant à la liste des attributions du comité de suivi⁵³ est proche de celle du document de la Datar (cf. plus haut). Le débat avec la Commission portera sur la définition précise des attributions, marquée notamment par les actes formels et l'attention au suivi et à l'évaluation. La Commission demande que soient ajoutés les points suivants, qui n'avaient pas été prévus dans la proposition de rédaction initiale du ministère français⁵⁴ :

⁵¹ Nous aurons donc à référer les constats faits dans l'évaluation à cette orientation normative énoncée par les services de la Commission et à en comprendre la portée.

⁵² Elle rejoint, au moins en partie, la conception qui ressort de la circulaire de février 1994 du Premier ministre, ci-dessus citée.

⁵³ Documents préparatoires au comité de suivi d'avril 1995 (source : département FSE).

⁵⁴ *Ibid.* Voir tableau de comparaison des propositions de l'État membre et de la Commission.

- approbation des rapports annuels et final sur l'exécution, le suivi et l'évaluation ;
- examen des propositions d'organisation du suivi et recommandations ;
- examen et approbation de la liste des indicateurs à fournir dans le cadre du partenariat (en particulier pour les actions-pilotes) ;
- mention de l'attention particulière à porter à la transparence de la gestion ;
- indépendance de l'évaluateur à choisir par le comité de suivi.

Ces différents points seront intégrés dans la version finale du règlement intérieur. Pour notre étude du partenariat, il en ressort un constat principal, qui distingue les positions respectives des services de la Commission de ceux de l'État français, dans cette première période de la définition de normes de partenariat.

Les services de la Commission insistent sur le caractère juridique des attributions du comité de suivi ; sur la formalisation nécessaire des actes de suivi et de gestion qui appartiennent au comité de suivi. Ils sont particulièrement précis dans leurs exigences concernant l'évaluation et le suivi. On assiste donc, en ce début de programme, à une action communautaire alertant fortement le gouvernement français sur la réglementation. Celle-ci exige qu'il précise, dans la lettre du règlement intérieur du comité de suivi, les preuves d'un respect des formes juridiques du partenariat. De son côté, le gouvernement français se soumet à ces exigences, qui sont toutes acceptées. On peut penser que cette acceptation va avec d'autant moins de difficultés que l'État français ne dispose pas de référence normative propre sur la question et que, d'autre part, en droit français, celui-ci est parfaitement conscient qu'il lui revient la responsabilité financière ultime vis-à-vis de la Commission. Dès l'origine de la définition d'une pratique potentielle de partenariat, la forte possibilité d'une « pratique rituelle » est présente, qui respecte les formes juridiques, sans pour autant donner *un contenu réel* de concertation effective visant *au partage effectif* des responsabilités. On trouve probablement ici la trace de la pratique partenariale habituelle en France.

Parmi les dispositions formalisées initialement, on soulignera quelques points principaux :

1 - La composition du comité traduit *a priori* une conception du partenariat qui, *sur le plan formel*, privilégie au départ la dimension politique.

a) Toutes les assemblées régionales sont représentées, et, dans la version initiale du document, apparaissent une très grande majorité d'élus, dont plusieurs vice-présidents. L'association des élus régionaux est représentée. Le comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue est également membre.

b) Pour les autres niveaux de collectivités territoriales, les conseils généraux sont représentés par leur association d'élus (Association des présidents, APCG), pendant que les maires le sont par l'Association des maires de France (AMF). Ces deux autres niveaux d'autorités élues ont une place beaucoup moins importante qui, si elle correspond à leur poids stratégique limité dans l'ensemble des mesures du Docup (ainsi que par la nature de leurs compétences juridiques), peut également s'expliquer par l'impossibilité pratique d'associer un très grand nombre de collectivités (les cent départements, les dizaines de milliers de communes).

c) Formellement encore, la place de l'échelon le plus stratégique et politique est reconnue au travers de la représentation des services déconcentrés de l'État par la présence du préfet de région. Toutefois, à ce niveau apparaît une première hétérogénéité : si l'appartenance du préfet de région à la sphère politique dans sa région est indéniable, ses services ne sont pas dans un rapport politique avec les autorités administratives centrales (rapports hiérarchiques).

d) Les organismes représentatifs des partenaires sociaux sont tous membres du comité de suivi (organismes patronaux et syndicats de travailleurs à représentativité nationale).

2 - Dans le même temps, toutes les administrations gestionnaires de fonds au titre du Docup objectif 3 sont représentées. Une *mixité* de la composition du comité se confirme ainsi dès l'origine, associant représentants d'entités élues, de départements ministériels centraux et de services dé-

concentrés. Cette hétérogénéité a des conséquences évidentes quant aux possibilités de décision collective du comité de suivi : au sein du même organe, formellement conçu comme l'autorité suprême du programme (en conformité avec la norme communautaire), coexistent des rationalités différentes, mêlant motivations politiques et déterminations gestionnaires. En interprétant *a posteriori* les choix de composition faits par le gouvernement français (et le ministère du Travail, en l'espèce), on peut donc considérer qu'implicitement, la forme choisie du partenariat fait l'impasse sur sa double nature, politique et technique. Ce choix est avalisé par la Commission, dont on a déjà dit (cf. section précédente) que la conception du partenariat est, par construction, neutre vis-à-vis de cette double nature.

Plusieurs conséquences de ce choix peuvent être tirées d'emblée. Le gouvernement français a écarté le modèle d'un partenariat dans lequel les grandes décisions réclamant concertation et arbitrage explicitement politiques seraient effectivement prises au sein du comité de suivi. Quel que soit le niveau de généralité auquel le comité de suivi pourra se placer, il souffre d'un problème structurel de composition. Comme le confirmera l'analyse du fonctionnement effectif du comité de suivi (voir ci-après), les autorités élues des collectivités territoriales (voire les institutions représentatives des partenaires sociaux) se trouvent au mieux en mesure, dans le modèle choisi, de présenter et défendre leurs conceptions particulières liées à leur légitimité d'assemblées élues ou de représentants de secteurs de la société. On notera à cet égard que la composition du comité fait l'impasse sur un autre type d'acteur social qui dispose d'une légitimité sectorielle, le mouvement associatif⁵⁵.

Une autre conséquence de ce choix initial de partenariat tient en la conception de l'État français, certes implicite, que les arbitrages politiques du niveau le plus élevé, à propos de l'objectif 3 du FSE, doivent se faire en dehors de l'enceinte et des procédures formelles du comité de suivi⁵⁶. À cet égard, il est vraisemblable que « l'exigence partenariale » de la réglementation communautaire ne soit donc pas fondamentalement en mesure de remettre en cause les logiques préexistantes de fonctionnement du système politico-administratif français, et les questions relatives au partenariat du FSE objectif 3 devront être interprétées dans le cadre plus général des systèmes d'action des politiques nationales. Ce constat a conduit à resituer, toujours, dans un cadre *relatif*, l'interprétation des entretiens et données recueillies dans l'évaluation de l'objectif 3. Il n'y a pas de sens en effet à évaluer rigoureusement un « partenariat » à partir de sa seule face « formelle/explicite », démarche dont les *limites méthodologiques ont été soulignées plus haut*.

3 - L'impasse sur la double nature, politique et technique, du partenariat est également faite en ce qui concerne les rapports entre les autorités de l'État et celles de la Commission. Les « relations de partenariat » entre la Commission et l'État membre ne se résument en effet pas à celles qui résultent des procédures formelles du fonctionnement du comité de suivi, à celles qui sont nouées, de façon coopérative ou non, pour préparer les réunions de cette instance. Nous aurons l'occasion d'analyser des exemples précis d'enjeux⁵⁷ qui illustrent le fait que d'autres canaux de « partenariat », extérieurs au comité de suivi, soient effectivement conçus comme importants, sinon décisifs.

4 - Le règlement intérieur du comité de suivi prévoit de manière précise diverses règles de procédure. Deux méritent ici d'être mentionnées, en ce qu'elles permettent d'éclairer la conception du partenariat de l'État français.

⁵⁵ Celui-ci n'est en effet pas représenté officiellement, alors qu'il est largement engagé dans la gestion d'actions (formation, insertion et emploi) qui reçoivent des fonds de l'objectif 3. Il faut signaler à cet égard que joue ici aussi la dimension de la définition des compétences, le mouvement associatif organisé en France étant traditionnellement impliqué dans le secteur de l'action sanitaire et sociale. On verra plus loin la question des prises de position de ce type d'organismes dans le cours de la gestion du programme, en particulier, le cas de l'UNIOSS. Ce dernier organisme a été invité, en mai 1999, à participer à la concertation organisée par le ministère du Travail sur le futur objectif 3.

⁵⁶ On notera d'ores et déjà qu'il existe, à tout le moins, un « écart » à analyser entre la réponse réglementaire communautaire d'encadrement du partenariat et les conditions nationales de son déploiement. Ce point peut être étudié à propos de la disposition de la réforme en cours des règlements des fonds, qui prévoyait d'instaurer, dans les comités de suivi, une procédure de vote (voir plus loin).

⁵⁷ Voir plus loin (point 7 du niveau national).

La première concerne la création d'un « groupe technique ». Le délégué à l'Emploi du ministère du Travail a justifié cette institution, lors du comité de suivi d'avril 1995, de la façon suivante : « afin que le comité puisse situer ses débats au niveau le plus stratégique possible, il a été prévu de faire précéder les réunions du comité par la réunion d'un groupe technique composé des gestionnaires qui prépareront les décisions techniques et financières ». Ce dispositif introduit donc une distinction structurelle dans la conception du partenariat, entre préparation technique et financière des décisions et décision « stratégique ». Cette dualité complique encore la nécessité de distinguer entre les matières pour lesquelles le comité de suivi est formellement compétent. Dans la conception du partenariat de l'État français, à l'arbitrage politique, dont on vient de montrer qu'il s'effectue, par construction, en dehors des instances formelles, il faut alors ajouter une division entre les matières de niveau stratégique et les matières techniques subordonnées. À cet égard, il convient d'insister sur les *contraintes structurelles managériales* qui s'imposent à l'exercice du partenariat. Les responsables du ministère du Travail ont cherché, en distinguant des missions particulières pour le groupe technique, à remédier à ce qui avait été expérimenté dans le passé, à savoir l'importance considérable prise par les tâches techniques de validation des tableaux de financement. Il s'avère que, malgré cet effort, le poids des procédures est resté dominant dans le fonctionnement formel du partenariat national.

La seconde règle consiste dans la possibilité de « consultation écrite » du comité. Cette disposition, d'ordre managérial, résulte du fait que le comité est, dès le départ, une structure lourde de concertation, qui ne se réunit, selon le règlement intérieur, que « deux fois par an au moins ». La consultation écrite permet d'obtenir l'avis du comité dans l'intervalle de ses réunions.

En résumé, la conception du partenariat qui se révèle au moment où le programme est mis en place, présente les principaux traits schématiques suivants :

- 1 - Mise en œuvre d'une instance formelle nationale dont les attributions sont conformes au contenu réglementaire communautaire (déclinaison dépendante des « exigences » communautaires) ; hétérogénéité des membres (politiques/administratifs).
- 2 - Cette instance est dotée de la compétence en matière de décisions financières, mais l'État est le seul acteur juridiquement compétent en cette matière, en droit français⁵⁸.
- 3 - Traitement implicite de la négociation politique à l'extérieur de l'instance partenariale nationale, par construction.
- 4 - Prééminence formelle, à côté de l'acteur-État (ministère du Travail) et de la Commission, accordée aux représentants politiques des conseils régionaux.
- 5 - Incitation au partenariat, mais absence de prescription nationale à propos de sa mise en œuvre en régions.
- 6 - Dispositions managériales et procédurales visant à améliorer l'efficacité et l'efficience du fonctionnement du comité de suivi.
- 7 - Ce dispositif suppose l'existence de modalités informelles de coopération qui n'ont pas été étudiées dans la présente étude.

1.2.3. Le partenariat dans les circulaires de mise en œuvre du programme

Sans prétendre à une analyse exhaustive des documents d'ordre infra-réglementaire qui ont accompagné la mise en œuvre du programme de l'objectif 3 du FSE depuis 1994, quelques constats peuvent être présentés pour illustrer la conception du partenariat traduite dans ces textes. Dans les cir-

⁵⁸ Contrairement par exemple à la situation des *Länder* allemands.

culaires consultées, le terme de partenariat est rarement mentionné. Quand il l'est, il n'est qu'exceptionnellement spécifié. Tout se passe donc comme si la notion appartenait à la catégorie de « normes floues »⁵⁹. On peut cependant distinguer plusieurs types d'usage de la notion de partenariat.

Un rappel de principe

Le partenariat est généralement mentionné dans les textes parmi les quatre principes généraux liés à l'attribution des concours communautaires. À la différence de la concentration et de l'additionnalité, le terme de partenariat n'est jamais défini.

Exemples de textes où le partenariat est mentionné sans être spécifié :

- Circulaire du 10 mai 1995 du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle (délégation à l'Emploi) au ministère des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville (DAS) « notification d'agrément au titre de l'objectif 3 du FSE ».
- Circulaire du 2 novembre 1994 de la délégation à l'Emploi à la Direction de l'artisanat concernant l'agrément au titre de l'objectif 3.
- Circulaire de la direction générale de l'AFPA à ses directions régionales de juin 1995.
- Circulaire DIV aux préfets de région du 19 mars 1996 programme FSE/DIV.
- Circulaire DPIJ du 25 octobre 1996 aux préfets de département sur la mise en œuvre d'actions de formation et d'insertion cofinancées par le FSE objectif 3.

L'occasion de la programmation

Le partenariat est évoqué dans le cadre de la programmation. Il vise alors, pour l'essentiel, l'association entre les services de l'État et ceux des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des volets régionaux.

Exemples de textes où partenariat et programmation sont évoqués ensemble :

- Circulaire du 8 octobre 1993 du ministère du Travail aux préfets qui leur demande, en amont de la réalisation du Docup, de consulter le président du conseil régional et les présidents des conseils généraux (CG) ainsi que des établissements publics ou compagnies consulaires, afin de faire des propositions quant aux grands axes de programmation au titre de l'objectif 3.
- Circulaire du même aux préfets de région du 19 juin 1996 pour la mise en œuvre du volet régional : il s'agit de réunir les comités de programmation « associant les principaux partenaires notamment les collectivités territoriales », afin de redéployer les crédits en raison de la sous-consommation des crédits.
- Circulaire du 14 août 1997 (ministère du Travail, département FSE) aux préfets pour la mise en œuvre de la mesure 21. Le partenariat explicitement mentionné ici est celui des services de l'État et des collectivités territoriales. Après lancement d'un appel à projets et diffusion des dossiers, la sélection des projets se fera dans un comité régional de programmation.

⁵⁹ Voir sur ce point la section consacrée aux règles du programme et le rapport du Craps de l'Université de Lille (voir bibliographie).

Le cas de mesures dont le fonctionnement implique l'association de partenaires multiples

C'est notamment le cas des Plie dont le fonctionnement repose sur la mise en réseau du service public de l'emploi local, du monde associatif, des opérateurs de l'insertion et du monde économique. C'est également le cas pour l'ASI, les actions de la DIV, et la lutte contre l'illettrisme. Les textes font alors référence au partenariat entre les différents types d'acteurs.

Exemples de textes concernant des mesures impliquant des acteurs multiples :

- La circulaire du cabinet du ministère du Travail et des Affaires sociales du 16 août 1994 concernant les Plie détaille la liste des partenariats :

- avec les services de l'État, partenariat départemental pour l'insertion, l'aide sociale, le logement, les transports, partenariat régional pour l'insertion professionnelle des jeunes.
- partenariat avec l'ensemble des organismes sociaux relevant des collectivités locales ou des organismes de sécurité sociale, avec l'ANPE et l'AFPA.
- partenariat économique enfin avec les PME-PMI pour trouver des débouchés vers l'emploi et avec les banques pour assurer ou garantir la pérennité économique des entreprises d'insertion.

- Circulaire du 5 mai 1995 (Appui social individualisé) :

Pour assurer la pleine efficacité de la mesure, la DDASS sous l'autorité du préfet - ou des sous-préfets et en liaison avec l'équipe de suivi - procède à une très large information des partenaires institutionnels au moins en début de chaque exercice. Les plus importants sont les suivants :

- pour les moins de 25 ans : région, missions locales ou PAIO, communes, CCAS, conseil général (FAJ entre autres).
- pour les bénéficiaires du RMI : conseil général, conseil départemental d'insertion (CDI). La DDASS fait parvenir la liste des prestataires ASI au CDI, afin qu'ils soient inscrits dans le programme départemental d'insertion et aux comités locaux d'insertion (CLI).
- pour la politique de la ville : communes, CCAS, chefs de projets, partenaires locaux.
- pour les immigrés : fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (FAS), associations *ad hoc*, etc., dans les départements où l'ASI assure leur prise en charge.

Les CAF et la MAS seront également invitées. Dans tous les cas, cette information doit s'accompagner d'une négociation relative au co-financement de la mesure par ces différents partenaires (sous forme de prestations en nature éventuellement : mise à disposition de locaux, de matériel, de personnel, etc.) en fonction des publics concernés.

- Circulaire sur la notification des crédits 1996 concernant la « lutte contre l'illettrisme » :

« L'accent doit être mis sur l'élargissement des partenariats locaux : responsables des structures d'accueil et d'orientation, chargées de mission RMI, acteurs politiques de la ville, travailleurs sociaux, enseignants et responsables scolaires... ». Par ailleurs, les élus locaux et responsables administratifs des collectivités territoriales sont dorénavant bien informés sur les apports qu'ils peuvent attendre des centres de ressources pour l'illettrisme. De même que commencent à se développer les relations avec les responsables d'entreprises qui engagent des actions de formation au bénéfice des salariés les plus faiblement qualifiés.

L'examen qualitatif et non exhaustif des circulaires de mise en œuvre du programme confirme donc les analyses de la précédente section : il n'y a pas, dans le domaine, de « doctrine » du gouvernement français, de spécificité notable d'un « partenariat FSE objectif 3 », par comparaison avec la doctrine « ordinaire » présente dans l'ensemble national des politiques de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'insertion (et notamment dans le cas des mesures impliquant de nombreux partenaires, en dehors même du cofinancement FSE). La notion de partenariat est plutôt mobilisée à l'occasion des directives périodiques relatives à la programmation en cours du programme. Il s'agit alors d'une reprise formelle de principes. La possibilité d'attribution d'un effet causal propre au FSE est donc, de ce fait, limitée. Tout se passe donc comme si l'obligation des règlements communautai-

res était simplement relayée dans le cadre des directions données par les services centraux, sans qu'il y ait un investissement particulier au FSE.

1.3. Le partenariat : analyse par niveaux

Les précédentes sections ont clarifié les dimensions de l'analyse du partenariat (section 1.1.). Nous avons également vu qu'au plan des orientations normatives, le déséquilibre est grand entre la place éminente du principe du partenariat dans la doctrine communautaire, d'un côté, et l'absence de spécificité, au niveau de la doctrine, d'une pratique nationale du partenariat (section 1.2.). Il faut maintenant rentrer dans le détail de l'analyse.

1.3.1. La programmation initiale (niveau 1)

On rappelle les acteurs impliqués potentiellement, dans ce niveau de réalisation du partenariat, qui est tout entier organisé autour de la négociation du programme :

- les acteurs politiques (acteurs politiques de la Commission ; acteurs du gouvernement français ; autorités politiques des collectivités locales) ;
- les acteurs administratifs qui représentent et assistent les précédents (services de la Commission, services du ministère du Travail, services des collectivités locales).

Les données de cette partie sont tirées d'entretiens spécifiques menés avec les différentes parties prenantes et de l'analyse des documents aimablement communiqués par le département FSE du ministère du Travail. Elles s'appuient également sur les études thématiques, en tant que de besoin⁶⁰. Cependant le CEE n'a pas mené d'entretiens spécifiques avec les négociateurs impliqués personnellement.

1 - Une structuration floue

On peut tout d'abord s'interroger sur la *structuration* du partenariat dans le programme. Les partenaires sont-ils clairement identifiés ? Leurs interactions sont-elles réglées par des procédures formelles et explicites ? Y a-t-il un calendrier prévisionnel de la négociation ? Celui-ci est-il respecté ?

Le Docup de 1994 inclut une appréciation sur le rôle du partenariat dans cette phase : « [le Docup] a été élaboré par l'administration centrale en partenariat avec les régions auxquelles seront confiées des responsabilités accrues dans les domaines de la formation professionnelle, dans le cadre de la poursuite d'une politique de décentralisation amorcée à partir de 1983, ainsi qu'avec les interlocuteurs socio-économiques » (p. 6). Ni les conseils généraux ni les communes ne sont mentionnés à ce niveau. Cette absence s'explique structurellement par le simple jeu des compétences officielles.

Dans le cadre de la présente étude, nous n'aurons pas l'occasion d'explorer une dimension importante des effets du FSE sur l'action publique en France, à savoir les impacts, émergents dans le temps, sur la question des frontières entre les compétences des différentes collectivités et de l'État central. Cet impact peut sans doute être considéré comme de nature structurante, mais il est prématuré d'en évaluer la réalité.

⁶⁰ Notamment le rapport final du Céreq, « Évaluation de l'objectif 3 du FSE dans le domaine de l'apprentissage », avril 1999.

Il semble que le mouvement de « banalisation » des interventions dans le domaine social (que nous avons nous-mêmes analysé dans d'autres travaux) joue ici un rôle. Alors que l'État est en charge des principales compétences en matière d'emploi, l'évolution des engagements des collectivités territoriales renforce la création émergente d'une sorte de « continuum » de l'intervention sociale où la spécificité des compétences s'estompe en partie entre formation, insertion et politiques de l'emploi.

Le champ du FSE fait lui-même l'objet de débats, comme l'a montré par exemple la discussion qui s'est tenue à Birmingham, lors du congrès du FSE auquel nous avons participé (voir : « Le fonds social européen, investir dans les ressources humaines », Congrès du FSE, Birmingham, 26-28 mai 1998, Commission européenne, 1999). De ce point de vue, il convient d'introduire une appréciation dynamique du partenariat. Il s'agirait d'explorer l'hypothèse suivante : aux débuts de la préparation du programme, en 1993, la séparation des compétences entre collectivités publiques était probablement plus claire qu'elle ne l'est devenue à mesure de la montée du chômage dans le début des années quatre-vingt-dix. La spécificité des interventions des différentes collectivités reste évidemment déterminante, mais l'évolution vers une forme de « continuum » tend à faire apparaître comme bien plus impérieuse la nécessité du partenariat.

À ce titre, un déficit initial de partenariat peut être interprété comme largement influencé par les représentations des acteurs en matière de contenu des politiques (le FSE du programme précédent avait une image très dominante de programme de formation professionnelle). Dès lors que les représentations de la spécificité de ces politiques évoluent, au cours du programme, les attentes en matière de partenariat évoluent, elles aussi.

.....

.....

Selon ce jugement global de conformité à la théorie normative de la Commission, le partenariat s'est bien déroulé dans cette phase, et les deux partenaires principaux (la Commission et l'État français) sont d'accord pour en juger ainsi. Cette formulation ne résiste cependant pas à l'examen des conditions concrètes de la négociation concomitante à l'écriture du Docup, qui ont déjà été établies dans plusieurs des rapports du Centre d'études de l'emploi⁶¹.

Compte tenu de la méthode choisie et des délais impartis à la procédure (méthode et délais, dont sont conjointement responsables les deux partenaires dominants du Docup, État/Commission) le *partenariat formel* avec les acteurs principaux n'a pu se structurer de façon claire sur la période impartie à la négociation. Cette réalité ressort, de façon valide, de l'ensemble de l'investigation menée par le CEE. La plupart des acteurs en sont parfaitement conscients et ils souhaiteraient éviter de répéter les mêmes méthodes, dans les mêmes délais pour la prochaine programmation.

Pour expliquer cette situation, il faut combiner étroitement deux types de causes qu'il est difficile de séparer strictement : les contraintes imputables au « processus administrativo-politique » de la Commission ; les capacités stratégiques de chacun des deux partenaires dominants. Les différents types d'acteurs ne sont pas toutefois équivalents dans cette absence de structuration. Cette inégalité tient, structurellement, aux répartitions de compétences entre les collectivités.

Outre les partenaires dominants, les conseils régionaux (CR) sont les acteurs qui font l'objet de l'association la plus large à la négociation. Les présidents des conseils régionaux, à la différence de ceux des conseils généraux (CG), ont été destinataires du « projet de plan pluriannuel pour la France au titre de l'objectif 3 » remis à la Commission le 21 décembre 1993, au moment même où le gouvernement français faisait voter sa « loi quinquennale » sur l'emploi, qui a largement inspiré le Docup. Toutefois, *si l'on se limite au circuit formel du partenariat*, les CR sont uniquement associés à la négociation de façon « indirecte » : par l'intermédiaire de la demande du ministre du Travail aux préfets de région⁶², ils se trouvent consultés dans leur région. Les circulaires organisant cette concertation sont celles du 8 octobre 1993, puis celle du 11 mars 1994.

La première de ces circulaires demande aux préfets de région d'organiser une « consultation écrite du président du conseil régional et des présidents des conseils généraux afin de recenser, dans un premier temps, les grands axes d'intervention que le conseil régional et les conseils généraux sou-

⁶¹ Rapport préliminaire (1996) ; rapport intermédiaire (1997) ; rapport d'évaluation sur la dimension « égalité des chances ».

⁶² Circulaire du ministère du Travail aux préfets de région du 11 mars 1994.

haitent présenter aux interventions du Fonds social européen pendant la période 1994-1999 ». Elle demande ensuite que ces données soient reçues au ministère du Travail (mission FSE) pour le 25 octobre, *soit moins de trois semaines plus tard*⁶³.

Même en faisant place pour une variation inter-régionale de l'efficacité des services, il est clair que cette forme de consultation ne permet pas autre chose qu'une interaction extrêmement contrainte par le temps entre les services respectifs. On voit mal comment une phase d'instruction, de diagnostic, de prise en compte des contextes socio-économiques du champ de l'objectif 3 (opération théoriquement prévue par la logique de l'intervention des fonds) dans la région, puis d'arbitrage politique entre les autorités de la région, eût pu être organisée. Selon les entretiens unanimes en région auprès des différents acteurs, le respect des délais était de toute façon impossible.

En outre, l'absence de structuration découlait aussi du contenu de la consultation. La circulaire d'octobre 1993 ne prévoyait aucun cadrage financier ni aucune précision quant au type des actions potentiellement éligibles. Les orientations de la politique de l'emploi gouvernementale n'étaient pas encore pleinement connues. Les collectivités territoriales, pour celles qui répondirent, eurent donc recours à des propositions non ciblées en fonction de leurs programmes et priorités, dans une démarche « à l'aveugle »⁶⁴.

Le « programme opérationnel national de l'objectif 3 » a été ensuite élaboré à partir de deux séries d'éléments : 1 - les propositions des départements ministériels ; 2 - les propositions régionales portant sur les dispositifs ou projets bénéficiant de financements publics autres que ceux de l'État, tels que présentés par les préfets de région après consultation des conseils régionaux.

L'Association des présidents de conseils régionaux (alors dénommée ANER - Association nationale des élus régionaux, depuis transformée à nouveau en ARF, Association des régions de France) n'est *jamais formellement associée* à la procédure de négociation avec les services de la Commission⁶⁵. On ne peut ici qu'émettre l'hypothèse que cette absence de concertation tient à plusieurs raisons, dont il est impossible de déterminer le poids respectif : choix stratégique du ministère du Travail, limites de la capacité stratégique et de l'autonomie de négociation de la représentation des conseils régionaux, effets de la représentation des compétences respectives de chacun, impact du programme précédent, etc.

Les arbitrages se font donc, sous l'égide du Premier ministre, entre cabinets des ministres concernés et services de l'État⁶⁶ [cabinets, SGCI, etc.], une fois « synthétisées » les « demandes » des CR, telles qu'elles sont « remontées » des régions *via* les préfets de région et leurs services (en général, en l'occurrence les directions régionales de l'Emploi et de la Formation professionnelle). Dans ces conditions, il n'est pas étonnant d'entendre, tout au long du programme, du côté des conseils régionaux (élus, mais aussi représentants des services) le jugement selon lequel il n'y a pas eu de « véritable » partenariat avec les régions dans la programmation initiale. C'est ce que traduisent les conclusions du Céreq (*op. cit.*, p. 17) qui parle du « sentiment d'absence de concertation ».

Ce point a été également particulièrement formulé dans une contribution du vice-président du conseil régional d'Aquitaine, en novembre 1997, commentant le rapport intermédiaire d'évaluation présenté par le CEE⁶⁷ : « Il conviendrait de mettre l'accent sur la phase préalable à la mise en œuvre du Docup. Si dans cette partie II sont présentées les négociations ayant présidé à sa réalisation, il est nécessaire de rappeler que les délais très courts impartis à cette concertation ont faussé, sur les vo-

⁶³ Ce délai théorique prescrit inclut la durée de transmission du courrier, mais aussi les interactions entre les services du préfet de région et la direction régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle.

⁶⁴ Pour le cas des conseils régionaux, cela s'est traduit par « une remontée importante et hétéroclite de demandes » (Céreq, *op. cit.*, p. 16).

⁶⁵ Des contacts non formalisés ont eu lieu.

⁶⁶ L'évaluation n'a pas permis d'étudier ces processus, qui sont ici considérés comme « boîte noire ».

⁶⁷ Mr Bournazel, VP du CR d'Aquitaine, lettre au directeur du CEE du 5 novembre 1997.

lets régionaux de l'objectif 3, le jeu partenarial. En effet, les propositions de programmation sur les mesures concernant les régions n'ont été envisagées qu'au regard d'un projet de Docup dont le contenu n'était pas ou peu connu par celles-ci au moment de la sollicitation, par les préfets, d'une programmation (...). On peut penser qu'une concertation plus soutenue avec les régions sur la mise en place du Docup aurait permis de réorienter les choix ».

Les conseils généraux⁶⁸ sont le troisième « niveau de gouvernement ». Implicitement, ils sont considérés dans la programmation initiale comme au second plan, même si la circulaire originelle d'octobre 1993 invite à les consulter. Il est vrai que leurs compétences traditionnelles les placent du côté de l'action sociale et de l'assistance (*a priori*, au moins au départ, éloignés de l'emploi et de la formation professionnelle). Dans ces conditions, leur consultation écrite est, encore plus, menée sur des bases « aveugles ». L'exception existe pour ceux d'entre eux qui partagent une caractéristique commune, celle d'avoir déjà établi une habitude de coopération avec les programmes européens. Ce sont ceux qui sont initiés à la procédure. Dans le cas le plus général, il n'est pas rare que les services déconcentrés du travail préparent pour le préfet des hypothèses de programme avant même d'avoir recueilli des propositions des conseils généraux. Parfois, ils sont amenés à insister auprès de leurs interlocuteurs qui n'expriment aucun besoin. L'association des élus (APCG) n'est, pas plus que l'ANER, associée formellement à la procédure de partenariat dans la programmation initiale, et le Docup ne mentionne pas, au contraire des régions, la présence dans ce partenariat des CG.

Un constat analogue vaut pour le cas des Plie, dans les régions où il n'existait pas ou peu d'antécédents. Le lien est encore plus distendu, pour cette mesure, avec les autorités élues des communes, qui ne participent nullement au partenariat de la programmation initiale (il faut souligner que l'initiative des Plie - voir les rapports du CEE de juillet 1998 et de juin 1999 - ne peut être considérée comme une initiative émanant essentiellement du niveau communal, mais que l'État central y a joué un rôle clé. Dans ces conditions, l'absence des communes du partenariat se comprend mieux⁶⁹).

Quant aux autres acteurs socio-économiques et éventuelles « ONG », nous n'avons pas trouvé trace, dans l'enquête⁷⁰, de leur association à ce premier niveau de partenariat, si l'on excepte la consultation des partenaires sociaux en tant qu'ils sont membres du comité de coordination des programmes d'apprentissage et de formation continue. En revanche, ils ne seront apparemment consultés qu'*après la rédaction du projet* Docup et sa transmission par l'État à la Commission, le 28 avril 1994⁷¹.

En définitive, la circulaire du 11 mars, qui sera prise après une longue période où le travail de négociation du Docup échappe aux autres acteurs que les deux dominants (Commission/État), n'est donc pas le résultat d'un long travail de partenariat enclenché en octobre précédent. C'est plutôt la fixation d'un cadre qui résulte de la proposition unilatérale de l'État français, tel qu'il a pu retraduire l'adaptation aux contraintes fixées par la Commission. Comme le note le rapport du Céreq sur le cofinancement de l'apprentissage, ce processus « n'a laissé que peu d'espace aux acteurs régionaux, placés devant le fait accompli, dans un mouvement *top-down* » (*op. cit.*, p. 23).

⁶⁸ Dans la circulaire du ministère du Travail aux préfets de région, datée du 11 mars 1994 - deuxième phase de la négociation - était simplement indiqué un montant prévisionnel global à affecter aux actions d'insertion menées par les conseils généraux.

⁶⁹ Ces remarques, comme les précédentes, tendent à renforcer le constat que l'injonction partenariale du FSE n'influence que faiblement la division des compétences. Inversement, elle a pour conséquence, probablement non anticipée, de poser le problème officiellement du caractère désirable du partenariat.

⁷⁰ Cette conclusion demande à être validée.

⁷¹ La « commission permanente du conseil de gestion du fonds de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi », placée auprès du délégué à la Formation professionnelle, connaîtra du programme FSE objectif 3 et 4 dans sa séance du 11 juillet 1994 (cf. son compte rendu, au point 6). Nous ignorons si d'autres consultations ont été organisées en 1993 ou 1994. Dans cette séance, le représentant du CNPF s'est enquis du montant de l'enveloppe sur les six années et sur la répartition entre les priorités annoncées ; il a contesté la répartition prévue des fonds. Le représentant de la CGT a demandé que les syndicats soient associés à la définition des orientations, mais également à leur contenu de surcroît lorsqu'il s'agit de la formation et la qualification des salariés. Le représentant de la CFDT s'est associé à son collègue.

En résumé, on dira que l'enquête établit une absence de structuration laquelle interdit une concertation rationnelle, fondée sur une analyse de la situation et la réflexion sur l'intervention publique dans le domaine de l'objectif 3. C'est plutôt d'une procédure de concertation à l'aveugle qu'il s'agit. Le poids du préfet de région renforce la position dominante de l'État dans le partenariat formel. Cette situation est *structurellement* conditionnée par les rapports existants entre les collectivités territoriales en France, indépendamment du FSE, et notamment, par la division des compétences. Les autres dimensions de l'analyse du partenariat, à ce niveau, viennent confirmer ce diagnostic général.

2 - Des buts peu spécifiés

3 - Les partenaires ne participent pas à un projet collectif

Quelles que soient les raisons et contraintes qui expliquent le type de structuration du partenariat de la programmation initiale, celui-ci ne correspond pas à l'énoncé « théorique » optimiste, inclus dans la lettre du Docup d'août 1994.

Logiquement, les buts du partenariat pour les acteurs se trouvent peu ou pas spécifiés ; ils manquent d'informations (pour nombre d'entre eux, du moins par le canal formel du partenariat), essayant de se construire (unilatéralement et stratégiquement) un sens de l'action. Ils ne détiennent donc pas les moyens de participer à une entreprise collectivement négociée : tout se passe comme si, en dehors des deux partenaires dominants, les autres étaient structurellement placés dans *une position d'extériorité et d'instrumentalisation* du FSE (cette observation est cohérente avec la représentation extrêmement répandue du FSE comme une source de financement - représentation « instrumentalisante » présente à tous les niveaux des acteurs, chez les politiques et les administrateurs, qu'on la présente comme regrettable ou inévitable)⁷².

Le mécanisme et les conditions concrètes de la consultation sont ici décisifs ; il n'est pas besoin d'y revenir longtemps. Au premier stade de la consultation, les « consultés » ne connaissent pas avec précision le but collectif : le champ de la consultation est tout d'abord très large. À la seconde étape, le champ se rétrécit avec l'influence déterminante des orientations de la loi quinquennale de décembre 1993 et les anticipations, par les services de l'État, des attentes et exigences de la Commission.

Les partenaires sont d'abord invités à exprimer des orientations de façon très libre mais ne savent pas quel sera le cadre retenu *in fine*, ni les conditions de la sélection des propositions. Comme le montrent les exemples de propositions faites par les conseils régionaux à cette étape, les montants demandés sont très importants (les préfets de région ont fait « remonter » un total d'enveloppes de 60 milliards de francs ; le plan déposé par la France en décembre 1993 se monte à 22 milliards de francs ; le montant affecté à l'objectif 3 sera finalement de 16,8 milliards de francs)⁷³. D'autre part, les actions soumises au cofinancement sont *principalement* choisies parmi les priorités politiques de chaque conseil régional. Les services du préfet ne disposent pas, à cette étape, de critères de choix encadrés par des directives nationales et ils construisent éventuellement des axes adaptés à la situation particulière de la région.

L'exercice est ensuite *de facto* mis en sommeil, contrairement à ce qui pourrait ressortir d'une analyse de surface⁷⁴. Ce n'est qu'en mars 1994 que la consultation est à nouveau relancée. Cette fois, la circulaire aux préfets de région définit les priorités de l'État et les enveloppes prévues. Les délais, là

⁷² Voir le rapport du cabinet Dubouchet (références en bibliographie).

⁷³ Note du ministère du Travail au Cabinet du ministre, du 14 février 1994. Le Céreq, pour sa part, parle de « partenariat horizontal encadré par l'urgence » (*op. cit.*, p. 21).

⁷⁴ C'est une présentation purement formelle de la durée qui permettra au ministre de répondre sur cette base à une question écrite d'un parlementaire (Mr Bourg-Broc, sénateur), posée le 11 avril 1994, qui s'étonnait de la date tardive de la consultation des conseils régionaux et des conseils généraux, par circulaire du 11 mars 1994. Le ministre répond : « cette circulaire concrétisait une deuxième phase d'une concertation avec les collectivités locales que les préfets avaient été invités à engager par circulaire du 8 octobre 1993. De fait, la réflexion conjointe État-régions sur l'objectif 3 avait déjà permis à toutes les collectivités locales d'exprimer largement leurs attentes » (question écrite n° 13083).

encore, sont extrêmement courts, puisque les préfets sont invités à faire connaître leur réponse *le 31 mars au plus tard, soit vingt jours après*. À nouveau, les contraintes subies par les services de l'État en région et les services des collectivités font que les conditions d'une véritable négociation et d'un temps rationnel d'arbitrage ne sont pas réunies.

