



# Le concept de valeur ajoutée appliqué aux financements européens et particulièrement au FSE

## ■ Note d'analyse théorique

■ Marjorie Jouen et Eulalia Rubio, Institut Jacques Delors

■ Yusuf Kocoglu, Université de Toulon et Laboratoire d'Economie appliquée au développement

29 mai 2018

## ■ Ministère du Travail

*Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle  
Sous-direction Europe et International (SDEI)*

Cette mission est cofinancée par le Fonds social européen dans le cadre du Programme opérationnel national « Emploi et inclusion » 2014-2020



UNION EUROPEENNE



# Table des matières

Préambule	4
1. Contexte, objectifs et structuration de la note	4
2. La valeur ajoutée européenne : la mobilisation de deux approches pour une définition adaptée au FSE	6
2.1 Réflexions autour des volets constitutifs de la valeur ajoutée européenne	6
2.2 Quels critères de définition de la valeur ajoutée européenne?	7
3. Penser la valeur ajoutée en amont dans la perspective du post 2020 pour en faciliter l'évaluation	8
L'évaluation de la 'valeur ajoutée européenne' du Fonds Social Européen : quelques considérations conceptuelles et méthodologiques	9
Note de Marjorie Jouen et Eulalia Rubio, Institut Jacques Delors	9
1. Introduction	9
2. L'usage de la valeur ajoutée dans le débat budgétaire européen	10
2.1 . Les études académiques basées sur la théorie du fédéralisme fiscal	11
2.2 L'intégration de la VAE dans la définition et l'évaluation des programmes	13
<i>Encadré 1. Principes suggérés par la Cour et sous-tendant la notion de valeur ajoutée européenne:</i>	14
2.3 Vers une approche à la fois rigoureuse et compréhensive de la VAE	15
3. Comment évaluer la valeur ajoutée de la politique de cohésion ? Quelques considérations méthodologiques	16
3.1 Différentes sources de VAE dans la politique de cohésion	16
3.2 Une énorme hétérogénéité parmi les projets et interventions cofinancés	17
3.3 Des différences importantes selon le contexte d'intervention	18
3.4 Le choix difficile du raisonnement contrefactuel	18
3.5 Le manque de données	19
4. Le Fonds Social Européen et sa spécificité	19
4.1 Les fondements évolutifs de la légitimité du FSE depuis 60 ans	19
4.2 L'impact et les résultats des fonds associés à la politique de cohésion : ce que nous disent les évaluations	22
4.3 Le FSE et sa spécificité – la programmation 2014-2020 en France	25
5. Evaluer la valeur ajoutée du FSE en France : Conclusions et recommandations	27

Réflexion sur la valeur ajoutée du FSE et apports économiques	29
Note de Yusuf Kocoglu, Maître de Conférences en économie à l'Université de Toulon et chercheur au sein du Laboratoire d'Économie Appliquée au Développement	29
<b>1. Introduction</b>	<b>29</b>
<b>2. Les effets théoriques attendus d'un mécanisme tel que le FSE</b>	<b>32</b>
2.1 L'évaluation des politiques publiques : des effets d'aubaine et de substitution à considérer	33
<i>Encadré 1 : Les méthodes d'évaluation contrefactuelle des politiques publiques sur le marché du travail</i>	33
2.2 La spécificité de l'évaluation des effets du FSE	38
<b>3. Les évaluations des impacts économiques du FSE</b>	<b>39</b>
3.1 Évaluation ex-post de la Commission européenne sur le programme FSE 2007-2013	39
3.2 Les effets macroéconomiques des projets financés par le FSE	44
3.3 Les effets des projets FSE au niveau micro-économique sur le marché du travail	55
<b>4. Conclusion et recommandations</b>	<b>61</b>
<b>5. Bibliographie indicative</b>	<b>64</b>

## Table des illustrations

Tableau 1 Synthèse des effets d'aubaine et de substitution d'une politique d'aide à l'emploi.....	35
Tableau 2 Grille d'analyse des effets des programmes.....	38
Tableau 3 Convergence des régions NUTS2 dans l'UE entre 2006 et 2016 .....	49
Tableau 4 Convergence des régions NUTS2 pour la France entre 2006 et 2016.....	50
Tableau 5 Effet des fonds européens sur la convergence des régions au niveau NUTS3.....	53
Graphique 1 Effets macroéconomiques des investissements en capital humain dans le cadre de la politique de cohésion sociale de l'UE (période 2007-2013).....	45
Graphique 2 Illustration de la Beta-Convergence au sein de l'UE15.....	47
Graphique 3 Illustration de la Sigma-convergence dans l'UE .....	48
Graphique 4 Synthèse des résultats de la littérature de l'évaluation des effets de différents types de programmes d'emploi.....	58

# Préambule

## 1. Contexte, objectifs et structuration de la note

Le budget de l'Union européenne reste modeste par rapport à la taille de l'économie européenne et des budgets nationaux. C'est pourquoi, la Commission européenne (CE) souhaite investir dans des domaines dans lesquels l'Union peut offrir une réelle « valeur ajoutée européenne » par rapport aux dépenses publiques au niveau national. La mise en commun des ressources doit permettre d'obtenir des résultats que les États membres ne pourraient obtenir seuls.

A ce titre, le concept de valeur ajoutée a pris une place croissante dans les débats communautaires, tant dans la définition des orientations stratégiques que dans les répartitions budgétaires, à mesure de l'intégration européenne pour s'imposer, aux yeux de Commission européenne (CE), comme **la notion permettant de dépasser la traditionnelle opposition entre contributeurs nets et bénéficiaires nets du budget européen** dans le cadre de ses négociations pour le cadre financier pluriannuel (CFP) post-2020<sup>1</sup>.

Néanmoins **aucune définition institutionnelle n'est arrêtée**. En témoignent les différents travaux du Parlement européen (PE) dans le cadre du prochain budget pluriannuel de l'Union et notamment le rapport OLBRYCHT-THOMAS<sup>2</sup>. Si le PE y reconnaît que la valeur ajoutée européenne doit être un principe guidant les choix budgétaires de l'Union, il souligne la multiplicité des interprétations de ce concept et appelle de ses vœux une définition claire et aisément compréhensible qui puisse prendre en compte, dans la mesure du possible, des indicateurs de performance mesurables. L'absence de définition commune de ce concept largement invoqué implique de fait des difficultés pour mesurer et évaluer la valeur ajoutée européenne. Pour autant, ce terme est systématiquement utilisé par les évaluateurs des politiques communautaires. En effet, l'évaluation de la valeur ajoutée européenne peut être appliquée à diverses phases, pour appuyer la définition des interventions européennes ; aider les évaluateurs au cours de la mise en œuvre des interventions ; évaluer les résultats finaux des interventions et évaluer *a posteriori* l'impact de la stratégie communautaire.

Les négociations pour le prochain CFP s'engagent dans un contexte budgétaire contraint par le Brexit et dans un climat d'eurosepticisme croissant. Les politiques historiques de l'Union que sont la politique agricole commune et **la politique de cohésion**, dont la part dans le budget de l'Union est en

---

<sup>1</sup> Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil Européen et au Conseil, COM(2018) 98 final, « Un cadre financier pluriannuel nouveau et moderne pour une Union qui met en œuvre ses priorités avec efficacité au-delà de 2020 », 14/02/2018, et particulièrement partie 2 « Le budget de l'UE, levier de valeur ajoutée européenne »  
Disponible en ligne : [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-new-modern-multiannual-financial-framework\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-new-modern-multiannual-financial-framework_fr.pdf)

<sup>2</sup> Parlement Européen, Commission des budgets, Rapport sur le prochain cadre financier pluriannuel : préparation de la position du Parlement sur le CFP post-2020. (2017/2052(INI)), rapporteurs : Jan OLBRYCHT et Isabelle THOMAS, mars 2018, paragraphes 50 et suivants  
« Utilisation efficace et efficiente des ressources de l'Union »

baisse depuis 2007<sup>3</sup> devront **faire preuve de leur efficacité et de leur valeur ajoutée pour ne pas devenir les variables d'ajustement du prochain CFP**<sup>4</sup>.

Face à ces constats, la Direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), à la fois autorité de gestion et autorité de coordination du FSE en France, a souhaité apporter des éléments d'analyse permettant d'alimenter un cadre conceptuel de la valeur ajoutée qui soit adapté au FSE et permettre ainsi une meilleure analyse et évaluation.

A cette fin, la DGEFP a opté pour une approche alliant rigueur académique et diversité des points de vue en sollicitant la contribution de :

- **Marjorie Jouen**, conseillère politiques régionale et de cohésion, politique de développement rural, développement local et emploi, innovation sociale et **Eulalia Rubio**, chercheuse senior spécialiste des affaires économiques et sociales et du budget européen. Toutes deux travaillent au sein de **l'institut Jacques Delors**, think tank européen fondé par Jacques Delors qui produit des analyses et des propositions destinées aux décideurs européens et aux citoyens, ainsi que des contributions aux débats relatifs à l'Union européenne.
- **Yusuf Kocoglu**, Maître de Conférences en économie à l'Université de Toulon et chercheur au sein du Laboratoire d'Économie appliquée au développement.

Cette note d'analyse est ainsi constituée de la présente partie introductive, reprenant les principaux éléments de problématique, et :

- Des travaux de l'Institut Delors qui offrent une mise en perspective historique du concept de valeur ajoutée dans le cadre de l'Union Européenne et du FSE pour mieux penser son utilisation future.
- Des réflexions proposées par Yusuf Kocoglu et guidées par une approche économique des effets du FSE.

---

<sup>3</sup> Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil Européen et au Conseil, COM(2018) 98 final, « Un cadre financier pluriannuel nouveau et moderne pour une Union qui met en œuvre ses priorités avec efficacité au-delà de 2020 », 14/02 /2018

<sup>4</sup> Les propositions de la Commission européenne pour le prochain CFP présentées au Parlement le 2 mai 2018 prévoient une baisse de la part de la politique de cohésion et de la PAC de respectivement 7% et 5%.

## 2. La valeur ajoutée européenne : la mobilisation de deux approches pour une définition adaptée au FSE

### 2.1 Réflexions autour des volets constitutifs de la valeur ajoutée européenne

---

La valeur ajoutée européenne a d'abord été pensée d'un point de vue juridique en lien avec le principe de subsidiarité. L'action de l'Union n'est justifiée que si elle est plus efficace qu'une action nationale ou locale. Cette **vision juridique** a été complétée par une **recherche d'efficacité économique** : la valeur ajoutée européenne repose sur une **efficacité accrue de la mobilisation de l'argent européen par rapport aux seuls investissements nationaux, régionaux ou locaux**. Cette acception économique, réduisant l'action de l'Union à ses investissements, est notamment applicable aux investissements transfrontaliers, à ceux nécessitant l'atteinte d'une taille critique minimale ou encore à ceux générant des économies d'échelle.

Au niveau des **institutions européennes, deux visions coexistent**. Une approche large, retenue par la Commission qui prend en compte, outre les gains économiques et la réalisation d'objectifs européens, la capacité de l'Union à orienter les politiques nationales vers les objectifs des Traités. La Cour des Comptes, gardienne des deniers européens, adopte une vision plus étroite, essentiellement guidée par des considérations économiques.

Pour sa part, le Parlement européen a souligné en mars 2018 que le concept de valeur ajoutée européenne ne doit pas être utilisé pour remettre en cause la pertinence de l'action de l'Union uniquement à l'aune de considérations quantitatives de court terme<sup>5</sup>. Le Parlement européen intègre des aspects stratégiques et politiques dans ses considérations en soulignant notamment que la valeur ajoutée européenne réside<sup>6</sup> :

- Dans le financement de biens publics européens et le rôle de catalyseur du budget communautaire.
- Dans la capacité de l'Union d'orienter les investissements nationaux ou locaux vers la réalisation des objectifs des Traités.
- Dans l'objectif d'apport et de maintien de la paix et la stabilité dans le voisinage de l'Union.

La mise en perspective historique proposée par l'Institut Delors permet de **comprendre l'évolution de la notion de valeur ajoutée européenne et la difficulté à trouver l'équilibre entre une acception purement économique et une vision permettant de rendre compte de la dimension politique et stratégique de l'action européenne**.

---

<sup>5</sup> Parlement Européen, Commission des budgets, Rapport sur le prochain cadre financier pluriannuel : préparation de la position du Parlement sur le CFP post-2020. (2017/2052(INI)), rapporteurs : Jan OLBRYCHT et Isabelle THOMAS, mars 2018, paragraphes 50 et suivants « Utilisation efficiente et efficace des ressources de l'Union »

<sup>6</sup> Parlement Européen, Résolution du 24 octobre 2017 sur le Livre Blanc sur l'avenir des finances de l'Europe (2017/2742(RSP))

## 2.2 Quels critères de définition de la valeur ajoutée européenne?

---

Le cadre conceptuel de la valeur ajoutée peut être complété en pensant l'application opérationnelle de la notion notamment au regard des modalités de mise en œuvre de l'action européenne. En effet **peut-on appréhender la VAE dans les mêmes termes pour des investissements directs des institutions européennes et pour des investissements dont la mise en œuvre est à la fois variable en fonction des Etats membres et guidée par le principe d'additionnalité ? Ceci est d'autant plus vrai pour le FSE, qui est déployé de différentes manières en France (un volet Etat et un volet régional) pour soutenir une grande diversité de dispositifs (politique nationale d'accompagnement des demandeurs d'emploi, dispositifs locaux d'aide à l'insertion par l'activité économique, accompagnement spécifique des jeunes, ...).**

La Commission européenne identifie, dans l'évaluation ex-post des programmes FSE 2007-2013, quatre effets, constitutifs de la valeur ajoutée du FSE :

- **L'effet de volume budgétaire**, l'augmentation du volume total d'investissement public
- **Les effets de portée** : l'action européenne réoriente les politiques nationales vers l'atteinte d'objectifs et priorités politiques fixés au niveau de l'UE (par ex. le soutien à des groupes ou des domaines politiques qui ne bénéficieraient autrement d'aucun soutien)
- **Les effets de rôle** : l'action européenne soutient des approches innovantes et expérimentales
- **Les effets de processus** : l'action européenne a des retombées positives sur les méthodes de planification, la gestion et l'évaluation des politiques publiques

Les notes de réflexions présentées ici permettent de compléter les composantes de la valeur ajoutée. Chacune d'elle revient sur les critères établis par la Commission européenne, les complète et les discute.

Fortes de leur maîtrise à la fois de l'histoire de la politique de cohésion, du fonctionnement des institutions et des questions budgétaires, Marjorie Jouen et Eulalia Rubio identifient deux aspects complémentaires pouvant être intégrés comme composantes de la valeur ajoutée de la politique de cohésion et du FSE : **les effets transnationaux et les effets de soutien aux réformes structurelles.**

L'approche économique développée par Yusuf Kocoglu insiste davantage sur les limites de la définition proposée par la Commission européenne. Ainsi plusieurs risques sont-ils développés : **les effets d'aubaine, le risque de « course » à la spécialisation administrative, le risque de « social washing », le risque de la course à « l'absorption de la subvention».**

L'approche choisie par la DGEFP, à savoir la contribution d'expertes des questions européennes alliée à une analyse strictement économique, permet de mettre en exergue les différences d'analyse des composantes de la valeur ajoutée européenne et ouvre des axes de réflexion pour une définition de la Valeur ajoutée européenne.

### 3. Penser la valeur ajoutée en amont dans la perspective du post 2020 pour en faciliter l'évaluation

Si le concept de valeur ajoutée est au cœur de la construction des politiques et programmes européens, **le flou pesant sur sa définition complexifie son évaluation**, d'autant plus dans le cadre de la gestion partagée. L'évaluation de la valeur ajoutée du FSE se heurte à la fois aux différences de mise en œuvre entre les Etats membres et à l'hétérogénéité des projets financés. **La disponibilité ainsi que la qualité des données relatives aux projets soutenus sont également des facteurs limitant la portée des évaluations conduites.**

Sur ce dernier point et dans la continuité **des exigences en matière de reporting, et d'une logique de pilotage par les résultats** pour la période 2014-2020, conserver les indicateurs actuels ainsi que les formats de rendu-compte imposés par la Commission ou inscrire dans les règlements des **exigences en termes de mise à disposition de données** pour permettre l'évaluation sont des pistes qui pourraient être explorées permettant de mieux rendre compte de la valeur ajoutée du FSE.