Cette situation explique que les conseils généraux aient eu beaucoup de difficultés à se positionner sur le programme objectif 3 (à l'exception des CG *déjà* mobilisés et initiés aux arcanes des fonds structurels) et qu'il ait même fallu, dans certaines régions, aller jusqu'à leur « forcer la main ». Au-delà de la question des délais très restreints de la consultation, on doit aussi souligner l'influence de l'incertitude sur le contenu des opérations éligibles, en liaison avec la compétence des conseils généraux en matière d'action sociale, et avec la difficulté d'objectiver clairement une frontière entre l'insertion dite « sociale » et l'insertion professionnelle⁷⁵.

4 - Une absence de régulation et d'évaluation en commun porteuse d'inconvénients pour l'avenir

Quant à ses conséquences en matière de produit final (le Docup), le type de partenariat analysé ci-dessus ne pouvait donc construire un cadre de base ouvrant sur une régulation collective ni une préparation commune pour une situation coopérative de suivi et d'évaluation.

Sans pour autant être en mesure de la *valider causalement en toute rigueur*, on peut cependant faire l'hypothèse que cette situation initiale sera porteuse de conséquences sur les suites de la mise en œuvre du programme : le programme porte en quelque sorte les « stigmates » d'un partenariat déficient. Mais le partenariat déficient n'est pas propre au FSE ; la mise en œuvre du FSE fait donc prendre de la visibilité à ces écarts par rapport à la situation théorique sous-jacente aux règles communautaires, une situation de coopération.

On peut l'illustrer, par exemple, sur le cas des mesures mises en œuvre par les conseils régionaux : dans de nombreux cas, les services du préfet de région (SGAR et DRTEFP) éprouvent de grandes difficultés à connaître effectivement (autrement que formellement) les actions concrètes qui sont cofinancées par le FSE à la région. De même, ce poids des origines est incontestablement *l'un* des facteurs explicatifs des délais qui ont été enregistrés avant le lancement de la procédure nationale d'évaluation des actions d'apprentissage présentes au Docup (voir la section « évaluation », plus loin).

Plus généralement, on ne s'étonnera pas, non plus, que, dans ces conditions, le seul acteur véritablement porteur d'une exigence stable et cohérente d'évaluation soit la Commission.

5 - La non spécificité du partenariat FSE

Bien que ce point ait été plusieurs fois mentionné, on soulignera encore que les précédents constats doivent être interprétés au delà du strict cadre du FSE, de façon à saisir s'il existe, dans le FSE objectif 3, un type de partenariat spécifique. En d'autres termes, la question est celle-ci : les traits du partenariat de programmation initiale, qui viennent d'être notés (faiblesse de la structuration ; fonctionnement des acteurs en aveugle quant aux finalités collectives du programme ; rôle dominant de l'État et de la Commission dans la définition du plan ; absence de *conscience commune* de régulation et d'évaluation du programme), sont-ils particuliers à la programmation du FSE objectif 3 ? Découlent-ils au contraire de facteurs structurels de la situation en France, qui les expliquent ?

Notre hypothèse à ce propos va dans le sens de la première hypothèse : celle d'une forte prégnance des fonctionnements des systèmes d'action français existant dans le domaine de compétence de l'objectif 3.

Puisque la responsabilité du programme (responsabilité de la proposition finale de programme ; responsabilité ultime dans toutes les matières financières) appartient en dernière analyse à l'État

⁷⁵ Voir sur ce point le rapport du CEE sur l'évaluation des actions d'insertion professionnelle des PDI (cf. bibliographie).

membre (dont en outre, la lutte contre le chômage et l'emploi sont la compétence, alors que les autres collectivités territoriales n'ont que des compétences délimitées de formation professionnelle ou d'insertion), cela signifie, dans le contexte français de l'intervention publique qu'il n'existe aucune incitation particulière pour lui, émanant de la « procédure FSE », à structurer le partenariat de programmation, à en clarifier les règles, à associer effectivement et largement aux étapes décisives un nombre élargi de partenaires.

Le modèle normatif de la Commission, qui définit procéduralement le partenariat et s'attache à sa vérification, n'est pas assez puissant pour infléchir les logiques générales du fonctionnement des différents systèmes administrativo-politiques français dans le domaine de l'emploi, de l'insertion et de la formation professionnelle. Signalons à cette étape un enseignement fondamental de l'évaluation de l'objectif 3 du FSE, que nous aurons à reprendre à plusieurs reprises : il s'agit ici d'un déficit de normativité spécifique des politiques structurelles. Les directives réglementaires en restent au niveau de la promotion d'un modèle purement procédural, faute de trancher dans les orientations normatives.

Ces constats sont objectivables aujourd'hui, par une reconstitution actuelle de ce qui s'est passé au moment de la négociation, à partir des dires contradictoires des acteurs et de quelques constats documentaires. Ceci n'entraîne pas que les partenaires effectifs et potentiels aient eu, en 1993-94, les ressources (stratégiques et cognitives) pour définir un partenariat plus riche et plus efficace.

Le financement du FSE obéit à des règles particulières qui l'empêchent de se transformer, purement et simplement, en une « ligne budgétaire » : s'il faut rechercher alors une « spécificité du partenariat FSE », elle se trouve, probablement, pour ce niveau de la programmation initiale, dans une très forte absence de maîtrise du processus de programmation par tous les acteurs. Cela s'applique aussi (relativement) aux acteurs dominants, bien que l'État et la Commission aient bien évidemment la position décisive. Sans surestimer la capacité de maîtrise des processus nationaux d'allocation des financements, il est probable que les conditions d'une prise de décision rationnelle quant aux objectifs sont moins réunies dans le domaine du FSE objectif 3 que dans le reste des politiques nationales ou infra-nationales de l'emploi, de l'insertion et de la formation professionnelle.

De nombreuses hypothèses peuvent être faites pour expliquer ce qui apparaît comme une absence de maîtrise : l'une des raisons de cette situation tient aux contraintes structurelles de l'opération de négociation complexe dans le contexte des procédures de travail avec la Commission. On peut aussi invoquer le fait que les nécessités de l'apprentissage de la négociation entre la France et la Commission n'étaient pas toutes perçues au départ ; mais aussi que l'importance relative accordée par les responsables politiques de la négociation n'était pas à la hauteur des enjeux techniques, etc.

6 - Un partenariat sélectif et inégalitaire

Les autres traits qui apparaissent évidents à l'observation du fonctionnement de ce partenariat de programmation sont la sélectivité et l'inégalité. Ces traits, cependant, ne nous semblent pas non plus spécifiques du FSE, mais concernent la situation française dans son ensemble, dans le domaine de compétence de l'objectif 3.

L'État agit en partenaire dominant, avec le contrepoids de l'association des conseils régionaux aux décisions initiales. Ce sont les orientations de l'État qui sont dominantes dans le Docup, même si ce point doit être tempéré par le poids des crédits initialement prévus dans le volet régional.

Les conseils généraux ne sont pas consultés de façon à ce qu'ils puissent influencer de manière significative sur le programme. Les partenaires sociaux ne sont consultés qu'après la confection du programme. Les autres organisations « non gouvernementales », associatives notamment, sont absentes de cette phase.

7 - Prééminence du poids politique de l'État ; externalité des arbitrages par rapport au système formel

L'enquête sur le fonctionnement du partenariat dans la phase initiale de la programmation montre donc que cette étape de conception du programme ne donne pas lieu à la création d'un système coopératif, doté de règles claires, visant à construire un projet partagé. C'est l'État et la Commission qui sont les acteurs dominants. Les exigences formelles de la Commission, faute de contenu normatif, ne lui permettent pas d'influer notablement, à ce stade, sur les systèmes d'action existants. L'État⁷⁶, lui, est amené à construire un projet de programme qui constitue un arbitrage de synthèse, à soumettre à la Commission. Dans cet arbitrage, il tient compte des autres autorités élues (c'est le cas de la place importante donnée aux conseils régionaux, par les mesures de l'apprentissage et des actions de formation en alternance, à l'époque en cours de décentralisation). Ces arbitrages sont globaux et s'effectuent hors du circuit formel du partenariat ; la prise en compte des collectivités territoriales est en outre très sélective (marginalité des conseils généraux, au motif de leur compétence limitée dans le domaine). Quant aux autres organisations, elles sont, à ce stade, considérées comme extérieures à la négociation politique.

Ces choix se trouvent d'autant plus aisés à justifier que, dans cette phase, les acteurs raisonnent sur des catégories assez floues : les domaines d'action du FSE objectif 3 sont organisés par l'approche « public » (les trois axes principaux sont ciblés sur des publics) mais marqués par une approche thématique héritée du passé (dominante de formation professionnelle, tonalité de « ressources humaines ») ; les justifications en matière de compétences jouent alors au maximum. Mais, après bientôt six ans de mise en œuvre du programme, on peut noter que les actions finalement choisies, et, tout particulièrement celles rangées sous l'étiquette « difficile à définir », de l'insertion (et de la lutte contre l'exclusion), se sont révélées être, sans doute beaucoup plus que prévu initialement, *à la croisée* des compétences de l'État et des collectivités territoriales.

L'État garde donc, fondamentalement, dans cette phase, la haute main sur les décisions qui engagent l'avenir (avec, rappelons-le, la particularité d'une forte incertitude liée à la procédure spécifique des fonds). Une fois écartée l'hypothèque des conseils régionaux, il s'agit donc d'une gestion de ressources internes à l'État : les orientations politiques prises par les cabinets des ministres concernés. Il s'agit alors d'attribution en quelque sorte « technique », d'arbitrages entre différents départements ministériels : on peut voir là, sans doute, l'explication de la dispersion des cofinancements en vingt et une mesures et en plus de 300 types d'action différents⁷⁷.

L'étape de la négociation initiale : caractéristiques schématiques du partenariat

- Une structuration floue,
- un calendrier intenable, une réflexion à l'aveugle,
- un partenariat inégalitaire et sélectif, qui privilégie les CR parmi les partenaires autres que l'État, en raison de la répartition des compétences initiales,
- deux acteurs dominants,
- prééminence des orientations politiques de l'État,
- le déficit de partenariat initial est porteur de conséquences négatives sur les suivi/évaluation/programmation futurs, au sein du contexte français bien plus général.

⁷⁶ L'enquête, rappelons-le, n'apporte aucune lumière sur les rapports internes entre les différents départements ministériels.

⁷⁷ Voir sur ce point les rapports préliminaire et intermédiaire du CEE.

1.3.2. Le pilotage national (niveau 2)

Le Docup⁷⁸ comporte une indication d'évaluation sur la période précédente, quant au partenariat du niveau national : « Le Comité de suivi national des objectifs n^{os} 3 et 4, réuni environ deux fois par an, a associé, d'une part, la Commission européenne et d'autre part, les autorités nationales représentant l'État (administrations centrales et préfets de région) et les collectivités territoriales (principalement les conseils régionaux) [...] L'association des partenaires régionaux et locaux dans le comité s'est révélée très positive pour la gestion des formes d'intervention relatives aux objectifs n^{os} 3 et 4. Cette représentation sera encore renforcée à l'avenir. La participation des partenaires sociaux en tant que membres du comité de suivi, de laquelle une contribution substantielle était attendue, aurait dû être plus active ».

Ces jugements généraux et prudents ne peuvent toutefois tenir lieu d'évaluation du partenariat de la période précédente, qui fait défaut, faute de données. Or, comme l'indique notre modèle initial d'analyse (cf. la cinquième caractéristique du partenariat, son « histoire », paragraphe 1.1.), cette comparaison serait nécessaire pour une analyse plus fondée.

Le partenariat national portant sur la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation doit être étudié à partir de l'analyse du fonctionnement de son instance formelle, le comité de suivi et des éventuels organismes qui en émanent (groupe technique prévu au règlement intérieur, comité de pilotage de l'évaluation). Une analyse rigoureuse devrait également prendre en compte les activités de pilotage qui ont lieu à l'extérieur de cette instance officielle. À cet égard, l'enquête du CEE offre de grandes limites : il n'a jamais été question, dans son cahier des charges, d'enquêter sur les activités administratives des différentes autorités de pilotage (services de la Commission, services de l'État, services des collectivités territoriales).

Absence d'étude des fonctionnements informels, caractère limité de l'approche de la dimension diachronique du partenariat dans le contexte français constituent donc deux limites importantes des conclusions de l'évaluation : celles-ci invitent, pour l'avenir, à prévoir des méthodes d'analyse plus complètes.

Les données exploitées pour cette partie sont issues d'entretiens spécifiques menés avec les différentes catégories d'acteurs. Le CEE a également participé à l'ensemble des comités de suivi depuis novembre 1995. Il a disposé de la documentation interne mis aimablement à sa disposition par le département FSE du ministère du Travail.

1 - Le règlement intérieur du comité de suivi est globalement respecté, sauf en 1996

L'activité du comité de suivi s'inscrit globalement dans le cadre formel prescrit par le règlement intérieur adopté par lui en 1995.

LA FREQUENCE DES REUNIONS

Le règlement intérieur prévoyait au moins deux réunions par an.

En 1994, alors que le Docup est signé en août, une seule fut possible (novembre). En 1995, deux réunions eurent lieu (avril et novembre). En 1996, une seule réunion a eu lieu (novembre). En 1997 et 1998, deux réunions prirent place (mai et novembre ; mai et décembre).

Globalement, à part l'année 1996 qui est, notamment, marquée par les perturbations résultant d'un contrôle communautaire auprès du ministère du Travail⁷⁹, le rythme initialement prévu a donc été

⁷⁸ Page 11.

⁷⁹ Le CEE n'a pas pu accéder à des informations précises relatives aux contrôles (voir section sur les contrôles et les règles, plus loin).

tenu. Pour 1996, les services de la Commission ont marqué leur désapprobation explicite, quant au non-respect du rythme prévu, mais aussi à l'absence de matières prévues à l'ordre du jour réglementaire⁸⁰.

En 1999, à l'heure où ce rapport est écrit, un comité est prévu en juin.

LE GROUPE TECHNIQUE ET LA PREPARATION DES ORDRES DU JOUR

Le règlement intérieur prévoyait que « les réunions [du comité de suivi] soient préparées par un groupe technique composé des représentants des administrations nationales et régionales chargées de la gestion des actions cofinancées ». Dans l'étape actuelle, le CEE n'a pas été en mesure d'étudier précisément le fonctionnement de ce groupe⁸¹.

Si l'on analyse le contenu des réunions du comité de suivi, contrairement à ce qui avait été anticipé, l'ordre du jour ne fait pas apparaître clairement une spécialisation de ce comité sur les aspects « stratégiques ». Le département FSE, en amont des réunions du comité de suivi, établit des documents de synthèse (techniques : maquettes et réalisations) diffusés aux membres du comité : l'examen de ces documents constitue l'essentiel du travail du comité. Les débats plus stratégiques (cf. l'analyse de quelques cas dans le point 7 de la présente section) et les questions techniques ont donc été tenus dans un cadre unique, d'où l'hétérogénéité des matières traitées.

L'EVALUATION

Le comité de suivi a été saisi de la question de l'évaluation à intervalles réguliers. En 1995, les deux réunions en ont traité : débat sur l'organisation de l'évaluation (notamment, création d'un comité de pilotage de l'évaluation) et choix du chargé d'évaluation en avril, consultation écrite en juillet, présentation d'un premier programme d'évaluation en novembre par le CEE. En 1996 est présenté le rapport préliminaire du CEE. En 1997 est présenté le rapport intermédiaire du CEE et le programme pour la deuxième phase de l'évaluation et les recommandations qui en sont issues. En 1998 sont diffusés par consultation écrite les différents documents et sont présentés les rapports thématiques du CEE.

Le comité de suivi a été amené à valider les étapes essentielles du programme et les rapports, au fur et à mesure de leur production.

2 - Formalisation des buts

3 - Conscience partagée d'objectifs communs

Sans entrer dans le détail des thèmes inscrits à l'ordre du jour des différentes réunions du comité, il faut d'abord rendre compte de la nature des matières traitées.

Classiquement, les réunions s'ouvrent par une approbation des comptes rendus de séances précédentes. Les ordres du jour des comités de suivi sont très majoritairement consacrés à l'examen des *réalisations et des décisions financières*. Les arbitrages de programmation, les modifications du Docup ont été préparés en amont des réunions par le département FSE. La plupart des documents présentés en comité de suivi sont composés de maquettes indiquant les réalisations et retraçant les inscriptions budgétaires modifiées. C'est l'examen et le commentaire de ces documents qui occupent la plus grande part des comités. Si l'on y adjoint la présentation des mises à jour des « fiches-mesures », l'essentiel de l'ordre du jour est couvert. Les débats qui sont ouverts à cette occasion comportent, pour leur très grande majorité, un caractère technique.

Toutefois, à intervalles réguliers, des représentants des collectivités territoriales (principalement, des élus régionaux, le cas échéant appuyés par des interventions de leurs services) interviennent de façon plus stratégique/politique. Dans un cas (voir ci-après), les divergences de vue entre représen-

⁸⁰ Lettre de l'unité géographique de la DG V du 13-5-96.

⁸¹ La documentation dont nous avons disposé porte uniquement sur la réunion du groupe technique de février 1995.

tants de la Commission et ministère du Travail apparaissent fortement : c'est le cas de la reprogrammation liée au cofinancement de la loi dite « cohésion sociale » qui, finalement, sera présentée, après le changement de gouvernement, sous la rubrique « loi contre les exclusions ». Dans un autre cas (comité de suivi de juin 1999), l'opposition des représentants des régions aboutit au fait que la maquette proposée au comité ne sera pas votée⁸².

D'autres sujets, secondaires en termes de durée de leur examen, sont proposés :

- les plans de communication ;
- la réglementation et le programme des contrôles ;
- l'assistance technique ;
- la décentralisation de la mesure 21 (actions innovantes) ;
- le programme et les résultats de l'évaluation.

En outre, des informations ou communications sont faites :

- (à deux comités) présentation d'études de cas d'actions par des opérateurs d'actions ;
- (à un autre) présentation de l'avancement de la réforme en cours des fonds structurels.

D'après les entretiens menés avec eux, les membres du comité de suivi interrogés par le CEE considèrent très majoritairement que le contenu des comités est principalement technique et que les enjeux politiques/stratégiques sont traités ailleurs (cet aspect de la négociation et de la préparation des décisions n'a pas été *directement* enquêté par le CEE⁸³). C'est pourquoi les interventions (assez régulières) des membres élus (pour l'essentiel, élus représentants les conseils régionaux, représentés par leur association), de même que les (rares) interventions dans le débat émanant des partenaires sociaux se présentent en général en décalage de la tonalité technique dominante. Dans plusieurs cas, elles donnent lieu à des conflits symptomatiques (cf. plus loin)⁸⁴.

4 - L'animation et la cohérence ne sont vues que par l'État, le suivi collectif reste formel

Le dispositif formel du comité de suivi, construit selon l'application des règlements communautaires, est conçu comme contraignant : les décisions de pilotage du programme, de réorientation, les conséquences à tirer de conclusions évaluatives, relèvent de son accord collectif. Cet aspect formel contraignant pour la prise de décision s'accompagne, dans l'organisation actuelle, d'une procédure qui donne lieu à des activités techniques lourdes concentrées sur le comité de suivi⁸⁵.

Le cadre est globalement respecté, à l'exception de la transgression expresse de 1996 : de cette transgression à l'application des règlements communautaires, seule la Commission, à notre connaissance, s'empare formellement⁸⁶.

« L'accord collectif » qui est obtenu sur les matières traitées à l'ordre du jour reste toutefois très formaliste. Le consensus est obtenu sur la base d'une expression fondamentalement hétérogène.

L'immense majorité des participants (voir ci-après) des comités de suivi est constituée d'administrateurs des services de l'État. La position de ces derniers (pour la plupart services déconcentrés) est donc structurellement soumise aux décisions de l'administration centrale du minis-

⁸² Ce point est mentionné pour mémoire, lors de la révision, en juillet 1999, de la première version de ce rapport, qui ne pouvait en tenir compte. Il pourra donner lieu à une analyse ultérieure.

⁸³ Le caractère informel de l'influence des décisions politiques n'est pas une originalité de la procédure de pilotage du FSE, c'est une dimension générale de l'intervention publique qui mêle toujours activité politique et activité technique.

⁸⁴ Les interventions des représentants des régions au comité de juin 1999 n'ont pas été prises en compte à ce stade de la rédaction. Elles demandent à être analysées plus précisément.

⁸⁵ Le seul point analysé précisément en matière de gestion est la question des circuits financiers. Comprendre comment la « lourdeur » des contraintes de gestion pourrait éventuellement être corrigée supposerait des méthodes d'audit classique, qui pourrait déboucher sur des analyses de modes alternatifs d'organisation et des préconisations. Ce n'est pas le but de l'évaluation menée ici.

⁸⁶ Le lettre de l'unité géographique de la DG V du 13-5-96 note que « l'absence d'information du comité de suivi sur la programmation 1995 » est « en contradiction avec l'article 25§4 du règlement de coordination et la notion même de suivi ».

rière du Travail. Quand il s'agit d'autres départements ministériels, les arbitrages et éventuels conflits n'ont aucune raison d'être traités dans les instances formelles. Si les services déconcentrés de l'État sont, comme ce fut exceptionnellement le cas, représentés par les services du préfet de région, des divergences peuvent apparaître avec l'administration centrale mais elles restent exceptionnelles.

D'autre part, les contraintes procédurales⁸⁷ sont extrêmement fortes : techniquement, l'examen des matières ne permet pas une analyse précise en séance, les ordres du jour sont chargés, les délais poussent à l'urgence, etc. Il en résulte que les compétences du comité de suivi sont exercées plus *formellement* qu'au fond des matières traitées (ce constat est évidemment attribuable, pour partie au moins, à la nature du dispositif⁸⁸).

En outre, certaines matières techniques précises, de sa compétence, inscrites au règlement, ne font pas l'objet d'examen systématique, voire d'aucun examen. C'est le cas de la compétence concernant « les propositions faites en matière d'organisation des systèmes de suivi ». Cette question a été, implicitement, rattachée à l'évaluation. En effet, alors que le groupe technique de 1995 avait examiné une liste précise d'indicateurs par fiches-mesures, le premier rapport du CEE a conclu au caractère problématique de cette liste d'indicateurs, tout en s'engageant à en utiliser les éventuelles remontées statistiques. Dans la pratique, dès le rapport intermédiaire du CEE, le comité de suivi a approuvé le fait que l'évaluation du programme ne soit pas exhaustive, mais il ne s'est plus prononcé sur l'existence ou le renseignement des indicateurs envisagés en 1995. De fait, le seul dispositif homogène de suivi⁸⁹, qui aura persisté tout au long du programme, est constitué par le système des remontées de « demandes de solde » auprès du département FSE. Il a constitué, pour le CEE, la seule base homogène d'observation des réalisations⁹⁰.

Au total, le comité de suivi apparaît comme un organe technique et de gestion, dans lequel, exceptionnellement, émergent des débats stratégiques et politiques. Ceux-ci peuvent donner lieu à des exposés de positions divergentes, sans déboucher pour autant sur de véritables prises de décision communes.

Plus généralement, le « projet collectif » partagé par les acteurs du comité se limite donc à la gestion technique/instrumentale du dispositif. *« L'animation » nationale du programme n'est pas portée collectivement : elle est le fait exclusif de l'État, qui est le seul acteur véritablement apte à en mesurer la cohérence globale ou l'incohérence.* Il le fait sous le contrôle formaliste des services de la Commission, qui, pour leur part, sont évidemment en déficit relatif d'information par comparaison aux services du ministère du Travail.

Ce constat quant à l'animation est probablement l'un des enseignements les plus importants de l'analyse de la mise en œuvre.

5 - Une absence de spécificité du partenariat objectif 3

Ces constats doivent être resitués dans une double comparaison, qui demanderait d'autres investigations :

- Par rapport au passé, d'abord : on ne dispose, sur ce point, d'aucune analyse précise des modalités du pilotage national du précédent programme.

⁸⁷ Les remarques de la note n° 88 s'appliquent évidemment ici aussi.

⁸⁸ Se prononcer sur l'équilibre entre les facteurs structurels (le fonctionnement inévitable d'une instance aux participants nombreux) et les facteurs plus spécifiques, supposerait d'étudier la préparation informelle de décisions particulières. Puisque l'étude reste centrée sur les aspects formels du partenariat, ceci n'a été possible que dans des cas particuliers.

⁸⁹ Malgré ses limites, déjà évoquées par les précédents rapports du CEE, les indicateurs prévus au Docup et par la suite ont fait l'objet de remontées inégales et non homogènes.

⁹⁰ Cf. notamment le rapport CEE de 1998 sur les réalisations de 1994 à 1996.

- Par rapport aux systèmes d'actions politico-administratifs en France en général, dans le domaine de l'emploi, de l'insertion et de la formation, ensuite. Sur ce point, l'enquête qualitative révèle une appréciation analogue à celle portée à propos de la négociation quant à la programmation initiale. Le partenariat dans le pilotage de l'objectif 3 du FSE n'est pas spécifique. Il contraste, fortement, selon les acteurs régionaux, avec celui qui est construit dans le cadre des Docup objectifs 2 et 5b, et qui, lui, est porteur de spécificités. Nos interlocuteurs manquent rarement d'opposer les deux, pour le déplorer.

- L'attention formelle réglementaire portée au partenariat rend plus visible ses limites, ce qui en fait, vraisemblablement, un outil d'apprentissage, qui nécessiterait une approche dynamique.

6 - Des partenaires assidus

La composition initialement décidée pour le comité de suivi en 1994 est respectée. L'immense majorité des participants se compte parmi les représentants des services : les services des deux tiers à trois quarts des conseils régionaux sont représentés, selon les réunions ; les DRTEFP le sont très assidûment (90 % des DR), mais les services des SGAR ont une présence faible (deux régions). Alors qu'elle était forte aux débuts du programme, la participation des représentants des ministères gestionnaires, autres que le ministère du Travail, a eu tendance à nettement décliner. Les partenaires sociaux sont globalement présents aux diverses réunions, de même que les représentants des associations d'élus, à l'exception de l'association des maires (AMF).

7 - Les arbitrages se font ailleurs

Analyser l'influence de la dimension politique des arbitrages, de son caractère prééminent, mais aussi des différents lieux où cet arbitrage a lieu, peut se faire à partir d'études de cas, choisis dans le fonctionnement du comité de suivi. Nous avons choisi des cas porteurs d'une dimension plus ou moins explicite de conflictualité⁹¹. Dans tous ces cas, il y a également manifestation de l'autonomie de partenaires disposant d'une source propre de légitimité.

LE DEBAT INITIAL SUR L'EVALUATION (COMITES DE SUIVI D'AVRIL ET NOVEMBRE 1995)

La question de l'évaluation a été posée en 1995. Deux aspects de son traitement sont porteurs d'enseignements sur le partenariat national : il s'agit d'abord des critères de choix de l'évaluateur, et de la composition du comité de pilotage de l'évaluation.

Sur le premier point⁹², les représentants de la Commission insistent dans le débat sur le critère d'*indépendance* du chargé d'évaluation. Ce qui est recherché, explique lors de la réunion la représentante de l'unité d'évaluation de la DG V, « c'est qu'il y ait une certaine liberté de parole tant par rapport aux instances de la Commission que par rapport aux différentes instances présentes dans le cadre des comités de suivi ». Elle conseille le recours à la « procédure de l'appel d'offres public » qui pourrait permettre la validation du choix par l'ensemble des partenaires.

Les représentants de l'État justifient leur choix qu'une structure publique soit choisie (le CEE ou le Céreq) en mettant en avant des raisons de compétence, mais aussi d'opérationnalité des relations avec les administrations sans recourir à la procédure d'appel d'offres public. Les représentants des

⁹¹ Pour des raisons évidentes de méthode : l'analyse des incidents ou des contradictions est considérée comme une méthode de révélation de caractéristiques qui, en régime ordinaire, ne peuvent pas être approchées par l'étude.

⁹² Cette question a, par ailleurs, été portée à la connaissance d'un plus large public au travers des réunions organisées par l'UNIOSS en 1998. Dans son texte, (« Le fonds social européen, commentaires et propositions des associations sanitaires et sociales »), 16-6-98, l'UNIOSS avait écrit : « L'évaluation est obligatoire, elle est censée éclairer les comités de suivi. Elle laisse en fait à désirer. Si celle réalisée pour l'objectif 4 l'a été de manière convenable du fait de la forte présence du ministère de l'Industrie, celle réalisée pour l'objectif 3 est malheureusement restée quasi confidentielle. Ajoutons que l'organisme chargé de mener cette évaluation est proche du même ministère dont dépend la délégation à l'Emploi. La Commission européenne avait d'ailleurs émis des réserves sur le choix de cette organisme ». Dans une version (définitive ?) du texte, corrigée au 1^{er} septembre, la mention concernant le CEE a été supprimée : « L'évaluation est obligatoire, elle est censée éclairer les comités de suivi. Celle réalisée pour l'objectif 3 est malheureusement restée quasi confidentielle ».

services de la Commission considèrent alors que les termes du choix et du cahier des charges ne sont pas assez bien définis, et qu'il convient d'organiser ultérieurement une consultation écrite du comité de suivi.

La consultation est organisée en juillet 1995. Le comité de suivi valide le choix du CEE comme chargé d'évaluation. Au comité de suivi de novembre 1995, de nouvelles précisions sont apportées à propos de l'indépendance du CEE, organisme public de recherche, dont les travaux sont évalués à partir des critères qui prévalent à la fois au CNRS et à l'Université. À cette occasion, les services de la Commission demandent que les membres du comité de suivi soient destinataires des documents relatifs au « critère d'indépendance et de transparence qui assure le choix du CEE comme évaluateur global ». On peut donc considérer que, sur ce point, le choix du chargé d'évaluation a été fait à partir d'une décision explicite prise en commun : usant de son pouvoir, la Commission demande que soit explicitée l'indépendance du CEE vis-à-vis du ministère du Travail.

Sur la question de la composition du comité d'évaluation, un partage de la décision est également obtenu. La proposition initiale soumise par le ministère du Travail ne retenait, dans les membres du comité de pilotage de l'évaluation, que des représentants de l'État (délégation à l'Emploi, délégation à la Formation professionnelle, Dares, Division des relations internationales du ministère des Affaires sociales, deux représentants des préfets de région) et de la Commission. Ce comité se voyait chargé, par délégation du comité de suivi, de piloter techniquement les chantiers de l'évaluation. La procédure de consultation écrite, en l'occurrence, modifie le schéma initial :

- le vice-président du conseil régional des Pays-de-Loire demande que deux représentants des régions soient membres du comité de pilotage ;
- le directeur de la Datar demande à être représenté ;
- la présidente du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue demande également sa participation.

Ces différentes propositions seront acceptées. En outre, le comité de pilotage, dans sa version finalement arrêtée, comprendra un représentant de l'APCG (Association des présidents des conseils généraux).

Ainsi, le comité de pilotage comprend des représentants des élus des deux collectivités territoriales, à côté de représentants de l'État central et déconcentré. La présence effective de ces élus s'avérera jouer un rôle clé pour la définition du programme d'évaluation, son suivi, les conditions de possibilité de la conduite des évaluations thématiques et la définition des conditions de diffusion des rapports d'évaluation. Au sein du comité de pilotage s'est en effet progressivement constitué un système de décision marqué par une co-décision politique de fait entre trois acteurs dominants, l'État, la Commission et les représentants des régions.

On notera cependant que certains acteurs ne sont pas représentés : les maires, qui sont directement concernés par la mesure Plie ; les partenaires sociaux ; les associations, qui sont étroitement engagées dans le secteur de l'insertion, mais aussi les usagers finals des actions. La question de la présence des partenaires sociaux⁹³ et des associations du champ social sera discutée explicitement par le comité de pilotage de l'évaluation à propos du programme des évaluations de la mise en œuvre (puis rejetée - comité de pilotage d'octobre 1996).

LE CONFLIT COMMISSION-ÉTAT A PROPOS DE LA REPROGRAMMATION (COMITE DE SUIVI DE MAI 1997)

En mai 1997, le comité de suivi a à connaître de la plus importante reprogrammation depuis le début du programme. Celle-ci correspondait à la disparition de dispositifs du cofinancement (en partie en conséquence du contrôle réalisé par les services de la Commission en 1996) et au choix du gouvernement de faire porter le cofinancement FSE sur des dispositifs inscrits à la loi de cohésion so-

⁹³ Cette remarque est indépendante de tout constat quant aux capacités effectives des partenaires sociaux de s'impliquer dans la gestion et l'évaluation du programme.

cial. Le ministère du Travail présente ces modifications à la décision du comité de suivi, mais les services de la Commission exigent qu'on distingue entre les reprogrammations : les dispositifs nouveaux, liés à la loi de cohésion sociale, n'ont pas été acceptés par la Commission⁹⁴. Le conflit prenait, à cette occasion, la forme d'un conflit de respect de la procédure : le fait qu'il n'ait pas été réglé en amont du comité de suivi, malgré l'importance des fonds en cause, est un indice d'une opposition qui dépassait probablement la procédure.

Toujours est-il que s'ensuivit un blocage de la réunion, qui exigea une suspension de séance, à l'issue de laquelle un compromis sera trouvé entre le ministère du Travail et les services de la Commission. Finalement, en raison du changement de gouvernement, l'année suivante, la reprogrammation ne sera pas menée à bien dans cette forme, mais remplacée par une autre, présentée au comité de suivi de novembre 1998.

Le conflit entre les deux partenaires dominants illustre deux points :

- Quand des contradictions importantes existent sur les orientations (ici : le choix et l'identification de dispositifs nouveaux et la procédure pour y parvenir), elles sont tranchées en dehors du comité de suivi par l'État et la Commission.
- Ce sont les instances politiques qui tranchent (ministres/commissaire).

Le partenariat national de pilotage est ainsi subordonné à la logique des ententes et compromis politiques qui le dépassent.

LES CONSEQUENCES DES RECOMMANDATIONS DE L'ÉVALUATION INTERMÉDIAIRE (COMITÉ DE SUIVI DE DÉCEMBRE 1997)

Une autre illustration de la prééminence de la dimension politique est donnée par la façon dont ont été gérées les recommandations du comité de pilotage, issues de l'évaluation intermédiaire. À la suite de la remise du rapport intermédiaire du CEE, en juillet 1997, le comité de pilotage de l'évaluation a examiné les recommandations qui pouvaient y donner suite. Les services de la Commission dans le comité de pilotage poussaient le CEE à présenter lui-même des recommandations. Le CEE considérait que cette mission n'entraînait pas dans son mandat, et qu'elle relevait plutôt du comité de pilotage dans son ensemble. Cette deuxième position fut finalement validée par le comité. Ce dernier, après débat, se mit d'accord sur les recommandations suivantes, transmises au comité de suivi de décembre 1997 :

Le comité de pilotage, après avoir examiné le rapport intermédiaire de l'évaluation de l'objectif 3 du FSE, rédigé par le Centre d'études de l'emploi, recommande au comité de suivi de l'objectif 3 du FSE, pour la programmation, la mise en œuvre et le suivi de la dernière phase du programme :

- 1 - De veiller tout spécialement à une meilleure association des collectivités territoriales et de leurs institutions représentatives, à la programmation, à la gestion et au suivi du programme.
- 2 - De porter la plus grande attention aux conditions de gestion, de financement et de mise en œuvre du programme, qui ont une influence notable sur la capacité à atteindre les objectifs.
- 3 - De réunir dès maintenant les conditions pour une amélioration et un renforcement du système d'information et de suivi, afin de faciliter l'information des acteurs du programme (notamment des partenaires sociaux) ; d'envisager pour cela la réunion de groupes de travail.
- 4 - De poursuivre la recherche de possibilités d'augmenter l'opérationnalité des actions d'assistance technique, sachant qu'elles sont suffisamment dotées en crédits prévisionnels.

⁹⁴ Cf. compte rendu du comité de suivi du 20 mai 1997.

5 - D'introduire tout particulièrement, parmi les critères de la reprogrammation en cours, les appréciations contenues dans le rapport intermédiaire concernant le degré de consommation des crédits et l'anticipation des possibilités effectives de dépenses pour la dernière phase du programme.

Ces recommandations avaient été précédées de contributions des trois acteurs principaux⁹⁵ (Commission, État, association des élus régionaux). La contribution du représentant de l'ANER (Association nationale des élus régionaux)⁹⁶ portait principalement sur les leçons d'avenir à tirer des insuffisances du partenariat dans la première partie du programme. Celle de la Commission⁹⁷ insistait sur l'urgence des reprogrammations à opérer, au vu des réalisations trop limitées, ainsi que les insuffisances des systèmes d'information et de suivi. Celle du ministère du Travail⁹⁸, quant à elle, insistait sur les limites du FSE dans l'ensemble de la politique française, en s'interrogeant sur la « capacité du programme à s'adapter aux évolutions décidées ailleurs », et en soulignant les difficultés provoquées par la réglementation et la mise en œuvre financière. Dans les trois cas, ces commentaires sont directement liés aux priorités politiques de chacun de ces acteurs dominants du comité de pilotage de l'évaluation.

Un débat interne au comité de pilotage de l'évaluation montre également les limites du partenariat quand elles viennent achopper sur les prérogatives des acteurs politiques : s'agissant du point 3 des recommandations (système de suivi), qui contient le souhait « d'envisager pour cela la réunion de groupes de travail », il fut rappelé par le représentant du ministère du Travail que la question de la mise en œuvre des systèmes de suivi étaient de la compétence exclusive de l'État et non de celle de la Commission, qui souhaitait intervenir dans la création de « lieux dans lesquels les questions qui se posent pourraient être approfondies, en proposant des groupes de travail spécifiques, rassemblant des acteurs pertinents⁹⁹ ». De même, la suggestion des représentants de la Commission de prévoir la « déclinaison » des recommandations plus opérationnelles¹⁰⁰ fut-elle écartée. Lors de la séance du comité de suivi qui entendit ces recommandations, des débats complémentaires eurent lieu : le représentant de l'ANER¹⁰¹ associa le souhait de son organisation d'améliorer la prise en compte des conseils régionaux à un débat en cours de politique intérieure, à propos du programme, alors en cours de lancement, des « emplois-jeunes ».

L'exemple de l'étude des recommandations suivant l'évaluation intermédiaire montre donc à la fois la forte prégnance des prérogatives de chacun dans le sein même du partenariat national. Quand des orientations sont établies de façon consensuelle, elles affirment des positions de principe qui satisfont l'ensemble des partenaires. Toutefois, une déclinaison plus opératoire des recommandations ne s'ensuit pas automatiquement.

Ainsi, deux ans après, on peut apprécier ainsi les effets des cinq recommandations intermédiaires :

1) Si l'on s'en tient au fonctionnement formel, la recommandation 1 n'a pas entraîné de changement notable dans les pratiques, malgré les efforts des services¹⁰², comme en témoignera l'analyse du cas suivant.

⁹⁵ Le représentant de la DAEI du ministère des Affaires sociales présenta également une contribution.

⁹⁶ Lettre de Mr Bournazel du 5 novembre 1997 au directeur du CEE.

⁹⁷ Lettre des représentants de la Commission au comité de pilotage à Mr Barbier, du 16-10-97.

⁹⁸ Note de Mme Brunel au comité de pilotage du 17 novembre 1997.

⁹⁹ Compte rendu de la séance du 9 novembre 1997 du comité de pilotage de l'évaluation.

¹⁰⁰ Les représentants de la Commission avaient intitulé leur contribution aux recommandations « recommandations opérationnelles ».

¹⁰¹ Compte rendu du comité de suivi de décembre 1998.

¹⁰² Une analyse plus fine devrait faire toute leur place à ces efforts (éventuellement marqués particulièrement par les efforts de certains individus), qui, pour autant, sont contraints au sein des rapports structurels entre autorités politiques. Ainsi, malgré ces

- 2) Les questions de circuits financiers évoquées au point 2 n'ont pas été étudiées explicitement par le comité de suivi depuis le rapport BEFEC (voir plus loin et bibliographie). Là encore, il est important de souligner que l'autonomie d'action du partenariat sur cette dimension est structurellement faible ; elle est contrainte par la réglementation des contrôles qui, loin de s'assouplir, se renforce¹⁰³.
- 3) Les questions d'information n'ont pas fait l'objet d'un investissement nouveau ; le comité de pilotage de l'évaluation s'est préoccupé de la diffusion de ses travaux, qui devrait connaître une augmentation en 1999 ; les groupes de travail n'ont pas été réunis.
- 4) La question 4 (assistance technique) n'a pas fait l'objet d'une investigation précise du CEE, mais on sait que son niveau de consommation est resté problématique et que les règles du jeu n'ont pas été modifiées, pour l'instant, par la Commission dans le sens souhaité par l'État¹⁰⁴.
- 5) C'est probablement le point 5 des recommandations, qui, en raison notamment de l'opportunité des orientations politiques du nouveau gouvernement, a connu l'application la plus effective puisqu'une reprogrammation importante a été décidée pour le cofinancement de la loi sur l'exclusion.

CONTROVERSE A PROPOS DE LA LOI « EXCLUSION » ET DU PNAE (COMITE DE SUIVI DE MAI 1998)

Le comité de suivi de mai 1998 avait à son ordre du jour l'aboutissement de la reprogrammation commencée un an avant et empêchée en raison du changement de gouvernement. Le gouvernement présentait notamment au cofinancement le dispositif Trace, inscrit par ailleurs dans le cadre du Plan national d'action pour l'emploi (PNAE). Ce dispositif n'avait pas encore fait l'objet d'une approbation complète par le parlement, puisque la loi « contre les exclusions » ne fut votée qu'en juillet.

Le représentant de l'association des élus régionaux¹⁰⁵ protesta de l'absence de propension au partenariat de la part de l'État qui n'avait pas consulté les élus régionaux ni sur la reprogrammation, ni sur le programme Trace, ni sur le plan national d'action. En le faisant, celui-ci prit appui sur les recommandations de l'évaluation intermédiaire, en particulier la recommandation 1, qui insistait sur la nécessité d'associer plus fortement les collectivités territoriales à la gestion et au suivi du programme de l'objectif 3.

Cette situation observée à propos du FSE révèle bien évidemment une configuration bien plus générale, qui tient aux rapports entre l'État central et les conseils régionaux¹⁰⁶.

L'AVIS DES REGIONS AU COMITE DE COORDINATION

Ces diverses études de cas vont dans le sens d'une conclusion relativement stable : le déséquilibre est net dans le partenariat en faveur de l'État et aux dépens des collectivités territoriales.

Des représentants des régions en 1997, en référence à la programmation initiale¹⁰⁷ avaient présenté les choses de façon très franche, quand ils furent saisis du projet d'évaluation des actions d'apprentissage : « S'agissant d'un mode de concertation entre l'Union européenne et les États

efforts, l'absence de concertation politique entre l'État et les régions a été manifestée sur la mise en œuvre du dispositif Trace, de même que sur la préparation du plan national d'action pour l'emploi (PNAE).

¹⁰³ On fait référence, par exemple, à la circulaire édictée en cours de programme par le Premier ministre (circulaire de mai 1998). Plus largement, il faudrait étudier le système de contraintes qui « descend » du niveau communautaire et les effets de renforcement qui tiennent à ce que, politiquement, chaque État membre tient potentiellement à ce que les autres soient contrôlés au mieux, ce qui a des effets en retour sur le contrôle de ses propres politiques cofinancées et accroît les opportunités de créations de retards « structurels ».

¹⁰⁴ Cette question concerne tous les fonds structurels ; elle a fait l'objet d'une importante négociation interministérielle. Il faut évidemment l'apprécier dans le contexte des blocages rencontrés par les acteurs, tout particulièrement en matière de recrutements.

¹⁰⁵ Vice-président du conseil régional d'Auvergne.

¹⁰⁶ Un autre incident pourra être étudié ultérieurement, celui qui a opposé les représentants des conseils régionaux et l'État au comité de juin 1999.

¹⁰⁷ Extraits du compte rendu de l'instance du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue du 30 avril 1997, portant sur le projet d'évaluation des actions d'apprentissage cofinancées par le FSE objectif 3.

membres, les régions étaient le cadet des soucis et n'étaient pas le centre de la négociation. On vient avec un cahier des charges venant fouiller les politiques d'apprentissage de façon intéressante, mais sur des objets qui étaient étrangers aux acteurs régionaux qui n'étaient pas dans la négociation dans cette affaire ».

Si cette réaction est politique, elle n'en est pas moins l'un des éléments explicatifs du très long délai qui a été nécessaire pour trouver un accord sur l'évaluation des actions d'apprentissage, et elle fournit une bonne illustration des limites du partenariat national entre l'État et les autorités élues des collectivités territoriales, dont le FSE est un révélateur privilégié.

L'AVIS DE L'ASSOCIATION DES PRÉSIDENTS DES CONSEILS GÉNÉRAUX (APCG)

Un « déficit » relatif de partenariat est également à la source des appréciations de l'autre association des élus, l'APCG. Cette association a, en 1997, présenté une contribution sur l'Union européenne¹⁰⁸. Alors qu'elle qualifie le partenariat de « globalement positif dans le cadre des objectifs 1, 2 et 5b », elle indique, pour l'objectif 3 plusieurs souhaits des présidents des conseils généraux : « la mise en place d'un dispositif au niveau régional définissant la composition et le rôle des différentes instances en charge de l'instruction, de la programmation et du suivi des projets ; l'adoption d'un cahier des charges précisant les modalités d'intervention du FSE, l'appréciation du principe de l'additionnalité et les procédures de dépôt des dossiers et les critères de sélection ; une association des conseils généraux à tous les stades de la procédure de ces différents programmes ».

S'il est évident que les conseils généraux sont, par nature, plus impliqués dans les cofinancements des objectifs 2 et 5b, leur réaction qui est d'application générale marque leur manque de satisfaction quant au partenariat national qu'ils opposent à un « dispositif au niveau régional ».

DES AVIS EXTERIEURS AU COMITÉ DE SUIVI

Une dernière étude de cas peut être trouvée à l'extérieur du comité de suivi. Nous nous fondons pour cela sur deux contributions qui apportent un éclairage supplémentaire sur la question du partenariat national de l'objectif 3.

Le rapport Troussel¹⁰⁹ fait un bilan du partenariat qui porte sur l'ensemble des fonds structurels ; il n'est donc pas spécifique à l'objectif 3 du FSE. Il remarque qu'il est difficile de « porter un jugement d'ensemble sur la manière dont le programme fonctionne tant est grande l'hétérogénéité des dispositifs », mais conclut à l'existence d'un « partenariat très inégal » ; « de plus, le comité de suivi ne dispose pas de pouvoirs suffisamment étendus et déconcentrés » ; enfin, il déplore « l'insuffisance de la représentation des milieux économiques, sociaux, associatifs » et appelle à leur représentation accrue. Ces conclusions, quel que soit leur caractère général, et qui ne sont pas particulières à l'objectif 3, doivent être considérées comme les symptômes d'une insatisfaction de ces acteurs¹¹⁰.

Le second document émane de l'UNIOSS¹¹¹ et se présente comme le résultat d'une réflexion collective organisée par cette fédération associative. Le document est sans concession ; il comporte une rubrique « La neutralisation des comités de suivi », qui indique que « les comités de suivi ne sont pas toujours réunis dans les délais requis ; l'ordre du jour des comités de suivi, toujours très chargé, ne laisse guère de place au débat général. Les documents sont de plus en plus souvent remis en

¹⁰⁸ « Les départements force de proposition/Europe », APCG, 1997.

¹⁰⁹ *Pour une efficacité renforcée des politiques structurelles communautaires*, Pierre Troussel, président du Conseil économique et social de la région Centre, président de l'Assemblée permanente des présidents de conseil économiques et sociaux régionaux, 30 avril 1998.

¹¹⁰ Elles sont formulées alors même que les partenaires sociaux sont représentés au comité de suivi de l'objectif 3 du FSE.

¹¹¹ Le document émane de l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOSS), l'une des principales organisations associatives françaises du secteur social. Il s'intitule « Le fonds social européen, commentaires et propositions des associations sanitaires et sociales », et se présente sous deux versions, l'une du 16 juin 1998, l'autre du 1er septembre 1998.

séance alors que le règlement européen exige une remise quinze jours à l'avance. L'évaluation est obligatoire, elle est censée éclairer les comités de suivi. Celle réalisée pour l'objectif 3 est malheureusement restée quasi confidentielle. Les comités de suivi ne sont, de fait, que des instances de coordination dont le poids est très faible ». Cette note, largement diffusée, a fait l'objet d'une réponse du ministère du Travail¹¹². Sur la question des comités de suivi, elle indique que l'appréciation de l'UNIOPSS lui semble « sévère et partiellement injustifiée » : « il n'est pas juste d'affirmer que le "vrai pouvoir" est détenu par le département du FSE et des programmes communautaires ». La note indique que le département « s'est attaché, jusqu'à présent, à instruire les dossiers soumis par les autorités en charge des différentes politiques (...) au titre de leur éligibilité. Le comité de suivi a toujours confirmé les propositions de ce service dans la mesure où jusqu'en 1998 ces demandes, toutes intéressantes, ont pu être satisfaites sans qu'il y ait d'arbitrages à faire entre elles ».

L'intérêt de cette controverse ne tient pas à l'association qui en est porteuse, dont la représentativité est parfaitement établie dans le domaine sanitaire et social, mais dont la légitimité dans le domaine du FSE objectif 3 pouvait paraître discutable jusque récemment¹¹³. Il tient à ce qu'elle révèle quant aux difficultés de mise en œuvre du partenariat.

La note de l'UNIOPSS et la réponse du ministère du Travail n'interviennent pas strictement sur le même plan, et c'est inévitable. Alors que l'organisme associatif fait état de l'analyse politique d'un acteur qui, par ailleurs, défend une demande à présenter au comité de suivi, la réponse du ministère reste dans un domaine plus technique. Les deux thèses ne peuvent donc pas être strictement conciliées. Du point de vue de l'analyse de la mise en œuvre, nous noterons cependant :

- le symptôme d'une insuffisante visibilité et connaissance du fonctionnement du pilotage de l'objectif 3 dans le milieu associatif, qui pose la question plus générale d'un partenariat plus étendu et portant sur les orientations politiques de l'usage du FSE en France ;
- la puissance des contraintes administratives et managériales du pilotage et l'inertie du dispositif formel de partenariat dans lequel nous avons déjà noté le poids des deux acteurs dominants (Commission et État).

Conclusion

Au total, pour le niveau du partenariat national, on observe :

- Un pilotage de l'État qui s'efforce de gérer la cohérence du programme, techniquement. Ce pilotage ne traduit pas pour autant un investissement particulier vis-à-vis du programme FSE en tant que tel, qui reste subordonné aux priorités nationales¹¹⁴.
- Chaque acteur reste le gérant de sa partie du programme sans qu'il y ait partage d'un projet commun.
- Les conflits (ou contradictions entre autorités politiques) sont déterminés par *les relations structurelles existant dans le cadre national*. Les comités de suivi sont probablement des analyseurs des rapports de pouvoir en France entre des autorités et des organisations administratives des différentes collectivités. Le partenariat FSE ne modifie pas les formes nationales de négociation (concurrence institutionnelle entre les régions et l'État, arbitrages reflétant des équilibres de pouvoir plutôt qu'une gestion coopérative de programme).

¹¹² Lettre du 25 mai 1998 adressée au président de l'UNIOPSS.

¹¹³ Cette organisation est désormais associée aux consultations préalables à la définition du futur objectif 3, par le ministre du Travail.

¹¹⁴ Cette hypothèse est également présentée dans les rapports Dubouchet et Craps.

- L'évolution de la mise en œuvre du programme est dominée, non par une démarche de suivi, d'évaluation et d'animation, mais par les questions techniques (financement et contrôle). Dans ces conditions, on voit mal comment les conséquences de l'absence du partenariat initial de programmation pourraient être surmontées.

1.3.3. Le partenariat en région (niveau 3)

On a vu que, lors de la mise en place du programme (cf. comité de suivi de novembre 1994), la question de l'organisation du partenariat en région n'a pas été normalisée par le niveau national et qu'elle a fait l'objet de rappels réguliers dans les circulaires aux préfets et dans les circulaires des différents départements ministériels, sans pour autant prendre un caractère prescriptif et impératif.

C'est la *programmation au cours de la durée du programme* qui constitue, de fait, le contenu essentiel du « partenariat » de ce troisième niveau de mise en œuvre. Cependant, il ne faut pas oublier de mentionner que l'évaluation des plans locaux d'insertion économique (Plie) a également dessiné les bases d'une action partenariale dans plusieurs régions. Contrairement aux prévisions initiales¹¹⁵, à notre connaissance, des programmes partenariaux d'évaluation ne se sont pas mis en place sur la base de l'ensemble des actions cofinancées dans une région donnée.

Le CEE, pour avancer des éléments qualitatifs sur cette question, a exploité deux vagues d'enquêtes particulières. Il a par ailleurs bénéficié des contenus d'entretiens menés tout au long du programme, de multiples déplacements en région, et de l'aimable coopération rencontrée auprès des services de l'État et des différentes collectivités.

1 - Une structuration à géométrie variable

Il est impossible de rendre compte d'une façon exhaustive, ni même représentative du fonctionnement des partenariats de l'objectif 3 du FSE dans les régions, faute de matériaux suffisants.

DES SYSTEMES D' ACTIONS D'UNE GRANDE VARIETE

On se mettra assez facilement d'accord sur une structure générale du partenariat en région qui, du point de vue analytique, peut se décomposer en trois couches¹¹⁶ :

- Le premier niveau est le *partenariat politique/institutionnel* : les autorités élues et les préfets dans les régions (ou départements) constituent le premier niveau de grands acteurs politico-administratifs ; de leur accord dépendent les décisions de principe de financement des actions et de coopération.
- Le second niveau est le *partenariat technique* : celui-ci met en présence les services déconcentrés de l'État et les services des collectivités territoriales (DRTEFP, DDASS, DDTEFP, les chargés de mission et cellules « Europe » des SGAR, les services des conseils généraux et régionaux, etc.)
- Le dernier niveau est le *partenariat opérationnel* : ici coopèrent les techniciens et les opérateurs des actions (les directions de Plie, les associations gestionnaires, l'AFPA, les directeurs d'agences locales de l'emploi, de missions locales, etc.).

Cependant, sur le terrain concret, les relations entre ces différents niveaux sont variées, de même que les relations entre les acteurs qui les composent. Selon les situations locales, les acteurs ne sont

¹¹⁵ Ainsi, la région Bourgogne avait, au début 1996, présenté un projet de programme régional d'évaluation.

¹¹⁶ Cette structure n'est d'ailleurs pas spécifique du FSE, elle est aisément identifiable dans les politiques de l'emploi et de l'insertion, de la formation professionnelle. Elle a déjà été notée dans le rapport intermédiaire de l'évaluation des Plie du CEE.

pas tous systématiquement impliqués et il n'est pas possible de rendre compte ici de cette diversité. L'espace potentiel du partenariat ne se limite pas, d'ailleurs, au système des acteurs qui connaissent effectivement le FSE : d'autres acteurs pertinents sont éventuellement impliqués sans qu'ils soient concernés directement par des actions co-financées. Enfin, les frontières du programme objectif 3 en région ne sont pas étanches vis-à-vis des actions qui appartiennent aux Docup des objectifs 2 et 5b, de même que les PIC.

On peut cependant distinguer des acteurs de base :

- Préfectures de région (et SGAR) ;
- Services déconcentrés du travail : DRTEFP ;
- Conseils régionaux ;
- Conseils généraux ;
- Communes (en tant que liées à la mesure Plie).

À ce groupe s'adjoignent, plus ou moins étroitement associés, les préfectures de départements, les DDTEFP, la DRIRE, les autres organismes du service public de l'emploi (ANPE, AFPA), les autres services déconcentrés de l'État, les services qui gèrent le RMI, les services déconcentrés de l'Éducation nationale, les organismes consulaires, etc.

Dans le contexte français, ces réseaux d'acteurs sont, depuis longtemps, considérés comme extrêmement enchevêtrés¹¹⁷. Depuis quelques années, des réformes importantes sont venues modifier constamment les modalités de gestion et de fonctionnement de ces systèmes complexes¹¹⁸.

C'est la raison pour laquelle les partenariats FSE objectif 3 en régions ne sont jamais à considérer isolément du contexte général des partenariats du domaine des politiques de l'emploi, l'insertion et la formation professionnelle. Dans cette diversité, l'enquête s'est particulièrement attachée à la structuration des instances de programmation, qui, selon les cas, réunissent plus ou moins largement les partenaires.

SGAR, SERVICES DECONCENTRES DU MINISTERE DU TRAVAIL, ORGANES DE PROGRAMMATION

1 - La variété de structuration du partenariat peut être d'abord approchée par l'analyse des choix en matière de « comités de programmation ».

À notre connaissance, cette instance n'a pas reçu de définition formelle¹¹⁹, bien que de nombreuses circulaires y fassent référence, et, tout récemment, la circulaire du Premier ministre du 12 mai 1998 (relative au renforcement du dispositif de gestion, de suivi et de contrôle des programmes cofinancés par les Fonds structurels européens)¹²⁰. Dans la réalité, on trouve plusieurs configurations de « comités de programmation », allant du comité à compétence générale à l'éclatement en comités sectoriels.

La compétence la plus générale est un cas très minoritaire : elle peut aller jusqu'à la situation où un seul comité de programmation régional est compétent pour tous les objectifs et PIC de la région, incluant donc l'objectif 3. Dans ce cas, le comité examine aussi bien les questions de la mesure 21 que les financements des mesures concernant le conseil régional, les conseils généraux et les Plie. Cela n'exclut pas un fonctionnement avec une « géométrie variable » selon les matières.

À l'inverse, on trouve la situation où, *de facto*, il n'y a pas de véritable comité de programmation de l'objectif 3, mais des réunions *ad hoc*, par matières ou mesures. Une région, par exemple, a fait ce choix dès le début du programme et s'y est tenue : les services de l'État ont constitué autant

¹¹⁷ Voir par exemple le rapport *Relations sociales et emploi* du Commissariat général du Plan (1989), qui comporte des contributions diverses sur le service public de l'emploi. Plus récemment, consulter le rapport annuel de l'Igas de 1996.

¹¹⁸ Voir par exemple Simonin (1998).

¹¹⁹ Cf. la discussion de ce point au premier comité de suivi de 1994.

¹²⁰ Malgré nos demandes, nous n'avons pas encore eu accès aux conclusions du rapport Igas/IGF remis au gouvernement en mars 1997.

d'instances que de mesures, celles qui concernent le conseil général donnant lieu à des comités départementaux, les Plie étant suivis à part, et l'apprentissage dans une autre instance informelle. Ce choix est évidemment étroitement lié à une autre décision du préfet de région (et du SGAR) : c'est celui de l'inclusion de l'objectif 3 du FSE dans une « politique régionale des fonds ». Au moment de notre enquête, ce choix était exceptionnel. On doit d'ailleurs souligner que cette démarche, volontariste et stratégique, ne débouche pas, *ipso facto*, sur la réunion des conditions effectives de possibilité d'une telle stratégie (qu'il n'est pas en notre compétence de traiter).

Il paraît incontestable que le choix d'un comité à compétence générale accroît, pour son pilote principal, mais aussi, potentiellement, pour ses membres, la visibilité générale et l'articulation des interventions structurelles sur le territoire. Il ne s'ensuit pas automatiquement pour autant que cette structuration entraîne un partage réel des orientations stratégiques entre les partenaires (voir ci-après).

Dans les régions enquêtées, ce sont les acteurs principaux qui constituent le noyau des comités de programmation (ou de leurs équivalents fonctionnels plus ou moins éclatés). Bien évidemment, la structuration FSE objectif 3 n'est pas isolable du contexte existant par ailleurs, lequel est toujours marqué, comme il est classique, par le degré plus ou moins fort de coopération politique entre les principales autorités politiques, et, en particulier, entre le préfet de région et le conseil régional.

Les élus politiques les plus importants de la région disposent de leurs propres canaux qui influencent le système de partenariat à l'extérieur des systèmes formels, par le recours direct à la Commission ou au gouvernement.

2 - Le deuxième aspect de la structuration tient aux rôles des services de l'État en région.

On a bénéficié, à ce propos, des analyses d'un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas)¹²¹ et fondé sur des entretiens menés dans les DDTEFP et DRTEFP dans quinze régions, en 1996. Sans être exhaustifs, nos entretiens confirment les observations de ce rapport : si les DRTEFP constituent partout *le pivot de la mise en œuvre*¹²² en région de l'objectif 3 du FSE, l'engagement de la préfecture de région (SGAR) joue également un rôle clef quand elle est active sur ce champ de l'objectif 3 ; sans prétendre à la représentativité, notre analyse montre que ce cas est minoritaire en France.

Là encore, on rencontre deux types extrêmes de configuration : la première dans laquelle le SGAR est étroitement impliqué, en liaison constante avec la DRTEFP ; la seconde, à l'inverse, où les questions de l'objectif 3 sont disjointes du reste des fonds, et « traitées en direct » à la DRTEFP. Sans pouvoir l'affirmer de façon représentative, lors de notre enquête, la seconde situation prévalait. Entre les deux, on trouve un grand nombre de situations intermédiaires où l'implication des services de la préfecture de région varie selon les mesures du Docup objectif 3.

S'agissant des modes internes d'organisation des DRTEFP, le rapport de l'Igas cité montrait que ceux-ci donnaient lieu à des choix contrastés. Quant à lui, le CEE n'a pas *directement* enquêté sur cette question, qui, sous l'angle des « ressources humaines consacrées au programme » avait, un temps, été considérée comme un thème possible d'évaluation de la mise en œuvre. L'impression dominante, cependant, recueillie au fur et à mesure de très nombreux entretiens concordants est celle d'une *surcharge généralisée des personnels des DR*, quelle que soit la forme choisie d'organisation (cette surcharge s'entend par comparaison avec les fonctionnements habituels des services, hors fonds structurels¹²³).

¹²¹ « La gestion du FSE dans les services déconcentrés du ministère du Travail », Igas, mai 1997.

¹²² Ce qui implique à la fois l'instruction des dossiers, la gestion des crédits, la fonction de « centre ressources » notamment pour l'interprétation des règles, et éventuellement, la prise en charge de l'information et de la communication, la participation à la formation dans le domaine.

¹²³ Nos interlocuteurs en région sont d'avis partagé à propos des conséquences de la mise en œuvre de la circulaire du 12 mai 1998 : une part d'entre eux déclare que l'organisation prescrite dans la circulaire est déjà en place et que cela n'aura pas d'effet majeur sur

3 - L'(Les) organe(s) de programmation est(sont) également le lieu où peut passer le lien avec le niveau national du pilotage. Les services du SGAR et de la DRTEFP nous disent souvent qu'ils y « font passer des messages » sur la conduite générale du programme, lors des séances des comités, qui se réunissent en général une, voire deux fois, par an.

2 - Les missions sont techniques, le suivi peu approfondi

Le partenariat a un contenu qui se manifeste par les ordres du jour des organes de la programmation. En général, selon sa compétence plus ou moins élargie, l'organe de programmation a, à son ordre du jour, des dossiers instruits préalablement par la DRTEFP (en coopération avec d'autres services de l'État, éventuellement, par exemple les préfetures de département). Le contenu du partenariat est donc constitué par l'examen des dossiers puis la *décision formalisée en commun* de financer. Évidemment, dans le cas où il n'y a pas de comité de programmation, les décisions sont prises dans des situations bilatérales, et le partenariat de programmation est éclaté.

L'ordre du jour est établi par le partenaire dominant (État, SGAR et DRTEFP) ; il semble très rare qu'il porte sur des actions communes (par exemple, l'information). Comme dans le cas du partenariat national, on ne se trouve donc pas dans une situation où les partenaires rassemblés en région porteraient un programme en commun, dont ils se sentiraient comptables de l'*animation* collective. Le seul acteur qui, parfois, peut occuper le rôle d'animateur sera donc le préfet de région et ses services. Il est, dans ce cas, le pôle d'intégration et de cohérence du programme. Mais le plus souvent, en raison de ce qui a été dit plus haut, cette intégration reste partielle.

LA REPROGRAMMATION EN COURS DE PROGRAMME

L'une des limites de l'enquête du CEE est l'absence d'analyse représentative des modifications intervenues dans la programmation régionale, par rapport au cadre initial arrêté aux débuts du programme objectif 3. Cette analyse supposerait un travail comparatif d'un nombre représentatif de régions, alors que les analyses du CEE ont porté sur l'analyse agrégée des réalisations¹²⁴.

On ne peut donc interpréter ici qu'un matériau très succinct récolté dans la deuxième phase de l'enquête, qui aboutit aux hypothèses suivantes :

- Globalement, en termes de masses financières, les répartitions initiales semblent persister avec un fort degré d'inertie sur la durée, si l'on raisonne à partir des trois principales catégories d'actions financées¹²⁵ (les programmes d'apprentissage, les Plie et les programmes départementaux d'insertion).
- La capacité de modification des répartitions initiales est d'abord liée à la « plasticité » de la masse des programmes du conseil régional : c'est seulement dans le cas où l'enveloppe qui leur était initialement attribuée se révèle manifestement en décalage avec une capacité potentielle de consommation que des marges de manœuvre sont dégagées, qui permettent l'affectation à d'autres dispositifs du conseil régional ou à la création de nouveaux Plie. Dans ces cas, l'arbitrage décisif a lieu entre les services de l'État et ceux du conseil régional. Dans le cas inverse, qui est très majoritaire, cette partie du volet régional connaît la plus grande conformité au schéma initial et les reprogrammations se révèlent marginales. Le Céreq (*op. cit.*, notamment p. 33 et 39-40) note à la fois des pratiques « d'évitement d'un partenariat actif » et la rigidité des programmations initiales.
- Les cofinancements sur les actions d'insertion économique des PDI s'avèrent peu flexibles. Les départements sont inégalement engagés dans le programme et dans sa durée. À cet égard,

le fonctionnement ; une autre y voit au contraire une source potentielle d'engorgement du système, déjà considéré comme trop lourdement enlisé par les procédures.

¹²⁴ Voir le rapport sur les réalisations 1994-96 et le rapport à venir sur les réalisations 1994-97, ainsi que les rapports Plie, PDI et Apprentissage.

¹²⁵ Rappelons qu'aucune investigation n'a été faite sur les actions de formation en alternance, pour des raisons de faisabilité.

l'interprétation de la disposition légale dite des « 20 % »¹²⁶, joue probablement un rôle majeur. Mais, de façon sans doute plus déterminante, l'enquête donne l'impression globale d'une *demande autonome relativement faible* des conseils généraux vis-à-vis des fonds de l'objectif 3¹²⁷.

- Dans tous les cas, les reprogrammations se révèlent tardives. Les indications émanant du comité de suivi national, quant à l'incitation à la réorientation des financements datent de la fin de 1997. Le système ne donne pas lieu à une procédure partenariale d'examen des réalisations régionales à mi-parcours qui déboucherait sur un plan de réorientation concertée au niveau régional. La maîtrise collective de l'allocation des fonds est très limitée.

LE SUIVI

Le suivi ne semble pas faire l'objet d'une maîtrise concertée entre les partenaires présents à la programmation. Il faut insister ici sur l'éclatement des systèmes d'information. La seule procédure stable et effective de suivi passe par l'établissement régulier des « demandes de soldes » instruites par les services de la DRTEFP. Ceux-ci utilisent l'outil de la circulaire initiale (circulaire CDE n° 95-18 du 18 avril 1995 relative au fonds social européen)¹²⁸, qui est largement inadaptée.

Des investigations qualitatives approfondies sur quelques études de cas permettent d'établir les points suivants :

- *Concernant les dépenses totales ou coûts associés aux actions*, les documents échangés entre les collectivités territoriales et la DRTEFP pour le paiement final FSE retracent les différents financements, le coût total et les différentes contributions, publiques et privées. Ces documents sont établis dans la logique des « contreparties ». Il est difficile de passer de ces documents à des comptes rendus des actions ou, encore plus, à des rapports d'activité des structures. C'est ce qui fait dire à l'ensemble de nos interlocuteurs des DRTEFP que la validation de ce suivi est très globale, chacune des autorités certifiant, pour sa part, les actions qui relèvent d'elle.

- Les systèmes d'information qui permettent le suivi des actions sont cloisonnés car construits par chaque autorité pour ses besoins propres de gestion ; ils ne sont pas homogènes et ils posent partout des problèmes d'agrégation. La principale raison de cet état de fait tient à la répartition des compétences entre les différentes autorités. Les processus de décision, de programmation, les rythmes propres à chacun des financeurs, les temporalités sont différentes. L'analyse détaillée des éléments réalisés est donc toujours difficile. L'inconvénient de ces écarts est qu'il n'est pas aisé de comparer avec les mêmes caractéristiques d'efficience plusieurs actions hétérogènes.

- *Concernant les indicateurs unitaires d'efficience* (coût par bénéficiaire, coût par heure, etc.), les documents que la DRTEFP doit synthétiser portent sur des actions trop hétérogènes et les conventions de calcul sont différentes. De tels indicateurs, pertinents, ne peuvent donc être produits sauf étude approfondie.

- *Concernant le nombre de bénéficiaires des actions*, les chiffres affichés aux différentes étapes de la chaîne d'information souffrent de variations, dont la part essentielle tient sans doute aux conventions de financement, à la période de référence choisie, et au fait que les bénéficiaires peuvent être présents dans les actions plusieurs années civiles. Les effectifs présents au début, les flux et les effectifs présents à la fin de l'action ne sont pas clairement identifiés. Il peut arriver par ailleurs que le financement FSE soit ciblé sur une partie de l'action, alors que le compte rendu de l'action est global.

¹²⁶ Voir plus loin la discussion de ce point dans la section consacrée aux règles, et en particulier la norme communautaire de l'additionnalité.

¹²⁷ Dans sa contribution « Les départements force de proposition, Europe, APCI, 1997 », l'APCI a recommandé « la mise en place au niveau régional d'un dispositif permettant d'une part, le suivi financier des opérations liées aux fonds structurels et d'autre part, d'identifier la provenance des contreparties financières publiques ». On peut interpréter cette recommandation, qui dépasse le champ de l'objectif 3 du FSE, comme un signe de la difficulté des conseils généraux à se positionner collectivement et individuellement dans l'usage des fonds du FSE.

¹²⁸ Nous reviendrons sur ce point avec l'examen de la question des circuits financiers.

- Les indicateurs qui permettent d'aborder l'efficacité des actions sont hétérogènes. Ils ne font pas, à notre connaissance, l'objet de concertation dans les organes de programmation. Les typologies utilisées ne sont pas parfaitement homogènes. Par exemple, le terme « sorties positives » peut prendre, selon les cas, plusieurs interprétations¹²⁹. Rares sont les analyses qui croisent ces éléments avec les caractéristiques de statut des bénéficiaires.

D'après les données de notre enquête, encore une fois entachée de limites, nous n'avons donc pas observé de partenariat spécifique à propos du suivi dans les régions.

3 - Conscience partagée d'objectifs communs

4 - Mode de régulation et d'évaluation en commun (une intégration problématique et rare)

Le partenariat en région comporte donc un contenu principal de programmation. Il est fortement marqué par les relations bilatérales entre les services de l'État et les autres partenaires financeurs. L'acteur régulateur est donc l'État. Il est le seul à pouvoir éventuellement se construire, *dans le meilleur des cas*, une appréciation sur la cohérence du programme en région, et, au-delà, sur l'articulation de ce programme objectif 3 avec les autres politiques du domaine. Ce cas est exceptionnel. Il ne débouche pas automatiquement sur une action « d'animation » du programme de l'objectif 3.

Aux côtés de l'État, le conseil régional est le principal acteur, mais il ne participe pas à la construction de cette éventuelle cohérence. Les autres acteurs occupent des positions beaucoup plus marginales.

On retrouve ici un constat extrêmement répandu chez les acteurs interrogés par le CEE ou par les autres chercheurs participant à l'évaluation¹³⁰. Ceux-ci parlent spontanément d'un « déficit d'animation » du programme objectif 3. Comment prendre en compte cette représentation « spontanée » ? De leur point de vue, cette appréciation est fortement normative : ils apprécient la « politique du FSE » en référence à leurs catégories habituelles de représentation, celles des politiques nationales qu'ils mettent en œuvre et ils « regrettent » un manque, qu'ils traduisent également souvent en disant qu'il y a « absence de lisibilité » du programme, ou encore en regrettant que le FSE soit purement un « instrument financier¹³¹ ». Ils trouvent extrêmement ardu de penser alors en termes de « valeur ajoutée ».

Il s'agit de bien situer ce « déficit ressenti » : est-ce à dire qu'une amélioration du programme serait attendue et possible si ses responsables décidaient de prendre en charge, de formaliser une dimension « animation » ? Est-ce à dire au contraire qu'il s'agit d'une caractéristique inévitable d'un programme à gestion nationale, dont le seul acteur potentiellement en mesure de lui insuffler une dimension « animation » est l'État central, par construction ? Est-ce à dire que l'apparition, dans la conscience des acteurs, d'une « valeur ajoutée » nécessite comme pré-condition une autre manière de gérer, piloter et animer le programme ? À supposer que ce choix soit pertinent, et qu'il soit fait, il

¹²⁹ Selon que l'on rapporte les sorties « positives » à la totalité du public accueilli (stock initial de l'année plus entrées en cours d'année) ou que l'on raisonne sur les résultats des personnes sorties de l'action dans l'année, les résultats sont très différents. Actuellement, la plupart des documents consultés ne permettent pas cette distinction.

¹³⁰ Le laboratoire Craps de l'université de Lille, le cabinet Dubouchet, notamment (voir plus loin). Dans le rapport Dubouchet (voir bibliographie), les avis des opérateurs vont plutôt dans le sens de dire que le partenariat a du mal à s'instaurer (voire, n'existe pas ou est par principe conflictuel). On peut y voir un signe que ces acteurs souhaiteraient plus de mise en commun au niveau régional pour faire exister une politique ayant des caractères territorialisés particuliers, y compris en souhaitant établir des liens entre les différents segments d'intervention de l'objectif 3 dans le Docup. En ce sens la possibilité d'une construction locale de politique « objectif 3 » serait liée expressément par eux à ce partenariat. Le souhait de ces partenariats doit cependant être interprété au regard des représentations du partenariat en général : est-ce le besoin général d'améliorer le partenariat qui transparaît dans les entretiens ou la mention d'un partenariat européen particulier ? Le souhait d'un partenariat européen est-il à interpréter comme une ouverture recherchée vis-à-vis de la situation habituelle qui fait que ce partenariat, comme le rappelle par exemple le rapport annuel de l'Igas (1996) en matière d'insertion, connaît des difficultés structurelles ?

¹³¹ Voir, citée plus haut la déclaration de Mme Quintin, de la Commission (DG V), sur l'importance de la « valeur ajoutée » au comité de suivi de novembre 1994.

resterait à aborder la question problématique de la possibilité d'existence d'un *référentiel normatif propre* au FSE. Nous reviendrons sur ce point plus loin.

L'ÉVALUATION

C'est sans doute dans le domaine de l'évaluation qu'on peut identifier, au niveau régional, l'existence, certes partielle, d'une prise en charge véritablement coopérative du programme. Toutefois, elle ne porte que sur un cas très limité (qui peut cependant déboucher ultérieurement sur des effets plus structurants), celui de l'évaluation régionale des Plie. Alors qu'aucune région n'a finalement, à l'heure actuelle, mis en place de programme transversal d'évaluation du volet régional, la presque totalité d'entre elles se sont finalement engagées dans le montage d'une évaluation régionale des Plie. Ce point a fait l'objet d'un rapport du CEE¹³².

Les partenaires de l'évaluation des Plie

Le niveau régional s'est vu confier la tâche de mettre en place un dispositif régional d'évaluation des Plie, dans un esprit de coordination avec l'échelon départemental (ce dernier ayant la mission de suivre et d'accompagner les Plie). Les attendus de l'évaluation se situent à trois niveaux :

- Au niveau des Plie, l'évaluation doit fournir une vision d'ensemble des activités du Plie et en apprécier la cohérence et l'efficacité.
- Au niveau des services déconcentrés de l'État et de l'État lui-même, il s'agit de « dresser un bilan régional des Plie, de repérer les modes d'organisation choisis par chaque Plie et d'en apprécier l'efficacité globale ».
- Au niveau du comité de suivi de l'objectif 3, l'évaluation doit faire la synthèse de la situation des Plie au niveau national et en dégager les principaux effets.