A partir des travaux réalisés dans le cadre de cette note **d'analyse, trois effets pourraient être privilégiés pour une définition unifiée de la valeur ajoutée européenne post 2020 : l'effet de portée, l'effet de rôle et l'effet de soutien aux réformes structurelles.**

Par ailleurs, le FSE a été présenté, dans les propositions de la Commission européenne pour le prochain CFP, comme un outil de la mise en œuvre du « **Socle européen des droits sociaux** » **plaidant pour l'intégration des effets transfrontaliers dans les composantes de la valeur ajoutée européenne.** La publication du projet de règlement FSE pour la période post 2020, prévue le 30 mai 2018, apportera des éléments sur les ambitions européennes pour le FSE post 2020 et lancera officiellement les phases de négociation.

# L'évaluation de la 'valeur ajoutée européenne' du Fonds Social Européen : quelques considérations conceptuelles et méthodologiques

Note de Marjorie Jouen et Eulalia Rubio, Institut Jacques Delors

## 1. Introduction

Le principe de la « valeur ajoutée européenne » (VAE) joue un rôle central dans le débat budgétaire européen. « S'inspirant du principe de subsidiarité, il est généralement défini comme la valeur résultant d'une intervention à l'échelle européenne qui est additionnelle à la valeur qui aurait autrement été créée par l'action seule des Etats Membres » (Commission européenne :2011, p.2)<sup>7</sup>. Aujourd'hui, il est largement reconnu que toute dépense européenne doit pouvoir se justifier à l'aune des considérations liées à cette « valeur ajoutée ». Or, malgré les efforts consentis par les institutions européennes pour rendre l'usage de la VAE plus opérationnel et l'intégrer de manière plus systématique dans la définition des programmes et l'évaluation de résultats, différents points de vue coexistent quant à ce que recouvre exactement cette notion<sup>8</sup>. Certains considèrent que la VAE doit être jugée à l'aune de critères quantifiables et de nature éminemment économique (Cour des comptes européenne : 2018, Bassford, M. et al. 2013)<sup>9</sup> alors que d'autres adoptent une vision plus large, qui intègre aussi des bénéfices de nature plus qualitative et politique (Commission européenne : 2011, op.cit., Mariate 2005, Bachtler et Taylor<sup>2004</sup><sup>10</sup>).

Dans cette note, nous offrons quelques pistes sur la manière de combiner ces deux visions de la VAE, qui sont souvent présentées comme irréconciliables. Plus concrètement, nous formulons quelques recommandations sur la manière de rendre la notion de VAE opérationnelle pour l'évaluation des actions cofinancées par le Fonds Social Européen (FSE) en France dans la période 2014-2020.

---

<sup>7</sup> Commission européenne, *La valeur ajoutée du budget européen*, document de travail accompagnant la Communication de la Commission « Un budget pour Europe 2020 » ( SEC(2011) 867 final)

<sup>8</sup> Eulalia Rubio, *La «valeur ajoutée» dans les débats budgétaires européens : un concept, quatre sens*, Bref 28, juin 2011, Notre Europe-Institut Jacques Delors

<sup>9</sup> Cour des comptes européenne, 2018, *Future of EU finances: reforming how the EU budget operates*, Briefing paper, février 2018 ; Bassford, M. et al. (2013), *The European Added Value of EU Spending: Can the EU Help its Member States to Save Money?*, Bertelsmann Stiftung

<sup>10</sup> Mairate, A (2005) *The 'Added Value' of European Union Cohesion policy*, Regional Studies 40(2), 167-177, Bachtler, J et Taylor, S (2004) *The Added Value of the Structural Funds: A Regional Perspective*, IQ Net Rapport sur la réforme des Fonds structurel

La note se structure en quatre parties. La première partie offre une analyse critique des différentes visions de VAE qui coexistent aujourd'hui en Europe et propose un cadre conceptuel à la fois rigoureux et compréhensif pour l'évaluation de la VAE de la dépense européenne. La deuxième partie discute les différents défis méthodologiques que pose l'évaluation de la VAE de la politique de cohésion et la manière d'y faire face. La troisième partie présente le Fonds Social Européen, les fondements historiques de sa légitimité, et décrit l'action du FSE en France pendant la dernière période. Enfin, la partie finale avance quelques recommandations méthodologiques pour l'évaluation de la VAE du FSE en France dans la période actuelle et le post-2020.

## 2. L'usage de la valeur ajoutée dans le débat budgétaire européen

La notion de « valeur ajoutée européenne » est devenue incontournable dans le débat budgétaire européen. Le nombre de fois où l'expression figure dans les documents budgétaires officiels témoigne de l'importance croissante qui lui est accordée. Ainsi, la « valeur ajoutée » est mentionnée 32 fois dans la communication de la Commission sur le cadre financier pluriannuel actuel (2014 - 2020) alors qu'elle n'avait été évoquée qu'une fois dans la communication sur le deuxième cadre financier pluriannuel (1994 - 1999).

L'usage de l'expression a aussi évolué. Les premières références à la « valeur ajoutée » sont très générales et suivent l'intégration du principe de subsidiarité dans le corpus juridique européen<sup>11</sup>. S'inspirant de ce principe, nous trouvons dans les documents institutionnels des années 1990 des exhortations à cibler la dépense communautaire sur les programmes ou les interventions où l'action européenne se révèle plus efficace que l'action de niveau national. Curieusement, et conformément au principe de subsidiarité, dans les premières années suivant l'adoption du Traité de Maastricht, l'attention s'est limitée aux domaines de compétence partagée (éducation, réseaux transeuropéens, R&D, coopération et assistance financière aux pays tiers). Les deux principaux domaines de dépense que sont l'agriculture et la cohésion, qui relèvent de la compétence exclusive, n'étaient pas concernés par ces appels à vérifier la valeur ajoutée.

---

<sup>11</sup> Selon ce principe, formellement consacré par le Traité de Maastricht, l'UE ne doit pas intervenir (sauf dans les domaines qui relèvent de sa compétence exclusive), à moins que son action ne soit plus efficace que celle envisagée aux niveaux national, régional ou local.

## 2.1 . Les études académiques basées sur la théorie du fédéralisme fiscal

---

Dans les années 2000, le concept de valeur ajoutée gagne en popularité. Dans un contexte budgétaire contraint, les appels d'observateurs et d'experts indépendants à concentrer la dépense communautaire dans les domaines à forte « valeur ajoutée » sont plus fréquents. Ils ne reposent plus sur des considérations d'ordre juridique mais sur la recherche d'efficacité économique, et notamment sur les enseignements de la théorie du fédéralisme fiscal<sup>12</sup>. Sur la base de cette théorie, plusieurs études académiques seront alors publiées formulant des recommandations pour une répartition optimale des tâches budgétaires entre le niveau européen et le niveau national<sup>13</sup>.

Le point en commun de ces études est une définition de la VAE focalisée sur les gains d'efficacité. La dépense européenne apporterait ainsi une « valeur ajoutée » dans les cas où l'on pourrait prouver que les objectifs de l'intervention ne peuvent pas être atteints par une action au niveau national, régional ou local, ou bien qu'ils peuvent être atteints de manière plus efficace au niveau de l'Union. De manière générale, cela est le cas :

- ▶ Lorsque l'intervention est de nature **transfrontalière ou transnationale** (une action/mesure qui apporte des bénéfices et/ou impose des coûts à des populations réparties sur différents territoires nationaux).
- ▶ Lorsque la production nécessite d'atteindre une taille **critique minimale** qui ne peut être garantie par une action à l'échelle nationale.
- ▶ Lorsqu'il y a des **économies d'échelle** liées à la production de l'action ou de la mesure concernée (soit, une plus grande efficacité de l'intervention découlant d'une baisse des coûts de production).

S'il existe un consensus général sur le besoin de juger l'action européenne à l'aune de ces critères d'efficacité économique, ces études présentent quelques défaillances.

---

<sup>12</sup> La théorie du fédéralisme fiscal offre des recommandations en vue d'une répartition optimale des tâches dans un cadre de gouvernance à plusieurs échelons.

<sup>13</sup> Sapir, A. et al (2003), *An agenda for a growing Europe : Report to European Commission president Romano Prodi of an Independent High-Level Study Group* (Rapport Sapir); Tabellini, Guido (2003), *Principles of Policymaking in the European Union: An Economic Perspective*, dans CESifo Economic Studies, Vol. 49, 1/2003; Buti, M et Nava, M (2003) *Towards a European Budgetary System*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies n 2003-08;; ECORYS Nederland BV (2008), *A study on EU spending: Final report*, étude commandée par la DG budget, Commission Européenne, Bassford, M. et al. (2013), *The European Added Value of EU Spending: Can the EU Help its Member States to Save Money?*, Bertelsmann Stiftung.

Tout d'abord, la plupart d'entre elles sont effectuées à une échelle très macro. Elles donnent une évaluation sommaire des avantages potentiels de l'action européenne dans tel ou tel domaine, plutôt qu'une analyse fine de la « valeur ajoutée » de différentes mesures ou interventions budgétaires dans un domaine spécifique. Basées sur des raisonnements théoriques et quelques évidences anecdotiques, elles se limitent dans la plupart des cas à rappeler que certains domaines sont plus propices aux dépenses supranationales (défense, infrastructures transnationales) et d'autres correspondent davantage à l'échelon national (éducation, politique sociale).

Deuxièmement, elles reposent sur une vision très technique de la dépense européenne, qui ne prend pas en compte la répartition légale de compétences, ni la nature politique des décisions budgétaires. Cela a été critiqué à plusieurs reprises par les institutions européennes. Ainsi, par exemple, lors des négociations accompagnant l'adoption des perspectives financières 2007-2013, le Parlement européen s'était déclaré préoccupé par une interprétation strictement économique de la valeur ajoutée européenne (« *Le concept de valeur ajoutée européenne ne doit pas se limiter à une coopération avancée entre les États membres mais doit également contenir un "aspect" visionnaire* »<sup>14</sup>). De même, tout en reconnaissant l'importance du concept, le Conseil avait introduit une mise en garde importante:

*"considérant que l'examen de la valeur ajoutée européenne des dépenses proposées est accepté comme une partie essentielle de l'exercice d'évaluation, il a été souligné que ce concept ne pouvait pas reposer sur des critères entièrement objectifs, il est également généralement admis que la notion de valeur ajoutée devrait servir à ne pas remettre en cause les politiques de l'Union fondées sur des principes fondamentaux reconnus dans le traité, mais simplement à évaluer les meilleurs moyens d'atteindre un objectif donné"*<sup>15</sup>

Enfin, ces études se focalisent surtout sur les bénéfices quantifiables ou facilement mesurables de l'action à échelle européenne. Ce faisant, elles ont tendance à sous-évaluer les bénéfices politiques, telles que le soutien à des approches innovantes, les améliorations dans la gestion, contrôle et évaluation des fonds publics, la réorientation de la dépense nationale vers l'atteinte d'objectifs européens ou l'incitation aux réformes. Ce type d'effets, plus intangibles, sont difficiles à évaluer mais ne sont pas pour autant négligeables.

---

<sup>14</sup> Parlement Européen, *Rapport sur la communication de la Commission "Construire notre avenir commun – défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie 2007–2013"*, COM(2004) 101, 13 avril 2004

<sup>15</sup> Conseil européen, *Progress report on financial perspectives 2007-2013*, doc. 16105/04

## 2.2 L'intégration de la VAE dans la définition et l'évaluation des programmes

---

En parallèle à ces débats purement académiques, depuis le milieu des années 2000 un effort est consenti par les institutions européennes pour rendre le principe de VAE plus opérationnel. Depuis la programmation 2007-2013, la Commission européenne s'appuie sur ce principe de manière plus systématique autant pour la définition des nouveaux programmes que pour d'évaluation des programmes existants. La Cour des comptes européenne a aussi intégré cette notion dans ses travaux et elle analyse la valeur ajoutée européenne de projets et d'interventions concrètes dans ses « audits de performance ». Or, Commission et Cour de comptes n'ont pas exactement la même vision de ce qu'est la VAE. Par conséquent, il n'y a pas à ce jour « une définition interinstitutionnelle consensuelle de la valeur ajoutée de l'UE pouvant être utilisée pour évaluer et comparer les programmes dans le cadre d'un examen exhaustif des dépenses publiques », comme le souligne un récent document de la Cour<sup>16</sup>.

La Commission adopte une vision plutôt large de la VAE. Cette vision est bien détaillée dans un document de travail sur la valeur ajoutée européenne publié lors de la préparation des perspectives financières 2014-2020. Dans ce document, la Commission souligne que la VAE doit s'analyser au niveau des interventions concrètes et non pas des grands domaines d'action publique. Elle insiste aussi sur le fait que l'action européenne ne peut pas se justifier seulement par des motifs d'optimisation des ressources, puisque les sources et la nature de sa valeur additionnelle varient d'une intervention à l'autre. Concrètement, le document propose de classer ces différentes sources d'additionnalité en trois groupes ou principes:

- ▶ **Efficacité (« effectiveness »)** : Lorsque l'action à l'échelle européenne est indispensable pour atteindre certains objectifs (réduire ou éliminer les effets de frontière, financer des projets publics à grande échelle avec des coûts fixes élevés, réduire les inégalités territoriales par transferts financiers des Etats riches à des Etats pauvres)
- ▶ **Coût-efficacité (« efficiency »)** : Lorsque l'action à l'échelle européenne offre un meilleur rapport qualité/prix (parce qu'il y a des économies d'échelle, par une meilleure intégration de certaines externalités ou parce que les ressources ou l'expertise peuvent être mises en commun)
- ▶ **Synergies** : Lorsque l'action à l'échelle européenne soutient, stimule ou réoriente l'action publique nationale vers l'atteinte d'objectifs et priorités politiques fixés au niveau de l'UE.

---

<sup>16</sup> Cour des comptes européenne, 2018, *Future of EU finances: reforming how the EU budget operates*, Briefing paper, février 2018

- ▶ Si cet effort de catégorisation est intéressant, son application dans des domaines concrets, dans la deuxième partie du document, est très décevante. Les trois principes ne sont pas revus de manière systématique et, de manière générale les indicateurs d'impact sont présentés comme indicateurs de VAE, comme le soulignent Bassford, M. et al.. Par exemple, le nombre d'emplois créés et le nombre d'entreprises ayant bénéficié des fonds structurels est présenté comme une preuve de la VAE de la politique de cohésion et, pour la PAC, la Commission revendique qu'elle « apporte une valeur ajoutée européenne en fournissant aux citoyens européens un nouriture de qualité dans un marché compétitif ».

La Cour des comptes européenne a une vision plus étroite de VAE. En tant que gardienne des intérêts des contribuables de l'UE, elle met surtout l'accent sur la capacité d'optimiser les ressources publiques en Europe et d'assurer une utilisation plus efficace de l'argent européen. Elle insiste aussi sur le besoin de rendre la VAE mesurable, et sur le fait que l'action européenne doit apporter des avantages clairs et manifestes autant pour l'UE que pour ses citoyens (voir encadré 1).