La circulaire précise que « pour que l'évaluation soit l'occasion d'une réflexion partagée sur les Plie, elle devra être conduite par un comité de pilotage régional dont il vous appartient de définir avec vos partenaires la composition et le rôle ». Ce comité incorpore différents acteurs selon les régions, même si on peut définir un noyau dur.

Composition des comités de pilotage* Pourcentages de participation par types d'acteurs

Préfectures - de région - de département	56 %
SGAR	25 %
DRTEFP	90 %
DDTEFP	56 %
Conseil régional	50 %
Conseil général	75 %
Élus, mairie	38 %
Représentants des Plie - Directeurs - Présidents - Autres	80 %
DRASS	20 %
DDASS	20 %
Trésorerie Générale	13 %
Mission Ville	5 %
DRE	13 %
CSE	20 %

* Dix-huit régions ont mis en œuvre une évaluation régionale. L'information n'est pas toujours homogène selon les régions.

¹³² Rapport de juin 1999.

Il convient de noter, à l'instar du rapport sur l'évaluation des Plie publié en 1998, que le comité de pilotage est le lieu de construction de la légitimité politique mais qu'il se double dans près de la moitié des régions, d'une instance (cellule) technique. La composition varie peu si ce n'est qu'elle est resserrée sur les partenaires les plus fréquents et qu'elle inclut parfois en plus les directeurs de Plie.

5 - Un partenariat non spécifique (histoire et contexte)

Globalement, le partenariat régional de l'objectif 3 du FSE apparaît comme une « déclinaison » particulière des systèmes existants dans la région. Il y a un très grand consensus des personnes interrogées, quelle que soit leur institution d'appartenance, pour penser qu'il n'y pas de caractères spécifiques à ce type de partenariat, si l'on fait abstraction des procédures particulières aux fonds structurels.

En second lieu, nos interlocuteurs établissent également de manière très majoritaire un jugement comparatif avec les comités de suivi des objectifs 2 et 5b en région : ils évaluent les seconds comme beaucoup plus porteurs de contenus et de valeur ajoutée en coopération.

6 - Un partenariat inégalitaire de programmation

Le partenariat en région de l'objectif 3 apparaît comme très inégalement structuré sur le territoire. Ses missions, à l'exception de l'évaluation des Plie (éventuellement porteuse d'effets futurs structurants¹³³), sont limitées à la programmation, et, le plus souvent, il ne s'agit pas de la programmation régionale dans son ensemble.

Les partenaires dans ce cadre sont fort inégaux. Les services de l'État, quand ils le choisissent, peuvent se mettre en position de construire une stratégie régionale de l'objectif 3, mais ils sont les seuls à détenir les ressources pour le faire. Les seuls aussi à pouvoir envisager, à l'heure actuelle, une éventuelle « animation » du programme. Encore faut-il assortir ce constat d'une restriction : l'implication des services de l'État est extrêmement diverse et les contradictions ou cloisonnements entre les services sont courants.

Les autres partenaires sont secondaires. Certains sont même marginalisés.

Enfin, les opérateurs finals, ceux qui sont en contact avec les bénéficiaires des politiques de l'emploi, sont extrêmement lointains par rapport au partenariat de l'objectif 3 du FSE. Il n'est pas sûr que cette situation soit propre à l'objectif 3 : pour eux, la « visibilité » ou la « lisibilité » du FSE reste un espoir lointain.

7 - La dimension politique

Notre enquête sur la mise en œuvre n'a pas pour objet principal d'interroger les effets du partenariat en région sous l'angle de la recomposition politique des acteurs en France. Nous pouvons simplement mettre en perspective notre matériau empirique avec des observations venues d'autres analyses¹³⁴.

Pour Andy Smith, par exemple, les fonds structurels renforcent la recomposition politique non pas d'un échelon territorial mais des territoires. Les interventions communautaires auraient ainsi contribué à une recomposition des réseaux d'acteurs en ajoutant une variable supplémentaire à la décen-

¹³³ Il y a clairement, sur ce cas comme sur d'autres, un effet d'acculturation aux techniques et méthodes de l'évaluation, à ses modes de catégorisation des effets, etc. Ceci n'est qu'un cas particulier d'un mouvement beaucoup plus englobant (voir à ce propos la contribution d'Eric Monnier [C3E] à la conférence de Séville sur les fonds structurels, en 1998).

¹³⁴ Voir le rapport déjà cité du Cervel (IEP de Bordeaux), les travaux de A. Smith et de P. Duran.

tralisation. Ces interventions appuieraient les territoires capables de profiter des marges d'autonomie.

1.4. L'effet du partenariat sur les réalisations, l'efficacité et l'efficience (hypothèses qualitatives)

Le constat global, qui se dégage de l'examen des différents niveaux du partenariat que nous avons découpés analytiquement, est celui d'un partenariat « faible » en contenu, dans lequel le rôle de l'État est déterminant, alors même que les collectivités territoriales bénéficient de façon tout à fait notable des cofinancements. Le poids des attributions de compétence (de l'État et des collectivités territoriales) quant à l'emploi et à la lutte contre le chômage explique évidemment ce constat. Toutefois, de fait, les actions cofinancées par le FSE portent aussi sur des compétences qui se croisent et qui, potentiellement, pourraient être gérées avec des systèmes de coopération plus riches. Le FSE révèle plus l'existant qu'il ne parvient à le transformer.

Ce partenariat est fortement contraint par l'interprétation, dans le sein des fonctionnements politico-administratifs français, des normes communautaires. Il garde une forte connotation formaliste et les décisions et arbitrages ultimes sont réalisés en dehors des cadres formels, sur le plan politique. Les conditions d'une interprétation managériale du partenariat (pour la recherche d'une meilleure efficacité et efficience) sont difficilement réunies, d'autant plus que le FSE de l'objectif 3 reste sans orientation normative précise, et qu'il est ainsi, spontanément, happé par une logique administrative instrumentalisante.

Comment juger des conséquences de cette situation sur le plan général des réalisations, de l'efficacité, de l'efficience et de l'impact du programme de l'objectif 3 du FSE sur la période ? Les conséquences ne sont pas mécaniques. Assurément, elles ne pourraient aujourd'hui pas être strictement modélisées de façon causale¹³⁵.

1 - Tout se passe comme si le « poids des origines » (déficit du partenariat initial lors de la négociation du Dop) persiste à influencer le partenariat aux différents niveaux. L'absence de la rationalité coopérative de départ pèse certainement sur les potentialités de coopération par la suite, sans toutefois qu'on puisse lui attribuer un poids décisif face au contexte institutionnel « hors FSE ».

2 - Les fonctionnements des systèmes nationaux restent dominants sans que le « partenariat FSE » vienne les infléchir de façon notable. Régulation en commun et projets partagés ne sont pas présents en général. Les problèmes d'organisation (*management*) et les problèmes politiques locaux ne sont pas fondamentalement modifiés par l'introduction de la variable « objectif 3 du FSE ». Là aussi, ces questions ont fait l'objet de constats généraux en France¹³⁶.

3 - Il y a un écart entre les injonctions partenariales de la Commission, leur relais par les instructions régulières de l'État et la réalité de terrain (cet écart n'est pas sans lien avec la surcharge des services de l'État qui gèrent le programme - département FSE et services des directions régionales).

4 - L'articulation entre pilotage national et partenariat régional est ténue.

5 - L'une des limites du partenariat ainsi constitué autour de l'objectif 3 est précisément qu'il ne parvient pas à surmonter ce qui est vécu comme lourdeur de procédure, envahissement par les contraintes de gestion, etc. (qu'elles viennent de la Commission, de l'État, etc.).

6 - Ce partenariat limité est préjudiciable à l'efficacité organisationnelle. On ne peut pas en tirer de conséquences sur l'efficacité individuelle des actions pour les publics bénéficiaires.

¹³⁵ Voir notre réflexion sur le cas des Plie à ce sujet.

¹³⁶ Voir par exemple le rapport annuel de l'Igas de 1996.

7 - Les potentialités d'évaluation partenariale, telles qu'illustrées par le cas des Plie, restent relativement marginales dans l'ensemble du programme. Le suivi partenarial est certainement une étape préalable à constituer de façon maîtrisée.

2. LES RÈGLES DU PROGRAMME OBJECTIF 3

Comme il a été rappelé dans la première partie, le rôle des règles et des normes est apparu au comité de pilotage, sur proposition du CEE, comme un thème important de l'évaluation de la mise en œuvre. On partait ici d'une prise en compte des déclarations *spontanées* des acteurs du programme, recueillies dans la première phase d'entretiens menés par le CEE, qu'elles émanent des personnes interrogées dans les départements ministériels (volet national) ou dans les régions (différents acteurs du volet régional du programme). En revanche, ces avis sur les règles et normes du programme n'étaient pas pleinement partagés par les agents du département FSE du ministère du Travail, ni par ceux des administrateurs des services centraux de l'État qui avaient acquis une longue familiarité avec les programmes des fonds structurels.

Méthodes et validité

Une analyse thématique sur ce sujet a été menée par le laboratoire Craps de l'Université de Lille 2, choisi par le comité de pilotage de l'évaluation parmi deux réponses à un appel d'offres restreint¹³⁷. Le laboratoire a remis son rapport en 1998¹³⁸. Celui-ci a été diffusé largement après l'accord du comité de suivi ; sa diffusion a toutefois été accompagnée de réserves du comité de pilotage¹³⁹.

Des enquêtes complémentaires permettent de contextualiser les principales conclusions issues de ce rapport, de les valider largement et de les enrichir, à la lumière de l'ensemble du matériau recueilli par le CEE.

L'ensemble de l'enquête permet, sans produire une analyse représentative et systématique de toutes les règles, de leur appréciation, connaissance et mise en œuvre par tous les types d'acteurs du programme, de présenter une appréciation qualitative valide du rôle des règles sur les réalisations, l'efficacité et l'impact du programme.

2.1. La notion de règles retenue

L'analyse a privilégié les règles juridiques, sans se limiter aux règles formalisées par le droit, qui, cependant, constituent l'objet central de l'enquête. Ce choix n'était pas le seul possible car il existe bien d'autres approches des règles de mise en œuvre dans les politiques publiques, que nous n'aborderons pas. L'interprétation que nous donnerons ici de l'usage des règles de droit n'est pas limitée à leur contenu juridique normatif, mais doit s'inspirer de la sociologie.

Le Craps a noté que les règles pertinentes dans le cadre de la problématique juridique ne se limitaient pas aux « règles communautaires ». En fait, il y a trois types de règles qui sont en jeu¹⁴⁰ :

¹³⁷ L'autre proposition émanait du laboratoire Cervel (IEP de Bordeaux) ; le comité de pilotage s'est prononcé le 12 mars 1997.

¹³⁸ « L'application des règles et l'impact du contrôle dans la mise en œuvre de l'objectif 3 du Fonds social européen », Craps, version finale d'août 1998, Université de Lille.

¹³⁹ Selon celui-ci, il existait un écart entre ses attentes et les résultats, tenant en partie à la difficulté d'accès aux matériaux empiriques résultant des contrôles, mais aussi aux méthodes de l'étude (comité du 4 novembre 1998).

¹⁴⁰ Craps, *op. cit.*, p. 6 à 9.

- Le petit nombre des normes juridiques issues des règlements communautaires (que nous avons analysées dans leurs grandes lignes en première partie) ; ces normes constituent l'ossature juridique de la mise en œuvre, du point de vue de la Commission.
- L'ensemble complexe des normes juridiques de droit français qui sont valides dans le champ des politiques et dispositifs cofinancés par le FSE objectif 3.
- Les « règles secondaires »¹⁴¹, enfin, qui naissent dans le processus même de la mise en œuvre et qui correspondent aussi bien à la nécessité de l'interprétation des règles formelles, qu'à la contrainte de faire coexister les règles communautaires et les règles de droit français.

C'est vis-à-vis de ce triple niveau de règles qu'il faut apprécier le rôle des appuis normatifs juridiques dans le programme.

2.2. Les enseignements principaux de l'enquête

2.2.1. L'hypothèse de la complexité est récusée

Une première conclusion de l'analyse du CEE, qui étend le constat du Craps, est celle du caractère à la fois trompeur et stratégique de la qualification de « complexité »¹⁴² attribuée par les acteurs aux « règles du FSE ».

Cette qualification ne repose, à l'analyse, sur aucun fondement. Les règles communautaires ne sont nullement plus complexes que les règles du code du Travail qui président à la mise en œuvre de nombre d'actions cofinancées par le FSE de l'objectif 3. Il faut donc rechercher dans « la complexité » attribuée aux règles du FSE des raisons dans l'attitude des acteurs. Ceux-ci les trouvent contraignantes, ils les décrivent comme mal connues, ils manifestent parfois même une hostilité à leur égard. Cette attitude est de façade (les agents se protègent contre un droit étranger à leur pratique en le dénigrant, ils donnent une dénomination standardisée à l'inévitable difficulté d'intégrer droit français et droit communautaire) et elle est stratégique (sous couvert de la dénonciation de la complexité, ils protègent leur pouvoir d'interprétation et de jeu avec la règle).

2.2.2. Une méconnaissance des règles communautaires par certains acteurs

La plupart des agents de l'État et des conseils régionaux maîtrisent bien les règles communautaires, des règlements communautaires au Docup. Ils participent à la création des règles secondaires. Chez les autres acteurs du programme, la connaissance est moins assurée ; il est moins rare de rencontrer des gestionnaires de crédits ou, encore plus fréquemment, des opérateurs locaux, qui n'ont pas de connaissance directe des règlements des fonds structurels. Cette situation traduit une diffusion encore insuffisante des règles communautaires, malgré l'apprentissage progressif enregistré depuis le début du programme.

Face aux règles, persistent donc des inégalités entre les niveaux d'acteurs considérés. Ces inégalités sont sans doute les plus fortes parmi les opérateurs finals d'actions d'insertion et d'emploi.

Par ailleurs, bien que les services de la Commission¹⁴³ contestent cette analyse, les constats convergent chez les acteurs régionaux et locaux sur le fait que la sévérité d'application des normes communautaires est récente, ce qui a pu longtemps permettre à certains de ne pas trop se préoccuper des règlements, dans le cadre du programme précédent.

¹⁴¹ Notion empruntée à celle de « normes secondaires d'application » de P. Lascoumes.

¹⁴² Cette conclusion permet aussi de réinterpréter les conclusions du rapport Dubouchet sur les « représentations et attentes des acteurs », dont nous parlerons plus loin (voir bibliographie).

¹⁴³ Voir par exemple la note adressée au CEE par le responsable du programme FSE à la DG XX à propos du rapport Craps (note de 1999, faisant suite à une réunion de travail le 19-11-1998) : « Il ne semble exister aucune preuve matérielle pour affirmer qu'avant 1994 la Commission était peu exigeante sur l'application des règles et qu'après cette date, elle est devenue plus exigeante ».

2.2.3. Des zones importantes d'interprétation. Les notions juridiques floues

Le droit communautaire est marqué par la très grande généralité de ses principes, qui laissent un large champ à l'interprétation : le fait qu'il ait fallu attendre avril 1997 pour que les fiches SEM 2000 soient, rétrospectivement, incorporées à la réglementation, en est un signe.

Des juristes ont caractérisé les notions juridiques communautaires comme « notions floues » (M. Delmas Marty)¹⁴⁴ qui permettent d'assurer la compatibilité de normes issues d'ordres juridiques différents.

Les enquêtes du CEE permettent d'illustrer particulièrement ce point, en détail à propos de la notion d'*additionnalité*.

L'additionnalité : un exemple typique de notion floue et ses usages

La question de l'*additionnalité* constitue un exemple particulièrement éclairant de l'importance de la question des règles dans la mise en œuvre du FSE objectif 3. On peut penser qu'elle concerne, plus largement, l'ensemble des fonds structurels.

Une analyse juridique détaillée de l'application du principe d'*additionnalité* serait fort utile à conduire. Elle devrait, pour être intéressante, prendre en compte non seulement l'*additionnalité stricto sensu*, mais aussi les usages de la référence à ce principe, qui, tout en l'invoquant directement ou indirectement, n'en relèvent pas. Les éléments présentés ci-après constituent un début d'étude de cas dont on voudra bien excuser les éventuelles erreurs d'interprétation juridique, le CEE n'ayant pas d'expertise en droit communautaire ni en droit public. Cette étude de cas met en lumière l'intérêt de prendre en compte les usages variés et, toujours stratégiques, du droit par les acteurs, dans le cadre de l'application d'une « notion communautaire floue ».

La notion formelle

La définition du principe de l'*additionnalité* prend sa source dans l'article 9 du règlement 2082/93, qui dispose que les crédits du FSE « ne peuvent se substituer aux dépenses structurelles publiques ou assimilables de l'État membre dans l'ensemble des territoires éligibles à un objectif ». Le Docup de l'objectif 3 du FSE, pour sa part, précise que la vérification de cette *additionnalité* doit se faire de manière globale s'agissant des crédits de l'objectif 3 et 4 réunis au plan national [p. 39].

C'est une conception de l'*additionnalité* qui est présentée aux préfets de région dans la circulaire du Premier ministre (Datar) concernant les objectifs 2 et 5 b, de février 1994, que nous avons déjà utilisée en analysant le partenariat. Dans son annexe (1bis, p. 6), elle dispose que : « il a été décidé que la vérification de l'*additionnalité* pour la génération 1994-1998 des fonds structurels européens se ferait au niveau national et par objectif » (il n'est pas fait mention des objectifs 3 et 4, puisque la circulaire concerne les objectifs régionalisés). Alors que des questions avaient commencé de se poser à propos de l'interprétation du principe, pendant la mise en œuvre du programme objectif 3, le comité de suivi du 16 novembre 1995 est intervenu sur le sujet.

D'emblée, la question était posée de savoir à *quel niveau* le principe de l'*additionnalité* devait recevoir une vérification.

Lors du comité de suivi en question¹⁴⁵, un représentant d'un service déconcentré alléguait qu'un contrôle communautaire avait été fait sur un CFA, sur la base d'une *additionnalité* vérifiée au niveau du CFA. Il lui semblait que cette application était erronée et qu'au contraire, il fallait apprécier l'*additionnalité* « au niveau global sur l'ensemble de l'apprentissage régional ». Cet agent contrastait donc deux niveaux, le niveau d'une mesure (apprentissage en région) et le niveau d'une action (le CFA) relevant de cette mesure, pour privilégier le premier niveau. Soit par méconnaissance, soit par « création d'une règle secondaire » à usage local, il laissait de côté le niveau officiel de vérification (prévu par le Docup). Le représentant du département FSE écarta toute ambiguïté d'interprétation en rappelant que « juridiquement, elle se vérifie globalement au niveau d'un programme par rapport à l'ensemble des dépenses éligibles, publiques, nationales ». Comme on le verra ci-après, il assortit cependant sa réponse d'une exhortation à vérifier le maintien du niveau de dépenses à un niveau inférieur, tout en distinguant clairement cette opération de la question de l'*additionnalité* : « pour prouver au moins un maintien du niveau des dépenses chaque année, voire une augmentation, il faut répercuter cet impératif d'*additionnalité* sur les différents bénéficiaires. Par ailleurs, plusieurs fiches mesures du Docup indiquent que l'on s'engage à déve-

¹⁴⁴ Craps, *op. cit.*, p. 30.

¹⁴⁵ Pour ce qui suit, voir le compte rendu du comité de suivi de novembre 1995.

lopper l'activité, quantitativement et/ou qualitativement, d'une année sur l'autre et c'est souvent ce point-là qui est à vérifier. Il ne s'agit pas du principe d'additionnalité, mais du respect d'un engagement pris dans le Docup ».

Des usages stratégiques d'une norme secondaire d'application dérivée de l'additionnalité, mais qui n'est pas l'additionnalité

Dans l'enquête du CEE, un phénomène apparaît clairement à propos de l'additionnalité qui s'apparente à un « usage sauvage » de la notion. Tout se passe comme si les acteurs s'appuyaient sur le principe, qu'ils en connaissent ou non la signification formelle, pour des usages stratégiques dans le sens de ce qui peut être interprété comme « leur intérêt instrumental ».

Il n'y a aucune raison de penser que les services de la Commission s'abstiendraient complètement d'un tel usage.

Ainsi, en liaison avec la vérification du principe, lors de la négociation du Docup, ils ont été amenés à demander aux services de l'État des tableaux par mesure et par année. De même, plusieurs acteurs interprètent les contrôles qu'ils ont vécus à la lumière de ce qu'ils considèrent comme des « vérifications de l'additionnalité » à leur niveau. S'il ne s'agit évidemment pas d'additionnalité au sens strict, n'y a-t-il pas, de la part des services de contrôle, référence à d'autres principes qui ne sont pas connus des acteurs contrôlés ? Un autre exemple peut également être trouvé dans la position prise par la Commission à propos de l'interprétation des règles concernant le financement des actions d'insertion économique des PDI. Saisi par le département FSE sur la base d'une interprétation de l'additionnalité (lettre du 3/3/95, voir ci-après), la Commission a, dans deux réponses successives¹⁴⁶ au ministère, évité de répondre sur l'additionnalité *stricto sensu*, pour se limiter à soutenir (tactiquement) la position du ministère français quant aux dispositions à appliquer en matière de PDI¹⁴⁷, tout en n'ayant manifestement pas poursuivi le but d'éclaircir le débat sur l'additionnalité. La Commission, à l'issue de cette interrogation demande à l'État de « faire respecter les 20 % sur une base annuelle ». On peut penser qu'on est, dans ce domaine, dans le cadre de la création de « normes secondaires » qui peuvent donner lieu à des jeux stratégiques divers, en raison de l'insuffisance substantielle de la notion d'additionnalité, trop générale.

L'incertitude des notions est donc structurellement sans doute inévitable, mais une analyse détaillée de la mise en œuvre permet d'en repérer les traces.

Lors de l'interrogation à propos des conditions d'application du Docup concernant la mesure 14 (actions d'insertion économique des PDI), une telle situation s'est présentée, qui a amené le département FSE à utiliser plusieurs interprétations successives de l'additionnalité. Interrogeant la Commission, celui-ci, pose la question¹⁴⁸ : « le FSE peut-il contribuer au financement de telles actions d'insertion professionnelle inscrites dans les PDI au titre de l'obligation légale et participer ainsi aux dépenses obligatoires des conseils généraux ? Le respect du principe d'additionnalité, c'est-à-dire le maintien d'une année sur l'autre des dépenses des conseils généraux pour les actions d'insertion professionnelle, serait en tout état de cause garanti ». Il s'agit là d'une interprétation du niveau de vérification de l'additionnalité formellement différente de celle présentée au comité de suivi de novembre 1995.

De même, dans sa lettre au président de l'APCG du 9 mai 1995, revenant sur la même question, le cabinet du ministre utilise encore une autre formulation : « le principe d'additionnalité exige simplement le maintien, au moins, ou l'augmentation au mieux, du niveau des dépenses publiques, ici des dépenses d'insertion des conseils généraux, d'une année sur l'autre ». Il en tire la conclusion que « le principe d'additionnalité peut être respecté par un conseil général s'il a dépensé davantage en insertion au cours de l'année qu'au cours de l'année précédente, même si son niveau de dépenses reste inférieur à l'obligation légale ».

C'est une argumentation de même type qui est présentée par le représentant du ministère du Travail au comité de suivi de novembre 1995 : « l'obligation de dépenser les 20 % inscrits au budget du conseil général sur l'insertion, avant de pouvoir bénéficier du FSE, reste une exigence de la Commission européenne, car il serait anormal que les crédits européens se substituent à une obligation légale nationale. Cependant la Commission a accepté que l'on substitue à l'approche d'un contrôle comptable préalable un *a priori* de confiance et une approche de programmation. Il est donc demandé aux CG (...) de programmer l'utilisation des crédits inscrits dans leurs budgets, pour l'ensemble du champ de l'insertion. Il leur est également demandé de distinguer un sous-programme cofinancé par le FSE (concernant les actions d'insertion par l'économie pour les publics touchant le RMI) sur la base du Docup, montrant que l'utilisation de la totalité des 20 % de l'obligation légale est bien programmée sur l'ensemble des champs de l'insertion ; la vérification sera faite *a posteriori* ».

¹⁴⁶ Lettre du 16 mars 1995 du chef d'unité V/B/1 au ministère du Travail et lettre du même au même du 27 mars 1995.

¹⁴⁷ La lettre du 16 mars manifeste une certaine méconnaissance du droit français et des institutions en cause. Elle fait référence à la nécessité « d'augmenter les budgets des conseils régionaux au-delà de l'obligation légale », ce qui vise manifestement les conseils généraux. D'autre part, elle indique : « il a été constaté par mes services que dans plusieurs cas, l'enveloppe prévue dans la législation nationale n'a pas été complètement utilisée », ce qui pourrait laisser penser qu'il y a, dans l'esprit du rédacteur confusion entre l'inscription légale des crédits et leur dépense effective. Cette interprétation erronée semble corroborée par la lettre du 27 mars, qui, cette fois, « s'étonne du non-respect des obligations légales ».

¹⁴⁸ Lettre du ministère du Travail au directeur du FSE du 3 mars 1995.

Ces versions successives de l'argumentation montrent bien que la présence d'une norme générale d'additionnalité, à vérification prévue au niveau national, ne suffit pas à régler les questions d'intégration dans le système de normes nationales. Une telle norme autorise donc un jeu et débouche sur des négociations d'une « norme secondaire » dont la teneur n'est pas fixée à l'avance, et qui peut changer en fonction des pressions exercées par l'un ou l'autre des acteurs.

Cette situation débouche sur la question difficile de la cohérence des références juridiques nationales et communautaires dans les cas éventuels de demandes de remboursement et de contentieux. On peut se demander si les dispositions légales pertinentes sont bien connues des acteurs dans un tel cas. Ainsi, à titre d'exemple rencontré lors de l'enquête du CEE, lors d'un contrôle effectué par les services de contrôle français auprès des services d'un conseil général, on a noté que la base juridique invoquée était l'article 9 du règlement, au motif que l'additionnalité emportait avec elle la réalisation de l'obligation légale en termes de consommation des crédits, ce qui, manifestement pose le problème de la dualité des normes, et secondairement la question de la distinction entre l'obligation de dépenses et celle d'inscription budgétaire.

Signalons enfin le caractère délicat de la procédure de vérification de l'additionnalité dans un programme qui englobe un très grand nombre de mesures et d'actions différentes, qui entraîne notamment des adaptations internes entre les différentes lignes de dépenses des départements ministériels, mais aussi entre les différentes masses de dépenses des différents niveaux de gouvernement.



2.2.4. Des problèmes de normes inadaptées : l'incertitude quant aux « contreparties »¹⁴⁹

Normes méconnues, normes floues réclament un important travail d'interprétation, les règles du FSE ne ressortent pas comme inadaptées en général, selon l'enquête du Craps. Il y a quelques exceptions à cette situation. La plus importante à notre avis est celle que les acteurs désignent couramment comme « les contreparties », c'est-à-dire en fait les fonds publics qui servent de base à l'établissement des références de cofinancement. Dans la première phase du programme, une intense activité a dû être mobilisée par les différents acteurs pour établir quels étaient les cofinancements mobilisables au titre du FSE. L'un des problèmes cruciaux était pour eux de savoir si certains dispositifs nationaux étaient susceptibles d'entrer dans des montages locaux de cofinancement d'actions, sans préjudice d'une autre mobilisation nationale éventuelle. À notre connaissance, il a fallu attendre assez tard dans le programme pour qu'un document, d'ailleurs apparemment non formellement diffusé, soit établi, qui donnât la « liste des dispositifs et/ou actions bénéficiant d'un cofinancement FSE au plan national ». L'application des règles concernant la recevabilité de ces « contreparties » est diverse sur le territoire dans plusieurs cas, qu'il s'agisse de la prise en compte de certains dispositifs qui ne figurent pas dans cette liste (les stages Sife, par exemple, pour les chômeurs de longue durée) ou qu'il s'agisse de l'association de cofinancements émanant de plusieurs collectivités locales (par exemple, des fonds régionaux ou des communes dans le cas des actions d'insertion économique des PDI).

2.2.5. Stratèges et legalistes

L'étude du Craps met en évidence que, face au jeu interprétatif laissé par la définition actuelle des règles, les acteurs adoptent deux types de position très opposés, au demeurant assez classiques dans la sociologie du droit :

- Ceux qu'on peut considérer comme des stratèges ont une attitude que l'étude du Craps désigne comme celle de « *managers* normatifs »¹⁵⁰. Pour eux, les marges existant dans la règle sont donc une ressource à utiliser au mieux pour mener à bien leurs projets.

¹⁴⁹ « Contreparties », dans le langage courant des acteurs, désigne les cofinancements qui sont mobilisés pour les actions avec le FSE, mais la notion est sans validité juridique formelle.

¹⁵⁰ Craps, op. cit., p. 18.

- À l'inverse, se trouvent les acteurs qui cherchent à s'assurer, en « légalistes », de la bonne interprétation du droit, en interrogeant notamment le département FSE du ministère du Travail, dont le rapport du Craps montre le rôle décisif qu'il joue dans la production des « règles secondaires » ayant trait à l'interprétation.

2.2.6. La dimension juridique de l'absence de référentiel normatif unifié du programme

La principale conclusion de l'étude du Craps concernant les règles n'est pourtant pas dans le sort fait à la fausse accusation de complexité, ni dans l'inégale formation et connaissance du droit communautaire chez les acteurs du programme, ou à leur capacité stratégique relative, qui n'est pas non plus une spécificité de la mise en œuvre du programme FSE de l'objectif 3. Elle tient à notre avis, à une conclusion plus profonde quant à la place du droit dans le champ des fonds structurels en général, qu'il faut interpréter dans le cadre plus vaste du « référentiel normatif » des programmes.

Si l'étude du Craps estime qu'il existe une « culture commune du FSE entre les services de la Commission (DG V et DG XX) et le département FSE du ministère du Travail¹⁵¹, ce qui resterait à approfondir sur des exemples détaillés dont nous ne disposons pas, elle signale en revanche avec beaucoup de pertinence le rôle méconnu dans l'application du droit, de « l'infra-droit » et de la « conscience juridique commune »¹⁵².

Dans le cas des règles de l'ordre national, il y a une longue acculturation des acteurs des dispositifs au droit français, une connaissance liée à la perception et l'expérience personnelles qui les amènent à intérioriser un certain nombre de grands principes cohérents entre eux au sein de l'ordre juridique national. Informellement, cette imprégnation de la « culture juridique commune » fonctionne comme une ressource indispensable à la mise en œuvre et la compréhension du droit. Or, en droit communautaire, il n'existe pas d'équivalent fonctionnel à cet « infra-droit », pas d'équivalent non plus à cette « culture juridique commune », pourtant décisive. L'apprentissage n'a pas encore été possible et cela débouche sur des problèmes de « conditions de possibilité de compréhension entre les acteurs »¹⁵³.

L'étude du Craps met ici en valeur, *sous l'angle du droit*, une question plus transversale à l'ensemble des dimensions/composantes de la mise en œuvre du programme, qui, à notre avis, ne peut manquer d'avoir des conséquences sur les réalisations et l'efficacité du programme, même s'il est très difficile d'en cerner les influences causales. Nous voulons parler de l'absence d'un *référentiel normatif commun ou homogène* pour les acteurs du programme. On entend par référentiel, à la suite de Jobert et Muller¹⁵⁴, un ensemble de valeurs, de normes, d'algorithmes et d'images qui, dans le domaine cognitif, constituent les appuis des politiques ou programmes. Les règles juridiques font partie de cet ensemble. Elles sont, en outre, expressément fondées en légitimité comme dérivant du processus législatif interne. Les difficultés liées à l'absence de référentiel commun se lisent particulièrement dans les conflits de légitimité entre des orientations normatives contradictoires, quand elles viennent de deux sources de règles, les règles nationales et les règles communautaires. Les secondes sont, à l'évidence, moins chargées en légitimité que les premières, qui, pour leur efficacité, peuvent se rattacher à l'infra-droit ou à la conscience juridique commune.

Ainsi, pour prendre un exemple, on comprend les difficultés de l'application des règles lors des contrôles de la Commission, qui mettent en jeu plusieurs principes d'appréciation : celui de la responsabilité communautaire¹⁵⁵ (*accountability*) qui est à la base de la justification du contrôle strict

¹⁵¹ Craps, *op. cit.*, p. 9.

¹⁵² Craps, *op. cit.*, p. 29-31 notamment.

¹⁵³ Craps, *op. cit.*, p. 31.

¹⁵⁴ Voir la référence à P. Muller en première partie.

¹⁵⁵ Dans ses commentaires sur le rapport Craps, le responsable de la DG XX chargé des contrôles pour le FSE en France réagit significativement à ce qui avait été présenté par le Craps comme « la brutalité des sanctions » dérivant des contrôles (Craps, *op. cit.*, p. 101). Pour lui (note sans date reçue par le CEE au début 1999, à la suite d'une réunion de travail organisée à Bruxelles, le

de l'éligibilité, d'un côté ; et celui, par exemple, de la justification d'une application flexible de l'éligibilité des publics fondée sur une appréciation du besoin des personnes plutôt que la stricte définition de leur domicile. De même, les acteurs jouent stratégiquement sur l'hétérogénéité des sources du référentiel des normes dans le cas où ils contestent la légitimité des services centraux du ministère du Travail à édicter des normes secondaires, pourtant indispensables pour assurer la compatibilité entre droit français et droit communautaire (cas des agents des collectivités territoriales, par exemple).

Le domaine où ces contradictions est sans doute le plus clairement identifié est celui de l'orientation normative du programme FSE pour « l'égalité des chances entre les hommes et les femmes ». Un rapport spécifique est consacré par le CEE à cette question¹⁵⁶. Nous n'en retiendrons qu'un enseignement. Dans le contexte français, coexistent des orientations contradictoires, quant aux modes d'actualisation dans les dispositifs concrets, du principe d'égalité des chances. Or, dans ce domaine, il existe précisément une impulsion forte et constante de la Commission, qui comporte des caractéristiques normatives qui la différencient des orientations prévalant en France (par exemple, le contraste entre la position dite « universaliste » et la position dite du *mainstreaming*). D'où il s'ensuit que les acteurs du programme peuvent se référer, pour justifier leurs actions, à des justifications différentes et contradictoires, à des « consciences juridiques communes » incompatibles entre elles. Ainsi, dans le cas des dispositifs étudiés plus particulièrement par le cabinet Frene, il y a clairement contradiction entre la valeur dominante du dispositif français (la priorité donnée aux exclus du marché du travail) et l'éventuelle priorité à la question de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

2.3. L'effet sur les réalisations, l'efficacité et l'efficience (principaux enseignements qualitatifs)

En définitive, comment estimer les conséquences causales de ces constats quant aux réalisations et aux impacts du programme FSE ? Il est bien sûr nécessaire de se limiter à des enseignements qualitatifs, qui ne peuvent donner lieu à des certitudes causales, mais qui sont fortement vraisemblables.

2.3.1. Un risque d'inégalité d'accès aux fonds lié aux règles, qui va s'amenuisant dans le temps

Les constats quant à l'application des règles, à leur connaissance et diffusion, à leurs marges d'interprétation laissent penser qu'il existe, dans le programme FSE objectif 3 (comme cela a déjà été remarqué plus largement pour les fonds structurels en général), des inégalités d'accès aux fonds pour les opérateurs de base. Ce constat s'étend probablement aussi aux collectivités territoriales autres que les conseils régionaux (communes, départements), mais il est surtout dommageable pour les porteurs de projets locaux qui souffrent d'une insuffisante diffusion des règles à leur niveau (par opposition à la diffusion et connaissance des règles nationales). Certains peuvent renoncer face à l'investissement initial important pour avoir accès aux fonds. C'est pourquoi les « stratèges » ayant accumulé une bonne connaissance ou placés dans les réseaux les plus efficaces sont privilégiés. De même, l'application différente des contraintes sur le territoire national, due à des interprétations divergentes de grands principes généraux, peut être à la source d'inégalités d'accès.

Toutefois, il faut circonscrire l'ampleur de cette inégalité potentielle dans le temps d'abord. L'appréciation, rencontrée chez quelques administrateurs des départements ministériels centraux, d'inclina-

19 novembre 1998 avec la DG V et la DG XX), « on ne peut accepter les termes “brutalité des sanctions”. D'ailleurs, le principe de bonne gestion financière des fonds publics qui est utilisé dans n'importe quel pays “avancé” fait que dans les cas où il a été détecté un problème concernant la légitimité ou la régularité des opérations contrôlées, il y ait des régularisations financières et administratives qui doivent se faire (...) Il ne faudrait tout de même pas oublier que les services chargés du contrôle des dépenses publiques, quels qu'ils soient, ont aussi (et surtout) comme rôle de veiller à la bonne utilisation de l'argent provenant des contribuables ».

¹⁵⁶ Rapport CEE de mai 1999, faisant suite au rapport confié au cabinet Frene, déjà présenté au comité de pilotage en mars 1999.

tion jacobine traditionnelle, selon laquelle les procédures de financement des fonds communautaires seraient particulièrement contraires au principe d'égalité d'accès, n'est pas confirmée dans l'enquête. Sur la durée, il est évident que l'apprentissage des règles et la diffusion des informations a augmenté considérablement, que l'expertise, en 1994 encore fort réduite, s'est accrue chez les différents types d'acteurs.

Mais c'est aussi selon les niveaux d'acteurs qu'il faut raisonner : sur un territoire local ou régional donné, les collectivités territoriales sont désormais à même de maîtriser les règles ; en revanche, la connaissance de ces règles a encore d'énormes progrès à faire du côté des opérateurs pour qu'ils soient pleinement à même d'avoir accès aux fonds¹⁵⁷.

2.3.2. Renforcement du rôle de l'État ou concurrence institutionnelle

L'analyse de la mise en œuvre par l'intermédiaire des règles procure aussi un enseignement quant à l'impact des programmes européens sur la modification des équilibres de pouvoirs entre les différents niveaux de gouvernement.

Les règles sont vraisemblablement l'un des vecteurs d'une certaine « recomposition politique » des territoires. Comme le fait remarquer A. Smith¹⁵⁸, des variables supplémentaires sont introduites par les fonds structurels dans le jeu entre les différents pouvoirs locaux. Ces nouveaux équilibres sont à géométrie variable. Le Craps parle ainsi d'une « régulation de type infra-étatique dans laquelle aucun acteur ne dispose de suffisamment de ressources pour être dominant et pour définir ce qu'est l'action publique dans ce secteur » (p. 106).