#### **Encadré 1. Principes suggérés par la Cour et sous-tendant la notion de valeur ajoutée européenne:**

- Les dépenses à la charge du budget de l'UE effectuées au sein même de l'Union doivent présenter, pour l'UE et ses citoyens, des avantages clairs et manifestes qui ne pourraient être obtenus par une dépense uniquement effectuée au niveau national, régional ou local, mais qui pourraient mieux l'être, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union
- Les dépenses ayant des effets transfrontaliers présentant un intérêt commun s'inscrivent, à première vue, davantage dans le cadre d'une action de l'UE que celles dont l'incidence géographique est limitée
- Le fait de concentrer de façon raisonnable les dépenses permet de prime abord davantage de réaliser l'objectif consistant à apporter une valeur ajoutée
- S'agissant des dépenses effectuées à l'extérieur de l'Union, telles que celles relatives à l'aide au développement, une approche sélective serait également susceptible d'accroître la valeur ajoutée: le fait par exemple de se concentrer sur la coordination de l'aide au développement dans les domaines où prévaut un soutien des donateurs mondiaux et de mettre l'accent sur les activités pour lesquelles le savoir-faire spécifique de l'UE est particulièrement valorisé

*Source : Cour des comptes européenne, rapport annuel 2011*

La Cour évalue de manière systématique la VAE dans ses audits de performance des programmes européens. L'évaluation repose sur l'analyse des objectifs du programme, le cadre opérationnel pour la mise en œuvre et l'impact final de l'intervention. Elle apporte des résultats intéressants : par exemple, la Cour identifie parfois des situations où la valeur ajoutée est questionable car il y a un programme européen qui fait doublon avec des programmes nationaux à objectifs et portée similaire (par ex.

l'action en soutien aux PME)<sup>17</sup> ou parce que le programme est bien conçu mais les critères de sélection et d'octroi des aides n'assurent pas que les projets retenus aient une forte valeur ajoutée européenne. L'exercice toutefois est particulièrement compliqué quand il s'agit d'évaluer la VAE de la dépense en gestion partagée. D'une part, parce que la gestion se fait de manière différente dans chaque pays ou région, et la Cour n'a pas les moyens d'analyser la mise en œuvre et le fonctionnement de tous les programmes opérationnels (normalement les audits analysent un échantillon de programmes). D'autre part, parce qu'il est difficile d'évaluer si les actions cofinancées avec l'argent européen auraient de toute façon été prises en charge par les Etats membres, ou auraient eu une portée ou des objectifs différents.

### **2.3 Vers une approche à la fois rigoureuse et compréhensive de la VAE**

---

S'il semble nécessaire de rendre la notion de VAE plus opérationnelle, le désir d'apporter plus de rigueur ne doit pas nous amener vers une vision trop étroite de la VAE. Il faut reconnaître que l'action européenne peut apporter des avantages très variés, et que certains de ces avantages ne sont pas aussi faciles à mesurer que le souhaiterait la Cour des comptes.

Ceci est particulièrement le cas pour les bénéfiques de nature politique. Comme souligné précédemment, la dépense européenne peut avoir un impact positif important sur les politiques et les pratiques administratives à l'échelle nationale. Traditionnellement, cet impact se réduisait à la capacité de promouvoir l'échange de bonnes pratiques, soutenir des approches innovantes et stratégiques, encourager des améliorations dans la gestion, le contrôle et l'évaluation des fonds publics et réorienter la dépense nationale vers l'atteinte des objectifs fixés de commun accord au niveau européen. Or, dans les dernières années, à ces quatre types d'impacts « politiques » s'est ajouté un cinquième : la capacité des fonds européens à inciter ou soutenir des réformes structurelles dans les Etats Membres. Les débats actuels sur la manière de mieux aligner l'usage des fonds structurels avec le Semestre européen et la proposition récente de la Commission de créer un programme spécifique d'appui aux réformes prouvent l'importance croissante de ce cinquième facteur d'additionnalité.

---

<sup>17</sup> Rapport spécial n° 4/2011 «Audit du mécanisme de garantie pour les PME»,

### 3. Comment évaluer la valeur ajoutée de la politique de cohésion ? Quelques considérations méthodologiques

Comme déjà mentionné, l'évaluation de la VAE est particulièrement compliquée quand il s'agit de dépense en gestion partagée. Puisque l'argent européen s'ajoute à l'argent national, la principale difficulté est d'isoler les effets des fonds européens sur le résultat final. Pour cela, il faut construire un scénario contrefactuel : que ce serait-il passé sans le soutien des fonds européens ? Les actions cofinancées avec l'argent européen auraient de toute façon été prises en charge par les Etats membres, ou auraient eu une autre portée ou des objectifs différents ?

En outre, trois autres facteurs compliquent l'évaluation de la politique de cohésion : l'existence de plusieurs objectifs justifiant l'action européenne, la diversité des types de projets et d'interventions cofinancées et le manque de données.

#### 3.1 Différentes sources de VAE dans la politique de cohésion

---

La principale additionnalité attendue des fonds structurels et de cohésion est une additionnalité sous forme de volume budgétaire : l'UE réduit les écarts territoriaux en augmentant le volume d'investissement public dans les territoires les moins développés.

Cependant, la politique de cohésion a d'autres objectifs qui s'ajoutent à l'objectif de réduction des disparités inter-régionales. Elle sert à réduire ou éliminer les effets de frontière, par le financement de projets d'infrastructure transnationaux ou des actions de coopération transfrontalière. Elle sert aussi de 'vecteur' d'une stratégie de croissance européenne, en stimulant ou réorientant les politiques nationales et régionales vers l'atteinte d'objectifs et priorités politiques fixés au niveau de l'UE. Elle a des retombées positives sur les méthodes de planification, gestion et évaluation de politiques publiques au niveau national et infranational. En apportant la stabilité budgétaire, elle encourage aussi l'innovation. Enfin, elle peut servir d'incitation financière pour l'adoption de réformes structurelles.

Dans son évaluation ex-post des programmes FSE 2007-2013, la Commission classe ces différents effets d'additionnalité en quatre groupes (effets de volume budgétaire, effets de rôle, effets de portée et effets de processus). La liste paraît cependant incomplète, car elle oublie les effets 'transnationaux' et l'impact des fonds européens en soutien aux réformes structurelles. Si l'on ajoute ces deux effets, nous arrivons à une liste de six possibles effets d'additionnalité générés par la politique de cohésion :

- ▶ **Effets de volume budgétaire.** L'action européenne augmente le volume total d'investissement public dans un Etat ou région
- ▶ **Effets transnationaux\_:** l'action européenne réduit ou élimine les effets de frontière par le financement de projets d'infrastructures transnationaux ou des actions de coopération transfrontalière
- ▶ **Effets de portée\_:** l'action européenne réoriente les politiques nationales vers l'atteinte d'objectifs et priorités politiques fixés au niveau de l'UE (par ex. le soutien à des groupes ou des domaines politiques qui ne bénéficieraient autrement d'aucun soutien)
- ▶ **Effets de rôle :** l'action européenne soutient des approches innovantes et expérimentales
- ▶ **Effets de processus :** l'action européenne a des retombées positives sur les méthodes de planification, la gestion et l'évaluation des politiques publiques au niveau local/régional/national
- ▶ **Effets de soutien aux réformes\_:** l'action européenne encourage/soutien l'adoption de réformes structurelles.

### 3.2 Une énorme hétérogénéité parmi les projets et interventions cofinancés

---

Les fonds structurels et de cohésion couvrent un éventail très large de domaines et types d'interventions. Les effets d'additionnalité attendus seront forcément différents si l'on traite du cofinancement de grandes infrastructures de transport (où le principal effet attendu est un effet de volume budgétaire), de programmes d'intégration sociale ou d'actions visant à améliorer des systèmes ou des politiques.

Une tâche préalable à l'évaluation est donc de classer les différents types d'interventions cofinancées par le programme ou les programmes opérationnels objets d'évaluation en fonction de la nature de l'intervention. L'évaluation ex-post des programmes FSE 2007-2013 range les différentes interventions cofinancées par le FSE en cinq grands groupes :

- ▶ **Appui à l'amélioration des systèmes publics d'emploi et d'autres institutions du marché du travail** (par ex. actions de formation, incitations à l'emploi, mesures en soutien à l'entrepreneuriat, mesures pour inciter l'emploi de certaines populations cible – seniors, femmes, migrants, jeunes, ...)

- ▶ **Actions de soutien à l'éducation tout au long de la vie** (interventions pour améliorer la qualité et la pertinence de la formation professionnelle, pour réduire le décrochage scolaire, pour étendre les services de petite enfance, cours de recyclage professionnel d'adultes, ...)
- ▶ **Actions d'insertion sociale et lutte contre les discriminations** (intégration professionnelle de personnes durablement exclues du marché du travail, cours d'insertion pour les migrants, sécurisation de parcours d'insertion – « pathway approaches »-, actions de lutte contre les discriminations, ...)
- ▶ **Introduction de changements dans les processus et structures** (formation de fonctionnaires, investissement dans e-gouvernement, amélioration dans les systèmes de gestion et évaluation des politiques)
- ▶ **Actions visant à améliorer la coordination, programmation et gouvernance des politiques publiques** (soutien aux réformes dans l'administration publique, actions visant à renforcer les capacités des organisations partenaires)

### 3.3 Des différences importantes selon le contexte d'intervention

---

La valeur ajoutée européenne attendue est aussi différente en fonction du contexte d'intervention. En règle générale, dans les territoires les moins développés, on attendra un impact plus significatif en volume budgétaire que dans les territoires les plus développés. Dans ces derniers, l'impact de la politique de cohésion reposera surtout sur d'autres éléments, tels que l'effet de portée (ou capacité à aligner l'action nationale avec les objectifs de l'UE), l'encouragement aux innovations, le financement d'actions transfrontalières ou transnationales et le soutien aux réformes structurelles.

### 3.4 Le choix difficile du raisonnement contrefactuel

---

Comme déjà mentionné, la principale difficulté pour évaluer la VAE de la dépense en gestion partagée est d'isoler les effets des fonds européens dans le résultat final. Pour cela, il faut construire un scénario contrefactuel. Comme l'expliquent Bassford, M. et al. 2013, il y a différents types de raisonnements contrefactuels et de comparaisons qui peuvent être choisis en fonction du programme que l'on veut évaluer :

- ▶ Si l'on évalue l'impact des fonds européens dans un Etat Membre ayant récemment intégré l'UE (par exemple, la Croatie), on peut comparer les résultats de la politique de cohésion sur les politiques sociales et d'emploi nationales avec la situation de ces mêmes politiques (en termes de volume, de public ciblé, d'efficacité etc..) juste avant l'adhésion ;

- ▶ Si l'on évalue l'impact des fonds européens dans un pays où il y a des régions relevant des objectifs de « convergence » et de « compétitivité » de taille similaire, on peut comparer l'efficacité et les résultats des politiques sociales et d'emploi entre ces différentes régions (par ex. pour voir si les régions qui reçoivent davantage d'argent européen mettent plus d'accent sur telle ou telle priorité, ou si leur système de planification et d'évaluation est meilleur, etc...) ;
- ▶ Enfin, on peut aussi évaluer l'additionnalité des fonds européens en soutien à un type d'intervention ou un programme précis. Par exemple, si un pays ou une région décide d'utiliser les fonds européens pour cofinancer des interventions qui étaient financées à 100% par de l'argent national dans la période de programmation précédente, on peut comparer le résultat, le volume et l'efficacité de ces interventions cofinancées avec les résultats, le volume et l'efficacité des interventions financées précédemment à 100% par l'Etat.

### **3.5 Le manque de données**

---

Comme le souligne la Cour des comptes européenne, l'évaluation de la VAE se heurte souvent au manque de données. A l'heure de planifier la programmation de la période post-2020, il serait important d'anticiper les besoins de données en termes d'évaluation de la VAE pour être sûr de collecter les données lors de la programmation et de la mise en place de la politique.

## **4. Le Fonds Social Européen et sa spécificité**

La question de la valeur ajoutée du FSE ne peut totalement s'affranchir de son évolution en tant qu'instrument financier de la construction européenne inspirée par un modèle d'économie sociale de marché. Elle doit aussi prendre en compte l'important appareil d'évaluation qui a été mis en place pour apprécier les différents types d'impact de la politique de cohésion, même si le FSE conserve toujours certains traits spécifiques.

### **4.1 Les fondements évolutifs de la légitimité du FSE depuis 60 ans**

---

La création du FSE remonte au Traité de Rome ; elle s'inscrit dans le prolongement de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (CECA), en lien direct avec l'objectif de modernisation de l'industrie traditionnelle européenne dans la perspective d'un rapprochement des conditions de travail et de couverture sociale entre les pays fondateurs et de la reconversion massive des mineurs et des sidérurgistes. A cette époque, l'Italie en profite largement pour accompagner les migrations et les reconversions des travailleurs agricoles du Mezzogiorno vers les régions du nord du pays qui

s'industrialisent rapidement. Le FSE est le plus ancien des fonds structurels même si ce qualificatif n'a été utilisé que deux décennies plus tard.

En 1962, la création du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) s'effectue dans le même esprit lors de l'institution de la Politique agricole commune : il s'agit d'un instrument financier d'aide à la modernisation d'un secteur productif « communautarisé » et d'accompagnement social de ses travailleurs. Ce n'est qu'en 1975, avec le choc pétrolier mais surtout l'adhésion du Royaume-Uni qui souffre de fortes disparités régionales aggravées par la crise, qu'est mis en place le Fonds européen de développement régional (FEDER). Jusqu'en 1988, chaque fonds est géré de manière séparée selon un principe d'allocation nationale annuelle. L'extension du périmètre des secteurs industriels en difficulté, au textile et aux chantiers navals, et la nécessité de promouvoir « des facilités d'emploi et la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs dans le marché commun » ont donné au FSE sa pleine légitimité dans les années 1970-1980. La mise en œuvre du FSE s'ouvre progressivement aux partenaires sociaux et aux entreprises encouragées à participer pour accroître l'efficacité des mesures, notamment en matière de formation.

Toutefois, les résultats des mesures cofinancées par les trois instruments ne sont pas jugés à la hauteur des sommes qui y sont consacrées : la politique agricole commune crée des surcapacités ingérables ; les taux de chômage dans l'industrie ne s'améliorent pas ; les régions confrontées au déclin industriel, excentrées ou démunies de base économique s'enfoncent dans la crise ou ne parviennent pas à décoller. En plaidant dès 1979<sup>18</sup> pour la mise en synergie des trois fonds, et en 1987<sup>19</sup> pour une politique de cohésion « structurelle » axée sur la solidarité et le développement territorial, Jacques Delors entend rompre avec une logique de transferts budgétaires et un système de compensation financière. A l'époque, le principe de subsidiarité n'a pas encore été institutionnalisé.

Le FSE devient alors, comme le FEDER et le FEOGA-orientation, un « fonds structurel ». Non seulement ses modalités de programmation et de mise en œuvre évoluent, mais il se voit aussi doté d'une nouvelle fonction et d'une nouvelle légitimité qui perdureront plus ou moins jusqu'à la fin des années 1990.

Les allocations financières sont alors décidées sur la base d'une programmation pluriannuelle budgétaire, afin de s'assurer qu'elles participent à une politique globale de développement européen, déclinée aux niveaux national et régional. Cette programmation pluriannuelle, associée à la règle du

---

<sup>18</sup> Delors J. (1979), « L'aménagement du territoire et l'Europe » in Guibourdenche H. et alii, *Agonie ou relance de l'aménagement du territoire*, Presses Universitaires de Grenoble, p154-157

<sup>19</sup> Delors J. « Réussir l'Acte unique », discours du 15 février 1987 devant le Parlement européen à Strasbourg in *Le nouveau concert européen* (1992), Ed. Odile Jacob

cofinancement avec les autorités publiques nationales, régionales ou locales, permet d'éviter l'effet d'aubaine – une subvention européenne accordée à une mesure ou un projet qui auraient de toute façon été engagés – , mais surtout l'effet de substitution ou d'écrémage – l'apport financier européen servant de prétexte à l'autorité nationale ou régionale pour se désengager des projets les plus risqués ou des mesures coûteuses mais banales, et se concentrer sur les mesures plus populaires ou les plus visibles. En pratique, la vérification de l'additionnalité de l'argent européen s'effectue formellement et le plus souvent seulement sur la base de la production d'informations relatives aux sommes globales effectivement consacrées aux programmes. Par ailleurs, la décision sur la programmation s'effectue dans le cadre d'un partenariat élargi incluant non seulement les co-financeurs mais aussi les parties prenantes, représentants des acteurs socio-économiques, de la société civile, des partenaires sociaux, etc.