Ce constat relativise le premier niveau des appréciations spontanées des acteurs des collectivités territoriales, qui dénoncent souvent « un retour de l'État *via* les fonds »¹⁵⁹. Il peut y avoir à la fois renforcement des ressources de l'État et renforcement d'autres collectivités territoriales. En région, nous avons vu combien le partenariat, quoique limité dans son contenu effectif, est dominé par le couple État-conseil régional.

2.3.3. Innovation dans le management des politiques publiques

La modification introduite par les règles communautaires est aussi source d'innovation. Outre le cas évident des Plie (qui font l'objet d'un rapport particulier), qui n'auraient pas existé sous cette forme sans l'apport du FSE et les marges ouvertes par les règles communautaires, le Craps souligne que « ce qui est premier c'est moins la règle générale et formalisée que les normes localisées qui se mettent en place à partir de cette règle générale (...) et qui conduit à une forme d'innovation institutionnelle qui remet en question les segmentations traditionnelles du système administratif ».

Sans pour autant que cette *dimension paraisse aujourd'hui bien maîtrisée*, loin de là, une autre forme d'innovation dérive de l'importation des règles communautaires qui ont trait au suivi et à l'évaluation. Incontestablement, les enquêtes du CEE montrent que les systèmes de *management* des programmes cofinancés en sont affectés¹⁶⁰. La diversité des acteurs et leur jeu autour des règles est sans doute un facteur qui favorise ces innovations, même si elles rencontrent de fortes résistances et prennent du temps à se mettre en place.

¹⁵⁷ On verra plus loin que les conditions de fonctionnement des circuits financiers jouent aussi dans cette inégalité d'accès aux fonds.

¹⁵⁸ A. Smith, *op. cit.* (voir bibliographie).

¹⁵⁹ Voir par exemple ce jugement typique cité par le Craps (*op. cit.*, p. 17) : « *Via* le FSE, l'État réinvestit des compétences qu'il n'a plus et fait des contrôles sur des choses qui ne sont pas de sa compétence ».

¹⁶⁰ Parallèlement, la logique enclenchée par la méthode du plan national d'action produit des effets de ce type, qui sont encore émergents.

2.3.4. Formalisme dans le respect des principes

On ne doit pas pour autant mésestimer un autre impact des règles sur la mise en œuvre du programme, celui du formalisme (respect rituel des règles).

Le caractère étranger des règles communautaires (« extranéité » des règles est l'expression utilisée par les auteurs du rapport Craps¹⁶¹) se traduit parfois par un respect formaliste des normes, qui peut constituer une ressource inégalement répartie entre les différents acteurs et nuire aux possibilités de réalisations. L'instrumentalisation fort contrastée du principe d'« additionnalité » en est probablement l'exemple le mieux identifié.

2.3.5. Conflits de légitimité et d'orientations normatives

L'absence d'homogénéité du référentiel normatif présent dans la mise en œuvre est, sans aucun doute, l'un des principaux facteurs d'incertitude ; ce facteur est spécifique des actions cofinancées par le FSE par contraste avec les actions nationales.

Les contraintes communautaires portées par les règles ne trouvent pas facilement de traduction dans la possibilité de choisir des actions particulières ou d'imprimer aux actions existantes une « spécificité communautaire » bien nette. Le cas le plus éclairant est celui de la dimension « égalité des chances entre les hommes et les femmes ». Dans ce cas, l'effet sur les réalisations se traduit par l'incapacité des acteurs à concevoir des dispositifs concrets ou orienter les dispositifs existants.

3. LES CONTRÔLES

3.1. Méthodes : des difficultés persistantes d'accès à la matière des contrôles

L'enquête sur l'influence des contrôles dans la mise en œuvre du programme de l'objectif 3 du FSE est malheureusement restée fort limitée et le matériau recueilli ne permettra de tirer qu'un petit nombre d'hypothèses qualitatives.

Au début de l'évaluation du programme, les acteurs (voir cahier des charges en première partie) se sont naturellement révélés très sensibles à la question des contrôles. Leur expérience, directe ou plus souvent indirecte, d'opérations concrètes de contrôle les mobilisait en général de façon négative : ils reprochaient aux contrôles leur nature, orientée, selon leurs dires, par une logique bureaucratique et formaliste plutôt que par une démarche attentive à « l'esprit » du programme, à son « contenu » ; ils disaient également être dans l'ignorance des critères et des règles qui prévalaient à l'exercice des contrôles.

L'enquête sur les règles (voir section précédente) a montré que ce n'était pas tant d'ignorance des règles qu'il s'agissait pour la plupart des acteurs, que de conflits issus de l'absence d'un référentiel normatif homogène. Certes, certaines normes semblent effectivement inadaptées et d'autres sont particulièrement difficiles à mettre en œuvre en raison de leur flou. Mais dans le même temps, cette situation ne laisse pas les acteurs sans marges d'action importantes : vis-à-vis de ces marges, des inégalités existent entre les types d'acteurs. L'effet des règles sur la mise en œuvre est donc loin d'être univoque.

Le comité de pilotage, en décidant de l'enquête confiée au Craps, espérait recueillir sur la question des contrôles un matériau équivalent à celui récolté sur la question des règles. Comme il l'a regret-

¹⁶¹ Craps, *op. cit.*, p. 8.

té¹⁶², ce programme n'a pas pu être rempli. Si l'ampleur (limitée) de l'étude du Craps et ses méthodes expliquent partiellement la faiblesse de ses résultats sur cette question, cela ne doit pas faire oublier que l'analyse de la question des règles par ce laboratoire de recherche a recueilli une appréciation fort positive. Les conclusions tirées à propos des règles sont, en grande partie, valides pour la question des contrôles : en réalité, les observations présentées dans la précédente section trouvent confirmation dans l'exercice concret des contrôles.

Mais, alors que ces observations expliquent partiellement le vécu difficile par les acteurs de la question des contrôles, voire les critiques qu'ils imputent à cette dimension cruciale de la mise en œuvre, on ne saurait, pour évaluer l'impact des contrôles, en rester à des analyses aussi générales. Ainsi, l'incompréhension ou la défiance vis-à-vis d'un contrôle s'expliquera tout à fait comme pour le simple cas de l'application d'une règle (non associée à un contrôle), mais, pour rassembler un matériau probant, il est nécessaire d'avoir accès à la matière même, à la procédure, au déroulement d'un nombre suffisant de contrôles concrets, qu'ils émanent des services de la Commission ou de l'État français. Il serait également nécessaire d'analyser comparativement les divers types de contrôles : les remarques faites par le représentant de la DG XX sur le contenu du rapport du Craps font notamment état de possibles différences dans l'esprit des contrôles de cette direction et celui de la DG V¹⁶³. Cet esprit est vraisemblablement également différent des contrôles de la Cour des comptes.

Cet accès s'est révélé impossible, aussi bien pour le Craps que pour le CEE. Le Craps a indiqué précisément le type de matériau qu'il a pu analyser¹⁶⁴. Le CEE, pour sa part, a, dès la première réunion d'évaluateurs à Bruxelles, demandé expressément aux services de la Commission l'autorisation d'avoir accès aux résultats et dossiers des contrôles. Cette demande, dans un premier temps, avait semblé recevoir un accueil favorable en séance. Malheureusement, cette autorisation ne s'est jamais concrétisée. Les services de la Commission compétents ont finalement fait savoir au département FSE qu'ils l'autorisaient à mettre à la disposition du CEE des « synthèses » de contrôles¹⁶⁵, qui exigeaient un travail de traitement préalable analytique. Cela revenait à rendre impossible une étude approfondie des effets des contrôles si le département FSE n'investissait pas au préalable dans une tâche, qui n'était, compte tenu de sa charge de travail très importante et de l'urgence de ses échéances, manifestement pas réalisable¹⁶⁶, sauf à lui donner un caractère de priorité politique particulier.

Malgré cela, le CEE a poursuivi l'analyse, au moyen d'entretiens en régions ; il a ainsi pu recueillir quelques informations qualitatives de faible ampleur¹⁶⁷. En tant que bénéficiaire des fonds communautaires de l'objectif 3 du FSE, il a également fait l'objet lui-même d'un contrôle¹⁶⁸, le 26 novembre 1998, ce qui lui a permis une connaissance directe, bien qu'inattendue et peu représentative au demeurant, de la pratique des services de la Commission (DG V). Ce contrôle faisait suite à une réunion organisée à Bruxelles, par l'unité évaluation de la DG V, à la demande du CEE, en présence de

¹⁶² Avis du comité de pilotage du 4 novembre 1998, qui déplore l'existence d'un « écart entre attentes et résultats » ; celui-ci, selon lui, « tient en partie à la difficulté d'accès aux matériaux empiriques résultant des contrôles, mais aussi aux méthodes de l'étude ».

¹⁶³ Il indique que, selon lui, dans le rapport Craps, « il existe un grand amalgame entre l'ensemble des services de contrôle de la Commission, alors qu'au moins 80 % du matériel examiné se réfère à des contrôles de la DG V. Il conviendrait de préciser dans l'introduction et dans le rapport de synthèse de l'étude une phrase du style suivant : "le matériel analysé porte essentiellement sur des contrôles menés par les services de contrôle de la DG V à une certaine époque, et dont on ne peut pas forcément extrapoler toutes les constatations à l'ensemble des services de contrôle de la Commission - et notamment à ceux de la DG XX" » (note déjà citée, de l'unité XX B2, sans date, 1999).

¹⁶⁴ Voir le rapport, notamment pages 51 et suivantes.

¹⁶⁵ Lettre du 17 juillet 1997 de l'unité gestion des ressources de la DG V (M. Prado).

¹⁶⁶ Le CEE a rencontré les personnes chargées du pilotage des contrôles, au département FSE, à la fin 1998. À cette époque, le département ne disposait pas encore d'une statistique analytique des contrôles réalisés depuis le début du programme.

¹⁶⁷ La mission confiée au CEE par le comité de pilotage donnait à l'évaluation de la mise en œuvre une place forcément limitée en application de son programme d'évaluation régulièrement validé en comité de suivi de l'objectif 3 du FSE.

¹⁶⁸ Le 26 novembre, contrôle effectué par la DG V, accompagnée de représentants du département FSE du ministère du Travail.

représentants de la DG V et de la DG XX chargés des contrôles du FSE en France¹⁶⁹ : lors de cette réunion, le CEE s'est efforcé de comprendre les conceptions qualitatives qui animaient l'esprit des contrôles communautaires. Le représentant de la DG XX a pris soin de fournir, par écrit, des remarques concernant le rapport du Craps¹⁷⁰. En revanche, le courrier du CEE¹⁷¹ qui demandait d'avoir accès aux statistiques des contrôles existant à la Commission, concernant le programme objectif 3, est resté sans réponse, de même que sa demande d'accès à des exemples de documents de synthèse, discutés dans les réunions de coordination des contrôles.

On peut interpréter cette réticence des services de contrôle à fournir des indications quant à leur activité de plusieurs manières. Ces explications sont classiques et ne concernent pas que les contrôles du FSE objectif 3.

Les services du contrôle sont tenus à certaines règles de confidentialité, qui interdisent la divulgation des noms des organismes ou leurs identifications diverses. Il était cependant possible d'anonymiser les documents, surtout s'il s'agissait de documents de synthèse. Une autre explication tient à la position de pouvoir qui est celle des services de contrôle, dont la publicité des travaux provoque toujours des résistances¹⁷². Il est tout à fait révélateur à cet égard que nos interlocuteurs chargés du contrôle à la Commission se soient déclarés surpris par l'attention portée par le CEE à la question des contrôles. À notre connaissance, peu d'évaluateurs des programmes communautaires ont essayé d'enquêter sur cette question. Il ressort de nos entretiens avec eux que, pour nos interlocuteurs chargés du contrôle dans les services de la Commission, la question même des contrôles n'appartenait pas au champ de « la mise en œuvre »¹⁷³, ce qui ne donnait aucun poids reconnu aux demandes d'information du CEE sur la matière des contrôles.

En définitive, une évaluation authentique des effets des contrôles supposerait de lever de nombreux obstacles de la part des acteurs, et les services de la Commission ne constituent vraisemblablement pas la moindre de ces résistances.

Du point de vue des chargés d'évaluation, ce point mérite d'autant plus d'attention que, classiquement, comme dans d'autres politiques publiques, les poids relatifs des activités de contrôle et des activités d'évaluation ne sont pas du tout équivalents. Il mérite également d'autant plus d'attention que l'organisation française des contrôles a fait l'objet d'une importante décision récente du Premier ministre (circulaire du 12 mai 1998 relative au renforcement du dispositif de gestion, de suivi et de contrôle des programmes cofinancés par les fonds structurels européens)¹⁷⁴, dont ni l'enquête du Craps ni celle du CEE n'ont pu analyser les conséquences sur le programme en cours.

Pour toutes ces raisons, il ne faut pas attendre des commentaires qui suivent une compréhension approfondie de l'influence du système de contrôle dans le programme évalué, mais seulement des hypothèses.

¹⁶⁹ Réunion du 19 novembre 1998. Le contrôle du CEE a eu lieu la semaine suivante.

¹⁷⁰ Note de l'unité XX B2, déjà citée.

¹⁷¹ Lettre du CEE à la DG V de décembre 1998.

¹⁷² Les demandes du CEE et la réunion à Bruxelles ont eu lieu en 1998, donc bien avant d'éventuelles perturbations provoquées par les enquêtes sur les pratiques des commissaires qui ont abouti à la démission de la Commission.

¹⁷³ On a déjà noté (première partie) la tendance dominante des membres des services de la Commission rencontrés à se représenter comme à l'extérieur de la mise en œuvre, qui commence en quelque sorte, dans leur représentation spontanée, dans l'État membre.

¹⁷⁴ J.O. du 15 mai 1998.

3.2. Les contrôles concernés et leurs effets : effets symboliques, effets financiers

Les contrôles, rappelons-le, sont de deux types : ceux qui relèvent de l'État français (dans le cadre élargi des contrôles de la formation professionnelle) et les contrôles communautaires, qui relèvent de la Commission (DG V et DG XX) ou de la Cour des comptes de l'Union européenne¹⁷⁵.

Les données (très partielles) rassemblées par le Craps et les entretiens menés par le CEE laissent penser que le nombre des contrôles, comparé au nombre des actions financées par le FSE, ou au nombre des conventions qui les appuient, est relativement réduit¹⁷⁶. Il faudrait toutefois comparer ces chiffres avec des équivalents d'incidence des contrôles nationaux, pour apprécier véritablement ce point.

Dans le même temps, l'attention des acteurs vis-à-vis des contrôles est extrêmement vive. Les effets symboliques des contrôles de la Commission sont puissants parmi ceux que nous avons interrogés : on suggérera qu'ils agissent à la manière d'un « mythe ». Dans ce « mythe », la Commission est dotée d'un pouvoir très étendu et menaçant, dont les acteurs rappellent qu'il peut aboutir au « remboursement » des sommes perçues (versement en cas de redressement). Cette dernière menace est spontanément évoquée dans les entretiens, mais, malgré plusieurs centaines d'entretiens en région étalés sur la durée du programme d'évaluation, le CEE n'a pu rencontrer effectivement qu'un seul cas dans lequel une décision administrative française, prise à l'égard d'une collectivité territoriale, prévoyait le « remboursement » d'un « trop perçu ». Encore faut-il ajouter qu'à notre connaissance, la contestation du bien-fondé de la décision par la collectivité en question n'a pas fait, pour l'instant, l'objet d'une action contentieuse.

L'effet « mythique » n'est pourtant pas le seul, loin s'en faut. Après des contrôles de la Commission dans quelques départements ministériels ou établissements publics, l'effet le plus notable semble être celui de la transformation du système comptable de suivi¹⁷⁷. Il faudrait enquêter de manière beaucoup plus approfondie pour savoir si ces transformations constituent des avancées managériales et de suivi ou simplement des systèmes de *ritual compliance*, qui ne changent rien au fond des pratiques sauf leur forme extérieure quant aux comptes rendus financiers et quantitatifs.

Il est évidemment extrêmement hasardeux de s'avancer sur la question des conséquences financières des contrôles en l'absence de statistiques disponibles pour l'évaluateur. Ces conséquences financières peuvent prendre plusieurs formes : la première, qui semble, à partir de nos données non représentatives, extrêmement rare, est celle du remboursement des fonds demandé aux bénéficiaires¹⁷⁸ (voire l'opérateur final en contact avec les personnes bénéficiaires des actions). La seconde est moins aisée à mettre à jour et elle est probablement nettement plus répandue : il s'agit du cas, par exemple, d'une collectivité territoriale (un conseil général, par exemple), qui, à la suite d'une application locale de la prise en compte de l'obligation légale des 20 %, se voit demander un rembour-

¹⁷⁵ Pour être complet, il faudrait aussi inclure les contrôles relevant de l'UCLAF.

¹⁷⁶ Le Craps (*op. cit.*, p. 51 ssq.) parle d'une centaine de contrôles par an des services régionaux, depuis 1995. Chaque région est censée, selon la même source, contrôler dix conventions. Depuis ce rapport, on sait que l'application de la circulaire du 12 mai 1998 prévoit des quotas de contrôle (5 % de chaque programme opérationnel). L'objectif du Groupe national de contrôle était de 100 contrôles en 1997. Quant aux contrôles de la Commission, qui ne prennent pas la même forme, ils sont beaucoup moins nombreux, selon les éléments glanés dans nos entretiens à la Commission : en 1999, la DG XX prévoyait apparemment deux contrôles et la DG V trois contrôles, chacun de ces contrôles durant une semaine et pouvant concerner plusieurs opérateurs. Il nous a été impossible d'avoir des éléments quantitatifs sur les contrôles de la Cour des comptes.

¹⁷⁷ L'une des trois questions essentielles à laquelle les contrôleurs doivent répondre est « la comptabilité des opérations cofinancées par le FSE est-elle transparente ? » (Guide de contrôle des organismes bénéficiant des concours du FSE, Igas-IGF, janvier 1995, p. 6).

¹⁷⁸ Nous avons bien conscience ici du caractère impressionniste des remarques faites ici. Il faudrait évidemment approfondir le détail de l'analyse juridique : quel est le régime juridique en vigueur en cas de contentieux ? En cas de contrôle de la Commission, comment jouent effectivement les responsabilités respectives de l'État et celle des bénéficiaires, voire des opérateurs liés à eux par des conventions, etc. Toutes ces questions ne nous ont pas semblé parfaitement maîtrisées aujourd'hui, ni avoir fait l'objet d'une jurisprudence importante.

sement de fonds, sans que la décision soit effectivement exécutée, mais, qui, de ce fait, n'a plus, à l'avenir, accès aux fonds du programme FSE objectif 3. Un processus de même type peut aussi s'appliquer dans le cas d'un département ministériel central.

En ce sens, l'effet des contrôles, quand ceux-ci se révèlent négatifs, serait plutôt d'empêcher dans l'avenir l'accès des bénéficiaires à de nouveaux fonds, que de leur demander effectivement des remboursements. Dans un autre cas, certes très spécifique (contrôle de la Commission à propos des mesures gérées par le ministère du Travail et contrôle sur les Plie), l'impact du contrôle a été très important sur l'ensemble du programme, puisqu'il est à la source d'un blocage des paiements (et du retard de versement associé) dont l'impact s'est traduit par un retard de huit mois¹⁷⁹.

3.3. L'effet sur les réalisations, l'efficacité et l'efficience (hypothèses qualitatives)

Sans oublier de prendre en considération la validité limitée des observations faites plus haut, sans mésestimer le caractère simplificateur d'un discours qui parle des « contrôles » en général, il est possible de présenter quelques grandes hypothèses de l'impact des « contrôles », *dont la plupart concernent probablement plus les contrôles effectués par la Commission que les contrôles français.*

1 - Le déficit manifeste d'information à propos de contrôles est susceptible de susciter des conduites formalistes ou peu appropriées, voire, dans le pire des cas, de provoquer des inégalités d'accès aux fonds parmi les bénéficiaires potentiels.

Deux points essentiels mériteraient d'être étudiés de façon plus approfondie pour analyser leur impact réel.

Le premier tient à la très faible connaissance, par les acteurs qui n'ont pas encore été contrôlés, de *l'esprit* des contrôles effectués par la Commission. En dépit du caractère non représentatif de nos constats, il nous a pourtant semblé qu'il existe un écart inexplicable entre les propos des contrôleurs des services de la Commission et ceux des contrôlés ou des acteurs qui craignent le contrôle. Les premiers¹⁸⁰ expliquent qu'ils ne pratiquent nullement des contrôles limités à la conformité ou, plus exactement, que le contrôle de conformité suppose qu'on fasse place à un « contrôle qualitatif » (en tous les cas, la DG V), qui inclut, *de facto*, un contrôle d'opportunité à propos de la nature précise et des effets des actions, un contrôle en quelque sorte, qui chevauche également le territoire de l'évaluation¹⁸¹. Ce point n'est pas connu des acteurs. De leur côté, au contraire, ils mettent l'accent sur les questions financières et le formalisme, l'application de critères étroits d'éligibilité (par exemple, dans la définition des publics selon des catégories communautaires qui sont différentes des catégories françaises, ou encore, sur la question des domiciles des personnes). On est clairement dans ce cas dans une situation de dissonance entre les deux protagonistes du contrôle, contrôleur et contrôlé, qui ne peut qu'être préjudiciable à l'efficacité et à l'efficience des actions.

Le second point a trait à la pratique des contrôles de l'État français : nos observations nous laissent penser que les références juridiques et l'interprétation des règles communautaires, dans leur articulation aux normes de droit français ne sont pas clarifiées ou maîtrisées par les services de l'État et ceux des collectivités territoriales suffisamment pour faire l'objet de la diffusion stabilisée de normes et de doctrine. Il peut s'ensuivre des différences non négligeables sur le territoire, quant à l'accès aux financements et à la nature des actions et des publics éligibles.

Ce déficit d'information est manifeste si l'on prend en compte l'absence de bilan *disponible publiquement* des contrôles sur le programme de l'objectif 3, qu'il s'agisse de bilan de la Commission ou

¹⁷⁹ Versement du solde 1995, voir le rapport Befeq (Price Waterhouse) pour plus de détails.

¹⁸⁰ Nos entretiens lors de la réunion du 19 novembre 1998.

¹⁸¹ Le Guide de contrôle (*op. cit.*, p. 22 notamment) fait explicitement allusion à la prise en compte de l'évaluation des actions financées lors des contrôles ; on y trouve ainsi des questions posées au vérificateur comme « quel est l'impact socio-économique des actions financées ? L'action menée a-t-elle un effet multiplicateur ? ».

des services français. On ne voit pas pourquoi un tel bilan ne serait pas réalisable, et on fait l'hypothèse que la diffusion de ses résultats serait un facteur d'efficacité du programme (cette hypothèse peut cependant être contestée : on peut en effet imaginer qu'il entre dans le projet de la Commission de maintenir une obscurité sur la nature et les risques de contrôle afin d'accroître l'efficacité des contrôles eux-mêmes¹⁸²).

Enfin, dans certains cas, les opérations de contrôle ont eu des effets dommageables sur le programme en matière de délais.

2 - Le déficit d'information est contraire au partage, par les acteurs, des buts supérieurs du programme, de sa légitimité dans le contexte national.

Même si l'hypothèse d'un effet négatif de l'absence d'information sur les contrôles n'était pas strictement vérifiée d'un strict point de vue d'efficacité gestionnaire (organisationnelle), on ajoutera cependant qu'une autre dimension est à prendre compte, à savoir celle de la légitimité du programme. À plusieurs reprises, nous avons insisté sur la faiblesse relative de la légitimité du programme en tant que tel, par comparaison avec les actions nationales qu'il cofinance. Nous avons imputé cette relative faiblesse à l'absence ou à la faiblesse d'orientations normatives propres du programme FSE. La contestation, par les acteurs, des contrôles, leur vécu négatif, leur imputation à ces contrôles d'accusation de « non-transparence », voire même leurs déclarations répétées d'ignorance des procédures et des principes, tous ces points peuvent constituer comme un autre symptôme d'une légitimité limitée du programme. Cette faiblesse n'est, d'ailleurs, nullement contradictoire avec le fait que les acteurs apprécient très favorablement l'image de l'intervention européenne *en général*.

Dans cette optique, l'absence d'informations claires et bien diffusées sur les méthodes, les procédures, mais aussi les statistiques et les résultats des contrôles, ne va pas du tout dans le sens de la culture d'*accountability* qui est généralement associée aux interventions communautaires¹⁸³.

3 - Vertu pédagogique des contrôles et apprentissage

Au titre des effets positifs des contrôles sur la gestion du programme, il ne fait guère de doute qu'ils ont une influence « pédagogique » indéniable sur les méthodes de gestion en matière de suivi : à chacun des cas que nous avons pu observer, on note une amélioration nette des procédures de suivi comptable, d'attention aux critères d'efficience et de prise en compte renforcée des problèmes d'éligibilité des actions. Il y a, incontestablement, apprentissage en la matière au cours du programme. Cet acquis est un élément de l'efficacité organisationnelle d'ensemble : il ne peut cependant réaliser tous ses effets potentiels que s'il est effectivement articulé avec une meilleure efficacité des actions sur les bénéficiaires et qu'il dépasse les simples acquis de la mise en conformité formelle (qui sont, en soi, un progrès dans l'univers de beaucoup d'actions cofinancées).

4 - Contrôle, suivi, évaluation

On signalera, pour étendre ce dernier propos, que l'articulation entre suivi, contrôles et évaluation nous semble aujourd'hui peu favorable à l'efficacité du programme. En schématisant à l'extrême, on se trouve en présence des ingrédients suivants de la mise en œuvre du programme :

- Une difficulté persistante à construire des systèmes de suivi stables, aptes à bien rendre compte de la spécificité de l'intervention du FSE dans des actions plus larges ; difficulté liée à la marginalité de fait du suivi des actions FSE, par rapport au *mainstream* des programmes nationaux.

¹⁸² Le contrôle est l'un des domaines où la Commission intervient explicitement dans la mise en œuvre. Elle le ferait à partir de son référentiel propre, sans doute avec un certain degré d'arbitraire (y compris en changeant ce référentiel en cours de programme : exemple des fiches d'éligibilité, SEM 2000).

¹⁸³ Culture qui est implicite dans le commentaire déjà cité du représentant rencontré de la DG XX, quand il écrit : « Il ne faudrait tout de même pas oublier que les services chargés du contrôle des dépenses publiques, quels qu'ils soient, ont aussi (et surtout) comme rôle de veiller à la bonne utilisation de l'argent provenant des contribuables, lequel doit être utilisé en toute légitimité et régularité » (note unité XX B.2).

- Une évaluation qui, en conséquence, se trouve en position « sous-optimale » d'emblée, en l'absence de données exploitables (nous ne partageons pas cependant l'illusion qu'à l'inverse, une présence systématique de données permet de produire automatiquement des évaluations de bonne qualité) ; la position symbolique de l'importance de l'évaluation en est affectée, ainsi que les retours que les gestionnaires peuvent en attendre.
- Un contrôle faisant l'objet d'une forte attention, placé en position dominante dans le système, position dominante qui, probablement mobilise des ressources de gestion qui font défaut aux deux autres niveaux.

4. LE RÔLE DES CIRCUITS FINANCIERS

La question des circuits financiers est probablement celle qui fait l'objet, dans la mise en œuvre du programme du plus grand consensus (très critique) entre les acteurs (si l'on met à part les acteurs du département FSE, du ministère du Budget [ACCT] et des services de la Commission). Ce consensus n'est d'ailleurs pas limité aux acteurs du programme FSE objectif 3¹⁸⁴. C'est ce qui a entraîné le comité de pilotage de l'évaluation à lancer sur ce sujet la première des études de la mise en œuvre, confiée au cabinet Befeq (Price Waterhouse¹⁸⁵), portant sur le fonctionnement des circuits de 1994 à 1997 (cette étude ne prend donc pas en compte d'éventuelles améliorations postérieures).

S'agissant d'un thème assez facilement circonscrit, les conclusions du rapport sont claires et bien fondées ; elles n'appelleront donc que peu de commentaires de contextualisation. Il faut pourtant d'abord préciser le cadre méthodologique qui préside aux constats, ainsi que leurs conditions de validité, qui ont été discutées et validées par le comité de pilotage de l'évaluation.

4.1. Notion de circuits financiers, méthodologie et validité des constats

Dans le cahier des charges de l'étude, on cherchait à objectiver des délais, et à les analyser précisément pour identifier celles des séquences qui entraînaient un retard global. On avait pris soin de bien distinguer, pour l'analyse, les circuits de documents qui servent de base au déclenchement des paiements (circuits ascendants), du circuit des fonds (descendants). Les résultats observés rassemblent l'ensemble des délais et découpent la procédure en cinq étapes :

Analyse des délais en cinq étapes

- 1 - Délai allant de l'appel, par le département FSE, à faire remonter les données pour les appels de fonds à la Commission, d'une part, à cet appel de fonds, d'autre part ;

¹⁸⁴ C'est devenu un lieu commun de dénoncer les retards des programmes communautaires. On n'en prendra que deux exemples, parmi d'autres.

Le premier est tiré du rapport Troussel (*op. cit.*, p. 70 et suivantes). « L'amélioration des circuits financiers et des modalités de gestion des programmes constitue un autre volet essentiel des mesures nouvelles à mettre en œuvre » constitue la réponse donnée au diagnostic global : il est certain qu'il existe un réel problème de délai de paiement des subventions européennes (...) le versement effectif entre les mains du bénéficiaire étant en moyenne estimé à dix-huit mois environ » (*op. cit.*, p. 28).

Le second exemple est tiré d'un rapport du Parlement européen (« Rapport sur l'avenir du Fonds social européen », Commission de l'emploi et des affaires sociales, 22/10/97) qui comporte deux considérants explicites (p. 6). « Considérant que le délai de paiement prévu dans le règlement - le bénéficiaire final doit être en possession des ressources trois mois après le versement de celles-ci aux États membres par la Commission - n'est pas respecté dans de nombreux cas. Considérant que les retards de paiement entravent souvent le bon déroulement des actions du Fonds social et peuvent engendrer des charges financières considérables pour les bénéficiaires disposant de ressources limitées ».

¹⁸⁵ « Étude sur le fonctionnement des circuits financiers Objectif 3 », rapport final, janvier 1998.

- 2 - Délai courant de la demande de paiement par le département FSE à la notification de réception des crédits par celui-ci (ce délai groupe les durées de l'intervention de deux acteurs, les services de la Commission et les services du ministère du Budget français - ACCT) ;
- 3 - Délai allant de cette notification à la notification de la délégation des crédits aux bénéficiaires ou intermédiaires (départements ministériels, directions régionales du Travail) ;
- 4 - Délai courant de cette notification à la disponibilité effective des crédits chez les bénéficiaires (collectivités territoriales, etc.) ;
- 5 - Délai, enfin, allant de la disponibilité au mandatement des crédits chez ces bénéficiaires.

L'étude a analysé de manière approfondie des cas considérés comme typiques des situations du programme : quatre études de cas de départements ministériels centraux ; trois de conseils régionaux ; trois de conseils généraux ou Plie. Des schémas détaillés d'analyse des circuits ont été produits dans chacune des études.

L'étude a permis de préciser une *fourchette maximale* des délais correspondant aux cinq étapes définies ci-dessus, ainsi qu'un *délai type global*. Compte tenu des entretiens menés par ailleurs, en dehors de l'étude, ainsi que des réactions enregistrées après la diffusion du rapport, on peut estimer que, pour la période considérée, les fourchettes de délais sont, sinon strictement représentatifs, du moins procurent une appréciation fortement probable des délais existant dans l'ensemble du programme. On notera que, sur l'ensemble du programme, des apprentissages ont eu lieu qui, selon toute vraisemblance, ont dû diminuer certains délais. Toutefois, comme il existe de nombreuses causes de délais, il serait hasardeux de faire l'hypothèse d'une diminution globale importante des retards. C'est ce qui fait qu'on peut considérer les principales analyses du rapport Befeq (Price Waterhouse) comme pertinentes pour l'ensemble du programme.

4.2. Constats

4.2.1. Estimation des délais : trois types de constats essentiels résument l'analyse de Befeq (Price Waterhouse)

- Les délais observés (somme des délais de 1 à 5) sont manifestement supérieurs à ce qui est prévu par les règlements. Ils se situent dans une fourchette de huit à vingt-huit mois. Si l'on exclut des cas où les délais résultent manifestement d'événements exceptionnels, on réduira la fourchette de huit à dix-sept mois. Enfin, si l'on estime un délai type, il sera de douze mois.
- Parmi les délais intermédiaires, ce sont les délais 1 à 3 qui expliquent l'essentiel de la durée ; il n'y a donc pas de dysfonctionnement majeur observé en aval de la notification des crédits jusqu'au mandatement, dans les limites du cadre méthodologique choisi¹⁸⁶.
- Les délais 1 à 3 interviennent globalement à parts égales, ce qui signifie que les retards sont imputables pour un tiers chacun à la procédure servant à l'appel de fonds ; au délai de paiement de la Commission et au passage par l'ACCT ; au délai entre notification de réception des crédits au département FSE et notification de leur délégation.

4.2.2. Causes principales identifiées

L'étude permet d'identifier d'abord des causes structurelles. La principale semble ressortir à la procédure de consolidation des consommations aux différents niveaux, qui peut aboutir à un « cercle vicieux ». La seconde variable identifiée a trait à la capacité de mise en œuvre de la programmation.

¹⁸⁶ On n'a pas enquêté sur les circuits en aval du mandatement au bénéficiaire (sur ce qui se passe entre, par exemple, une collectivité territoriale et les structures opérateurs).

Mais, comme on l'a déjà observé à propos des règles, il ne faut pas oublier le rôle d'incompatibilités entre la logique de certaines actions et les systèmes financiers actuels¹⁸⁷.

Du fait des retards, la capacité de financement des divers intermédiaires est une variable très importante quant aux effets finals sur les actions : une capacité de trésorerie peut jouer un rôle de « tampon » vis-à-vis de l'action.

Plus largement, les délais sont aussi explicables par des causes non spécifiques au programme FSE : procédures budgétaires nationales, systèmes nationaux de *management*.

L'étude ne se prononce pas sur la pondération des poids des causes spécifiques et des causes nationales dans les délais globaux.

4.3. Effets sur les réalisations, l'efficacité et l'efficience (hypothèses qualitatives)

Au total, les effets objectivés par l'étude sur les circuits financiers sont de plusieurs ordres :

1 - Les difficultés financières sont probablement à l'origine de biais pour le choix des opérateurs et des actions, les plus solides étant en mesure de mieux les supporter. Toutefois, cette observation devrait être approfondie pour savoir si cet effet n'est pas partiellement compensé par des effets de substitution ou de jeu sur les financements alternatifs possibles. Quoi qu'il en soit, comme il a déjà été établi à propos des règles et des contrôles, mais aussi du partenariat, les opérateurs les plus expérimentés bénéficient d'un avantage. Ces influences imputables aux retards « impactent » donc négativement l'efficacité du programme.

2 - Les difficultés financières dues aux délais plus importants que les normes prévues ont tendance à accroître la perception du programme FSE dans sa dimension « instrument financier » et à créer des obstacles dirimants vis-à-vis de la capacité des acteurs à en faire autre chose, dans la logique de ce qui était envisagé au premier comité de suivi de 1994, pour faire apparaître mieux une « valeur ajoutée »¹⁸⁸. Le décalage est si grand qu'il rend difficile une programmation cohérente en termes d'action, même si on anticipe de mieux en mieux les choses à mesure de l'avancement du programme.

3 - Le rôle important joué par les délais est tout à fait au détriment de l'image du programme et de sa légitimité. Il vient, en quelque sorte, apporter une cristallisation supplémentaire d'obstacles à un programme dont le contenu normatif identifiable, on l'a montré, reste faible. Ce point est particulièrement examiné dans la section suivante, consacrée aux représentations des acteurs.

4 - On ne peut cependant passer sous silence la forte charge politique de la question des délais. L'analyse produite par le rapport Befeq (Price Waterhouse) l'est dans le cadre d'une problématique de *management* des grandes organisations : les « dysfonctionnements » sont des écarts à une situation normativement conçue par rapport aux exigences prescrites (exemple : le délai maximum ; les causes relevées sont des causes de *management*). Cependant, il faut sans doute aller plus loin et faire des hypothèses sur la gestion plus politique du programme, qu'il n'entraîne pas dans la commande du rapport d'aborder. Ainsi, il faudrait s'interroger sur les déterminants politiques des services de la Commission quand ils arbitrent à propos des conséquences d'un conflit issu d'un contrôle et dont ils sont conscients des retards de paiement qu'il entraîne. De même, la part (managériale) des retards qui relève de la responsabilité du ministère du Travail est liée aux ressources organisationnelles et humaines du département particulièrement chargé des fonds. La persistance de 1994 à 1997 de délais à peu près stables est sans doute le signe que cette question n'a pas été considérée comme une priorité politique par le ministre. La persistance des délais pose aussi la question du

¹⁸⁷ Cette observation du Befeq confirme nos hypothèses à propos des Plie (voir rapport intermédiaire sur les Plie de juillet 1998).

¹⁸⁸ Voir la partie consacrée au partenariat, section consacrée à l'examen de la doctrine de l'État membre.

caractère désirable de l'échelon national d'aiguillage des fonds, laquelle se situe évidemment dans le rapport des forces entre État et conseils régionaux.

5. REPRÉSENTATIONS CHEZ LES ACTEURS ET RÉFÉRENTIEL NORMATIF

5.1. Une position du problème difficile et évolutive : d'une interrogation en termes de cohérence aux représentations puis à la question du référentiel normatif

La source de l'interrogation en termes de « représentations que se font les acteurs du programme objectif 3 du FSE » a dérivé, à l'origine, d'un constat, établi lors de la première vague des entretiens menés par le CEE, pour la rédaction de son rapport préliminaire. Ce constat aboutissait à une hypothèse, explicitée dans ce premier document, selon laquelle le programme manquait de « cohérence ». Selon cette ligne d'analyse, on s'interrogeait sur la possibilité même de décrire l'intervention objectif 3 en termes de « programme », dès lors qu'on constatait que l'analyse des premiers entretiens ne permettait que très rarement de dire que les acteurs du programme avaient conscience de participer à une action collective concertée. Bien au contraire, ils semblaient uniquement préoccupés de la mesure ou de l'action dont ils étaient responsables ou à laquelle ils participaient activement. Seuls quelques acteurs isolés manifestaient une recherche de cohérence du programme : en région d'une part (les régions, minoritaires, qui cherchaient à inscrire le programme objectif 3 de leur région dans une « politique régionale » articulée avec les autres interventions communautaires), mais surtout au niveau central (le département FSE du ministère du Travail).