A la suite de la réforme de la fin des années 1980, le FSE continue de soutenir financièrement les politiques nationales sociales de formation et d'emploi. Cependant, l'expansion des « groupes cibles » - handicapés, jeunes, femmes, personnes défavorisées – conduit à lui donner un rôle de traitement de l'ensemble des dysfonctionnements sociaux et pas seulement ceux du monde du travail. Ce changement est particulièrement notable dans la période 1994-1999 où, pour la première fois, se pose la question de la mobilisation du FSE pour lutter contre l'exclusion sociale, comme suite au non-renouvellement d'un programme spécifique « Pauvreté III ». De plus, à l'instar des deux autres fonds structurels, le FSE reçoit une mission d'innovation et de coopération transnationale. L'architecture de la politique de cohésion distingue alors les programmes de « mainstream », les programmes d'initiative communautaire et les projets pilotes<sup>20</sup>. Ainsi, la Commission soutient-elle directement avec le FSE des petits programmes à caractère plus ou moins expérimental destinés à résoudre des problèmes d'envergure européenne ou communs à plusieurs pays ou régions dans le domaine de l'égalité professionnelle (NOW), l'insertion professionnelle des jeunes (YOUTHSTART), des handicapés et personnes défavorisées (HORIZON), de l'adaptation aux changements structurels (ADAPT) et de l'inclusion sociale (INTEGRA).

A partir de 2000, la priorité donnée aux conditions-cadre de développement sur les interventions directes et aux politiques actives pour l'emploi conduit à recentrer le rôle du FSE sur l'accompagnement des réformes des politiques nationales sociales et d'emploi. Même le programme d'initiative communautaire EQUAL ne s'adresse plus directement aux porteurs de projets locaux mais aux administrations en charge des politiques. L'utilisation du FSE dans les projets régionaux cofinancés par le FEDER est toujours possible mais il faut auparavant qu'il s'intègre dans la Stratégie européenne

---

<sup>20</sup> Jouen M., (2011), *La politique européenne de cohésion*, La Documentation Française, Paris

pour l'emploi et sa déclinaison nationale. Des cibles sont fixées au niveau européen et de chaque Etat membre, afin d'augmenter le taux d'emploi pour les hommes et les femmes, et pas seulement réduire le chômage. Un recentrage intervient au profit des actifs occupés, en cherchant à les former pour leur permettre de gagner en compétences, afin de prévenir la perte d'un emploi, particulièrement dans des secteurs fragiles.

Avec la programmation actuelle 2014-2020, le Cadre stratégique commun à tous les Fonds européens structurels d'investissement ancre fortement le FSE dans la politique de cohésion. Toutefois, au lieu de ramener le FSE vers l'objectif de développement régional afin d'en faire une composante sociale, c'est l'ensemble des fonds qui sont mobilisés pour réaliser la Stratégie Europe 2020, en même temps que la réduction des disparités inter-régionales. Le FSE se trouve également fortement sollicité pour contribuer à la diminution des populations en situation d'exclusion sociale. En effet, en 2010, la Stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive est déclinée en trois grandes priorités. La troisième consiste dans « l'orientation vers une économie à fort taux d'emploi favorisant la cohésion économique, sociale et territoriale » ; deux initiatives-phares destinées à mobiliser plus concrètement les acteurs européens, nationaux et régionaux publics et privés lui sont associées : une stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois ; une plateforme européenne contre la pauvreté. Pour concrétiser cette troisième priorité, quatre cibles à atteindre en 2020 sont définies au niveau européen. Elles sont déclinées pour la France en : un taux d'emploi de 75% de la population âgée de 20 à 64 ans, dont 70% pour les femmes ; l'abaissement du taux de décrochage scolaire à 9,5% ; un diplôme de l'enseignement supérieur pour 50% de la population de 17 à 33 ans ; la réduction de 1/6 du nombre de personnes pauvres ou exclues, soit 1,9 millions en 2020. Dans la programmation 2014-2020, le FSE est concentré sur trois des onze objectifs thématiques visant la réalisation de la Stratégie Europe 2020 : l'emploi, l'inclusion sociale, et l'éducation et la formation.

## **4.2 L'impact et les résultats des fonds associés à la politique de cohésion : ce que nous disent les évaluations**

---

Du fait de sa dotation limitée en comparaison avec les budgets nationaux ou même avec celui affecté à une politique similaire aux Etats-Unis<sup>21</sup>, (elle n'atteint pas 0,4% du revenu national brut de l'UE), dans la plupart des territoires, la politique de cohésion ne peut prétendre avoir qu'une fonction d'allocation. Dès lors, l'évaluation de son impact représente un enjeu politique fort depuis l'origine.

---

<sup>21</sup> Commission européenne (2010) *Cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale*

Au fil de la publication des sept rapports périodiques sur la cohésion économique, sociale et territoriale et des études d'évaluation, il a été possible de préciser et distinguer l'impact direct et l'impact indirect des Fonds et des modalités de mise en œuvre qui y sont attachés.

L'impact direct quantitatif résulte généralement d'une consolidation des données fournies par les Etats membres pour les différents programmes et mesures adoptés, d'abord des chiffres escomptés puis réalisés. Il trouve parfois aussi son origine dans les modèles économétriques, notamment QUEST, ainsi que dans les chiffres fournis par Eurostat, par exemple le PIB/habitant, le taux d'emploi, le taux de chômage, etc. Les rapports sur la cohésion en font abondamment usage.

Pour ce qui est de l'impact indirect, l'analyse s'est affinée et a conduit à avancer une autre notion, celle de l'effet de levier, ayant à la fois une dimension quantitative et une dimension qualitative<sup>22</sup>.

L'effet de levier possède d'abord une dimension quantitative, qui résulte de la capacité des fonds structurels à attirer d'autres investissements autour des projets européens, bien au-delà du cofinancement<sup>23</sup> et constitue un élément de valeur ajoutée. La Commission européenne considère ainsi que chaque euro dépensé par l'Union au titre de la politique de cohésion engendre en général 1 à 3 euros de dépenses supplémentaires par les gouvernements nationaux ou régionaux. Elle a actualisé ce ratio à 2,74 dans le dernier rapport sur la cohésion<sup>24</sup>. La mobilisation des capitaux privés s'effectue notamment par le biais des partenariats public-privé ou de nouvelles techniques d'ingénierie financière (microcrédit, capital-risque, etc.). L'effet de levier est très variable, sachant que les performances sont moindres dans les régions en retard de développement et les zones rurales que dans les régions fortement peuplées. Parmi les meilleurs exemples cités pour la période 2000-2006, on trouve un projet réalisé à Birmingham où l'effet de levier était de 1 à 45<sup>25</sup>.

En proposant une analyse plus qualitative de la valeur ajoutée, de nombreux experts<sup>26</sup> ont mis en évidence trois principaux vecteurs de l'effet de levier : la coopération, la coordination et l'orientation.

---

<sup>22</sup> Tödtling-Schönhofer H. - OïR(2007), *The leverage effects of European cohesion policy under the structural funds*, Rapport au Comité des régions, Luxembourg, Office des publications officielles de l'Union européenne

<sup>23</sup> Commission européenne, (1996) Premier rapport sur la cohésion économique et sociale

<sup>24</sup> Commission européenne, (2017) *Septième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale*

<sup>25</sup> Tödtling-Schönhofer H. - OïR(2007), *Ibidem*

<sup>26</sup> Daniel Tarschys, *The Enigma of European Added Value*, SIEPS paper n° 4, Stockholm, SIEPS, 2005 ; Tamsin, Cooper *et al.*, *Developing a more comprehensive rationale for EU funding for the environment*, IEEP paper for Land Use Policy Group (LUPG), 2010 ; Marjorie Jouen (éd.), *Cohesion policy support for*

Dès lors, ils ont identifié un effet d'entraînement externe, plus qualitatif, *via* la formation de réseaux, les exercices de parangonnage (*bench marking*) et de revue par les pairs (*peer review*). Leur analyse rejoint celle plus ancienne de la Commission : « *En termes institutionnels, la valeur ajoutée est manifeste dans les réseaux européens durables qui ont été créés et qui poursuivront à l'avenir des échanges d'expérience et des transferts de bonnes pratiques, c'est-à-dire une forme de coopération qui n'aurait sans doute pas pris la même extension en l'absence de soutien communautaire* »<sup>27</sup>.

Les bénéficiaires des fonds structurels apportent une réponse plus complexe à cette question. En effet, les attentes des acteurs des niveaux national, régional et local sont souvent assez différentes, parfois même contradictoires, sans pouvoir hiérarchiser ou privilégier les unes par rapport aux autres.

Ainsi les régions comme les gouvernements nationaux reconnaissent que les conditions imposées pour l'octroi des fonds structurels ont joué un rôle essentiel dans le changement de leurs règles de gestion. Parmi les principales innovations introduites par la politique de cohésion, ils citent l'assistance technique fournie par des experts européens ou nationaux aux gestionnaires de programmes régionaux ou aux porteurs de projets, afin d'améliorer leurs méthodes de travail et d'accroître l'attention portée aux résultats finaux. Les échanges de bonnes pratiques entre les bénéficiaires finaux ou les gestionnaires de programmes régionaux et nationaux ainsi que l'obligation de coopération dans le cadre de réseaux ont souvent contribué à l'ouverture d'esprit des responsables politiques, au professionnalisme du personnel administratif affecté à la gestion des fonds européens ainsi qu'à leurs collègues par effet d'imitation, et finalement à l'accroissement de la qualité générale des services fournis aux citoyens et bénéficiaires finaux. Quant à la gestion partenariale des fonds et des programmes, elle a contribué à régénérer la démocratie locale du fait de l'obligation de consultation de la société civile et des partenaires sociaux qui est progressivement devenue une pratique commune.

---

*local development : best practices and future policy options*, Étude pour la DG REGIO, avril 2010. Andrea Mairate, « The "Added Value" of European Union Cohesion Policy », *Regional Studies*, 40:2, 2006, pp. 167-177.

<sup>27</sup> Commission européenne, (2000) Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale

### 4.3 Le FSE et sa spécificité – la programmation 2014-2020 en France

---

L'appréciation de l'apport du FSE, par rapport aux autres fonds structurels, tient d'une part au fait qu'il s'adresse directement aux personnes, s'inscrivant dans une longue liste de « publics cibles », et d'autre part dans ses modalités de mise en œuvre lui donnant un rôle spécifique sur le contenu des politiques nationales et sur la façon dont les administrations ou les opérateurs les gèrent.

L'effet d'entraînement qualitatif et sa valeur ajoutée supplémentaire peut alors s'apprécier selon trois critères :

- ▶ l'introduction de nouveaux domaines d'intervention politique ou la sensibilisation à des problèmes sous-estimés améliore la qualité de la gestion politique du développement socio-économique. Par exemple, l'accent a été mis sur l'insertion professionnelle des chômeurs âgés de longue durée ou des jeunes femmes souvent ignorée au début des années 1990 dans les pays méditerranéens. Le traitement des groupes défavorisés, tels que les Roms, a constitué un autre impératif novateur dans les années 2000 ;
- ▶ l'acquisition de compétences institutionnelles et administratives exigées pour la gestion du fonds s'avère bénéfique sur la façon dont sont gérés tous les budgets publics ;
- ▶ la diffusion de la notion de cohésion sur le terrain et la pratique du dialogue social, multisectoriel et démocratique à tous les niveaux de gouvernance favorisent un mode de gestion et de pilotage plus local ainsi qu'une prise en compte plus systématique des besoins des citoyens et des bénéficiaires finaux lors des prises de décision publique.

La programmation du FSE 2014-2020<sup>28</sup> est d'abord fermement adossée au Programme National de Réforme répondant aux recommandations énoncées en juillet 2014 par le Conseil de l'UE. Le FSE doit soutenir les actions permettant de réduire les inégalités en matière d'éducation initiale, d'améliorer l'intégration des jeunes sur le marché du travail, d'assurer un meilleur accès à la formation continue pour tous, de fournir aux travailleurs âgés un accompagnement adapté et renforcé des services publics de l'emploi et d'assurer que les politiques actives de l'emploi se concentrent sur les publics les plus vulnérables.

La programmation 2014-2020 répond ensuite à des lacunes spécifiques identifiées en France en 2012, au regard de la Stratégie Europe 2020. Compte-tenu du niveau élevé du chômage de longue durée et des disparités importantes entre les territoires, les activités et les populations-cibles, le FSE doit soutenir de nouvelles priorités telles que l'accompagnement, dans une logique de personnalisation

---

<sup>28</sup> Accord de partenariat France 2014-2020 (version du 1<sup>er</sup> août 2014)

renforcée, des demandeurs d'emploi, la promotion du vieillissement actif *via* le maintien et le retour à l'emploi des séniors, des formations visant à sécuriser les trajectoires professionnelles, ainsi que des démarches partenariales d'anticipation et de gestion prévisionnelle des mutations. Ainsi, l'objectif thématique 'Education et formation' se décline-t-il pour le FSE en France en trois résultats attendus principaux : le renforcement des services publics régionaux de la formation, la réduction de l'abandon scolaire précoce et l'augmentation du taux d'insertion professionnelle des jeunes relevant de catégories défavorisées.

L'objectif thématique relatif à l'inclusion sociale induit probablement les plus grands changements dans la programmation du FSE, par comparaison avec la programmation précédente, en écho à la reconnaissance politique du défi de la pauvreté et de l'aggravation des situations d'exclusion dans l'UE, partiellement induites par les effets de la crise. Ainsi, le FSE doit appuyer la construction de « parcours d'inclusion » qui articulent le retour à l'emploi et l'accompagnement social ; la mise en place de démarches intégrées, mobilisant le cas échéant les autres FESI, afin d'accroître l'offre d'hébergement, de services sociaux, sanitaires, culturels et éducatifs pour les personnes les plus vulnérables et sur certains territoires particulièrement mal dotés ; la coordination des différents acteurs intervenant sur un territoire dans le domaine de l'inclusion, notamment les entreprises d'économie sociale et solidaire.

Au regard des critères précédemment énoncés d'appréciation de la VAE du financement européen par rapport à des politiques à l'échelle nationale ou régionale, la programmation 2014-2020 du FSE en France est susceptible de s'inscrire assez bien dans *l'effet de volume*. En effet, la période coïncide avec un resserrement sensible des crédits publics nationaux et infranationaux disponibles, du fait notamment de l'engagement de réduction du déficit public excessif. Cette situation peut toutefois être considérée comme atypique et conjoncturelle pour un pays dont la quasi-totalité des régions NUTS II atteint un PIB/habitant supérieur à 90% de la moyenne UE. Les *effets de portée, de rôle et de soutien aux réformes* semblent également se vérifier. L'articulation avec la Stratégie Europe 2020 et le mécanisme de suivi du Semestre européen y contribuent fortement. L'introduction de nouvelles priorités relatives à toutes les dimensions de l'inclusion sociale au-delà de l'insertion professionnelle, à la localisation de certaines disparités sociales, à la transition démographique et aux lacunes basiques d'éducation initiale (illettrisme et décrochage scolaire) ouvre aussi la voie vers une évolution notable dans le domaine social, poussée par le FSE. En revanche, *les effets transnationaux* paraissent faibles, mais le FSE n'est pas spécialement porteur de cette dimension. Quant à *l'effet de processus*, sa pertinence paraît douteuse dans un Etat membre fondateur tel que la France : si tant est qu'elle a pu s'exercer par le passé, l'influence du FSE est manifestement trop faible aujourd'hui pour provoquer un changement dans l'organisation et les méthodes des administrations chargées des politiques de l'emploi et des politiques sociales.

## 5. Evaluer la valeur ajoutée du FSE en France : Conclusions et recommandations

En France, l'administration nationale, les régions, les départements et, dans une moindre mesure les partenaires sociaux, les entreprises privées ou d'économie sociale et solidaire, ainsi que les organisations issues de la société civile ont une pratique ancienne du FSE. Sa valeur ajoutée ne peut être appréciée de manière similaire à celle d'un Etat membre récent ou qui se trouve dans une situation socio-économique critique ou en convergence. Pour autant, un regard porté sur le passé montre que l'usage du FSE pour soutenir certaines actions innovantes, pour amplifier des mutations sociales, pour aider certaines catégories de population ou lutter contre certains maux sociaux mal identifiés précédemment, a transformé certaines de nos politiques sociales nationales au moins aussi profondément que l'ont fait certaines lois. A titre d'exemples, l'égalité hommes-femmes, le décrochage scolaire, le vieillissement actif et les politiques actives de l'emploi (au-delà de l'indemnisation) pourraient être cités.

Evaluer la valeur ajoutée du FSE est une démarche éminemment qualitative mais qui doit être basée sur des informations précises, comparables, objectives.