Cette situation explique, *a posteriori*, le débat qui a eu lieu au comité de pilotage de l'évaluation entre le département FSE et le CEE. La responsable du département FSE, en effet, souhaitait qu'on n'oriente pas le cahier des charges sur la recherche d'une conscience de la cohérence du programme chez les acteurs. En effet, celle-ci s'interrogeait « sur l'opportunité d'interroger les différents opérateurs sur leur perception du programme dans sa globalité, alors qu'ils sont seulement en charge, pour ce qui les concerne, d'éléments fonctionnels de l'ensemble »¹⁸⁹. Le cahier des charges de l'étude sur les représentations des acteurs, après débat et adoption par le comité de pilotage, porte encore la trace de cette interrogation. Dans sa version finale¹⁹⁰, le cahier des charges opposait une conception d'un « programme à part entière » à une conception « d'instrument financier ». Pourtant, l'étude fut confiée, après sélection par un appel d'offres restreint, au cabinet Dubouchet¹⁹¹, sans que le comité de pilotage ni le CEE, ni le cabinet lui-même ne maîtrisent complètement la nature et le champ du questionnement des acteurs.

Cette étude, qualitative, se fonde sur l'interrogation d'une palette significative d'acteurs (soixante entretiens, dont quinze au niveau national, dix-neuf dans trois régions, vingt-six dans six départements différents). Elle a constitué une première base d'analyse de la nature des représentations des acteurs pour comprendre l'impact de ces représentations sur l'efficacité et l'efficience du programme. Sur cette base, le CEE a produit une note intermédiaire de problématique, qui a été communiquée au cabinet Dubouchet (note du CEE du 30 mars 1998), afin de lui permettre de produire une synthèse du premier rapport produit au début de 1998. C'est aussi à partir de ce questionnement que le CEE a réalisé une vague d'enquêtes complémentaires en région (voir annexe du présent rapport sur les méthodes).

¹⁸⁹ Compte rendu du comité de pilotage du 10 décembre 1996, p. 6.

¹⁹⁰ Voir sa citation en première partie, point 5 des « composantes de la mise en œuvre ».

¹⁹¹ Rapport final et « Analyse, complément au rapport final » de l'« Étude sur la représentation, par les acteurs, du programme du Fonds social européen objectif 3 », mai 1998. Le « complément au rapport final » a été écrit par le cabinet en réponse aux demandes du comité de pilotage qui cherchait à approfondir les constats, non assez synthétiques à son avis, du rapport final. Il en constitue ainsi la synthèse problématique transversale.

En conséquence, les analyses qui suivent se fondent sur une réinterprétation de l'ensemble des entretiens menés, sur une durée de près de quatre ans, ainsi que sur l'ensemble de l'observation participante du CEE (plusieurs centaines d'entretiens). Elles font également la liaison avec les observations faites lors des deux études du Craps et du Befeq qui ont été présentées dans les précédentes sections.

On ne reviendra pas, en conséquence, sur le détail des « représentations des acteurs », ce qui serait fastidieux et de peu d'utilité pour la production d'un jugement d'ensemble¹⁹². Il importe en effet de comprendre non la diversité de ces opinions et attentes, mais surtout la façon (une des façons, en réalité) dont on peut poser le problème de l'influence de la dimension cognitive des acteurs dans la mise en œuvre du programme. Cette appréciation doit également prendre en considération l'ensemble des autres investigations thématiques menées pour l'évaluation du programme, et, tout particulièrement, l'évaluation de la prise en compte de la dimension « égalité des chances », qui, à de nombreux égards, joue un rôle révélateur bien au-delà de son strict champ de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes¹⁹³. En effet, bien loin de mettre à jour des opinions superficielles, comme on peut en attendre d'une « enquête d'opinion » ou « d'image » classique, le travail global de l'évaluation aura permis de poser le problème général du *référentiel normatif* du programme.

5.2. Représentations, opinions, valeurs, normes, algorithmes et images

Il n'est pas dans l'objet du présent rapport de produire une réflexion théorique nouvelle à propos du rôle de la dimension cognitive dans les politiques publiques. Ce thème a fait ou fait actuellement l'objet de travaux de plus en plus nombreux, auxquels nous ferons référence, le cas échéant.

Le cahier des charges demandait une enquête sur les représentations. Il n'était d'ailleurs probablement pas assez rigoureux pour un thème d'une grande difficulté d'accès. Il aurait fallu à la fois analyser et classer des opinions, les séparer clairement de la question de leur validité ; ne pas pour autant (sauf là où l'enquête l'aurait explicitement permis) mélanger des *opinions* sur le fonctionnement et la mise en œuvre du programme avec la *réalité effective de ce fonctionnement*. Ces opinions, comme l'a montré le rapport du cabinet Dubouchet, sont parfois contradictoires et il n'est, la plupart du temps, pas faisable ni même souhaitable d'établir un lien *univoque* entre un type d'acteur (par exemple : un membre d'administration régionale) et une palette d'opinions¹⁹⁴. En outre, les représentations des acteurs (opinions, attentes, valeurs, normes, représentations des objectifs, des causalités, des catégories d'action, etc.) peuvent jouer « positivement » ou « négativement » dans l'efficacité du programme sur le terrain. Le lien entre les représentations des acteurs et la réalité de ce qui a lieu sur ce terrain demande bien sûr à être théorisé plus avant¹⁹⁵. Nous nous bornons ici à insister sur une catégorie particulière de représentations, les valeurs et normes en liaison avec les théories d'action du programme.

Quant à la validité des constats qui suivent, il est possible de les considérer comme des hypothèses confirmées jusqu'à présent dans l'ensemble des études d'évaluation menées sous l'égide du comité de pilotage. Elle dépasse donc la stricte entrée des études par « les représentations ».

¹⁹² Pour ce détail, on se reportera aux rapports déjà diffusés, dont celui du cabinet Dubouchet (*op. cit.*).

¹⁹³ Voir le rapport de synthèse du CEE sur cette question (à paraître).

¹⁹⁴ On n'a pas été en mesure de produire des types de structures d'opinion selon les types d'acteurs.

¹⁹⁵ En effet, cela pose le problème général de la rationalité de l'action en fonction de son sens pour les acteurs (rationalité instrumentale, rationalité en valeur, par exemple) ; mais aussi le problème du rôle joué par la représentation de l'action dans l'explication des conduites des acteurs. Ici, il s'agit au moins de deux niveaux de représentation : les « cartes cognitives » des acteurs d'un côté (au sens d'Argyris et Schön, 1978), mais, de l'autre, les « théories d'action » (au sens de H.T. Chen, 1980) des politiques menées ou les « référentiels » (au sens de Muller et Jobert). Pour P. Muller (1995), un référentiel comprend à la fois des valeurs, des normes, des algorithmes et des images (p. 153 ssq.).

5.3. Principaux enseignements

L'absence de référentiel normatif commun et la traduction en termes opératoires des mesures en actions cofinancées

Ainsi, les divers acteurs du programme (en dehors du département FSE et de la Commission), s'avèrent n'avoir pas une « conscience partagée »¹⁹⁶. Comme l'écrit le cabinet Dubouchet, « dépourvu de produit propre et autonome, le FSE, n'apparaîtrait pas comme l'incarnation d'une politique indépendante » (p. 7, note d'analyse, *op. cit.*).

L'hypothèse semble validée selon laquelle le FSE représente pour eux, avant tout, une ressource financière parmi d'autres, qu'ils utilisent à leur façon pour poursuivre les objectifs des actions qu'ils se fixent eux-mêmes. Dans ce cadre, les objectifs généraux de l'Union, formulés en termes d'action de type « ressources humaines » sur les « publics » des différents axes du Docup, sont uniquement connus par leur définition formelle et ne font pas l'objet d'appropriation.

Il faut alors aller plus loin et se demander si, dans le programme, ne font pas actuellement défaut *des conditions indispensables* pour que des opérateurs s'approprient le programme au-delà de sa dimension d'instrument financier¹⁹⁷. Si cette hypothèse est vraie, la façon dont les opérateurs et acteurs divers se représentent le FSE, en tant que ressource financière supplémentaire, aurait aussi pour conséquence qu'ils restent « étrangers », « extérieurs » aux objectifs généraux fixés au niveau communautaire.

Indépendamment du repérage des représentations et opinions chez telle ou telle catégorie d'acteurs, quelques points généraux ressortent de l'enquête sur la mise en œuvre :

1 - Les acteurs disposent, en région et dans les administrations bénéficiaires, de peu d'information sur les priorités européennes autres que leur définition générale en termes d'axes centrés sur des publics visés par une intervention concernant le marché du travail. Ces définitions ne sont pas appuyées sur un référentiel normatif propre (des valeurs). Autrement dit, elles ont un contenu assez « faible » en termes de valeurs, par comparaison avec l'ancrage national des dispositifs de la politique de l'emploi, de l'insertion et de la formation professionnelle. Les valeurs inscrites dans ces derniers font en effet l'objet d'une valorisation politique constante par les gouvernants et les élus dont les programmes nationaux relèvent de la compétence. Il s'ensuivrait que les acteurs ne pourraient pas associer de valeurs spécifiques à l'intervention européenne dans les dispositifs cofinancés, autres que des références trop générales (par ailleurs généralement consensuelles) au caractère désirable de la construction européenne et au caractère valorisant de la présence de l'Union dans le cofinancement (une « valeur ajoutée » en termes d'image de l'action). Ainsi, *de facto*, les priorités européennes seraient, concrètement, uniquement rencontrées au travers des normes (règles d'éligibilité, d'additionnalité, etc.) et de la représentation (interprétation) que les acteurs s'en font. Or, ces normes sont étrangères au système national des politiques d'emploi, d'insertion et de formation professionnelle en France. Alors que, dans le cadre national, les normes trouvent un appui (justification de leur légitimité) dans la valorisation politique des dispositifs par les élus et gouvernants, tel ne peut être le cas en ce qui concerne le programme objectif 3, qui en est d'autant minoré.

¹⁹⁶ C'est-à-dire une représentation commune, ou, du moins, des éléments d'une telle représentation de l'objectif 3 comme une « intervention publique » autonome, avec ses caractères et sa cohérence propre, ses objectifs identifiés, la déclinaison de ses objectifs généraux en objectifs intermédiaires, etc. Cette notion de « conscience partagée » s'articule bien avec la notion juridique utilisée par le Craps de « conscience juridique partagée » (voir, plus haut, le rapport du Craps - Université de Lille).

¹⁹⁷ On retrouve particulièrement cette problématique dans le cas de l'évaluation de la dimension de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes ; il ne suffit pas d'énoncer un principe d'action (l'égalité des chances), qui, au surplus, fait l'objet d'interprétations différentes, pour que la politique existe. Il faut aussi que le principe trouve sa traduction dans la déclinaison d'actions pratiques, ayant des objectifs intermédiaires, etc.

Un exemple éclairant de cette situation est démontré par l'étude du Frene sur l'évaluation de la dimension « égalité des chances »¹⁹⁸. Celle-ci montre en effet que la valeur « lutte contre l'exclusion » prend le pas constamment sur la valeur « égalité des chances » chez les acteurs. Cet exemple est pourtant fort particulier dans le programme FSE, car il est, finalement, le seul où est présente une orientation de valeur *spécifique à l'Union*, celle de l'égalité entre les hommes et les femmes¹⁹⁹. Dans ce cas, on met à jour des contradictions, des conflits de valeur.

Mais, dans le cas plus général, il n'y a pas de conflits de valeurs. Comme le montre par exemple le cas des programmes d'apprentissage, « le FSE, c'est avant tout des ressources »²⁰⁰ qui « accompagnent » le programme régional. Il est frappant de constater la convergence de ce constat avec d'autres études menées sur d'autres objectifs du FSE²⁰¹.

2 - Ainsi, les acteurs et opérateurs manifesteraient une méconnaissance de la « politique européenne » portée par le FSE, qu'ils ne parviendraient pas à s'approprier, par manque d'appuis précis en termes de valeurs spécifiques. Ce constat est cohérent avec une présence directe rare des élus dans le programme, qui peut être interprétée comme l'indice que, pour les acteurs politiques, le FSE de l'objectif 3 n'est pas (en tout cas actuellement) aisément mobilisable en termes de légitimation politique²⁰². Pour certains acteurs du champ des politiques de l'emploi, de l'insertion et de la formation professionnelle, cette situation irait jusqu'au fait qu'ils ne savent pas identifier la présence particulière de fonds européens. Le FSE serait alors un dispositif méconnu, voire « invisible », à certains niveaux de l'action tout au moins ; les cofinancements FSE pourraient même être utilisés sans être identifiés (de tels exemples fréquents ont été rencontrés dans les entretiens avec le réseau des missions locales ou avec les actions d'insertion économique).

Ce constat débouche sur une autre interrogation, *a contrario* : est-il envisageable de relayer sur le terrain, dans le cadre de l'objectif 3 du FSE, une « politique propre » de niveau européen, qui ait une existence cohérente et dotée d'une certaine « autonomie » à côté des politiques nationales, régionales et locales ?²⁰³

Pour répondre à cette question, il faut d'abord envisager si la Commission européenne est, politiquement et structurellement, en mesure de produire une telle politique autonome. On serait en mal de tirer des documents européens autre chose que des orientations normatives générales²⁰⁴. Comme l'ont illustré les premiers exercices de la « stratégie d'Essen » depuis 1994, et ceux issus des « lignes directrices » de Luxembourg, les grandes lignes de la coordination communautaire accueillent toutes les politiques nationales dans des cadres très généraux. Ni dans la stratégie européenne, ni dans les programmes des fonds, on ne se trouve donc, actuellement du moins, à l'étape d'une autonomisation d'une politique sociale communautaire dans ces domaines.

La question se transforme alors en une autre : une politique européenne telle que celle du FSE de l'objectif 3, coordonnée par le comité de suivi au niveau national, pilotée par la Commission et le ministère du Travail à distance du terrain²⁰⁵, peut-elle être efficace, au sens de l'apport d'une valeur

¹⁹⁸ Évaluation de la dimension égalité des chances, Frene, 1999, rapport final à paraître.

¹⁹⁹ Voir rapport Frene et note de synthèse du CEE sur la dimension transversale (à paraître).

²⁰⁰ Acteur d'un conseil régional, cité par le Céreq « Évaluation de l'objectif 3 du FSE dans le domaine de l'apprentissage », avril 1999, p. 68.

²⁰¹ « Le FSE n'est en rien partie intégrante de la politique régionale, il vient seulement l'abonder », écrivent les chercheurs du Cervel dans *Dynamique des acteurs et effets emplois, le FSE objectif 2 en Aquitaine, 1994-96*, avril 1998, p. 42.

²⁰² Ceci est différent des « effets de légitimité » que les opérateurs (non élus) peuvent retirer des diverses ressources du FSE (symboliques, financières...).

²⁰³ On se demandera, secondairement, si, s'agissant d'une politique mise en œuvre par le niveau national (ministère du Travail en France), cette coordination nationale joue comme un obstacle ou comme une incitation au fait que le FSE prenne, aux yeux des opérateurs (hors État central et déconcentré), la forme d'une politique « autonome ».

²⁰⁴ L'obligation réglementaire d'information des bénéficiaires sur la présence du financement européen est un « minimum » informationnel qui ne remplace pas la valorisation politique.

²⁰⁵ À la différence des objectifs territorialisés.

ajoutée communautaire²⁰⁶ ? Peut-elle imprimer dans les représentations des acteurs, des traces notables, en l'absence d'appuis de valeurs propres et d'un système également propre de mise en œuvre ?²⁰⁷

Si l'on retient qu'actuellement il n'est pas envisagé de construire l'intervention européenne sur des valeurs propres, mais seulement d'accompagner le système de valeurs national, la question d'un système spécifique de mise en œuvre reste cependant valide. Il se pourrait bien qu'une politique ayant du sens pour ses agents, visant des effets propres (et non pas simplement des objectifs non attendus) ne puisse pas se passer d'une définition propre d'un système de mise en œuvre, appuyé sur une « animation » bien circonscrite et instrumentée (avec toutes ses caractéristiques administratives : instructions, circulaires, déclinaison des objectifs et de dispositifs ciblés, suivi quantitatif, information et communication, formation des agents, etc.). En effet, dans ce cas, les dispositifs cofinancés pourraient être identifiés et en même temps porteurs de leurs valeurs propres. Ce n'est donc probablement pas seulement d'un « supplément » d'information ou de « médiatisation » qu'il s'agit, comme l'ont noté les chercheurs du Cervel, à propos de l'objectif 2 du FSE en Aquitaine, car il faut prendre au sérieux la dimension symbolique de la politique, donc son sens pour les acteurs qui la mettent en œuvre²⁰⁸.

Nous parvenons à la conclusion qu'une des dimensions de l'efficacité ou de l'impact d'un programme est liée à sa spécification :

- a) Pour que le FSE devienne, comme ses protagonistes communautaires le souhaitent explicitement, autre chose qu'un instrument financier, la combinaison entre des valeurs très générales et le cofinancement très large d'actions nationales et infra-nationales diverses ne semble pas une circonstance favorable.
- b) Comme il n'est pas envisageable, dans les circonstances actuelles de la politique communautaire, de faire émerger des politiques légitimes, appuyées sur des valeurs autonomes de celles des politiques nationales, il ne reste probablement qu'une solution si l'on veut dépasser une « invisibilité », une « fongibilité », voire une minoration des effets du FSE.
- c) Celle-ci serait celle qui permettrait d'associer le FSE à des dispositifs circonscrits, en nombre et en visibilité, dont la valorisation nationale (les valeurs) serait claire pour les acteurs et les opérateurs.

5.4. La relativisation des représentations en termes de « complexité », « lourdeur »

Les conclusions précédentes, qui mettent l'accent sur le caractère indispensable du sens partagé par les acteurs amènent à relativiser fortement le discours spontané des acteurs et opérateurs (autres que le département FSE et les services de la Commission). Ceux-ci évoquent en effet la « complexité », la « lourdeur », et le rapport du cabinet Dubouchet s'en fait largement l'écho. Cette « complexité » ou « lourdeur » s'interprète, comme dans le cas des « règles », en termes d'« étrangeté » d'une politique européenne sans appui normatif clair. On est en présence d'un discours qui prend comme prétexte la « lourdeur » et la « complexité », pour dire autre chose sur le programme. En effet, les programmes nationaux sont eux-mêmes passablement complexes.

²⁰⁶ Si l'on se posait la question de recommandations, on pourrait alors penser quelles seraient les mesures susceptibles de transformer cette situation. On sera amené à poser cette question dans le rapport de synthèse de juin 1999, pour la discussion des futures recommandations par le comité de pilotage de l'évaluation.

²⁰⁷ Le CEE a abordé cette question dans l'article de la revue *Evaluation*, publié après sa présentation à la conférence de Stockholm : cf. Barbier, Simonin (1997). L'article insistait sur l'absence d'une « théorie de la mise en œuvre » au sein de la « théorie d'action » du programme ; on peut même se demander si, au-delà de la définition des objectifs de ressources humaines, et des publics prioritaires, il existe une véritable théorie d'action des programmes, au sens de la théorie d'action qui soutient les politiques nationales ou locales.

²⁰⁸ Cervel, *op. cit.*, p. 54.

De même, il ne convient pas d'accorder un crédit trop large aux discours des acteurs sur l'absence ou l'insuffisance de communication et d'information à propos du programme. Certes, il reste à conduire une étude précise sur les modalités dont cette information et cette communication sont dispensées dans les régions et au niveau national²⁰⁹, étude qui n'est, à notre connaissance pas disponible et qui n'a pas été véritablement engagée de façon précise dans le travail du cabinet Dubouchet. Mais cette étude, quels qu'en soient les résultats, débouchera à notre avis immanquablement sur les problèmes précédemment évoqués de référentiel normatif : on communique « bien », on informe de façon efficace sur des interventions publiques liées à des dispositifs circonscrits et porteurs de justifications clairement identifiables.

De même, quand, par exemple, certains acteurs déclarent²¹⁰ que les critères de gestion du FSE sont « opaques », « peu adaptés aux contraintes de la gestion associative », que le dispositif est « élitiste », « réservé à quelques initiés », qu'il n'existe pas de « filière d'information structurée à propos du FSE », que l'information est « autodidacte », que des « bribes » de documents techniques sont fournies, qu'il y a « indigence des outils de communication », voire « rétention de l'information de peur de devoir partager une enveloppe restreinte », etc., tous ces discours peuvent être interprétés comme montrant un système de communication insuffisant. En réalité, ils montrent une « invisibilité » ou une « opacité » sans doute plus générale, dans les représentations des acteurs, celle des valeurs spécifiques associées à des dispositifs précis cofinancés. L'hypothèse que l'information sur le programme serait au premier plan de son appropriation stratégique possible²¹¹, qu'elle serait un élément déterminant de l'utilisation des fonds, au niveau local (évidemment différencié selon les niveaux des acteurs, conseils généraux, communes, conseils régionaux, associations, etc.), ne vaut que parce qu'une orientation normative plus générale, et d'emblée connue, associée à des dispositifs clairement valorisés, n'est pas identifiée par les acteurs.

5.5. Fonds social européen et représentation de l'innovation

Plusieurs constats du rapport du cabinet Dubouchet incitent à penser que certains acteurs voient le FSE comme entraînant l'éviction des innovations. Or, précisément, dans le référentiel de la Commission, la « valeur ajoutée » qualitative du FSE est parfois présentée comme le fait de favoriser des innovations.

Cette question n'a, pour l'instant, pas fait l'objet d'une appréciation transversale dans le cadre de l'ensemble du programme d'évaluation. Elle nécessiterait de problématiser précisément ce qu'on entend par « innovation ». On l'a déjà évoquée, par exemple, à propos des marges de manœuvre données aux acteurs par les règles communautaires (voir section sur les règles). D'autres rapports thématiques évoquent la question de l'innovation et fourniront des données ultérieures.

Quant aux représentations des acteurs à propos de l'innovation permise par le cofinancement du FSE, celles qui ont été recueillies sont éminemment contradictoires et il n'est pas possible d'en tirer une vision claire, encore moins représentative. Parmi ceux qui estiment que le FSE n'est pas favorable à l'innovation, on ne connaît pas les raisons précises de ces appréciations. Ainsi, si le FSE objectif 3 est réputé permettre peu d'innovation, on ne sait pas s'il faut l'attribuer à la logique de programmation sur quatre ans, qui figerait les engagements des collectivités locales et interdirait l'accès du FSE à de « petits porteurs ». Le FSE est-il alors une « machine à rééditer l'existant » procurant une rente de situation aux mêmes gros opérateurs ? Ces éventuelles conclusions devraient

²⁰⁹ Parallèlement, il serait important de comparer les systèmes de formation des agents des politiques communautaires avec les systèmes des autres politiques nationales ou infra-nationales.

²¹⁰ Voir le rapport du cabinet Dubouchet (*op. cit.*).

²¹¹ Ceux qui sont informés utiliseraient mieux les fonds ; ceux qui ne le seraient pas seraient exclus de l'utilisation : la mise en œuvre, par les canaux actuels, ne permettrait pas que l'information, et, en conséquence, l'accès, soit suffisamment large. Dans ce cas, le FSE fournirait une ressource supplémentaire de pouvoir et d'action à une partie des acteurs seulement.

être rapportées à des cas concrets et des contextes précis, qui ne sont pas disponibles à ce niveau de généralité.

À l'inverse, dans quels cas, et éventuellement quelles sont les conditions repérables dans les discours des acteurs qui favoriseraient le financement par le FSE d'actions innovatrices ? Plusieurs des constats du cabinet Dubouchet laissent penser que des personnes interrogées sont prêtes à admettre que les ressources apportées par le FSE seraient des bases pour modifier, dans un sens qu'elles souhaitent, les systèmes des politiques en place : possibilité ouverte pour les Plie, dimension égalité des chances, expérimentations éventuelles, effets de redéfinition des politiques nationales ou régionales, effets dérivés de l'impact des règles d'éligibilité, qui permettent la prise en compte de publics, voire effets d'apprentissage quant à la gestion (impact secondaire de la rigueur des contrôles, par exemple), etc.. Mais tous ces dires d'acteurs ne fondent pas une appréciation générale.

5.6. Les effets de pouvoir du Fonds social européen dans les représentations des acteurs

Enfin, les effets de pouvoir et de conflits, y compris les effets de conflits de légitimité sont constamment présents dans les propos recueillis par l'enquête. Certains acteurs des collectivités territoriales regimbent à ce qu'ils considèrent comme « un retour en arrière par rapport à la décentralisation ». Ces propos sont interprétables dans le cadre de l'analyse que nous avons faite des limites du partenariat (voir plus haut).

S'agissant d'un jeu stratégique entre ces différents pouvoirs, on peut se demander si la présence d'une ressource étrangère au jeu traditionnel des autorités françaises n'est pas justement l'occasion pour les collectivités territoriales de prendre l'offensive, en critiquant l'interventionnisme de l'État central ? De fait, la présence de ces opinions, qui revendiquent leur compétence et leur marge de manœuvre face à l'État, est probablement un signe du fait que le FSE favorise la pluralité des légitimités²¹².

Les enseignements de notre enquête sur le partenariat, qui vont plutôt dans ce sens, sont, à cet égard, plus convaincants que les relevés des représentations des acteurs.

5.7. Les effets sur les réalisations, l'efficacité et l'efficience du programme (hypothèses qualitatives)

Il est malaisé d'établir un rapport direct entre les enseignements à propos des représentations des acteurs et le fonctionnement et les résultats du programme de l'objectif 3. Cependant deux hypothèses qualitatives semblent relativement solidement établies :

1 - L'absence d'un référentiel normatif commun, lié à l'éparpillement interne du programme en une multitude d'actions est un facteur éminemment défavorable à la cohérence du programme. Il est également défavorable à l'engagement durable des opérateurs. Il est aussi défavorable à la réunion des conditions de possibilité d'une politique régionale du FSE objectif 3 en région, articulée avec les interventions des autres fonds et des autres objectifs communautaires.

2 - Contrairement à ce qu'on avait au départ, envisagé, il n'y aurait pas de problème d'information ou de communication *en soi*, mais bien plutôt les conséquences en matière d'information et de communication du précédent constat. Un effort important en matière d'information et de communication n'est vraisemblablement pas réalisable sans remédier à la question de la clarté des valeurs associées à des dispositifs circonscrits.

²¹² Ce que certains juristes désignent sous le terme de « gouvernance » à plusieurs niveaux.

6. LA PLACE DE L'ÉVALUATION (QUESTIONS PRÉLIMINAIRES)

Il est manifestement prématuré de répondre à l'ensemble des questions relatives à la place de l'évaluation dans le programme (importance des rapports de synthèse en cours). Cette tâche n'appartient d'ailleurs que partiellement au CEE²¹³.

Ne pas parler de l'évaluation dans une analyse de la mise en œuvre serait cependant contraire à notre modèle d'analyse. L'évaluation, ses acteurs, constituent, à part entière, un élément des activités sociales de la mise en œuvre, telles que nous les avons définies en première partie.

Les indications qui suivent représentent des hypothèses que nous soumettrons au débat du comité de pilotage de l'évaluation.

6.1. Le rôle de l'évaluation

L'évaluation est une activité secondaire, de fait, dans le programme par rapport au contrôle, d'une part, dans la gestion du programme. Mais d'autre part, elle est également une activité dominée par rapport aux décisions politiques des principaux acteurs dans la programmation et l'évolution du programme. Cette situation n'est pas propre au programme FSE de l'objectif 3, mais elle relativise le modèle managérial de référence des services de la Commission et son manque de réalisme. Les exemples étudiés à propos du partenariat sont des illustrations de cette réalité incontournable.

À cet égard, comme on l'a proposé dans la communication présentée en concertation avec le département FSE à la conférence de Séville sur l'évaluation des fonds structurels, les principales retombées actuelles de l'évaluation ont sans doute été, pour les participants directs, des effets « formatifs » (*on -going*).

6.2. Les acteurs de l'évaluation, leur équilibre

Le programme de l'évaluation n'a pas connu de difficultés majeures, et il y a eu peu de conflits entre les acteurs²¹⁴ à son propos.

Les questions posées ont été, dans l'ensemble, traitées selon le programme établi. Reste à savoir quelles sont les éventuelles insatisfactions spécifiques à chacun des acteurs pris individuellement face à leurs attentes initiales. Il conviendra en particulier d'évaluer l'avis des membres du comité de pilotage et du comité de suivi, à propos des rapports en cours et du rapport de synthèse.

La diversité interne du comité de pilotage, aux réunions duquel un fort noyau stable a été très assidu, s'est révélée un facteur très favorable à la réalisation de l'évaluation. De cette diversité, il faut retenir un point clef : les trois principaux partenaires étaient représentés au comité (Commission, État, conseils régionaux, aux côtés du quatrième partenaire, dont on a vu le rôle plus marginal dans le programme, les conseils généraux, en termes de poids financier et politique). On peut considérer que leur présence simultanée a permis de neutraliser largement les éventuelles réticences à pratiquer l'évaluation de sujets qui les concernaient directement (la présence d'un élu vice-président d'un conseil régional, dans la première partie du programme de l'évaluation, a joué un rôle important dans cet équilibre²¹⁵).

²¹³ La communication présentée à la conférence de Séville en 1998 l'a été en partenariat avec le département FSE. Elle constitue un des jalons de la réflexion sur la place de l'évaluation dans la mise en œuvre du programme FSE de l'objectif 3.

²¹⁴ On doit cependant noter le cas du rapport Craps, pour la recette duquel le CEE a été amené à jouer un rôle d'intermédiaire entre les exigences du comité de pilotage et les affirmations du Craps dans la première version de son rapport, rapport finalement remanié de façon (apparemment) consensuelle.

²¹⁵ Dans la deuxième partie de l'évaluation, un élu d'un conseil général est devenu membre du comité. L'élu régional n'a pas été remplacé.

L'évaluation est probablement marquée de manière importante par les caractéristiques personnelles des membres, et non pas simplement par la nature de leurs institutions.

6.3. Le comité de suivi et l'évaluation, la diffusion des enseignements de l'évaluation

La relation du comité de pilotage avec le comité de suivi est restée, comme il a déjà été analysé à propos de l'étude des conséquences des recommandations de l'évaluation intermédiaire, *largement formelle*. Ce constat est conforme avec ceux faits ici à propos du fonctionnement du partenariat.

En dehors du cas particulier de l'évaluation en cours des Plie, qui a associé des partenaires régionaux, la maîtrise des questions d'évaluation est probablement restée confinée au cercle restreint des membres du comité de pilotage, malgré des efforts de diffusion réitérés. La diffusion des résultats de l'évaluation a certainement été la plus étendue pour les Plie également.

La diffusion des travaux a probablement été largement insuffisante eu égard aux enjeux des programmes concernés. On ne dispose pas d'éléments suffisants pour savoir comment ont été diffusés et comment ont été reçus les rapports divers transmis au comité de suivi, notamment par consultation écrite. La question de l'élargissement de la diffusion doit être traitée en priorité pour l'avenir proche. C'est en effet à ce prix qu'on peut attendre des retombées plus générales des évaluations thématiques.

CONCLUSION/SYNTHESE

Les modalités de la mise en œuvre ont un rôle indéniable dans l'atteinte des objectifs ; mais celui-ci ne peut être établi directement de façon causale par des méthodes quantitatives. L'investigation, qualitative, a donc porté sur des *composantes* de la mise en œuvre, composantes choisies par le comité de pilotage et validées par le comité de suivi, en fonction d'un premier diagnostic résultant de la vague d'entretiens réalisés par le CEE dans toutes les régions et avec les départements ministériels centraux. Six thèmes ont été retenus (le partenariat et la programmation ; les règles ; les contrôles ; les circuits financiers ; les attentes des acteurs ; l'évaluation).

Par « mise en œuvre », on a entendu toutes les actions de gestion, de pilotage et de suivi, de contrôle et d'évaluation, qui se situent à partir de la négociation initiale du programme. La Commission, l'État, les collectivités territoriales sont les principaux acteurs de cette mise en œuvre (qu'il s'agisse des autorités politiques ou des services). D'autres partenaires sont moins centraux (partenaires sociaux, ONG). On peut distinguer différents niveaux de la mise en œuvre : le niveau initial de la programmation ; le niveau du pilotage national ; celui, enfin, du pilotage régional.

On examine successivement les différentes composantes, avant de schématiser quelques constats selon les niveaux de la mise en œuvre.

1. Le partenariat et la programmation

Les constats à propos de la mise en œuvre doivent être lus à la lumière d'une double remarque :

1) D'une part, comme l'explique le rapport de synthèse du CEE²¹⁶, le partenariat doit toujours être rapporté à son contexte particulier et non pas simplement à « une norme » sous-jacente des politiques communautaires ; le partenariat a une dimension dynamique, se situe dans une histoire, etc. On verra à cet égard que le « partenariat FSE » est un révélateur d'une situation qui dépasse largement le cas du programme étudié.

2) Le champ de l'analyse se focalise ici sur les dimensions *formelles* du partenariat, et tout particulièrement, les fonctionnements des comités de suivi et de programmation. Or, comme il est précisé dans le rapport du CEE, on n'aborde ainsi qu'une petite partie des activités de coopération partenariale, laissant de côté toute l'activité informelle des services. Pourtant, cette activité, qui fait partie au sens plein de la mise en œuvre, est décisive (sa prise en compte aurait nécessité un travail d'analyse dépassant le cahier des charges).

1.1. Diagnostic

Lors de la programmation initiale (entre la fin de 1993 et l'été 1994), la structuration d'un partenariat effectif n'a pas été possible ; les relations entre les partenaires potentiels du Docup se révèlent plutôt floues. Le calendrier ne facilitera pas les choses, puisqu'il est quasiment intenable par les acteurs déconcentrés et les collectivités territoriales. Ces échelons sont contraints de raisonner en aveugle pour construire des demandes, en amont de la définition des priorités stratégiques de l'État. Le partenariat initial de la négociation se révèle fortement inégalitaire et sélectif : les acteurs dominants en sont l'État (le gouvernement) et la Commission. Cela tient évidemment à la réalité et à la représentation du programme comme appuyant d'abord les compétences de l'État. Ce sont donc, logiquement, les orientations de l'État qui prédominent dans le programme. Ce « déficit » initial de partenariat, sans en surestimer les effets au regard du système existant de relations entre collectivi-

²¹⁶ Rapport de synthèse sur la mise en œuvre, cf. références en bibliographie.

tés publiques en France, est cependant porteur de conséquences négatives pour le futur (influence négative des origines sur la suite du partenariat).

Concernant le « pilotage national », second niveau de partenariat, d'autres constats peuvent être mis en avant, principalement au travers du fonctionnement du comité de suivi national. Ceux-ci doivent être vus aussi comme révélateurs des fonctionnements français des institutions, bien au-delà de constats spécifiques au FSE.

L'enquête révèle un pilotage du dispositif par l'État, largement « technique » ; entre des institutions, qui, d'ordinaire, ont du mal à travailler ensemble. Il n'est pas étonnant que le programme objectif 3 du FSE ne se transforme pas en un projet commun. Les activités partenariales formelles sont dominées largement par les préoccupations du gouvernement central. Contrairement à ce qu'un formalisme initial avait affirmé, le comité de suivi ne parvient pas à une conduite stratégique communément partagée du programme. Les arbitrages politiques se font hors d'une enceinte qui est marquée par la « mixité » des participants (membres des divers services de l'État, membres des services des collectivités, et quelques participants à légitimité politique ou représentants des ONG ou partenaires sociaux). Les ordres du jour sont ainsi dominés par les questions techniques et financières, le temps des échanges est réduit, le fonctionnement est formaliste et le suivi peu approfondi. Ceci ne permet pas une gestion commune d'indicateurs. Le comité de pilotage de l'évaluation, délégué par le comité de suivi, a mené une démarche partenariale approfondie, qui aura eu certainement des conséquences positives et formatives pour les acteurs représentés, mais le formalisme plutôt technique du fonctionnement du comité de suivi n'a, pour l'instant, pas entraîné un engagement profond de ses membres dans l'évaluation. C'est sans doute au niveau du pilotage régional des évaluations que des avancées ont été enregistrées.

Au niveau du pilotage régional, la conduite est marquée par des systèmes d'acteurs et des choix organisationnels très variés selon les régions. Cette absence de « standards » ou de normes n'est probablement pas facteur d'efficacité.

La configuration où existe une volonté de politique régionale articulée avec les autres fonds, sous l'égide du préfet de région, constitue l'exception. À l'autre extrême du spectre, on trouve la situation où il y a éclatement des dispositifs de suivi/pilotage par mesures : ce cas est cependant rare. La situation dominante est celle où existe un comité dont la compétence porte sur une partie des mesures (par exemple, les Plie et les actions d'insertion professionnelle des PDI), sans que pour autant l'articulation avec les interventions des autres fonds soit réalisée. La variété des configurations organisationnelles est aussi grande du côté de l'État, mais la DRTEFP constitue partout un acteur clé.

Au total, le partenariat est sélectif et il fonctionne entre deux acteurs dominants (État et région) ; les départements sont, en général, plutôt marginalisés dans le système. Comme au niveau national, le « comité technique » (l'organe de pilotage) se saisit surtout de missions techniques de programmation annuelle ; le suivi (indicateurs) reste peu approfondi. La programmation initiale reste le plus souvent rigide au cours du programme ; les raisons en sont probablement majoritairement expliquées par des considérations d'équilibre politique. C'est sans doute à propos de l'investissement dans l'évaluation des Plie que se sont dégagées les pistes les plus prometteuses de partenariat dans de nombreuses régions : cet exemple pourrait représenter un précédent dans d'autres cas.