Pour l'avenir, sans méconnaître les autres, il paraît pertinent de se concentrer sur les 3 *effets de portée, de rôle et de soutien aux réformes* dont il est raisonnable d'attendre un impact pour la France, sa politique d'emploi et ses politiques sociales. Pour montrer qu'il y a un intérêt à maintenir une intervention substantielle du FSE dans les Etats membres et dans les régions, il faut pouvoir établir que celui-ci, au travers des nouvelles priorités de l'Union au-delà de 2020, est susceptible :

- ▶ **D'orienter** les politiques nationales vers des objectifs et priorités politiques fixés au niveau de l'UE
- ▶ **D'encourager** des approches innovantes et expérimentales
- ▶ **De soutenir** l'adoption de réformes structurelles.

Une piste nouvelle et complémentaire mérite également d'être évoquée ; elle consisterait à essayer d'accroître *les effets transnationaux* en explorant le développement des politiques sociales et d'emploi européennes ou communes à plusieurs pays, de type « coopération renforcée », en utilisant le FSE comme **un levier de cette évolution, dans le prolongement du socle européen des droits sociaux.**

Ainsi, la réflexion sur l'évaluation de la VAE montre qu'il ne s'agit pas seulement d'un exercice de justification *a posteriori* des choix d'utilisation de l'argent européen et des modalités d'exécution de la

dépense. Cet exercice peut aussi induire des choix politiques plus ambitieux, si l'on cherche à maximiser *a priori* la valeur ajoutée européenne.

# Réflexion sur la valeur ajoutée du FSE et apports économiques

Note de Yusuf Kocoglu, Maître de Conférences en économie à l'Université de Toulon et chercheur au sein du Laboratoire d'Économie Appliquée au Développement

## 1. Introduction

L'objectif principal du FSE est d'assurer un minimum de cohésion économique et sociale entre les pays et les territoires de l'UE ; en cela, le FSE s'inscrit pleinement dans le principe de convergence économique et sociale au cœur du projet européen. La construction de l'UE a permis notamment d'assurer un espace de libre circulation des B&S, des capitaux et du travail. Aussi pour éviter que ces libertés de circulation, notamment des facteurs de production, ne conduisent à des déséquilibres territoriaux trop brusques et trop importants et afin d'assurer la soutenabilité à long terme de l'UE, il est nécessaire d'avoir un espace économique relativement homogène. La convergence monétaire a été assurée dans un premier temps par le mécanisme du système monétaire européen (SME) relayé ensuite par les critères de convergences de Maastricht en 1993 pour préparer l'adoption de la monnaie unique en 1999. Le pacte de stabilité et de croissance donne un cadre de conduite pour gérer la politique budgétaire et la dette publique. Par ailleurs, l'UE a eu pour objectif d'intégrer au fil du temps des pays avec des niveaux de développement généralement bien inférieurs à la moyenne des pays déjà membres. Nous pensons par exemple à l'Espagne, au Portugal et à la Grèce dans les années 80 et aux pays de l'ex-bloc de l'Est depuis le début des années 2000. Pour faciliter le rattrapage des pays historiques par les nouveaux adhérents, l'UE a augmenté le volume des fonds de convergence.

En revanche, l'harmonisation sociale et fiscale n'a pas été aussi développée laissant place à une forte hétérogénéité des pays de l'UE en matière d'organisation du système de protection sociale, notamment sur les questions relatives à l'insertion sur le marché du travail et à la fiscalité des particuliers et des entreprises. Cette situation a conduit, comme prévu par la théorie économique, à un jeu non coopératif entre les Etats membres dans lequel chacun a intérêt à proposer l'organisation sociale et/ou fiscale avec les coûts de production les plus faibles pour attirer les investisseurs. Le jeu non coopératif conduit à un équilibre sous optimal en termes de bien être collectif et de croissance équilibrée entre les différents territoires de l'UE. En l'état actuel, le FSE, d'un montant financier trop faible, n'est pas en mesure de contrebalancer les effets négatifs de cette concurrence par les coûts de production entre pays européens.

Le FSE vise à soutenir les pays et les territoires pour améliorer la situation sur le marché du travail et la lutte contre la pauvreté ; en cela, il représente le volet social de l'UE. Il fonctionne comme une structure de redistribution : les Etats membres financent le FSE au moyen de contributions liées à leur niveau de revenu et reçoivent des fonds en fonction de leurs difficultés économiques mesurées principalement par l'écart de PIB/hab par rapport à la moyenne de l'UE. Ce mécanisme de redistribution est censé assurer le rattrapage des économies les plus avancées par les économies les plus « pauvres » de l'UE. Cependant, contrairement aux critères de convergence sur les volets monétaires et budgétaires, le FSE n'impose aucune contrainte de résultats aux pays mais fonctionne sur le mode de la subvention publique additionnelle destinée aux projets cohérents avec les objectifs assignés lors des programmes pluriannuels. La convergence sociale des pays de l'UE est présentée comme une nécessité pour le futur de l'UE comme l'atteste par exemple le discours de Jean-Claude Juncker en 2014 devant le Parlement européen avant son élection « *Je voudrais que l'Europe ait le « triple A » social : le « triple A » social est aussi important que le « triple A » économique et financier* », Strasbourg, 22 octobre 2014. Le Président français Emmanuel Macron, lors de son discours sur la refondation du modèle européen en septembre 2017, souligne également cette nécessité. Il a notamment indiqué qu'il fallait assurer la convergence sociale et fiscale des pays de l'UE en fixant des critères qui rapprochent progressivement les modèles sociaux et fiscaux. Le respect de ces critères conditionnerait l'accès aux fonds de solidarité européens.

Le mécanisme d'allocation du FSE conduit d'une part à orienter par des incitations financières les politiques publiques nationales vers des choix en ligne avec la stratégie européenne et d'autre part à jouer un rôle de « levier » pour augmenter l'effet d'échelle du projet. Selon la théorie économique, l'efficacité de ce type de mécanisme n'est pas garantie et dépend de nombreux paramètres dont les préférences des populations de chaque pays pour les choix européens ainsi que d'effets d'aubaine. En outre, les effets des projets financés sur la situation économique et sociale du territoire ne sont pas non plus garantis car ceux-ci vont dépendre de la qualité du projet, des effets d'aubaine et de substitution, des potentiels effets d'entraînement sur un territoire plus vaste etc. L'évaluation des effets du FSE sur le plan socio-économique est par ailleurs difficile à appréhender en raison de la grande hétérogénéité des projets financés, des projets avec un contenu souvent très qualitatifs (éducation, formation, suivi personnalisé) dont les retombées économiques sont plus difficiles à mesurer à court terme que pour les projets plus quantitatifs (insertion de travailleurs ciblés par exemple).

Dans ce contexte, cette note vise à discuter, sous l'angle économique, de l'impact du fonctionnement passé et actuel d'un mécanisme de subvention tel que le FSE sur l'objectif de convergence économique et sociale au sein de l'UE. Seront discutés les trois points suivants :

- ▶ Sur le plan théorique, quels sont les effets attendus et les limites d'un mécanisme de subvention tel que le FSE ? Il s'agira dans cette section de présenter les principaux effets revenu, substitution et d'aubaine associés aux mécanismes de subvention publique et de mettre en lumière les spécificités du FSE européen.
- ▶ Quelle synthèse pouvons-nous établir à partir de la littérature empirique académique sur les effets macroéconomiques en termes de convergence d'un part et les effets microéconomiques en termes d'insertion professionnelle d'autre part des projets financés dans le cadre du FSE ? Les projets FSE concernent, entre autres, l'insertion professionnelle, la formation professionnelle et la lutte contre la pauvreté. De nombreux travaux académiques ont évalué, au cours des deux dernières décennies, les impacts économiques de différentes politiques publiques d'insertion professionnelle ou de lutte contre la pauvreté. Il s'agira dans cette section d'identifier et de synthétiser les résultats des travaux empiriques en lien avec des projets financés dans le cadre du FSE. Les travaux portant sur l'économie française seront privilégiés mais nous accorderons également une place aux travaux concernant les autres pays européens.
- ▶ Comment modifier le mécanisme du FSE pour le rendre plus efficace en matière de convergence économique et sociale en Europe ? Les éléments de conclusion des sections 1 et 2 nous permettront d'alimenter cette dernière section pour proposer des pistes d'ajustements du FSE afin qu'il réponde mieux aux attentes en matière de convergence sociale et économique.

## 2. Les effets théoriques attendus d'un mécanisme tel que le FSE

Dès la signature du traité de Rome en 1957 marquant la création de la Communauté économique européenne (CEE), les six pays fondateurs (France, Allemagne de l'ouest, Italie, Belgique, Luxembourg et Pays-Bas) ont mis en place un mécanisme d'accompagnement des travailleurs pour faire face aux restructurations sectorielles qui les obligent à se reconvertir dans les nouveaux emplois et/ou à se déplacer vers des territoires plus dynamiques. Le FSE a ensuite connu différentes phases d'évolution importantes à un rythme d'une évolution majeure par décennie (Tomé, 2013). Ces principales évolutions sont les suivantes :

- ▶ Ciblage plus centré sur les populations en grande difficulté sur le marché du travail : les jeunes, les femmes, les seniors, ou les personnes handicapées ;
- ▶ Forte attention portée aux politiques de formation professionnelle à destination des chômeurs et des actifs occupés pour la reconversion et la montée en compétences ;
- ▶ Elargissement des organisations éligibles aux FSE : tous les acteurs socio-économiques sont éligibles ;
- ▶ La lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale devient une partie non négligeable des projets financés par le FSE ;
- ▶ L'objectif de convergence des territoires (régions) européens est toujours d'actualité avec les différentes vagues d'élargissement de l'UE à des pays avec un niveau de développement économique plus faible : fonds destinés aux régions les plus pauvres de l'UE avec des critères d'éligibilité lié au niveau de PIB/hab par rapport à la moyenne de l'UE. Les régions les plus concernées ont un niveau de PIB/hab inférieur à 75% du PIB/hab moyen de l'UE, dans ces régions le FSE peut financer jusqu'à 75% des projets. L'objectif est de favoriser un rattrapage rapide et de créer une zone économique plus homogène.

En France, une nouvelle organisation de la gestion des fonds alloués par le FSE est adoptée à partir de 2013, avec une décentralisation partielle aux Régions. Les Conseils régionaux gèrent 35% de la dotation nationale pour notamment développer la formation professionnelle et l'apprentissage. L'Etat garde 65% de la dotation pour les politiques actives d'emploi, de la lutte contre la pauvreté et la formation des actifs occupés. Les fonds européens en France pour la programmation 2014-2020 s'élèvent à 27 Mds € dont 15,5 Mds € pour le FSE et le FEDER.

## 2.1 L'évaluation des politiques publiques : des effets d'aubaine et de substitution à considérer

---

Les effets d'une politique publique sont évalués en comparant la situation des agents économiques après la mise en œuvre de la politique publique à la situation des mêmes agents économiques sans la politique économique. Etant entendu, qu'il n'est pas possible d'observer l'évolution des mêmes agents économiques avec et sans la politique publique, une des deux situations doit être estimée au moyen de différentes techniques. Les programmes menés dans le cadre du FSE étant en lien direct avec le marché du travail, la présente section est centrée sur les politiques publiques ciblant le facteur travail et le capital humain.

L'encadré 1 ci-dessous présente brièvement les principales méthodes contrefactuelles utilisées et les difficultés à surmonter dans l'évaluation des effets des politiques publiques sur le marché du travail. Les politiques publiques génèrent deux types d'effets qu'il convient de prendre en compte pour évaluer les effets nets : les effets d'aubaine et de substitution. Les effets d'aubaine concernent, avec une définition très large, les actions des agents économiques qui seraient survenues même en l'absence de la politique publique. Aussi, en présence d'effet d'aubaine, la politique publique n'apporte pas de gains nets par rapport à une situation sans la politique publique. Les effets de substitution se rencontrent lorsque la politique publique mise en œuvre conduit les agents économiques à modifier leur choix pour remplacer leur choix initial par un autre en fonction de la politique publique conduite.

### **Encadré 1 : Les méthodes d'évaluation contrefactuelle des politiques publiques sur le marché du travail**

Cet encadré présente les méthodologies d'évaluation d'impact utilisées pour mesurer les effets d'une politique publique sur les bénéficiaires. Ces travaux sont le plus souvent consacrés aux effets des politiques actives sur le marché du travail ou aux politiques en matière d'éducation et de formation. Ces travaux nous intéressent particulièrement puisque les projets financés par la FSE concernent en grande partie des politiques actives d'emploi ou des politiques de formation/éducation. Les travaux d'évaluations d'impact contrefactuels ont recours à des techniques économétriques ou statistiques qui se sont fortement développées au cours des quatre dernières décennies. Quelle que soit la méthode utilisée, l'objectif est de répondre à la question suivante : quelle aurait été la trajectoire de l'individu qui a bénéficié du programme de la politique d'emploi en l'absence de cette politique publique ? Répondre à cette question n'est pas aisé car un individu ne peut pas être observé simultanément dans les deux situations, il est donc nécessaire de « simuler » la situation non observée dans la réalité. De plus, le programme peut avoir un effet différent sur chacun des participants, aussi, l'évaluation d'impact réalisée repose sur le calcul d'un effet moyen. Pour contourner ces difficultés, on constitue deux groupes d'individus aux caractéristiques individuelles proches en moyenne. Un groupe d'individus bénéficie du programme et l'autre groupe n'en bénéficie pas et constitue le groupe « témoin », « de contrôle » ou « contrefactuel ». La constitution du groupe contrefactuel soulève de nombreuses difficultés méthodologiques initialement décrites par Rubin (1974) selon une approche dérivée des études d'impact de traitements médicaux (patients traités avec un principe actif vs patients

traités avec un placebo). Nous présentons dans cet encadré un bref descriptif des principales méthodes utilisées pour construire le groupe « de contrôle »<sup>29</sup>.

**La méthode par appariement :** A chaque individu bénéficiant du programme, il faut associer un « jumeau » (individu qui a des caractéristiques observables similaires (sexe, âge, diplôme, expérience..) n'en bénéficiant pas. Il s'agit ensuite de comparer la situation sur le marché du travail des deux individus pour évaluer l'impact du programme.

**La méthode des doubles différences :** On utilise la méthode d'appariement avec une prise en compte de la trajectoire des individus dans le temps, d'où le terme de double différence. Avant la mise en œuvre du programme, on étudie les principales caractéristiques observables de l'ensemble des individus. Une fois le programme appliqué, on peut constituer le groupe des bénéficiaires et celui des non bénéficiaires et faire la même décomposition a posteriori sur la période avant le lancement du programme. On calcule alors la différence de situation pour les deux groupes avant et après application du programme (1<sup>ère</sup> différence) et on soustrait à la différence obtenue pour le groupe traité la différence obtenue pour le groupe témoin (2<sup>nde</sup> différence). Cette méthode suppose néanmoins que les deux groupes auraient eu la même trajectoire en l'absence de programme.

**Les expériences contrôlées :** Lorsqu'une politique publique est envisagée, on construit le terrain de l'évaluation en identifiant de manière aléatoire deux groupes d'individus aux caractéristiques semblables. Un groupe bénéficiera du programme et l'autre non. Cette technique s'inspire directement de la pratique médicale avec le groupe de patients traités et le groupe de patient avec placebo. Une fois le programme appliqué, il faut comparer les résultats des deux groupes. La plus grande limite de cette approche est qu'en matière de politique économique, il n'est pas toujours simple de procéder au tirage au sort des bénéficiaires du programme sans que les non bénéficiaires soient informés. On peut alors se contenter d'expériences « naturelles » ou dans lesquelles certaines catégories d'individus sont exclues du programme par la législation ou leur situation personnelle. Il est alors supposé que les motifs d'exclusion du programme n'ont pas d'impact sur les résultats.

**La régression par discontinuité :** Cette méthode est pertinente lorsque la condition pour bénéficier d'un programme introduit un effet de seuil comme par exemple, le niveau de revenus pour des allocations ou l'âge pour des politiques ciblant les jeunes. De fait, la probabilité d'être bénéficiaire d'un tel programme est fortement discontinu alors que les caractéristiques des individus autour des seuils peuvent être très proches. Par exemple, face à une politique visant les moins de 25 ans, un personne de 24 ans sera éligible alors qu'une de 26 ans ne le sera pas, pourtant les caractéristiques de ces deux individus peuvent être très proches. Dans ce cas, on va pouvoir comparer l'effet du programme sur les bénéficiaires de 24 ans à la situation des non bénéficiaires de 26 ans. Il faut donc avoir suffisamment d'individus avec des caractéristiques semblables de chaque côté du seuil pour effectuer les tests et définir la fourchette acceptable autour du seuil.

**Le mécanisme du FSE se heurte aux effets d'aubaine et de substitution rencontrés dans l'analyse des effets de politiques publiques.** La particularité du FSE est que ces effets se rencontrent à un double niveau, en premier lieu au niveau des politiques publiques mises en œuvre puis à celui de leurs résultats.

---

<sup>29</sup> Pour une présentation plus détaillée des méthodes notamment économétriques, voir par exemple Givord (2014) et pour une discussion plus large, voir les actes des séminaires organisés par la Drees sur le thème de l'évaluation des politiques publiques (Drees, 2012)

Dans le cadre du FSE, on peut, par exemple, dire qu'il y a un effet d'aubaine lorsque le FSE finance un projet d'insertion des jeunes que le gouvernement aurait quand même financé. Le FSE n'est alors pas le déterminant de l'existence de la politique d'insertion des jeunes. Il y a un effet de substitution si par exemple le gouvernement abandonne une politique de formation des adultes pour réallouer les dépenses publiques à une politique d'insertion des jeunes dans le cadre du FSE.

Le second niveau des effets d'aubaine et de substitution concerne les effets des politiques publiques financées par le FSE. Prenons l'exemple d'une politique active d'emplois visant à favoriser l'embauche d'une catégorie de travailleurs ciblée par le FSE par des mesures réduisant leur coût d'embauche ou augmentant leur productivité. Nous parlerons d'un effet d'aubaine si les embauches réalisées dans le groupe cible auraient tout de même eu lieu en l'absence de la politique publique. Nous parlerons d'un effet de substitution si les embauches dans le groupe cible remplacent les embauches prévues de travailleurs issus d'une catégorie non ciblée par le programme public. Dans ce cas, la création nette d'emplois est nulle sur le plan quantitatif mais les bénéficiaires ne sont pas les mêmes. Au niveau macroéconomique, il est difficile d'identifier les effets d'aubaine des effets de substitution sans avoir les caractéristiques observables des individus concernés par les politiques publiques et celles des individus recrutés.

Le tableau 1 ci-dessous présente une synthèse des effets possibles d'aubaine et de substitution sur le marché du travail.

**Tableau 1 Synthèse des effets d'aubaine et de substitution d'une politique d'aide à l'emploi**

	<b>Recrutement prévu en l'absence de la politique publique</b>	<b>Recrutement réalisé avec la politique publique</b>	<b>Remarques</b>
<b>Effet d'aubaine</b>	Personne X avec des caractéristiques données X	Personne X avec des caractéristiques données X	La politique publique n'a pas d'effets sur l'action du recruteur qui bénéficie de la subvention
<b>Effet substitution</b>	Personne X avec des caractéristiques données X	Personne Y avec des caractéristiques données Y	Pas de création d'emplois supplémentaires mais le bénéficiaire change au profit de la cible de la politique publique. Ce résultat sera analysé comme un succès si la substitution améliore le bien-être collectif
<b>Effet création</b>	Pas de recrutement	Personne X avec des caractéristiques données X	Gain net sur le plan de l'emploi et du bien-être collectif.

Les effets d'aubaine sont clairement la situation la plus mauvaise pour une politique publique. Il y a un effet d'aubaine lorsque les conditions d'embauche d'un travailleur donné sont satisfaites, à savoir, en

théorie microéconomique, lorsque sa productivité horaire est supérieure ou égale à sa rémunération horaire. Ainsi, les effets d'aubaine sont d'autant plus forts que le poste à pourvoir demande un niveau de qualification faible et que les candidats ont des niveaux de productivité élevés. Pour limiter les effets d'aubaine, les politiques actives d'emplois doivent cibler en priorité les personnes les plus éloignées d'un recrutement potentiel à savoir les personnes avec le niveau de productivité les plus faibles et/ou avec les qualifications les moins demandées sur le marché du travail. **Ainsi, les programmes FSE visant spécifiquement la formation des populations les plus éloignées du marché du travail seraient moins concernés par les effets d'aubaine que les programmes visant des populations avec un niveau de qualification et de productivité plus élevées.**

Les conséquences des effets de substitution sont plus nuancées sur l'évaluation d'une politique publique et dépendront de la comparaison entre d'un côté la perte de bien-être collectif consécutive au non-emploi de la personne initialement prévue et le gain de bien-être collectif consécutif à l'embauche de la personne ciblée par la politique publique. La balance entre les effets négatifs d'une part et positifs d'autre part va dépendre de la situation générant l'effet de substitution. On distingue les trois situations suivantes :

- ▶ L'entreprise licencie une personne X non subventionnée pour la remplacer par une personne Y bénéficiant de la subvention. Cette forme de substitution se rencontre lorsque les coûts de remplacement sont faibles (fin de CDD, travail par intérim, coûts de recherche et d'embauche faibles, coûts de formation au poste de travail faibles...) et lorsque le travailleur subventionné est un bon substitut (niveau de productivité proche du salarié sortant). Plus la subvention est élevée et durable, plus elle pourra couvrir les coûts de remplacement et le différentiel de productivité entre les deux salariés et par conséquent plus l'effet de substitution sera fort.
- ▶ Pour pourvoir un poste vacant, l'entreprise avait prévu d'embaucher la personne X, non subventionnée, mais décide finalement d'embaucher la personne Y subventionnée. Cette forme d'effet de substitution renvoie à une logique de file d'attente des candidats en fonction de leur niveau de productivité. La subvention a alors pour effet de faire remonter dans le classement de la file d'attente les candidats éligibles à la subvention. Plus la subvention est importante, plus le gain dans le classement sera important. Cependant, une forte subvention destinée à une catégorie de candidats peut aussi envoyer un signal négatif à l'employeur sur le niveau de productivité du candidat et générer ainsi un effet « stigmatisation » qui peut s'avérer contreproductif pour l'embauche.
- ▶ L'entreprise embauche l'individu X bénéficiaire de la subvention comme travailleur additionnel dans un premier temps. Ce travailleur est formé par un salarié, noté Y, déjà dans l'entreprise

pour améliorer la productivité de X. Une fois la formation de X terminée l'entreprise remplace le salarié Y par le salarié X subventionné. Cette substitution ne crée un emploi supplémentaire que durant la période de formation, au-delà de cette période la création nette d'emploi est nulle. Néanmoins, cette forme de substitution peut avoir un effet bénéfique si le départ du travailleur Y est prévu comme par exemple dans le cas d'un départ à la retraite, d'une mutation interne à l'entreprise ou d'une mobilité professionnelle. Cette forme de substitution, décalée dans le temps, ne nécessite pas que le travailleur bénéficiaire de la subvention soit au départ un substitut proche du salarié Y. La formation a pour but de combler son déficit de productivité ; plus les gains de la subvention rapportés aux coûts de la formation sont élevés, plus l'entreprise optera pour cette forme de substitution.

**Pour ce qui est des effets de substitution dans le cadre spécifique des programmes FSE, on peut considérer que lorsque le programme conduit à accorder un emploi à une personne X très éloignée du marché du travail à la place d'une personne Y ayant un probabilité de retrouver un emploi plus forte, le gain de bien-être collectif sera positif à terme.** A travers cet exemple, on perçoit la difficulté d'évaluer la valeur ajoutée nette d'une politique d'emploi lorsque des effets de substitution sont présents.

Plus généralement, l'analyse des effets des politiques publiques concernant le marché du travail peut se faire selon deux grandes catégories d'approche. La première, la plus simple, consiste à utiliser des données d'inputs financiers ou des indicateurs sur le nombre de participants. Il va donc être question des budgets affectés à la politique publique en question et du nombre de participants. Il sera alors possible de calculer des indicateurs relativement simples comme le budget par participant, la durée moyenne de participation, les taux de participation selon des caractéristiques individuelles (sexe, âge, niveau d'étude...) ou territoriales (lieu de résidence). Parfois, des indicateurs d'insertion professionnelle sont déterminés comme le taux d'insertion à la sortie du programme ou 6, 12 mois après le programme. Ces indicateurs sont intégrés dans le suivi administratif des programmes publics relatif au marché du travail et en particulier dans celui du FSE, Bien que ces indicateurs soient d'une grande utilité pour le suivi de l'exécution des projets et l'analyse des résultats bruts, ils ne mesurent pas la valeur ajoutée du programme par rapport à ce que aurait été la situation sur le marché du travail sans le programme. Pour obtenir cette valeur ajoutée, il est nécessaire d'effectuer des évaluations d'impact qui intègrent dans la mesure du possible les effets d'aubaine et de substitution présentées ci-dessus et constituent la seconde approche

## 2.2 La spécificité de l'évaluation des effets du FSE

L'évaluation des effets du FSE doit être abordée selon deux dimensions :

- ▶ les effets du mécanisme même du FSE, c'est à dire une subvention additionnelle sur le financement de projets d'insertion sociale et économique pour le territoire considéré ;
- ▶ les effets des projets financés sur les individus ciblés et sur la situation économique et sociale du territoire concerné.

Pour chacune de ces deux dimensions d'analyse, il existe des effets microéconomiques (au niveau des individus ciblés par les projets FSE), méso-économiques (au niveau des organismes gérant les projets FSE) et macro-économiques (ensemble de l'économie) que traduit le tableau 2 ci-dessous.

**Tableau 2 Grille d'analyse des effets des programmes**

Objet d'analyse	Micro-économique	Méso-économique	Macro-économique
<b>Mécanisme du FSE</b>	Quels effets sur le nombre d'individus bénéficiant des projets FSE ?	Quels effets sur le budget alloué aux projets d'insertion socio-économique éligibles au FSE par les organismes locaux et quelle cohérence des projets FSE avec les projets locaux ?	Quels effets sur la politique nationale d'insertion socio-économique et de cohésion sociale entre la politique nationale et les objectifs européens ? Dans ce cadre, la valeur ajoutée du FSE par rapport aux politiques publiques nationales est étudiée.
<b>Projets financés par le FSE</b>	Quels effets sur la trajectoire professionnelle des bénéficiaires du programme ?	Quels impacts sur l'efficacité du système régional de gestion de l'insertion socio-économique ?	Quels impacts sur le taux de chômage, le taux d'emploi, le taux de pauvreté et la croissance économique ?

Cette grille d'analyse doit être complétée par une réflexion sur la temporalité des impacts qui constitue une question importante de l'évaluation de l'impact du FSE : certains programmes ont des effets positifs à court terme mais qui s'estompent rapidement, notamment avec la fin de la période de subvention, et peuvent devenir négatifs à moyen-long terme pour les bénéficiaires (stigmatisation, enfermement dans la trappe à emplois aidés). A l'inverse, d'autres programmes ont des effets de court terme plus modestes mais, à moyen ou long terme, ont des effets très positifs sur les bénéficiaires. Il convient donc dans la méthodologie d'évaluation des politiques publiques telles que le FSE, de tenir compte du moyen-long terme en complément des effets immédiats.

## 3. Les évaluations des impacts économiques du FSE

### 3.1 Évaluation ex-post de la Commission européenne sur le programme FSE 2007-2013

---

Dans le rapport d'évaluation ex-post du FSE pour la période 2007-2013, la Commission européenne étudie d'un côté les effets du FSE en termes de participation des individus ciblés, d'objectifs atteints, d'efficacité-coûts des projets ou de soutenabilité (chapitre 4 au chapitre 8) et dans deux chapitres s'intéresse à la valeur ajoutée du FSE au niveau de l'UE et aux impacts socio-économiques du FSE (chapitres 9 et 10). Quatre effets positifs potentiels du FSE y sont présentés :

- ▶ **L'effet volume** : le FSE est un mécanisme de subvention additionnelle à un financement local. Ainsi, si le taux de financement du FSE est de 50% du projet, il permet de multiplier par un facteur 1,5 le montant du projet en termes de financement. L'effet volume va donc mesurer le montant des projets qui n'auraient pas été financés en l'absence de FSE. Cet effet volume est difficile à estimer dans la mesure où il est compliqué de distinguer les projets qui n'auraient pas du tout vu le jour sans le FSE, auquel cas l'effet volume est de 100%. A l'inverse, des projets qui auraient malgré tout été financés mais pour des montants plus faibles et des projets qui auraient été financés à 100%, auquel cas l'effet volume net est de 0%. L'effet volume va dépendre de la stratégie du demandeur et de la nature des coûts des projets. Le FSE génère plus d'effet volume sur des projets avec une structure où les coûts fixes sont importants. Par exemple, si un projet ne peut être lancé qu'avec un budget minimum de 100 et que les acteurs socio-économiques ne disposent que de 75% de la somme, le projet ne sera pas réalisé. Avec l'appui du FSE, le projet devient possible et donc l'effet volume est de 100% par rapport à la situation sans FSE. La stratégie du demandeur est un élément important de l'effet volume. Si le demandeur souhaite consacrer un budget défini, par exemple 100, pour financer le plus de services d'insertion possibles pour les jeunes, il va utiliser le FSE pour augmenter son offre de services. Ainsi si le taux de FSE est de 50% du budget total, il pourra alors offrir pour un budget de 200, plus de services aux jeunes. L'effet volume est alors égal montant du FSE, ici 50%. En revanche, si le demandeur souhaite financer un montant défini de services, par exemple 100 et qu'il a le budget pour le faire, il va inclure dans sa demande l'aide du FSE pour atteindre son objectif de 100. Il va ainsi déposer un projet avec un financement propre de 50 auquel va venir s'ajouter l'aide du FSE pour 50, dans ce cas le demandeur va économiser un budget de 50 pour d'autres activités, l'effet volume est égal à 0 et l'effet d'aubaine est égal à

50. **Il est donc difficile d'évaluer l'effet volume d'une subvention FSE sans connaître la stratégie des demandeurs.**

- ▶ **L'effet d'élargissement de la cible (ou de portée) :** Cet effet d'élargissement est complémentaire à l'effet volume. Le FSE peut permettre à certaines catégories de population non éligibles au projet sans FSE d'être éligibles une fois le mécanisme du FSE adopté ou aux catégories cibles de bénéficier de services plus soutenus et/ou plus adaptés à leurs besoins puisque le budget du projet est en théorie plus important avec le FSE, toutes choses égales par ailleurs. Cet effet souffre du même problème d'effet d'aubaine que l'effet volume tenant à la stratégie du demandeur.

**Deux autres effets ne concernent pas les populations cibles mais les organismes en charge des projets. Il s'agit d'une part de l'innovation en matière de politiques de cohésion sociale et d'autre part, du renforcement des mécanismes de coopération** entre les différents organismes chargés de la cohésion sociale dans le pays. En effet, pour maximiser leur chance d'être retenu pour un financement FSE, les organismes publics ou privés doivent proposer un projet nouveau sur leur territoire et donc créer une valeur ajoutée en matière de politique d'insertion sociale. De plus, les projets FSE nécessitent souvent, au niveau du territoire couvert, une coordination entre différents acteurs publics et/ou privés de l'insertion socio-économique. Le FSE renforce donc la coopération entre les acteurs locaux ce qui peut générer par la suite des externalités positives pour le territoire.

L'évaluation proposée par la Commission européenne présente deux limites majeures : le rapport ne présente pas les effets pervers possibles du mécanisme de financement du FSE et les données utilisées pour établir les évaluations reposent sur les rapports rédigés par les organismes bénéficiaires ce qui peut générer plusieurs biais et difficultés méthodologiques, en partie d'ailleurs soulignés par le rapport de la Commission européenne.