1.2. Influence sur l'efficacité organisationnelle

Au total, le « partenariat FSE » n'a pas fourni, sur la période, un levier susceptible de changer fondamentalement la situation nationale existante ; il en a révélé les difficultés de coopération. Le programme objectif 3 est l'une des ressources dans le jeu évolutif des pouvoirs territoriaux et de l'État ; le partenariat FSE est plus un révélateur qu'un moteur de changement. On ne doit pas mésestimer toutefois l'importance de l'injonction partenariale communautaire. Réglementaire, elle oblige à poser les questions de la coopération, même si des dysfonctionnements, classiques dans le contexte

national, persistent ; ceux-ci deviennent d'autant plus visibles, ce qui pourrait permettre des effets d'apprentissage.

Une « image communautaire idéale » du partenariat ne constitue sans aucun doute pas l'aune à laquelle il faudrait comparer la qualité du partenariat FSE.

Cette situation de partenariat limité, sélectif, inégalitaire, réduit aux aspects techniques le plus souvent, est sans aucun doute source de diminution de l'efficacité organisationnelle du programme, du point de vue managérial comme du point de vue de la coopération politique ; mais elle n'est pas imputable au programme de l'objectif 3. Elle a souvent été constatée par les études nationales²¹⁷. On notera aussi qu'il existe une faible articulation entre pilotage national et pilotages régionaux, ce qui concourt aussi à une diminution d'efficacité organisationnelle. Ce constat, en toute rigueur, n'autorise pas à relier, par des conséquences mécaniques, l'efficacité *pour les personnes* des dispositifs individuels cofinancés, à une efficacité organisationnelle affaiblie, dans la mesure où, comme on le verra, les effets du programme sont, en grande masse, des effets de capacité des dispositifs.

Le domaine de potentialité d'amélioration du partenariat le plus clairement identifié s'est dessiné autour de l'évaluation régionale, commencée à travers la procédure des Plie. Il ne fait guère de doute qu'un partenariat positif en amont, dans un futur programme, pourrait permettre de dépasser les effets négatifs observés dans la présente programmation.

2. Le rôle des règles

2.1. Diagnostic

L'hypothèse de la complexité, souvent entendue dans les discours spontanés des acteurs, est récusée par l'enquête : les règles de l'objectif 3 ne sont pas plus complexes que les autres règles des politiques de l'emploi et de l'insertion. Ce n'est pas non plus la méconnaissance des règles par certains acteurs qui pose problème. Elle existe, mais a tendance à régresser à mesure de l'avancement du programme.

La difficulté réside plutôt dans l'absence de *référentiel normatif commun* chez les acteurs. Alors que dans le système juridique national il y a une « conscience juridique » commune, on ne trouve pas d'équivalent pour servir d'appui juridique au programme. Cette situation crée des difficultés de mise en œuvre. Cela se voit particulièrement par exemple dans l'application des règles d'éligibilité et des catégories communautaires qui n'ont pas cours dans le contexte habituel national. Cette situation s'accompagne de la présence de quelques notions juridiques floues, qui demanderaient à être précisées. La règle de l'additionnalité en constitue un bon exemple ; il est aisé de montrer que circulent de très nombreuses acceptions de la notion. Les normes ne sont pas, à quelques exceptions près (l'exemple de la notion de « contrepartie » en est une), inadaptées.

Contrairement à une vision unilatérale qu'on trouve souvent dans les déclarations des acteurs, tous ne sont pas sans marges d'action face aux règles. Comme en d'autres cas, l'enquête montre qu'il y a plusieurs types d'acteurs : les « stratèges » essaient d'utiliser au mieux les marges de manœuvre, pendant que les « légalistes » essaient de leur côté de définir une norme fixe et stable.

Contrairement à une vision unilatérale qu'on trouve souvent dans les déclarations des acteurs, tous ne sont pas sans marges d'action face aux règles. Comme en d'autres cas, l'enquête montre qu'il y a plusieurs types d'acteurs : les « stratèges » essaient d'utiliser au mieux les marges de manœuvre, pendant que les « légalistes » essaient de leur côté de définir une norme fixe et stable.

Quoiqu'il en soit, en définitive, c'est l'*absence de référentiel juridique unifié* qui reste le plus grand obstacle à l'action. On peut y voir un cas particulier des problèmes de *légitimité* du programme,

²¹⁷ On pense par exemple à l'étude de l'Igas de 1996.

face aux politiques nationales ou infra-nationales. Un exemple extrême est celui de la notion d'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

2.2. Influence sur l'efficacité organisationnelle

Le principal risque, à l'origine, lié à la question des règles, était celui de l'inégalité d'accès aux fonds ; l'enquête qualitative montre qu'il va s'amenuisant dans le temps.

Le caractère nouveau des règles dans le sein de l'ordre juridique français conduit à une concurrence entre les différents acteurs : il y a jeu sur les règles, et cela peut déboucher sur des innovations dans la manière de conduire l'action publique.

Mais l'absence de référentiel juridique commun conduit à deux conséquences négatives. Le risque du respect « rituel » des règles est présent et s'oppose à une adaptation et souplesse des règles fondée sur les finalités de l'action. D'autre part, les *conflits de légitimité* entre les règles sont loin d'être résolus, ce qui ne peut qu'amoindrir l'efficacité organisationnelle du programme.

3. L'impact des contrôles (observations à titre d'hypothèses)

Contrairement aux autres dimensions étudiées dans l'évaluation, une appréciation de l'impact des contrôles s'est heurtée à des obstacles d'accès aux pratiques et aux documents. Les éléments rassemblés ci-après représentent des hypothèses qualitatives qu'il serait nécessaire de valider.

3.1. Diagnostic

Comme on pouvait s'y attendre, les acteurs manifestent à propos des contrôles une attention très vive. Tant et si bien que la peur des contrôles agit un peu comme un « mythe ». Le nombre des contrôles, relativement aux pratiques habituelles dans le secteur de l'emploi et de la formation, ne *semble* pas significativement plus élevé. Toutefois, on ne dispose, à l'heure actuelle, d'aucun relevé statistique pour les types de contrôle effectués dans le programme (qu'il s'agisse de ceux de la Commission (DG V et DG XX), de la Cour des comptes de l'Union, ou de l'État).

Partout, dans les administrations centrales où a été effectué un contrôle, l'effet se révèle « pédagogique », c'est-à-dire que les systèmes de suivi en sortent profondément modifiés. Le contrôle se révèle alors un outil d'apprentissage managérial. Toutefois, il faudrait plus d'enquête à ce sujet pour juger si cet apprentissage entraîne une amélioration de la conduite des actions au-delà du respect formaliste des prescriptions des contrôleurs.

On n'a pas non plus disposé pour l'enquête d'une statistique des effets des contrôles, en termes de *remboursements effectifs* de fonds, qui restent, semble-t-il, relativement rares. Cependant, il ne fait guère de doute que la conséquence principale des contrôles est, pour la suite du programme, la fermeture de l'accès aux fonds du programme pour les bénéficiaires.

3.2. Influence sur l'efficacité organisationnelle

Il y a un déficit manifeste d'information vis-à-vis des contrôles : celui-ci porte tant sur l'interprétation pratique des critères qui appuient le contrôle que sur leur champ, leur étendue et leurs conséquences. Cette situation génère des conduites formalistes et se traduit probablement par des inégalités d'accès au cofinancement. Plus généralement, le déficit d'information à propos des contrôles apparaît comme obérant la construction d'un programme commun légitime pour les acteurs. Ceci n'empêche pas le principal effet positif des contrôles, qui tient à leur vertu pédagogique, favorable, si l'on tient compte de la culture française de *management*.

Comme dans d'autres politiques publiques, le contrôle domine l'évaluation, ce qui minore la position de cette dernière, en particulier pour ce qui concerne son premier socle, celui du système de suivi.

4. L'impact des circuits financiers

4.1. Diagnostic

Les délais d'exécution financière sont manifestement supérieurs aux délais prévus par les règlements. Un échantillon significatif des mesures et des bénéficiaires a permis de conclure qu'il faut de huit à vingt-huit mois entre l'appel, par le département du ministère du Travail, des données nécessaires au paiement et le mandatement au bénéficiaire.

L'étude menée par le consultant²¹⁸ conclut qu'il y a un délai type de douze mois entre les deux étapes. Elle permet d'objectiver les imputations respectives du délai aux étapes : les retards sont imputables pour un tiers à la procédure d'appel de fonds ; pour un tiers au circuit Commission-ACCT ; pour un tiers à la procédure de notification. Le consultant signale que la procédure de la consolidation des dépenses avant le paiement est une cause structurelle de la constitution des retards. Mais il faut aussi compter parmi ces facteurs structurels l'absence de maîtrise de la programmation. Par ailleurs, on ne doit pas oublier que des causes non spécifiques au programme jouent un rôle essentiel (les modalités du *management* national).

4.2. Influence sur l'efficacité organisationnelle

Parmi les conséquences les plus notables sur l'efficacité organisationnelle, il faut citer les biais en faveur des opérateurs les plus solides en capacité de trésorerie (sauf effets de substitution).

Mais plus généralement, on notera l'influence négative sur la perception du programme comme « instrument financier » : la question des délais a une forte charge politique, qui entache la légitimité d'ensemble du programme.

5. Les représentations des acteurs : le rôle du référentiel normatif

5.1. Diagnostic

L'enquête sur les représentations, attentes et opinions des acteurs conclut au fait qu'il y a un déficit de *traduction de la « politique européenne » dans l'action*. Alors même que l'action « de l'Europe » jouit d'une image globalement positive et que les opérateurs cherchent à bénéficier d'un « effet d'image » ou d'un « supplément de légitimité » pour cofinancer leurs actions, ceux-ci ne parviennent pas à justifier spécifiquement les actions porteuses de cofinancement.

Les traces du FSE objectif 3 sont diluées et passent toujours, ce qui est inévitable par construction, derrière les justifications nationales des dispositifs (par exemple, la formation des jeunes, la lutte contre l'exclusion). Mais, comme les actions sont dispersées au sein d'un programme très éclaté, leurs opérateurs ont du mal à mobiliser concrètement des ressources positives pour la promotion des actions. Comme dans le cas des règles juridiques, on trouve là les effets de l'absence d'un référentiel normatif commun, qui se révèle être un inconvénient majeur dans la mise en œuvre. On ne voit pas comment remédier à cet effet structurel sans réduire la dispersion actuelle des actions cofinancées.

²¹⁸ Voir en bibliographie, l'étude de Befec.

Ce ne sont donc pas, là encore, les discours spontanés sur la lourdeur ou la complexité du programme qui comptent, mais bien plutôt *cet écart entre l'intervention communautaire générale, marquée en particulier par l'ouverture en termes d'innovation potentielle, et la réalité des actions sur lesquelles le cofinancement est peu visible.*

5.2. Influence sur l'efficacité organisationnelle

Malgré des manques, inévitables, en matière de communication autour du programme, voire de formation des acteurs, ceux-ci n'expliquent pas une influence négative sur l'efficacité organisationnelle. Celle-ci tient plutôt au fait que les acteurs (et encore plus les opérateurs les plus proches des bénéficiaires ultimes) ne perçoivent pas le sens de l'action du FSE, entre action européenne, nationale, régionale ou locale.

6. L'évaluation (observation préliminaire)

6.1. Diagnostic

Le rôle de l'évaluation dans la mise en œuvre est, par principe, important, dans le programme mais les données sont très partielles à l'étape actuelle. Il ne peut s'agir ici que d'observations préliminaires.

L'évaluation, dans l'ensemble de la mise en œuvre, se révèle une activité secondaire. Elle est fortement dominée par les arbitrages politiques des principaux acteurs (Commission, gouvernement, conseils régionaux). Elle passe aussi, on l'a vu, après l'influence des contrôles. Elle reste souvent une obligation réglementaire et, dans l'ensemble, ne parvient pas, sauf pour quelques acteurs (comme ceux qui ont conduit le programme d'évaluation au comité de pilotage), à entrer comme ressource effective de formation, d'aide à la décision, d'appui au *management* du programme (de ce point de vue, son impact formatif est indéniable).

Si les acteurs du comité de pilotage de l'évaluation ont coopéré efficacement (notamment en raison de l'équilibre politique réalisé en son sein), le « passage » de ses conclusions au comité de suivi est resté une étape formaliste et la diffusion des travaux est encore trop limitée.

En revanche, la procédure d'évaluation en région, montée à propos des plans locaux d'insertion économique (Plie), se révèle être un outil favorable pour le partenariat et le suivi ; elle est porteuse d'enseignements qu'il faudra capitaliser pour l'avenir.

6.2. Influence sur l'efficacité organisationnelle

À l'étape actuelle, les enseignements sont trop partiels pour se prononcer sur ce thème.

Conclusions : Influence des composantes de la mise en œuvre étudiées sur l'efficacité organisationnelle

Le système de mise en œuvre du programme reste fondamentalement influencé par le contexte national des politiques de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'insertion, par les fonctionnements nationaux qu'il ne parvient pas à modifier de façon significative. Une étude centrée sur les fonctionnements formels (et qui ne peut prendre en compte, c'est une de ses limites, l'évolution des pratiques informelles²¹⁹), montre que, globalement, le partenariat du programme, reste faiblement

²¹⁹ Une telle étude aurait nécessité une méthodologie complètement différente et elle aurait conduit à une enquête approfondie dans les différents services pour bien délimiter les différences entre les pratiques nationales et les pratiques liées au cofinancement du programme.

structuré et faiblement engageant pour les acteurs. Il n'y a pas de « projet commun autour du programme FSE objectif 3 », dont seuls, les services centraux de l'État gèrent la cohérence technique.

Il ne faut donc pas accorder un poids surestimé aux conséquences des caractéristiques peu partenariales de la négociation initiale ; celles-ci révèlent avant tout, sans doute, des caractères des systèmes nationaux. À cet égard, le FSE fait apparaître un écart indéniable entre une conception théorique communautaire du partenariat, comme injonction, d'une part, et, de l'autre, les aspects flous et inégalitaires du partenariat national. Potentiellement, la prise de conscience de cet égard et la nécessité du respect, pour l'instant formaliste, des règlements communautaires, peut constituer un aiguillon pour la transformation de la mise en œuvre.

Ces constats invitent à formuler plus une hypothèse générale qu'une certitude sur le programme : *le partenariat faible actuel amplifie les problèmes de management* ; les contraintes de gestion n'en apparaissent que plus visibles et mobilisent les ressources, en particulier les ressources humaines de l'État, de manière peu efficiente.

Dans ces conditions, le cofinancement est trop dispersé pour que l'intervention communautaire acquière tout son sens, et, tout particulièrement, prenne un sens que les acteurs pourraient s'approprier si des dispositifs cofinancés se distinguaient nettement, tout en gardant leurs objectifs et justifications nationales, régionales ou locales.

Cette dispersion a un impact négatif sur la capacité du programme FSE à se construire une reconnaissance, une légitimité, pourtant souhaitée par les acteurs qui déplorent, pour leur immense majorité, que le FSE de l'objectif 3 reste un « instrument financier ». La difficulté de légitimer le programme se note particulièrement quand il s'agit des règles et des contrôles, mais elle est aussi visible dans le fait que les responsables des actions cofinancées restent focalisés sur leurs actions propres, sans les modifier. Cette situation trouve son illustration la plus claire dans le cas de l'orientation envers l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, qui reste, pour l'essentiel, lettre morte.

Dans ces conditions, les dysfonctionnements divers, qui ne sont pas radicalement différents de ceux qui sont connus dans la mise en œuvre des politiques nationales, n'en acquièrent que plus de visibilité. Ils constituent autant de points de fixation, comme c'est le cas par exemple pour quelques règles non adaptées ou pour la lancinante question des délais financiers.

Il s'ensuit que les potentialités d'apprentissage et d'innovation, indéniables et matérialisées clairement sur certains des dispositifs cofinancés comme les Plie par exemple, passent au second plan et que leur émergence ne parvient pas à se consolider.

Quelques constats qualitatifs selon les niveaux de mise en œuvre et les dimensions étudiées						
Niveaux/ composantes	Partenariat et programma- tion	Contrôles	Normes et règles	Circuits financiers	Représentations des acteurs	Évaluation
Niveau 1 négociation initiale	Déficit de partenariat initial (négatif pour l'avenir)					
Niveau 2 pilotage national	Partenariat formaliste mais pas de projet commun/les arbitrages (stratégiques) ont lieu ailleurs	Le comité de suivi traite rarement de la question Déficit d'information en provenance de la Commission et de l'État	Absence d'un référentiel normatif commun Certaines normes floues ou inadaptées	Le comité de suivi ne traite pas de cette question, sauf par le rapport Befec	Seul le département FSE est en charge de la cohérence	Comité de pilotage formatif et coopération politique Comité de suivi plus formel Insuffisance de la diffusion

BIBLIOGRAPHIE

- ARGYRIS, SCHÖN, 1978, *Organizational Learning, a Theory of Action perspective*, Addison Wesley Pub.
- BARBIER J.-C., 1996, « Comparer *workfare* et insertion », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre, p. 7-27.
- BARBIER J.-C., 1997, « L'évaluation de l'objectif 3 du Fonds social européen en France », *CEE-4Pages*, n° 19, janvier.
- BARBIER J.-C., 1998a, « À la recherche de la politique européenne de l'emploi », in Barbier J.-C., Gautié J. (dir.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Cahiers du CEE, PUF, Paris.
- BARBIER J.-C., 1998b, « Analyser la mise en œuvre, un outil indispensable pour l'évaluation des politiques publiques de l'emploi », in Barbier J.-C., Gautié J. (dir.), 1998, *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Cahiers du CEE, PUF, Paris.
- BARBIER J.-C., 1998c, « La logica del *workfare* in Europa e negli stati uniti : i limiti delle analisi globali », *L'Assistenza sociale*, n° 1, gennaio-marzo 1998, p. 15-40.
- BARBIER J.-C., 1999a, « Intergovernmental Evaluation : Balancing Stakeholders' Expectations with Enlightenment Objectives ? », *Evaluation*, vol. 5, 4, October, p. 373-386.
- BARBIER J.-C., 1999b, « La stratégie européenne de l'emploi : où en est-on deux ans après le sommet de Luxembourg ? », *Analyses et documents économiques*, n° 81, décembre, p. 4-8.
- BARBIER J.-C., 2000a, « La stratégie européenne de l'emploi, deux ans après », *CEE-4 Pages*, n° 37, janvier.
- BARBIER J.-C., 2000b, « Juger l'«Europe sociale» en termes d'efficacité et d'équité ? », communication aux 20^e journées de l'AES, Toulouse, septembre, 14 p.
- BARBIER J.-C., GAUTIÉ J. (dir.), 1998, *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Cahiers du CEE, PUF, Paris, 435 p.
- BARBIER J.-C., GESLOT P., 1997, *Insertion, Trajectoires des personnes et partenariat des acteurs d'un territoire : questions de méthodes pour l'évaluation*, communication au séminaire « Parcours d'insertion » organisé par la Commission européenne, Bruges, 16-17 octobre.
- BARBIER J.-C., PEREZ C., 1999, « Évaluer l'efficacité organisationnelle d'un dispositif public : l'exemple des Plans locaux d'insertion économique » in Gazier B., Outin J.L., Audier F. (eds), *L'économie sociale, formes d'organisation et institution*, XIX Journées de l'AES., L'Harmattan, Paris, tome I, p. 82-96.
- BARBIER J.-C., RACK C., 1999, « L'égalité des chances entre les hommes et les femmes : les politiques de l'emploi françaises à la lumière des politiques européennes », *Revue française des affaires sociales*, octobre-décembre, n° 4, p. 113-130.
- BARBIER J.-C., SIMONIN B. (dir.), 1996, « Évaluation du programme objectif 3 du FSE pour la France », rapport préliminaire, en collaboration avec Badaoui K., Blum O., Brygoo A., Geslot P., Tarquis F., *Document de travail CEE 96/36*, juillet, Noisy-le-Grand, 288 p. et annexes.
- BARBIER J.-C., SIMONIN B., 1997, « European Social Programmes. Can Evaluation of Implementation Increase the Appropriateness of Findings ? », *Evaluation*, vol. 3, n° 4, October, p. 391-407.
- BARBIER J.-C., SYLLA Ndongo Samba, 2002, « Stratégie européenne pour l'emploi : les représentations des acteurs en France », rapport pour la Dares et la DGEFP, décembre, rapport CEE.
- BARBIER J.-C., THÉRET B., 2000, « Welfare to Work or Work to Welfare, the French Case ? » in Gilbert N., *Comparative Study of Evaluations of Welfare To Work Policies in Social Assistance*.
- Centre d'études de l'emploi (CEE), 1995, *Les politiques publiques de l'emploi et leurs acteurs*, Cahier 34, PUF, Paris.
- CHEN H.T., 1990, *Theory-driven Evaluation*, Sage, London.
- Commission des communautés européennes, 1995, *Orientations communes pour le suivi et les évaluations intermédiaires*, Bruxelles.
- Commission européenne, 1996, *Fonds structurels et fonds de cohésion 1994-1999*, Textes réglementaires et commentaires, janvier.
- Commission européenne, France, *Document unique de programmation 1994-1999, Objectif 3*.
- DANIEL C., 1998, « Les politiques d'emploi, une révolution silencieuse », *Droit social*, janvier, p. 1-11.

- DUBOUCHET L., BERLIOZ G., GOUTORBE M., 1998, *Étude sur la représentation par les acteurs, du programme du Fonds social européen objectif 3*, Cabinet Louis Dubouchet Consultants, mai.
- DURAN P., 1996, *Le partenariat dans la gestion des fonds structurels, La situation française*, Groupe d'analyse des politiques publiques, École normale supérieure, Cachan.
- FLORÉANI V., *Étude sur le Fonds social européen, Objectifs 3 et 4*, Stagiaire ENA.
- GAILLARD Y., *Proposition de résolution présentée en application de l'article 73bis du règlement sur la réforme des fonds structurels* (n° E 1061), Annexe au procès-verbal de la séance du 23 juin 1998 au sénat, session ordinaire de 1997-1998, n° 517.
- GESLOT P., 1998, « Plans locaux d'insertion économique : un état des lieux », *CEE-4 pages*, n° 25, janvier.
- Inspection générale des Affaires sociales (Igas), *Rapport annuel 1996*.
- JÖNS K., 1997, *Rapport sur l'avenir du Fonds social européen*, commission de l'Emploi et des Affaires sociales, A4-0327/97, 22 octobre.
- Le DANTEC E., GARCIA F., GOMEL B., SCHMIDT N., SIMONIN B., 1998, « Rapport sur la mise en œuvre locale du programme "nouveaux services nouveaux emplois" », *Document de travail CEE* n° 98/65.
- MARCOU G., BLANQUER J.-M., LUCHAIRE Y., MATHIOT P., NÉMERY J.-C., 1998, *L'application des règles et l'impact du contrôle dans la mise en œuvre de l'objectif 3 du Fonds social européen*, Centre de recherches administratives, politiques et sociales (Craps-CNRS URA n° 0982, Ifresi), Université de Lille 2, février.
- MÉNY Y., 1995, *Politiques publiques en Europe*, L'Harmattan, Paris.
- MÉNY Y., THOENIG, 1989, *Analyse des politiques publiques*, PUF, Paris.
- MULLER P., 1995, « Les politiques publiques comme construction du rapport au monde », in Faure A., Pollet G., Warin P., *La construction du sens dans les politiques publiques*, L'Harmattan, Paris.
- MONNIER E., BARBIER J.-C., 1999, *La situation française dans la perspective européenne : où en sont les autres ?* communication au colloque inaugural de la Société française de l'évaluation, Marseille, juin, Actes, p. 19-22.
- PEREZ C., 1999, « Les plans locaux d'insertion économique (1993-97) », *CEE-4 pages*, n° 34, juillet.
- SCHARPF F., 2000, *Gouverner l'Europe*, Presses de la FNSP, Paris.
- SIMONIN B., 1998, *La globalisation des crédits de la politique de l'emploi pour les chômeurs de longue durée-Évaluation de la mise en œuvre locale de cette expérimentation*, Rapport de synthèse nationale, Centre d'études de l'emploi, Document de travail CEE n° 98/7.
- SMITH A., BERTHET T., 1998, *Dynamique des acteurs et effets emplois, Le FSE objectif 2 en Aquitaine 1994-96*, Rapport pour la DRTEFP Aquitaine, avril.
- SMITH A., 1995, *L'Europe politique au miroir du local, (les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni)*, L'Harmattan, Paris.
- SMITH A., 1998, « La commission européenne et les fonds structurels européens vers un nouveau modèle d'action », *Revue française de sciences politiques*, vol. 46-3, juin.
- TROUSSET P., 1998, Président du conseil économique et social de la région Centre, Président de l'APCG, *Pour une efficacité renforcée des politiques structurelles communautaires*, 30 avril.

PRINCIPAUX RAPPORTS CEE PORTANT SUR LE PROGRAMME (1996-2000)

- BARBIER J.-C., 1999, « La mise en œuvre du programme objectif 3 : contribution aux réalisations, aux résultats et à l'impact du programme en France », *Document de travail CEE* 99-27, août, 140 p. et annexes.
- BARBIER J.-C. (dir.), 1999, « Évaluation du programme de l'objectif 3 du Fonds social européen en France (1994-99), pré-rapport de synthèse », *Document de travail CEE* 99-31, août, 61 p.
- BARBIER J.-C. (dir.), 2000, « Évaluation du programme de l'objectif 3 du Fonds social européen en France (1994-99), rapport final de synthèse », *Document de travail CEE*, mars, 53 p. et annexes.
- BARBIER J.-C., ADJERAD S., 1999, (avec la collaboration de Brygoo A.) « Évaluation du programme objectif 3 pour la France : mesure 14, insertion professionnelle des personnes menacées d'exclusion », *Document de travail CEE*, n° 99-26, août, 89 p. et annexes.

BARBIER J.-C., BLUM O., 1998, « Évaluation du programme objectif 3 du FSE : rapport sur les réalisations et les bénéficiaires (1994-98) », *Document de travail CEE* 98-56, août, 79 p.

BARBIER J.-C., BLUM O., 1999, « Évaluation du programme objectif 3 pour la France : rapport sur les réalisations et les bénéficiaires », *Document de travail CEE*, n° 99-33, août, 79 p. et annexes.

BARBIER J.-C., BRYGOO A., TARQUIS F., 1998, « Actions d'insertion professionnelle en Côte-d'Or et Fonds social européen (objectif 3) », rapport final pour le Conseil général, février, 85 p. et annexes.

BARBIER J.-C., GESLOT P., 1998, « Évaluation du programme objectif 3 du FSE pour la France : Évaluation de la mesure 13 Plie », rapport intermédiaire, *Document de travail CEE*, 98-55, août, 87 p. et annexes.

BARBIER J.-C., PEREZ C., 1999, « Évaluation du programme objectif 3 pour la France : Évaluation de la mesure 13 (Plie) », *Document de travail CEE* 99-32, août, 93 p. et annexes.

BARBIER J.-C., RACK C., 1999, « Évaluation de la dimension "égalité des chances entre les femmes et les hommes" dans le programme objectif 3 du FSE », rapport de synthèse, *Document de travail CEE* n° 99/25, mai, 77 p.

BARBIER J.-C., RACK C., 1999, « L'analyse des effets pour les hommes et les femmes des mesures du programme Objectif 3 du Fonds social européen », *Document de travail CEE*, 99-46, septembre, 111 p.

BARBIER J.-C., SIMONIN B. (dir.), 1996, « Évaluation du programme objectif 3 du FSE pour la France », rapport préliminaire, en collaboration avec Badaoui K., Blum O., Brygoo A., Geslot P., Tarquis F., *Document de travail CEE* 96/36, juillet, 288 p. et annexes.

BARBIER J.-C., SIMONIN B. (dir.), 1997, « Évaluation du programme objectif 3 du FSE pour la France », rapport intermédiaire, tome 1, en collaboration avec Badaoui K., Blum O., Brygoo A., Geslot P., Tarquis F., *Document de travail CEE* 97/67, juin, 211 p.

BARBIER J.-C., SIMONIN B. (dir.), 1997, « Évaluation du programme objectif 3 du FSE pour la France », rapport intermédiaire, tome 2-annexes, en collaboration avec Badaoui K., Blum O., Brygoo A., Geslot P., Tarquis F., *Document de travail CEE* 97/67bis, juin.

Annexe 1

LISTE DES DOCUMENTS CONSULTÉS

1. DÉPARTEMENT FSE

- Ensemble des documents préparatoires aux réunions du comité de suivi.
- Dossiers relatifs aux demandes de soldes et documents de suivi des actions.

2. LE PROBLÈME DE L'ADDITIONALITÉ DANS LES PDI - DOSSIER APCG

- Courrier de M. Rouanet au ministre de l'Agriculture, le 9 mai 1995, concernant l'éligibilité des actions d'insertion engagées par les conseils généraux.
- Circulaire du ministère du Travail aux préfets de région du 23 décembre 1995 sur la mise en œuvre de la mesure 14.
- Courrier de M. Barbezieux à la Commission européenne (M. Prado) sur l'application du principe d'additionnalité dans les PDI.
- Courrier en retour de la Commission (M. Prado) à M. Barbezieux.
- Compte rendu de la réunion CEE-APCG du 17 décembre 1998.
- Propositions de la Commission portant réforme de la politique structurelle européenne (4 décembre 1998).

3. LE CONTRÔLE

- Cerutti G., Daniel C., 1995, *Guide de contrôle des organismes bénéficiant de concours du Fonds social européen (FSE)*, Rapport pour l'Inspection générale des Finances (IGF n° 95.027), et pour l'Inspection générale des Affaires sociales (Igas n° 95011).
- Naves P., Gosset-Grainville A., *Actualisation/compléments au guide de contrôle des organismes bénéficiant de concours du Fonds social européen*, Rapport pour l'Inspection générale des Finances (IGF n° 97-G-03), et pour l'Inspection générale des Affaires sociales (Igas n° 97018).
- Boulanger J.-M., Clary G., Darnis J.P., Lagarrigue C., Laroque M., Linsolas R., Merlhe G., Michel M., Nutte A., Portonnier J.C., Trémois M., Tricoire S., Villain D., Vincent J. Vivies J., coordination par Linsolas, *La gestion du FSE dans les services déconcentrés du ministère du Travail*, Rapport présenté par les inspecteurs généraux et inspecteurs chargés de fonctions régionalisées à l'Igas, rapport n° 97050, mai 1997.

4. DATAR

- Courrier du Premier ministre aux préfets de région, sur la mise en œuvre des objectifs 2 et 5b, du 17 février 1994.
- Courriers du délégué à l'Aménagement du territoire et à l'Action régionale au préfet de la région Auvergne, en vue de la première réunion du comité de suivi objectif 5b de la région Auvergne.

5. UNIOPSS

- Courrier de M. Boulanger à M. Lenoir, président de l'UNIOPSS du 25 mai 1998, en réponse à une note de l'UNIOPSS « Le Fonds social européen, commentaires et propositions des associations sanitaires et sociales ».
- « Le Fonds social européen. Commentaires et propositions des associations sanitaires et sociales », note de l'UNIOPSS sur ses propositions de réforme du FSE (version intermédiaire du 18 juin 1998, version définitive du 1^{er} septembre 1998).
- Compte-rendu de la rencontre du 10 septembre 1998 sur la réforme du Fonds social européen.
- Courrier du président de l'UNIOPSS au ministre délégué aux Affaires européennes, du 21 janvier 1999.

6. DOCUMENTS D'INFORMATION SUR LES FONDS EUROPÉENS RÉALISÉS EN RÉGION (LISTE NON EXHAUSTIVE)

- L'Europe en Bourgogne – Politique structurelle et sociale de l'Union européenne de 1994 à 1999, Préfecture de la région Bourgogne.
- Aquitaine – Aides européennes pour le développement régional (Commission européenne, préfecture de région, région Aquitaine et les conseils généraux de Gironde, Dordogne, Lot-et-Garonne, Landes, Pyrénées-Atlantiques).
- L'Auvergne et l'Europe agissent pour la formation et l'emploi, septembre 1997, Préfecture de région, Conseil régional Auvergne, Association Universités-Entreprises, CRCI, DRTEFP, Euro Info Centre Auvergne, Gentiane.
- Fonds social européen, Guide du porteur de projet, Commission européenne et DRTEFP Auvergne, avril 1998.
- Le Fonds social européen en Midi-Pyrénées, DRTEFP Midi-Pyrénées, Préfecture de région, Commission européenne.

7. RAPPORTS RÉALISÉS SOUS LA CONDUITE DU COMITÉ DE PILOTAGE DE L'ÉVALUATION DE L'OBJECTIF 3

- *Évaluation du programme objectif 3 du FSE pour la France, rapport préliminaire*, Rapport du Centre d'études de l'emploi n° 96/36, juin 1996.
- *Évaluation du programme objectif 3 du FSE pour la France, rapport intermédiaire*, Rapport du Centre d'études de l'emploi n° 97/67, juin 1997.
- Marcou G., Blanquer J.M., Luchaire Y., Mathiot P., Némery J.C., *L'application des règles et l'impact du contrôle dans la mise en œuvre de l'Objectif 3 du Fonds social européen*, Centre de recherches administratives, politiques et sociales (Craps-CNRS URA n° 0982, Ifresi), Université de Lille 2, février 1998.
- Mouterde F., Barret N., *Étude sur le fonctionnement des circuits financiers Objectif 3*, Price Waterhouse, janvier 1998.
- Dubouchet L., Berlioz G., Goutorbe M., *Étude sur la représentation par les acteurs, du programme du Fonds social européen objectif 3*, Cabinet Louis Dubouchet Consultants, mai 1998.

- Blum O., sous la dir. de J.-C. Barbier, *Rapport sur la réalisation et les bénéficiaires pour la première moitié du programme (1994-1996)*, Rapport du Centre d'études de l'emploi n° 98/56, août 1998.
- Geslot P., sous la dir. de J.-C. Barbier, *Évaluation de la mesure 13 (Plie), rapport intermédiaire sur les Plie*, Rapport du Centre d'études de l'emploi n° 98/55, août 1998.
- Berthet T., Cuntigh P., Guitton C., Kokosowski A., Pillemont J., *Évaluation de l'objectif 3 du FSE dans le domaine de l'apprentissage*, Rapport final de synthèse, Céreq, avril 1999.

8. CIRCULAIRES ET COURRIERS ADMINISTRATIFS

8.1. Circulaires et courriers relatifs à l'ensemble du programme

- Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle à Messieurs les préfets de région (SGAR), 8 octobre 1993, FSE programmation 1994-1999 de l'objectif 3.
- Monsieur le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle à Monsieur le préfet de région (régions concernées), 29 mars 1994, FSE programmation 1994-1999 de l'objectif 3 et fiches techniques pour la mise en œuvre.
- Circulaire CAB/TEFP n° 94-09 du 9 septembre 1994 relative à la gestion financière des programmes cofinancés par le FSE.
- Le ministre du Travail et des Affaires sociales à Messieurs les préfets de région (SGAR) (DRTEFP), 19 décembre 1995, Demande de crédits au titre de l'assistance technique.
- Le ministre du Travail et des Affaires sociales à Messieurs les préfets de région, 19 juin 1996, n° 857, Mise en œuvre des volets régionaux des objectifs 3 et 4 du FSE.
- Le ministre du Travail et des Affaires sociales, délégation à l'Emploi, Mission FSE, Ministère de l'Économie et des Finances, Direction du Budget, Manuel d'application de la circulaire sur la gestion financière des programmes cofinancés par le FSE hors objectif 4, 1996.
- Le ministre du Travail et des Affaires sociales à Monsieur le préfet de région (DRTEFP), 1er avril 1996, Actions cofinancées par le FSE dans le cadre du volet national de l'objectif 3.
- Le ministre du Travail et des Affaires sociales à Messieurs les préfets de région (SGAR) (DRTEFP) à Mesdames et Messieurs les préfets de département (DDTEFP) à Monsieur le directeur de l'ANPE, à Monsieur le directeur de l'AFPA, 2 juin 1996, La gestion financière de l'assistance technique des programmes cofinancés par le FSE.
- La ministre de l'Emploi et de la Solidarité à Madame et Messieurs les préfets de région (SGAR) (DRTEFP), du 14 août 1997, Déconcentration de crédits dans le cadre de la mesure 21.
- Le Premier ministre à Madame et Messieurs les préfets de région, Mesdames et Messieurs les préfets de département, Madame et Messieurs les trésoriers payeurs généraux de région, 12 mai 1998, Renforcement du dispositif de gestion, de suivi et de contrôle des programmes cofinancés par les fonds structurels européens.

8.2. Circulaires relatives aux plans locaux d'insertion économique

- Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, délégation à l'Emploi, circulaire CDE/n° 93/2, Élaboration des Plie.
- Le ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville, Le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle à Messieurs les préfets de région (DRTEFP) (DRFP) (DRASS), Mes-

dames et Messieurs les préfets de département (Mesdames et Messieurs les sous-préfets chargés de la politique de la ville) (DDTEFP) (DDASS), Monsieur le directeur général de l'Agence nationale pour l'emploi, Monsieur le directeur de l'AFPA, cab. TEPF 08/94, du 16 août 1994, sur le Rôle de l'État et modalités de soutien aux plans locaux d'insertion économique.

- Le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle à Messieurs les préfets de région (DRFP) et Mesdames et Messieurs les préfets de département, du 9 mai 1994, Document technique sur les Plie.

- Le ministre du Travail et des Affaires sociales à Messieurs les préfets de région (SGAR) (DRTEFP), Mesdames et Messieurs les préfets de département, CDE n° 96-26, du 26 août 1996, sur l'Évaluation des Plie.

- Le ministre du Travail et des Affaires sociales à Messieurs les préfets de région (SGAR) (DRTEFP), Mesdames et Messieurs les préfets de département, CDE 96-14, du 22 mai 1996, sur les Plie.

- Le ministre de l'Emploi et de la Solidarité à Mesdames et Messieurs les préfets de région (DRTEFP), de mai 1998, sur Cahier des charges relatif à l'harmonisation des outils de suivi et de gestion des Plie.

8.3. Circulaires et courriers relatifs au volet national

- Le ministre chargé de l'Intégration et de la Lutte contre l'exclusion à Monsieur le préfet (DDASS), courrier du 13 octobre 1995, sur ASI : dotation du FSE 1995.

- Le délégué interministériel à la Ville et au Développement social urbain, Le délégué à l'Emploi à Messieurs les préfets de région, Messieurs les directeurs régionaux du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, Mesdames et Messieurs les préfets de département, Mesdames et Messieurs les directeurs départementaux du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, du 19 mars 1995, sur Programme FSE-DIV dans le cadre de l'objectif 3.