### **Les effets pervers possibles du mécanisme du FSE**

- ▶ **Les effets d'aubaine :** comme toute politique de subvention, le FSE fait face au risque de financer des projets qui auraient été réalisés même en l'absence de FSE. Cet effet d'aubaine est difficile à évaluer sans une enquête approfondie auprès des organismes bénéficiant du FSE.
- ▶ **Le risque de « course » à la spécialisation administrative :** La réponse aux appels à projets européens nécessite des compétences administratives qui vont constituer des barrières à l'entrée et un critère de sélection, voire d'auto-sélection des candidats. Les services des organismes souhaitant bénéficier du FSE vont développer une spécialisation dans la réponse et la gestion administrative des dossiers FSE. Spécialisation administrative qui peut se faire au

détriment de la qualité des projets et/ou au détriment des nouveaux acteurs moins habitués aux procédures administratives. Aussi, le choix des projets repose plus sur les compétences administratives que sur la qualité des projets. Les coûts administratifs peuvent être insurmontables pour les organisations plus petites ou moins bien dotés en ressources administratives. Le rapport réalisé pour la Commission européenne sur le rôle du FSE pour amortir les effets de la crise financière de 2008-2009 souligne que les pays comme la Roumanie, la Bulgarie ou la Grèce n'ont pas pu exploiter le potentiel du FSE par manque de ressources administratives et d'expériences dans la gestion des projets européens alors que ces pays ont été durement touchés par la crise (Metis, 2012). Ce raisonnement peut être appliqué aux acteurs locaux dans les régions les plus défavorisées d'un pays comme la France.

- ▶ **Le risque de « social washing »** : Les organismes souhaitant bénéficier du FSE vont ajouter une coloration « cohésion sociale » à leur projet pour être éligible au FSE mais le cœur du projet est plus éloigné des préoccupations d'inclusion sociale.
- ▶ **Le risque de la course à « l'absorption de la subvention »** : Le financement du FSE repose sur le principe la subvention additionnelle à la dotation nationale en pourcentage de cette dernière. Les taux maximum possibles de cofinancement additionnel dépendent du PIB/hab de la région par rapport au PIB/hab moyen de l'UE. Les régions avec un PIB/hab inférieur à 75% de la moyenne peuvent bénéficier jusqu'à 75% de subventionnement. Aussi, plus le coût du projet est important, plus le montant de la subvention reçue sera élevé. On peut donc assister à une « course » à la subvention si la stratégie des acteurs nationaux est de maximiser le montant de subventions reçues en provenance de l'UE. Or, rien ne garantit que les projets les plus importants en termes de coûts soient également les plus efficaces en termes de résultats pour l'insertion sur le marché du travail ce qui peut créer un dilemme entre la recherche de la subvention maximale et la recherche de l'efficacité maximale.

### Les problèmes méthodologiques

Comme souligné dans les rapports d'évaluation ex-post, le reporting des informations indispensables au travail d'évaluation est partiel, souffre d'hétérogénéité entre les organismes et surtout entre les Etats membres. Malgré une certaine harmonisation effective des définitions et des indicateurs pour mesurer les résultats des projets FSE, des divergences importantes demeurent entre Etats membres ce qui complique fortement l'agrégation des données au niveau de l'UE et les comparaisons entre projets. De plus, les organismes de gestion du FSE peuvent sous-estimer dans leur rapport d'activité les effets négatifs rencontrés sur le terrain. L'Annexe 6 du rapport d'évaluation ex-post recense ces principales

limites des données utilisées pour effectuer la synthèse des effets du FSE sur les territoires bénéficiaires

## Quel bilan du FSE 2006-2013 dans le rapport d'évaluation ex-post ?

Les résultats des projets FSE sont analysés à partir des rapports annuels rédigés par les gestionnaires des fonds et complétés par une consultation publique *via* Internet des parties prenantes aux projets FSE et du public plus large. Il s'agit donc principalement d'une compilation des résultats reportés dans les rapports annuels, sans véritable études d'impact. Les principales conclusions sont que l'effet volume est l'effet dominant quelle que soit la nature du projet FSE. Cependant, cet effet varie fortement selon les pays, il est particulièrement sensible pour les pays les plus pauvres de l'UE. Les politiques actives sur le marché du travail semblent avoir le plus bénéficié de cet effet volume, notamment en lien avec la crise économique qui a réduit sensiblement les disponibilités budgétaires nationales, le FSE étant alors une source de financement très importante des politiques d'emploi. Le rapport d'évaluation avance des résultats très positifs sur l'accès aux programmes d'insertion socio-économique des populations qui auraient été non couvertes sans le FSE. Pour ce qui concerne les effets des projets financés par la FSE, le rapport note que les Etats membres n'ont réalisé que très peu d'études d'impact avec un contrefactuel pour évaluer l'apport des projets FSE. Les rares études d'impact avec un contrefactuel qui ont été menées montrent un effet positif du FSE tant par rapport aux programmes nationaux qu'en l'absence de politique publique. Pour pallier cette absence d'évaluation d'impact, la Commission européenne a financé le suivi de 8 projets pilote pour évaluer dans quelle mesure les projets FSE pouvaient faire l'objet d'évaluation d'impact associant une approche contrefactuelle. Les résultats de ces 8 projets pilote sont synthétisés par Elia et al. (2015). Il est indiqué que les programmes de formation des jeunes chômeurs en Italie, Espagne et Portugal ont abouti à une hausse significative de leur employabilité alors que les programmes de formation non ciblés sur une catégorie de chômeurs en Lituanie ou en Estonie n'ont pas eu d'impact significatif.

Bien qu'intéressante, l'évaluation des effets du FSE dans les Etats membres a néanmoins une portée très limitée dans la mesure où elle souffre de nombreuses limites méthodologiques dont les principales sont la non-évaluation des effets d'aubaine, les biais dans la collecte des informations et la non-prise en compte des effets de moyen-long terme. **L'introduction de projets pilote dans des évaluations d'impact suivant les méthodologies académiques traditionnellement utilisées est donc un progrès, il convient de poursuivre et d'élargir cette démarche.**

## 3.2 Les effets macroéconomiques des projets financés par le FSE

---

Les effets macroéconomiques dépendent fortement des montants alloués aux projets par rapport aux montants des politiques nationales. Pour les grands pays parmi les plus riches de l'UE comme l'Allemagne ou la France, les montants du FSE sont trop faibles pour avoir un effet macroéconomique très important. En revanche, pour les pays les plus pauvres, les budgets du FSE peuvent être une source non négligeable de financement des politiques actives sur le marché du travail et de cohésion sociale. L'évaluation des effets macroéconomiques du FSE comme des autres fonds européens peut se faire à l'aide d'une part de modèles macroéconomiques pour évaluer l'impact à court terme sur le PIB et l'emploi et d'autre part dans une perspective à plus long terme avec l'étude de la convergence en lien avec les théories de la croissance.

### Résultats des simulations à l'aide d'un modèle macroéconomique

Le montant des fonds européens reçus représente entre 0,2% et 0,5% du PIB selon les années pour les pays de l'UE 15 alors que ce taux dépasse 2% pour les 12 nouveaux adhérents (adhésion à l'UE après 2004). La Commission européenne évalue l'impact macroéconomique des fonds européens à l'aide d'un modèle de macro-simulation nommé Quest III dont la méthodologie et les principaux résultats pour la période 2007-2013 sont présentés dans un rapport final (Commission Européenne, 2016)<sup>30</sup>. Le modèle Quest III est un modèle d'équilibre général d'inspiration néo-keynésienne dans lequel les différents fonds européens, notamment en améliorant le capital humain, les infrastructures, la R&D et l'aide au secteur privé vont agir sur la croissance économique du pays. Pour ce qui concerne plus spécifiquement le FSE, les effets sur la croissance économique vont principalement transiter par le canal du capital humain.

Le graphique 1 ci-dessous illustre le résultat du modèle sur la croissance des pays de l'UE des différents fonds européens destinés au facteur travail. Les deux conclusions des auteurs sont les suivantes. Comparés aux dépenses d'infrastructures, les fonds alloués sur le marché du travail ont des effets plus dilués dans le temps et qui augmentent bien au-delà de la fin de la période de financement. Par exemple, pour les pays de l'UE 12 (derniers entrés dans l'UE), en 2015, l'effet attendu est de +1,1% sur le PIB et atteindra +1,5% en 2023. Pour les dépenses d'infrastructures, la simulation aboutit à un effet de +2,2% en 2015 mais à un effet plus faible en 2023 (+1,8%). Le second résultat concerne les effets différenciés entre les pays de l'UE15 et ceux de l'UE12. Dans les pays de l'UE12, l'effet est non négligeable avec +1,5% sur le PIB en 2023 alors que pour les pays de l'UE15, bien que positif, l'effet est

---

<sup>30</sup> « The impact of cohesion policy 2007-2013 : model simulation with Quest III », Final Report, Work Packag 14a, April 2016.

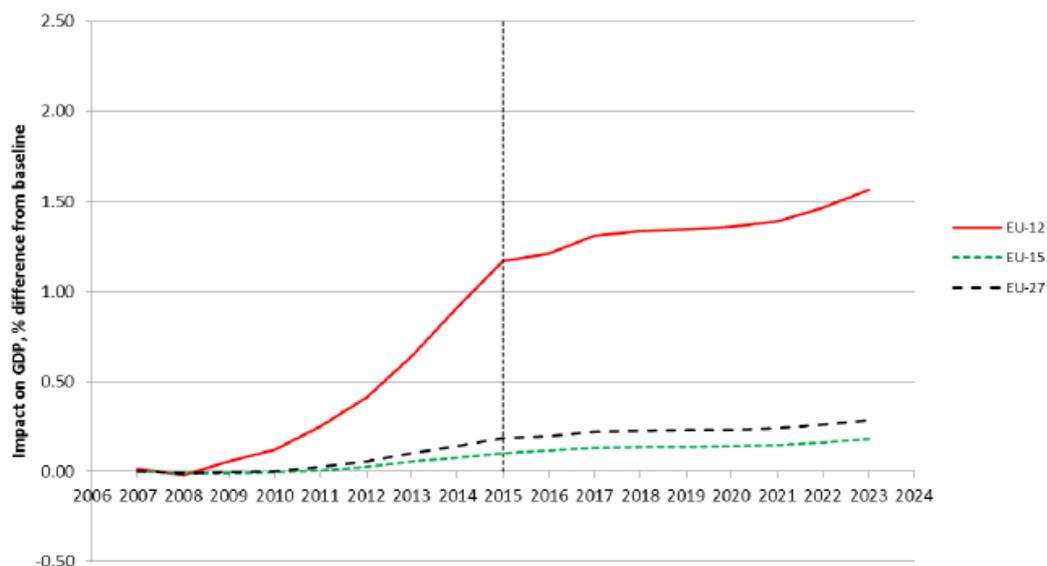
marginal avec +0,2%. Le modèle donne également une estimation de l'effet multiplicateur des fonds européens, c'est à dire de la hausse du PIB en euros pour un euro de fonds reçu. Pour l'ensemble des fonds étudiés et non uniquement le FSE, l'effet multiplicateur est de 0,8 environ en 2015 mais bien plus important, 2,8, sur le long terme pour l'ensemble des 28 pays de l'UE. Bien que cette simulation concerne des financements plus larges que le FSE, les résultats concernant les effets du financement du capital humain peuvent être extrapolés comme étant représentatifs de ceux du FSE dont une partie importante des ressources est affectée aux politiques d'éducation, de formation et du marché du travail. **Au niveau macroéconomique, les programmes du FSE produisent des effets positifs plus importants à moyen terme qu'à court terme et ces effets sont plus importants sur les régions économiquement les moins développés.**

Les simulations à partir d'un modèle macroéconomique, avec leurs limites méthodologiques, sont utiles pour évaluer les effets des différentes politiques publiques sur le PIB mais ne sont pas adaptées à l'analyse de la convergence qui relève d'une approche par les modèles de croissance.

**Graphique 1 Effets macroéconomiques des investissements en capital humain dans le cadre de la politique de cohésion sociale de l'UE (période 2007-2013)**

Source :

**Figure 5 : Cohesion and rural development policies investment in human capital, impact on GDP, 2007-2023 (percentage deviation with respect to baseline)**



Simulations à partir de Quest III (Commission européenne, 2016)

Note 1 : Les dépenses en capital humain concernent les dépenses d'éducation et de formation professionnelle et plus généralement sur le marché du travail effectuées dans le cadre des programmes suivants : Fonds Européens de Développement Région ; Le Fonds Social Européen ; et Le Fonds de Cohésion.

Note 2 : EU 12 concerne les pays qui ont intégré l'UE à partir de 200

## Résultats sur l'objectif de convergence européenne

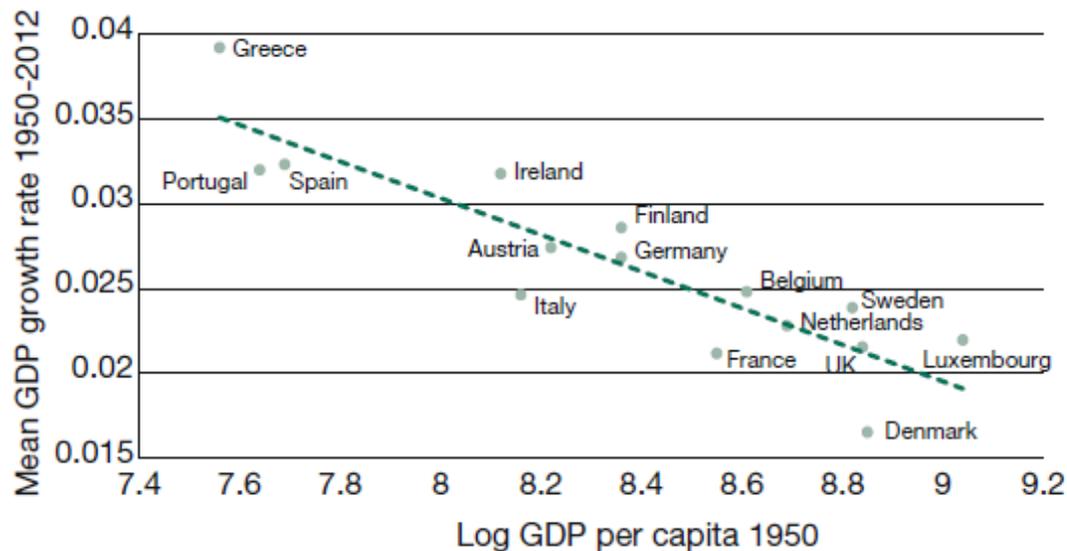
### *Principes généraux de la convergence*

La convergence entre les régions européennes est clairement présentée comme un objectif majeur des politiques de l'UE, de même que la cohésion sociale telle que définie par les articles 2 et 4 du traité (Monfort, 2009). Les fonds structurels européens, que ce soient le FSE ou le FEDER, sont destinés à atteindre ces objectifs et en conséquence 58% du budget total du FSE sur la période 2007-2013 ont été destinés à favoriser la convergence des régions les plus pauvres de l'UE. L'objectif de convergence entre les régions a été traduit sous une forme précise dans les objectifs de l'UE : la réduction des écarts en termes de PIB par habitant notamment des régions les plus pauvres, c'est à dire celles dont le PIB/hab est inférieur à 75% de la moyenne de l'UE. L'analyse empirique de la convergence s'effectue à partir des concepts de *beta-convergence* et/ou de *sigma-convergence*, liés malgré leurs méthodologies différentes (Sala-i-Martin, 1996).

**Le principe de la beta-convergence** est directement tiré d'un des résultats de la théorie néoclassique de la croissance présentée par Solow (1956). Parmi les pays disposant des mêmes caractéristiques structurelles, les pays initialement pauvres rattraperaient les pays initialement plus riches en bénéficiant d'un rendement du capital plus élevé. Ce résultat implique que les pays initialement pauvres présentent un taux de croissance, en moyenne sur une longue période, plus élevé que les pays initialement riches. Ce résultat théorique suppose cependant que les pays soient homogènes dans leurs caractéristiques de base, comme par exemple le taux d'épargne ou le taux de croissance démographique faute de quoi les pays pauvres peuvent ne pas rattraper leur retard par rapport aux pays riches. C'est pourquoi, pour les pays de l'UE, le mécanisme de convergence des structures économiques est un élément important de la stratégie de convergence économique.

L'analyse de la beta-convergence peut, dans une première étape, être menée à partir d'un graphique mettant en relation le niveau du PIB/hab initial des pays et leur taux de croissance sur une période donnée. Un exemple de graphique appliqué aux pays de l'UE est donné par Goecke et Hüther (2016)(cf. graphique 2 ci-dessous). Sur la période 1950-2012, les pays de l'UE les plus pauvres en 1950 ont eu en moyenne un taux de croissance plus élevé que les pays les plus riches. Les cas de la Grèce, du Portugal et de l'Espagne par rapport aux six pays fondateurs de l'UE illustrent bien le principe de la *beta-convergence*. Par conséquent, nous pouvons en conclure que les pays pauvres ont en termes de PIB/hab rattrapé une partie de leur retard par rapport aux pays riches.