- Le ministre du Travail et des Affaires sociales, Le ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ville et de l'Intégration, le ministre délégué à la Ville et à l'Intégration, le ministre délégué pour l'Emploi à Madame et Messieurs les préfets de région, Mesdames et Messieurs les préfets de département, 4 décembre 1996, C/DE n° 009632, Mise en œuvre des emplois-ville.

- Circulaire DAS n° 95/17 et CDE n° 95/25, Redéfinition du contenu et des modalités de la circulaire relative à l'Appui social individualisé instauré par la circulaire DE/DAS du 30 mars 1992.

- Le ministre de l'Emploi et de la Solidarité à Mesdames et Messieurs les préfets de département, DDASS, du 11 août 1997, Soutien aux actions d'insertion par l'économique, gestion 1997, concours du FSE.

- Le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle à Madame le ministre d'État, ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville (DAS), du 10 mai 1995, Notification d'agrément au titre de l'objectif 3 du FSE.

- Le ministre d'État, ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville à Messieurs les préfets de région (DRTEFP pour information) Mesdames et Messieurs les préfets de départements (DDASS pour exécution) du 10 mai 1995, Cofinancement des actions par le FSE de formation linguistique à visée professionnelle des réfugiés.

- Le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle à M. le ministre des Entreprises et du Développement économique, chargé des petites et moyennes Entreprises, du Commerce et de l'Artisanat, direction de l'Artisanat, du 2 novembre 1994, Agrément au titre de l'objectif 3 – 1994-1999.

- Le ministre des petites et moyennes Entreprises, du Commerce et de l'Artisanat à Monsieur le ministre du Travail et des Affaires sociales, délégation à l'Emploi, Mission Fonds social européen, du 20 mars 1996, pour information la circulaire du ministre des petites et moyennes Entreprises, du Commerce et de l'Artisanat à Mesdames et Messieurs les préfets de région, DRCA, nor : coma 9600010C, sur les Actions d'appui à l'installation et à l'embauche des entreprises artisanales.
- Ministère des petites et moyennes Entreprises, du Commerce et de l'Artisanat, direction du Commerce intérieur, Formation des créateurs d'entreprises commerciales, circulaire du 16 août 1995.
- Ministère de l'Éducation nationale, direction des lycées et collèges, à Mesdames et Messieurs les recteurs d'académie, n° 95.031, du 9 février 1995, Participation du ministère au volet national de l'objectif 3.
- Le ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme à Mesdames et Messieurs les préfets, Monsieur le préfet de Police, du 5 avril 1996, Programme FSE/DSCR « Apprentissage de la conduite et insertion professionnelle ».
- Ministère de la Justice à Messieurs les directeurs régionaux des Services pénitentiaires, note du 27 juin 1996, Formation professionnelle des détenus, suivi des actions financées par le FSE.
- Le Ministre du Travail et des Affaires sociales à Messieurs les préfets de région (DRTEFP) Mesdames et Messieurs les préfets de départements (DDTEFP), notification d'une enveloppe financière au titre des actions 1996, du 15 mai 1996, Entreprises d'insertion et entreprises d'intérim d'insertion : gestion 1996.
- La ministre de l'Emploi et de la Solidarité à Messieurs les préfets de région (DRTEFP pour exécution), Mesdames et Messieurs les préfets de département (DDASS, DDTEFP pour exécution), 1^{er} août 1997, Formation linguistique des réfugiés.
- La ministre de l'Emploi et de la Solidarité à Messieurs les préfets de région (DRTEFP pour exécution), Mesdames et Messieurs les préfets de département (DDASS, DDTEFP pour exécution), 4 mai 1998, Formation linguistique des réfugiés.
- Documents de diffusion générale 1994-1996 de mise en œuvre du FSE, réalisés par l'AFPA à l'intention de ses services.
- Le garde des Sceaux, ministre de la Justice à Mesdames et Messieurs les préfets de départements, 25 octobre 1996, Mise en œuvre de la programmation 1994/1999 des actions de formation et d'insertion cofinancées par le FSE au titre de l'objectif 3 pour la DPJJ.
- Courrier du chef de service des Droits des femmes à Messieurs les préfets de région à l'attention de Mesdames les déléguées régionales aux Droits des femmes, 8 novembre 1994, 17 novembre 1994, 12 avril 1995, 31 juillet 1995, 30 janvier 1997, 18 mars 1997.

8.4. Circulaires relatives au programme Trace

- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Dares, Le directeur à Madame et Messieurs les préfets de région, à l'attention de Monsieur le directeur régional du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, 12 janvier 1998, suivi statistique du programme Trace.
- La ministre de l'Emploi et de la Solidarité à à Madame et Messieurs les préfets de région (DRTEFP), à Mesdames et Messieurs les préfets de département (DDTEFP), Monsieur le directeur général de l'ANPE, Monsieur le directeur de l'Association nationale pour la formation des adultes, 27 août 1998, circulaire DGEFP n° 98/30, Accompagnement des bénéficiaire CES.
- Le ministre de l'Emploi et de la Solidarité à Madame et Messieurs les préfets de région, à Mesdames et Messieurs les préfets de département, à Messieurs les directeurs régionaux du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux des

Affaires sanitaires et sociales, Mesdames et Messieurs les directeurs départementaux des Affaires sanitaires et sociales, Monsieur le directeur général de l'ANPE, 23 octobre 1998, circulaire relative à l'application du programme Trace.

- DIJ, DGEFP, Le délégué, La déléguée générale, à Madame et Messieurs les préfets de région, à Messieurs les directeurs régionaux du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, 29 décembre 1998, Mise en œuvre du programme Trace.

Annexe 2

RÉUNIONS ORGANISÉES PAR LE CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI

1. RÉUNIONS ORGANISÉES DANS LES RÉGIONS ET LES ADMINISTRATIONS CENTRALES EN 1996

1.1. Volet régional

Le Centre d'études de l'emploi a adressé une lettre aux préfets de région le 19 janvier 1996. Suite à ce courrier, un contact a été pris avec les correspondants FSE des DRTEFP afin qu'ils organisent dans la région les réunions avec les partenaires concernés. Pour toutes les régions, nous avons procédé de la façon suivante : un premier entretien a eu lieu avec le ou les responsables FSE (objectif 3) de la DRTEFP en présence ou non d'un représentant de la préfecture de région (SGAR). Pour les autres entretiens, le tableau qui suit en donne la liste exhaustive. Ces réunions ont pu prendre différentes formes : par exemple, la DRTEFP et un représentant du conseil régional étaient associés ou rencontrés séparément.

Régions	Partenaires rencontrés
Alsace	DRTEFP, Plie de Strasbourg
Aquitaine	DRTEFP, conseil régional, conseils généraux de la Dordogne, Gironde, Landes, Lot-et-Garonne, Pyrénées-Atlantiques
Auvergne	DRTEFP, SGAR, conseil régional, conseils généraux de l'Allier et de la Haute-Loire
Basse-Normandie	DRTEFP, conseil régional
Bretagne	DRTEFP (le CEE intervient déjà en Bretagne depuis le début de l'année 1996 en position « d'expert » sur l'évaluation des Plie de la région)
Bourgogne	DRTEFP, SGAR, conseil régional
Centre	DRTEFP, conseil régional
Champagne-Ardenne	DRTEFP et SGAR, conseil régional, conseil général de l'Aube
Franche-Comté	DRTEFP, conseil régional, conseils généraux du Doubs, du Territoire-de-Belfort
Haute-Normandie	DRTEFP et SGAR, conseil régional, conseil général de Seine-Maritime
Ile-de-France	DRTEFP, conseil régional
Languedoc-Roussillon	DRTEFP, conseil régional, conseil général de l'Hérault
Limousin	DRTEFP, conseil régional, conseils généraux de la Corrèze, de la Creuse et de la Haute-Vienne

Lorraine	DRTEFP, conseil régional, conseil général de Meurthe-et-Moselle
Midi-Pyrénées	DRTEFP, conseil régional, DDTEFP du Tarn, préfecture du Tarn et conseil général du Tarn
Nord-Pas-de-Calais	DRTEFP, SGAR
Pays-de-la-Loire	DRTEFP, conseil régional
Picardie	DRTEFP, conseil régional
Poitou-Charentes	DRTEFP, conseil général de la Vienne et Plie de Poitiers
Provence-Alpes-Côte d'Azur	DRTEFP, conseil régional, Plie de Marseille et actions d'insertion dans le Vaucluse
Rhône-Alpes	DRTEFP, SGAR, conseil régional.

1.2. Volet national

Un courrier a été adressé aux administrations et organismes concernés le 26 janvier 1996. Puis comme en région, le CEE a pris contact avec les différents correspondants FSE.

Ministère du Travail et des Affaires sociales :

- Direction de l'Action sociale
- Fonds d'Action sociale pour les travailleurs immigrés et leur famille
- Service des Droits des femmes
- Délégation interministérielle au RMI
- Délégation interministérielle à l'Insertion des jeunes
- Délégation à la Formation professionnelle

Ministère de la Justice :

- Direction de la Protection judiciaire de la jeunesse

Ministère des petites et moyennes Entreprises, du Commerce et de l'Artisanat :

- Direction de l'Artisanat
- Direction du Commerce intérieur

Ministère de l'Équipement, du Logement, du Transport et du Tourisme :

- Direction de la Sécurité routière

Ministère de la Justice :

- Direction de l'Administration pénitentiaire

Ministère du Travail et des Affaires sociales :

- Délégation interministérielle à la Ville
- AFPA
- Direction de la Population et des Migrations

Ministère de l'Agriculture :

- Direction générale de l'Enseignement et de la Recherche

Ministère des Affaires étrangères :

- Direction des Français à l'étranger et des étrangers en France

Ministère de l'Éducation nationale :

- Direction des Lycées et Collèges

Ministère des anciens Combattants et Victimes de guerre :

- Office national des anciens Combattants

Ministère de la Jeunesse et des Sports :

- Direction de la Jeunesse et de la Vie associative

Comité central de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics (CCCA)

Union des industries métallurgiques et minières (UIMM)

Association nationale des parents d'enfants déficients auditifs (ANPEDA).

2. RÉUNIONS ORGANISÉES EN VUE DE LA RÉDACTION DU RAPPORT DE SYNTHÈSE SUR L'ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE EN 1998

Aquitaine :

- DRTEFP
- SGAR
- CG de la Gironde

Auvergne :

- DRTEFP
- SGAR
- CR
- CG du Puy-de-Dôme

Bourgogne²²⁰ :

- DRTEFP
- SGAR

Midi-Pyrénées :

- DRTEFP
- SGAR
- CG du Tarn-et-Garonne

Picardie :

- DRTEFP
- SGAR
- CR
- CG de la Somme

Autres partenaires rencontrés :

- Département FSE
- APCG
- Commission européenne (contrôle)
- Racine
- INTF
- Datar (Mme Martine Lévy)

²²⁰ L'enquête en Bourgogne ayant valeur de test, il n'y a pas eu d'entretien avec les collectivités territoriales.

Annexe 3

GUIDE DES ENTRETIENS RÉALISÉS EN RÉGION EN 1998 PAR LE CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI

(MISE EN ŒUVRE)

Entretien avec :

La DR ☐ Nom : Fonction :

Le CR ☐ Nom : Fonction :

Le CG ☐ Nom : Fonction :

DOCUMENT DE TRAVAIL

Ne pas diffuser

1. PROGRAMMATION - PARTENARIAT

1.1. Démarrage du programme (1993-1994)

Étiez-vous en fonction lors de la mise en place du processus de programmation initiale de l'objectif 3 ?

Si non :

Quelle connaissance avez-vous de la programmation (par quel canal) ?

Avez-vous participé à la programmation d'autres objectifs du FSE ?

Si oui :

Avez-vous participé à la phase d'élaboration du Docup objectif 3 ?

Comment avez-vous pu mettre en application les directives transmises par les circulaires *via* les préfets de région (circulaire du 8 octobre 1993) ?

Comment le conseil régional s'est-il impliqué ?

Comment le conseil général s'est-il impliqué ?

Implication des services déconcentrés de l'État (Droit des femmes, DDASS...)

Sur quels critères, les DR se sont-ils appuyés pour définir les actions prioritaires ?

Y a-t-il eu, dans cette première phase de programmation, des problèmes entre les différentes collectivités territoriales et l'État ?

Si oui, comment se sont faits les arbitrages et par qui (par exemple, y a-t-il eu ajustements de la part du département FSE) ?

Pouvez-vous nous décrire avec le plus de précision possible les différentes phases de la négociation ?

Quel est votre point de vue sur ce processus ?

Lors de la signature du Docup en août 1994, y a-t-il eu de grandes différences entre les demandes que vous aviez formulées et le document final ?

Sur quoi portaient ces différences ?

1.2. Période de programmation (1994-1999)

1.2.1. Comité technique régional

Dans votre région, avez-vous un comité technique régional de programmation ?

** Si oui :*

À partir de quand a-t-il été mis en place ?

Quel est le rôle du SGAR dans ce comité ?

Ce comité gère-t-il tous les objectifs du FSE ?

Quels sont les participants ?

Rythme des réunions ?

Par qui est-il présidé ?

Qui instruit les dossiers (différence selon les mesures, les objectifs) ?

Quel est le degré d'implication des partenaires ?

Quels sont les ordres du jour ?

Comment ce comité intervient-il dans la programmation de l'objectif 3 ?

Est-ce la même chose pour les autres objectifs (articulation avec les autres objectifs) ?

Comment définiriez-vous la fonction que remplit ce comité ? (poids politique, régulation, arbitrage, partenariat, circulation de l'information...)

** Si non :*

Pourquoi n'y en a-t-il pas ?

Une autre instance (ou plusieurs) remplace-t-elle ce comité ?

1.2.2. En dehors du comité de programmation, quel type de coopération s'est établie entre :

L'État et les différents services déconcentrés de l'État (en particulier entre les services régionaux et départementaux) ?

L'État et les collectivités locales ?

Quel est l'impact du politique sur le partenariat ?

Les organes de représentation (APCR, APCG) influencent-ils le partenariat ?

Quels sont les outils du partenariat (réunions, courriers, formation...) ?

Est-ce que le FSE (les fonds européens en général) induit un partenariat particulier entre État et les collectivités territoriales ?

Est-ce qu'il modifie les rapports entre les instances ?

Plus particulièrement, est-ce que l'objectif 3 favorise un partenariat indépendant du politique ?

1.2.3. Déroulement de la programmation

Dans quelle logique s'est inscrite la programmation : « logique de projet » ou « logique financière » (par exemple, au démarrage de la programmation, quel était votre point de vue sur l'apport du FSE complément financier, projets nouveaux...) ?

Y a-t-il eu des changements importants en cours d'exécution du programme (par exemple, changements de politiques de l'emploi (ACCRES), décentralisation AFA, politiques locales et quelles ont été leurs conséquences...) ?

Si oui :

Comment ont été préparées les modifications de programme transmises au comité de suivi (passent-elles par le comité technique régional) ?

Si non :

Comment est gérée la masse financière de ces programmes ?

À quel moment de l'année les différentes instances régionales établissent-elles leur programmation (respect des délais, méthodes...) ?

1.2.4. Autres questions

Les services de l'État se sont-ils impliqués différemment selon les différents objectifs du FSE ?

Quel est votre avis sur l'impact de la dernière circulaire sur le contrôle ?

La gestion du FSE vous paraît-elle complexe ?

Si oui :

En quoi ?

Pour quel (s) objectif (s) plus particulièrement ?

Peut-on comparer cette gestion avec la gestion des politiques publiques nationales d'emploi, sur le plan des procédures, des délais... ?

Si l'on voulait construire un schéma type du partenariat, quel serait ce schéma (*en présentant le schéma du partenariat et en distinguant : partenariat institutionnel, technique et opérationnel*) ?

2. FORMATION - INFORMATION

2.1. Formation

En 1995, le département FSE a organisé un séminaire (sur l'objectif 3) à Strasbourg. Y avez-vous participé ?

Ce séminaire « objectif 3 » a-t-il facilité la lisibilité du Docup ?

Vous a-t-il apporté des éclaircissements sur sa mise en œuvre ?

Si oui, lesquels ?

Si non, qu'attendiez-vous ?

L'INT a été chargée d'organiser la formation pour l'objectif 3 et pour d'autres objectifs. Y avez-vous participé ?

Si oui :

À combien de sessions de formation avez-vous participé ?

Pour quels objectifs ?

Au total, combien avez-vous eu de jours de formation ?

Pensez-vous que l'objectif 3 nécessite des sessions de formation différentes des autres objectifs ?

Si oui, pourquoi ?

Si non, pourquoi n'avez-vous pas eu de formation ?

Selon vous, y-a-t-il des thèmes de formation plus importants que d'autres ? Lesquels ? Pourquoi ?

Quels sont les activités et les thèmes de formation auxquels vous avez participé ?

Avez-vous suivi ces formations à l'INTEFP à Marcy-l'Étoile ? Dans un CIF de l'INTEFP ?

Êtes-vous responsable de formation CIF de l'INTEFP ?

Si oui, sur quels thèmes intervenez-vous plus particulièrement ?

À partir de la formation reçue, avez-vous contribué ou organisé des séances de formation ou d'information thématiques ?

Si oui :

Sur quels thèmes ?

Avec quels supports ?

Ces réunions ont-elles un caractère régulier ?

Pour quels partenaires ?

Cette formation a-t-elle favorisé une meilleure programmation régionale ?

La formation facilite-t-elle la circulation de l'information ?

2.2. Information

Quels sont vos principaux canaux d'information (la circulaire, les collègues, le département FSE, le Minitel...) ?

De quelle documentation écrite disposez-vous : circulaires, notes, plaquettes, etc. ? En ce qui concerne les circulaires, pouvez-vous nous décrire le schéma de circulation ? Et donner une estimation des éventuels délais ?

Pensez-vous qu'en ce qui concerne les grands principes de l'objectif 3 (concentration, additionalité...) il est important d'avoir une information plus complète qu'aujourd'hui ? ...que l'information est satisfaisante ?

Quels étaient les thèmes d'information pour lesquels il était le plus difficile d'avoir des réponses ? Pourquoi à votre avis ?

Quelles sont les questions que vous vous êtes posé sur l'articulation du FSE et des politiques publiques d'emploi ? Où avez-vous eu l'information ?

Et vous-même, comment avez-vous impulsé la circulation de l'information ?

D'où sont venues d'éventuelles directives concernant l'information à réaliser ?

Quels autres outils avez-vous utilisés ?

Y a-t-il réactualisation des informations ?

(Recueillir les différents supports)

À quel niveau se fait la publicité pour la mise en œuvre des mesures régionales ?

N.B. L'entretien pourra aussi donner lieu à quelques questions succinctes sur les ressources humaines consacrées à l'objectif 3 du FSE.

Annexe 4

RÉUNIONS DES COMITÉS DE PILOTAGE DE L'ÉVALUATION DE L'OBJECTIF 3 DU FSE

1996 :

- 10 janvier
- 20 mars
- 14 mai
- 27 juin
- 18 septembre
- 24 octobre
- 10 décembre

1997 :

- 5 février
- 12 mars
- 6 mai
- 24 juin
- 25 septembre
- 19 novembre

1998 :

- 20 janvier
- 25 mars
- 14 mai
- 16 septembre
- 4 novembre

1999 :

- 28 janvier
- 18 mars.

Annexe 5

CAHIER DES CHARGES POUR L'ÉVALUATION DU PROGRAMME OBJECTIF 3 EN FRANCE

LE CONTEXTE ET LES OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

L'intervention du Fonds social européen au titre de l'objectif 3 en France, telle qu'elle est décrite par le Document unique de programmation (Docup), s'articule selon cinq axes prioritaires correspondant aux finalités politiques attribuées par le nouveau règlement communautaire, à l'intérieur desquelles on retrouve les quatre priorités nationales définies par la loi quinquennale pour l'emploi. Au sein de ce cadre, ont été spécifiées les vingt et une mesures retenues pour bénéficier des financements conjoints du FSE et des crédits publics français. Le contenu de ces mesures, leurs objectifs propres et la manière dont elles s'intègrent aux priorités du programme sont définis avec précision dans le Docup adopté le 5 août 1994.

Comme pour tout programme poursuivant des objectifs généraux à travers une large gamme d'actions diversifiées, l'évaluation de l'objectif 3 suppose de se référer aux différents « niveaux du programme » - Docup, Axes prioritaires, Mesures – et à la cohérence d'ensemble entre ces niveaux.

Obtenir une évaluation cohérente couvrant tous les aspects importants de l'intervention du FSE au titre de l'objectif 3 apparaît en effet comme l'enjeu principal de la procédure d'évaluation à mettre en place. La clarté du Docup facilite *a priori* le travail d'évaluation, quant au contenu des actions qui doivent être financées. Mais la nature des actions qu'il est prévu de financer reste très diversifiée et suppose de mobiliser des sources d'informations et des méthodes d'évaluation variées. Le système de suivi physique et financier déjà mis en place prévoit certes de recueillir pour chacune des mesures des informations communes portant sur le nombre et le sexe des bénéficiaires, sur le niveau de consommation des crédits, sur la durée moyenne des actions, sur leur coût horaire moyen, etc. Mais il existe encore une grande incertitude sur les informations disponibles et sur celles qui seraient nécessaires pour permettre une analyse satisfaisante de la mise en œuvre du programme, de ses résultats et de ses effets spécifiques et globaux à tous les niveaux où il se déroule.

S'il est parfaitement établi que le suivi de la réalisation des actions relève de la responsabilité des autorités chargées de leur mise en œuvre, l'organisation adéquate du système de suivi, et particulièrement la pertinence des indicateurs retenus, constitue une condition nécessaire pour que les travaux d'évaluation se déroulent dans de bonnes conditions.

1. LES PRINCIPES ET OBJECTIFS GÉNÉRAUX DU SUIVI ET DE L'ÉVALUATION

1.1. L'organisation du système de suivi

Le comité de suivi veille à la réalisation des mesures du Docup sur la base de données quantifiées fournies par les autorités responsables de la mise en œuvre. Ces données sont organisées selon différents types d'indicateurs qui relèvent soit du suivi *stricto sensu* (indicateurs de réalisation), soit de la préparation de l'évaluation (indicateurs de résultats et d'impact), mais sont intégrés dans la démarche globale de suivi des programmes.

- Les indicateurs de réalisation physique et financière constituent la base des informations nécessaires pour la conduite et la gestion du programme (appels de fonds notamment). Ils sont repris de façon synthétique dans les tableaux annexés à la demande de paiement final et font l'objet d'une

transmission informatisée aux services de la Commission. Il n'est cependant pas exclu que des questions soient posées quant à la définition précise de ces indicateurs et leur utilisation dans le contexte de l'application informatique.

- Les indicateurs de résultats permettent de mesurer les effets directs des actions menées. Leur identification est prévue dans le Docup ou dans le cadre du partenariat. Une première série d'informations complémentaires a été transmise au comité de suivi dans les fiches de synthèse par mesure soumises au comité le 6 avril 1995. Ces indicateurs feront l'objet d'une analyse qualitative incluant la description des méthodes d'insertion ainsi que d'une analyse chronologique.
- Les indicateurs d'impact sont définis par rapport aux objectifs globaux ou spécifiques définis dans la programmation. Ils supposent donc que des objectifs précis et quantifiables aient été définis en faisant référence à une situation préexistante (indicateurs de situation), que l'on désire modifier. Une clarification et une quantification de ces paramètres seront sans doute nécessaires en préalable à la démarche d'évaluation, en incluant notamment une analyse de l'impact du programme sur les territoires où il s'applique. Le système de suivi comportera également des informations qualitatives sur les aspects opérationnels de la mise en œuvre du programme (mécanismes de gestion, partenariat, information et publicité, analyse des démarches régionales...) et sur la cohérence du programme avec la politique économique et sociale du gouvernement et son articulation avec les objectifs régionaux des fonds structurels (objectifs 2 et 5b notamment).

1.2. L'organisation générale de l'évaluation

L'intervention du FSE repose sur le financement de vingt et une mesures dont il conviendra d'évaluer les résultats et les effets pour pouvoir alimenter l'évaluation des axes et du programme dans son ensemble. Dans une perspective d'évaluation de chacune de ces mesures, le comité de pilotage déterminera rapidement les évaluations spécifiques qu'il sera indispensable de lancer et les travaux réalisés par ailleurs qui pourront être utilisés. À cet égard, il est clair que toutes les mesures de l'objectif 3 ne sont pas dans la même situation. La catégorisation qui suit permet de rendre compte de ces différences.

- Mesures de politique d'emploi et de formation déjà existantes et gérées principalement par les services de l'État, et dont les objectifs s'intègrent complètement à ceux de l'objectif 3. Exemple de l'Accre (mesure 2) ou des formations de remise à niveau et de qualification des publics en très grande difficulté (mesure 17).

L'évaluation de la mesure devra s'appuyer autant que possible sur les évaluations déjà programmées ou prévues au niveau national, qui peuvent déjà comprendre (notamment dans le cadre de l'évaluation de la loi quinquennale) des dispositifs d'évaluation très complets, avec des suivis de cohortes de bénéficiaires, etc. Des évaluations au titre du FSE ne sont *a priori* pas nécessaires, sauf si les perspectives d'évaluation de telle ou telle mesure s'avèrent insuffisantes. Seule la question des effets de la mesure par rapport à l'axe prioritaire dans lequel elle s'inscrit et par rapport à l'objectif 3 dans son ensemble, relève *a priori* d'une évaluation propre, de même que l'analyse organisationnelle et financière de l'utilisation du FSE pour le financement de l'Accre (cf. *infra*).

- Financement par le FSE de certains aspects de mesures de politique d'emploi et de formation déjà existantes et gérées par les services de l'État, mais où l'intervention de FSE ne se confond pas avec les objectifs de la mesure nationale. Exemple : la partie formation des Cre et des CEC (mesure 1).

L'évaluation FSE devra s'appuyer sur l'évaluation nationale des mesures *a priori* très complète, mais il faudra se préoccuper aussi de la disponibilité des informations spécifiques aux aspects des mesures financées par la FSE. Des traitements statistiques et des analyses complémentaires à partir des données existantes peuvent s'avérer nécessaires, en liaison étroite avec les évaluateurs de ces mesures.

- Mesures de politique d'emploi et formation déjà existantes sur l'ensemble du territoire, mais gérées principalement par les collectivités territoriales. Exemples : diversification de l'apprentissage (mesure 7), diversification de la formation en alternance (mesure 12).

L'évaluation devra s'appuyer sur les systèmes d'information et d'évaluation coordonnés, qui sont mis en place grâce à la collaboration entre l'État et les collectivités territoriales, dans le cadre notamment du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue. Ces systèmes ne sont pas toujours stabilisés aujourd'hui.

- Interventions visant à améliorer la qualité de dispositifs territorialisés d'aide à l'insertion professionnelle et à la qualification, faisant l'objet d'une gestion ou au moins d'une coordination par les services de l'État ou par des établissements nationaux (AFPA, ANPE). Exemples : systèmes d'accueil et d'orientation des jeunes à la recherche d'un emploi (mesure 10), amélioration et individualisation des systèmes de formation et d'emploi (mesure 5).

L'évaluation devra s'appuyer sur les informations essentiellement qualitatives ou de gestion, qui sont détenues par les structures nationales gérant ou coordonnant ces dispositifs. Il faudra concevoir avec ces structures des procédures d'évaluation pour rendre compte à la fois des résultats immédiats des interventions, en termes d'amélioration de l'organisation de ces dispositifs, mais aussi pour mesurer des effets sur la situation des publics passés par ces dispositifs.

- Interventions visant à améliorer la qualité de dispositifs territorialisés d'aide à l'insertion professionnelle et à la qualification, qui sont principalement financés par les collectivités territoriales et qui peuvent recouvrir une grande diversité d'actions. Exemple : les plans locaux d'insertion économique (mesure 13), une partie des actions financées au titre de l'insertion par l'économie des personnes menacées d'exclusion (mesure 14).

L'évaluation ne pourra pas *a priori* s'appuyer sur un corpus homogène d'informations et d'analyses existantes. Il faudra donc mettre en place des procédures propres d'évaluation impliquant fortement les collectivités territoriales concernées et susceptibles de fournir des données comparables sur des dispositifs hétérogènes.

On voit bien, à l'aide de ces exemples, que la possibilité de s'appuyer sur des systèmes d'information et sur des opérations d'évaluation préexistants risque de varier fortement d'une mesure à l'autre. L'utilisation optimale de l'existant suppose, par ailleurs, une collaboration étroite avec des partenaires très nombreux (présents pour la plupart au comité de suivi) : services statistiques et services gestionnaires de plusieurs ministères, comité de coordination des programmes régionaux, établissements publics nationaux, conseils régionaux – mais aussi conseils généraux et municipalités pour certaines mesures –, préfetures et services déconcentrés de l'État, instances d'évaluation créées pour l'évaluation de la loi quinquennale, pour l'évaluation de l'article 53 de cette même loi, pour l'évaluation des contrats de plan État/région, pour l'évaluation de dispositifs comme les structures d'insertion par l'économie, etc.

D'autres catégories d'analyses prévues dans le contenu des évaluations, tel qu'il a été décrit précédemment, devraient pouvoir s'appuyer également sur l'existant. C'est le cas des évaluations sur le contexte opérationnel des interventions (organisation générale des politiques d'emploi, de formation et d'insertion, etc.) ou sur l'évolution du contexte socio-économique. Par contre, les analyses portant sur la mise en œuvre des interventions, sur la pertinence de la stratégie adoptée, sur la cohérence des mesures entre elles ou sur l'impact global des interventions (impact sur la situation de l'emploi, mais aussi sur l'évolution des politiques nationales ou régionales) devront être assurées principalement par le lancement de travaux d'évaluation *ad hoc*. Enfin, les travaux d'évaluation intégreront les résultats des vérifications effectuées au titre de l'additionnalité des interventions communautaires telles que définies dans le Docup.

2. LA DÉMARCHE RETENUE EN MATIÈRE D'ÉVALUATION

L'organisation générale de l'évaluation repose sur le **comité de suivi** qui est responsable de l'approbation du programme des travaux à conduire, de la sélection de la structure chargée de l'organisation d'ensemble de l'évaluation, de l'approbation et de l'utilisation des rapports.

Le comité de pilotage a un rôle essentiellement technique, servant à encadrer et faciliter la démarche d'évaluation. Il aura pour mission :

- de déterminer le champ des évaluations spécifiques et le choix des évaluateurs correspondants sur la base d'un cahier des charges qu'il établira ;
- de coordonner la remontée des informations et d'interpréter les résultats obtenus ;
- d'assurer la cohérence générale de la démarche d'évaluation en intégrant les contraintes du suivi ;
- d'assurer le suivi des travaux de la structure chargée de l'évaluation ;
- de rendre compte de ses travaux au comité de suivi.

Il comprend des représentants proposés par les institutions compétentes, pour la mise en œuvre du programme objectif 3 :

a) Le mandat de l'équipe d'évaluation

Le contenu des évaluations devra être spécifique à chaque type d'intervention prévue dans le Docup pour tous les niveaux de programmation. La mise en œuvre des évaluations se fera de manière progressive, en fonction de l'état d'avancement des interventions. Les types d'analyse qui devront être prévus dans la procédure d'évaluation portent à la fois sur :

- Les réalisations, les résultats et les impacts spécifiques aux différents niveaux de programmation, en référence aux objectifs retenus pour les interventions du FSE.
- Le contexte opérationnel des interventions (organisation générale des politiques d'emploi, de formation et d'insertion, partenariat, information et publicité, etc.).
- L'évolution du contexte socio-économique et l'impact global des interventions *ou privilégiant l'analyse de l'effet « emploi » des actions menées.*
- Des thèmes spécifiques retenus en fonction de leur importance et de leur actualité, notamment au niveau européen, *tels que l'analyse de la valeur ajoutée communautaire des interventions du FSE et la perception de ces interventions par les acteurs concernés.*

Les méthodologies à utiliser devront être choisies en fonction des thèmes abordés. Elles seront nécessairement diversifiées et s'appuieront sur plusieurs disciplines scientifiques. Compte tenu de l'ampleur du champ d'évaluation, et par souci d'efficacité, il faudra de manière prioritaire prendre en compte les travaux existants ou en cours, tant au niveau national que régional.

L'ampleur du champ qui doit être couvert par l'évaluation, la grande diversité des compétences à mobiliser et des méthodes évaluatives à utiliser, l'incertitude qui pèse encore sur les possibilités de s'appuyer largement sur des informations et des analyses préexistantes, plaident pour que les procédures d'évaluation ne soient pas figées dès à présent. Les travaux d'évaluation devront donc être mis en œuvre progressivement, en fonction de l'avancement des opérations et de la bonne connaissance des données préexistantes ou en cours d'élaboration par ailleurs.

Ce schéma d'évaluation est, à l'évidence, ambitieux. Pour permettre sa réussite, il faudra utiliser au mieux l'ensemble des informations et des analyses existantes et concentrer les travaux d'évaluation lancés au titre du FSE sur les domaines jusqu'à présent mal couverts. Les informations et les analyses existantes sur les actions financées au titre de l'objectif 3 peuvent provenir de deux sources principales :

- Le système de suivi physique et financier mis en place par l'administration pour obtenir une information homogène, à périodicité régulière, sur l'ensemble des mesures financées au titre de l'objectif 3. Il servira de base commune d'information pour toutes les opérations d'évaluation.

- Les systèmes de suivi et d'évaluation fonctionnant d'ores et déjà au titre de programmes nationaux ou régionaux, et qui couvrent au moins partiellement les mesures de politique sociale et les dispositifs coordonnés d'insertion qui ont été retenus pour bénéficier des cofinancements du FSE.

L'organisation de l'évaluation a pour objet d'assurer la cohérence de l'ensemble du processus et de veiller à ce que tous les aspects importants de l'intervention du FSE au titre de l'objectif 3 soient couverts.

La création d'un comité de pilotage est destinée à répondre à ce souci de cohérence. Mais on peut penser que, quelles que soient la compétence de ses membres et la relative fréquence de ses réunions, il ne pourra assurer son rôle efficacement qu'à condition de pouvoir s'appuyer en continu sur une équipe chargée de lui procurer les informations et les analyses qui lui seront indispensables pour assurer pleinement son rôle technique de coordination des opérations d'évaluation. **L'équipe d'évaluation** aura donc pour mission de fournir une assistance permanente au comité de pilotage et, par là, au comité de suivi dans leurs tâches d'organisation de l'évaluation.

La spécificité et la diversité des domaines d'intervention couverts par l'objectif 3, ainsi que les procédures relatives à l'attribution des marchés publics excluent cependant que l'équipe retenue soit chargée de l'évaluation de l'ensemble du dispositif.

Il est donc prévu plusieurs appels d'offre, organisés par le comité de pilotage sur des thèmes d'évaluation différents, et ouverts à différentes structures : sociétés de conseil, équipes universitaires et de recherche ou autres catégories d'organismes pouvant se prévaloir de capacités d'expertise dans certains domaines.

b) Le déroulement de l'évaluation

Outre la rédaction des rapports annuels qui sera réalisée, à partir de l'ensemble des informations disponibles, les activités concrètes de l'équipe d'évaluation devraient varier au cours du temps, parallèlement à l'évolution prévisible du contenu des travaux d'évaluation pendant les différentes étapes qui ont été programmées.

Lors de la première étape (fin 1995, mi-1996), l'équipe aura plus particulièrement à effectuer les tâches suivantes :

- *S'assurer du déroulement cohérent de la démarche d'évaluation avec une analyse des liens de causalité entre les actions prévues, les résultats attendus et les objectifs assignés.*
- Vérifier, pour chaque mesure et pour chaque axe, la liste des indicateurs physiques et des résultats attendus qui semblent les plus pertinents au regard des objectifs poursuivis. Proposer, le cas échéant, des compléments.
- Effectuer le recensement des informations et des études préexistantes (ou en cours d'élaboration) qui peuvent se révéler utiles à l'évaluation, pour les différents types de mesures.
- Contribuer à la mise en place de relations suivies avec l'ensemble des producteurs réguliers de données utiles à l'évaluation, afin de s'assurer que ces données seront bien disponibles au moment voulu.
- Faire un recensement détaillé des informations fournies par le système de suivi décrit dans la première partie de ce texte, en l'état actuel de son fonctionnement. Relever les problèmes éventuels quant à la qualité de ces informations ou quant à leur disponibilité dans les délais prévus.
- Aider le comité de pilotage dans la préparation des appels d'offre relatifs à l'évaluation.
- Proposer un schéma permettant de rendre opérationnel, dans le contexte français, le cadre de référence décrit dans le document *Orientations pour le suivi et les évaluations intermédiaires des CCA, Docup et Interventions*.

Pour l'étape suivante (mi-1996, mi-1997), les tâches à effectuer porteront plus particulièrement sur les points suivants :

- Effectuer le suivi puis la synthèse des travaux des équipes choisies pour réaliser les évaluations lancées dans le cadre des appels d'offres, et vérifier que les résultats remis correspondent bien aux cahiers des charges définies initialement.
- Assister le comité de pilotage dans sa fonction de coordination et de mise en cohérence de l'ensemble des informations disponibles, en vue de la rédaction des rapports annuels.
- Effectuer le suivi régulier de tous les systèmes d'information mobilisés pour l'évaluation et veiller à ce que les informations nouvelles soient bien transmises au comité de pilotage, au fur et à mesure de leur sortie.
- Réaliser éventuellement, à la demande du comité de pilotage, des études thématiques venant en complément des évaluations lancées par appels d'offres.
- Étudier les effets globaux des interventions réalisées au titre de l'objectif 3 et analyser notamment les effets du FSE sur la manière dont évoluent, dans leurs objectifs et dans leur organisation, les politiques publiques françaises.
- Rédiger le rapport intermédiaire (mi-1997) qui comprendra tous les éléments d'évaluation déjà disponibles afin de déboucher sur des propositions correctives destinées à renforcer l'efficacité des interventions. Les rapports annuels ultérieurs viseront à la fois à poursuivre les propositions d'ajustement des programmes et à préparer l'évaluation *ex post*.

Enfin, l'équipe d'évaluation devra s'attacher pendant toute la durée de son mandat, à ce que toutes les institutions concernées par l'objectif 3 s'approprient cette démarche d'évaluation et en tirent profit pour le suivi et l'analyse de l'ensemble de leurs actions.