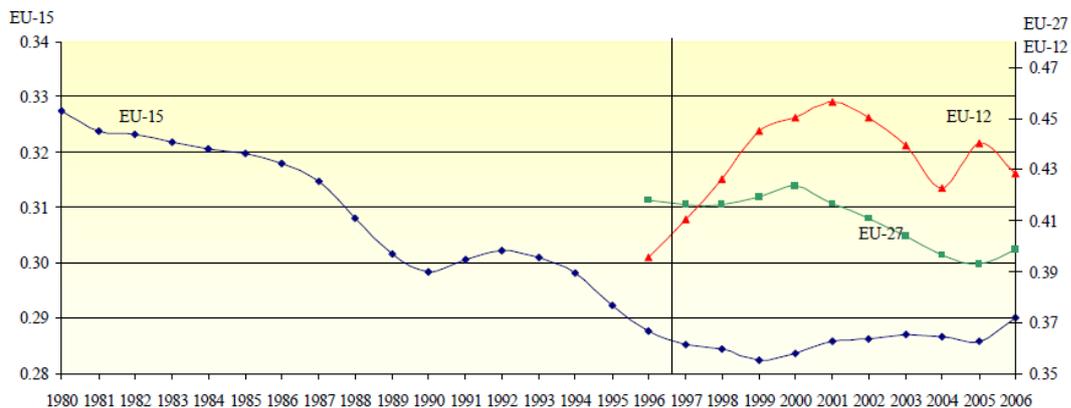
Graphique 2 Illustration de la Beta-Convergence au sein de l'UE15



Source : Goecke and Hüther (2016), Figure 2.

**L'approche par la sigma-convergence**, la plus souvent utilisée pour décrire la convergence au sein des pays de l'UE, repose sur l'évolution de la dispersion des revenus par habitant eu égard à la moyenne du groupe de pays étudiés. Le calcul de l'indicateur de sigma-convergence repose sur le rapport entre l'écart type et la moyenne du PIB/hab de l'échantillon de pays étudiés, c'est-à-dire un coefficient de variation, qui peut être calculé avec une méthodologie plus ou moins sophistiquée (Montfort, 2008). Si l'indicateur de dispersion augmente dans le temps alors les inégalités entre pays se creusent et inversement si l'indicateur diminue. Avec des pays totalement identiques sur le plan du PIB/hab, l'écart type serait nul et donc le coefficient de variation aussi. La sigma-convergence est donc un indicateur de l'évolution des inégalités entre pays ou régions. Un exemple de graphique utilisant cette méthode pour les pays de l'UE est donné par Monfort (2009) (cf. graphique 3 ci-dessous). Nous observons que les inégalités de PIB/hab au sein de l'UE15 ont sensiblement diminué sur la période 1980-1999 mais légèrement augmenté sur la décennie 2000, le résultat sur la période globale étant une baisse des inégalités.

### Graphique 3 Illustration de la Sigma-convergence dans l'UE



Source : Monfort (2009), Figure 1.

Not de lecture : EU-12 = 12 pays qui ont intégré l'UE à partir des années 2000 et EU-15= 15 pays membres de l'UE avant les années 2000.

Les travaux sur la convergence au sein des régions de l'UE sont le plus souvent menés sur la base de la méthodologie de la sigma-convergence, avec cependant un niveau de découpage territorial plus fin que le pays en utilisant la nomenclature des unités territoriales statistiques de l'UE (NUTS). Pour rappel, les NUTS représentent un découpage territorial des pays de l'UE qui a une vocation statistique (et d'analyse socio-économique). Pour des raisons pratiques, la nomenclature NUTS reflète généralement la division administrative territoriale des États membres ce qui favorise la disponibilité des données et les capacités administratives de mise en œuvre des politiques régionales européennes mais peut ne pas être pertinent en termes de dynamique économique des territoires (cf. supra).

Le tableau 3 ci-dessous présente la situation de convergence des 154 régions NUTS<sup>31</sup> qui avaient en 2006 un PIB/hab plus faible que la moyenne de l'UE et qui en théorie auraient dû connaître une convergence sur la décennie écoulée. Parmi ces régions, 69 ont connu une croissance plus rapide que celle de la moyenne de l'UE et donc effectué un rattrapage alors que 85 ont vu l'écart se creuser par rapport à la moyenne de l'UE soit près de 60% des régions accusant un retard de PIB/hab en 2006. Parmi ces régions, nous trouvons des territoires de la Grèce, de l'Espagne, et pour la France, la Bourgogne ou le Languedoc-Roussillon. Le critère de convergence du FSE vise particulièrement les régions dont le PIB/hab est inférieur à 75% du PIB moyen de l'UE. Plus des deux tiers (68%) de ces régions ont été dans une dynamique de rattrapage au cours de la dernière décennie. Un résultat notable est que les 29 régions les plus pauvres de l'UE, avec un PIB/hab inférieur à 50% de la moyenne de l'UE, ont toutes connu un mécanisme de rattrapage. En revanche, pour une majorité de régions (55%) situées entre 50% et 75% du revenu/hab moyen de l'UE, nous constatons une hausse des écarts

<sup>31</sup> Niveau territorial de base pour l'application des politiques régionales, il s'agit des régions avec une population comprise entre 800 milles et 3 millions de personnes

de revenus. Le mécanisme de rattrapage semble donc plus difficile à l'approche du seuil de 75%. Le constat est encore plus négatif pour les régions situées entre 75% et 99% de la moyenne de l'UE : près de quatre sur cinq (78%) ont vu l'écart se creuser. Bien que le mécanisme de convergence ne soit pas l'objectif prioritaire pour ces régions, il serait utile de comprendre plus en détail les motifs de ce blocage, d'autant qu'il concerne beaucoup de régions françaises (cf supra).

**Tableau 3 Convergence des régions NUTS2 dans l'UE entre 2006 et 2016**

	Nombre total de régions	Nombre de régions avec Rattrapage	Nombre de régions Hausse de l'écart	% de rattrapage
<b>Ratio PIB/hab de la région &lt; 100% du pib/hab moyen de l'UE en 2006</b>	154	69	85	45%
<b>75% à 99%</b>	83	21	62	25%
<b>&lt;75%</b>	71	48	23	68%
<b>50% à 75%</b>	42	19	23	45%
<b>&lt;50%</b>	29	29	0	100%

Source : Tableau construit à partir des données Eurostat

Note de lecture : En 2006, 154 régions NUTS2 avaient un PIB/hab inférieur 100% de la moyenne de l'UE. Parmi ces régions, 69 ont connu, sur la période 2006-2016, un mécanisme de rattrapage, c'est-à-dire que leur PIB/hab s'est rapproché de la moyenne de l'UE et 85 régions ont connu, à l'inverse, un creusement de l'écart avec la moyenne de l'UE.

### *Convergence sur la période 2006-2016 : Focus sur les régions françaises*

Le tableau 4 ci-dessous présente la convergence (ou divergence) par rapport au PIB/hab moyen de l'UE pour les 27 régions françaises au niveau NUTS2 : sur les 22 régions qui avaient en 2006 un niveau de PIB/hab inférieur à la moyenne de l'UE, 18 ont vu l'écart se creuser par rapport à la moyenne de l'UE et seulement 4 ont connu un mécanisme de rattrapage. De plus, parmi ces dernières, seule la Corse a un PIB/hab supérieur à 75% de la moyenne de l'UE (passage de 83% à 86%), les trois autres régions sont les plus pauvres avec la Martinique (75% en 2006), la Réunion (68% en 2006) et Mayotte (25% en 2006). Il semblerait donc que la très grande majorité des régions de France métropolitaine ont connu une divergence avec la moyenne de l'UE, nous pouvons citer les cas les plus significatifs de Champagne-Ardenne (recul de 99% à 95%), de la Bourgogne (recul de 95% à 84%) ou encore du Centre (recul de 95% à 86%). Enfin, deux régions très pauvres ont vu leur PIB/hab reculer par rapport à la moyenne de l'UE : la Guyane (53% à 51%) et la Guadeloupe (69% à 68%). Ces territoires mériteraient une attention particulière car ils auraient dû bénéficier des mécanismes de rattrapage au regard de leur faible niveau de développement.

**Tableau 4 Convergence des régions NUTS2 pour la France entre 2006 et 2016**

	Nombre total de régions	Rattrapage	Hausse de l'écart	% de rattrapage
<b>ratio pib/hab de la région &lt; 100% du Pib/hab moyen de l'UE en 2006</b>	22	4	18	18%
<b>75% à 99%</b>	18	1	16 <sup>a</sup>	6%
<b>&lt;75%</b>	4	3	1	75%
<b>50% à 75%</b>	3	2	1	67%
<b>&lt;50%</b>	1	1	0	100%

Source : Construit à partir des données Eurostat

<sup>a</sup> : La région Midi-Pyrénées a vu son écart par rapport à la moyenne de l'UE rester constant à 96%.

### *L'importance des dynamiques régionales sur la convergence*

Cette brève analyse des évolutions des écarts de PIB/hab illustre la logique des études de convergence économique au sein des régions de l'UE. Depuis le milieu des années 1990, l'analyse a été enrichie avec deux apports majeurs : **la prise en compte de la dimension spatiale à l'aide des avancées en économie géographique et en économétrie spatiale, et l'introduction des mécanismes de clubs de convergence**. L'économie géographique a connu une impulsion majeure à partir du milieu des années 1990 notamment à la suite des travaux de Krugman (1991) sur le commerce international et la concentration des activités industrielles au sein de « *clusters* » qui allaient avoir des effets sur la dynamique du territoire. Ces travaux développent l'idée que les variables pesant sur le développement inégal des territoires possèdent des composantes géographiques comme les infrastructures de transport, les technologies, les externalités de connaissances, la mobilité des facteurs de production, la concurrence locale, etc. Les pôles régionaux dynamiques et attractifs peuvent générer soit des effets de « lessivage » en drainant vers eux toutes les activités, soit des effets d'externalités positives en diffusant aux régions voisines son dynamisme. Aussi, les politiques de développement doivent-elles intégrer ces interactions spatiales entre territoires pour gagner en efficacité. Cette « nouvelle économie géographique » va trouver avec le grand marché de l'UE, notamment avec l'élargissement de l'UE aux pays de l'Est, un parfait terrain d'analyse des dynamiques de croissance territoriale différenciée.

Le concept de clubs de convergence se développe également au milieu des années 1990 à la suite, entre autres, des travaux de Durlauf et Johnson (1995) et Galor (1996). A partir d'un modèle de croissance, le modèle aboutit à plusieurs équilibres stationnaires pour des pays avec les mêmes caractéristiques économiques mais des dotations initiales différentes. Ces modèles permettent d'expliquer que certains pays (territoires) puissent rester bloquer dans des équilibres « bas » par manque de dotations initiales suffisantes alors que d'autres pays (territoires) en apparence proches au

départ vont pouvoir dépasser cette limite. En conclusion, il est nécessaire d'agir sur les dotations initiales pour dépasser le seuil de blocage de la croissance et ensuite accéder à une trajectoire de croissance plus élevée. La combinaison des travaux en économie géographique et sur les clubs de convergence aboutit à une littérature qui va insister sur **l'importance des conditions initiales d'un territoire, de sa capacité à s'adapter et des effets de voisinage sur la dynamique de convergence. La variable proximité géographique des zones de croissance dynamique va être un élément clé dans ces analyses de convergence effectuées à un niveau local.** Les dotations initiales peuvent relever des domaines culturels, historiques et purement géographiques (accessibilité par exemple) mais aussi de domaines plus économiques comme les infrastructures publiques, la qualité du capital humain, l'accès à la technologie sur lesquels les politiques publiques, notamment européennes, peuvent avoir un impact positif.

La littérature récente sur la convergence locale au niveau de l'UE montre notamment une convergence nationale sur le long terme, c'est à dire une réduction des écarts de PIB/hab au niveau des pays. Cependant, les effets de la crise des « subprimes » de 2008-2009 et des dettes souveraines sur les pays du sud de l'Europe ont perturbé la convergence nationale depuis 2010. On observe en revanche des divergences locales notamment pour les régions géographiquement les plus éloignées du cœur de l'Europe et qui restent en marge de la dynamique de croissance (Bourdin, 2013). Les politiques structurelles pourraient mieux intégrer dans leurs analyses et objectifs de convergence la spécificité de ces régions périphériques et y proposer une stratégie adaptée.

### *Quels effets des financements européens et du FSE en particulier sur la dynamique de convergence des régions ?*

Les travaux sur la convergence au sein de l'UE ne permettent pas a priori de tirer une conclusion sur l'efficacité des fonds européens alloués aux régions. Par exemple, les régions françaises, qui ont connu un recul par rapport à la moyenne de l'UE, peuvent avoir bénéficié de fonds européens très efficaces en termes de PIB/hab et dans ce cas leur recul s'expliquerait soit par une croissance encore plus forte dans les autres régions d'Europe, soit par le fait que les effets positifs des fonds européens ont été fortement diminués par une conjoncture particulièrement défavorable. Pour relier les fonds européens reçus à la dynamique de convergence des régions, il est nécessaire d'estimer directement la corrélation entre les fonds reçus d'un côté et un indicateur de convergence de l'autre. Goecke et Huther (2016) par exemple proposent une analyse économétrique des effets des financements européens sur la dynamique de convergence sur des données régionales au niveau NUTS332. Ils testent cette relation à l'aide d'un simple modèle Logit sur la période 2000-2011 et obtiennent une relation significative et

---

<sup>32</sup> Les plus petites régions de la nomenclature NUTS avec une population comprise entre 150 milles et 800 milles personnes

positive entre le niveau des fonds reçus et la probabilité de converger vers la moyenne de l'UE. Ils affinent leur travail en testant les fonds européens par catégorie de projets financés, les résultats sont présentés dans le tableau 5 ci-dessous. L'effet positif est le plus fort avec les fonds consacrés au tourisme, aux transports, aux grandes entreprises ou encore à l'environnement mais en revanche, les fonds consacrés au développement rural, au développement des PME, à l'éducation ou encore au marché du travail n'ont pas eu d'effet significatif sur la convergence. Enfin, un résultat contre-intuitif apparaît : les fonds affectés à la recherche et à la communication ressortent avec un effet négatif significatif. Cette étude souligne que les fonds européens peuvent avoir des effets positifs, non significatifs ou même négatifs sur la probabilité de convergence des régions selon la nature des projets financés. **Aussi, l'efficacité des fonds sur la convergence dépendrait également de facteurs importants comme la qualité de la gestion et du suivi des projets au niveau des régions.**

Tableau 5 Effet des fonds européens sur la convergence des régions au niveau NUTS3

Dependent variable: Convergence dummy		N=931		Average payment per capita in euros to...		
		Pseudo R <sup>2</sup> =0.33		Converged countries	Others	Quotient
		Coef-ficient	p-value			
Employment in industry		0.040	0.001			
Education		0.108	0.000			
Eastern Europe		2.000	0.000			
Border		0.240	0.269			
Payments to:	Rural development	-0.001	0.757	7.5	4.0	1.9
	Large businesses	0.005	0.059	39.8	14.6	2.7
	Assisting SMEs	0.001	0.462	70.6	47.3	1.5
	Tourism	0.006	0.069	25.0	16.2	1.5
	Research	-0.003	0.051	23.8	20.4	1.2
	Education	0.007	0.380	7.1	3.5	2.0
	Communication	-0.324	0.035	0.19	0.35	0.5
	Labour	0.484	0.162	0.1	0.1	1.0
	Transport	0.001	0.100	146.2	47.3	3.1
	Telecommunications	-0.008	0.306	8.8	7.0	1.3
	Environment	0.009	0.000	93.3	24.1	3.9
	Rehabilitation	0.006	0.024	45.9	28.3	1.6
	Health	0.003	0.305	28.3	9.0	3.1
Constant		-11.193	0.000			

Source : Goecke et Huther (2016), tableau 3

Variable dépendante :  $y=1$  si la région a convergé sur la période 2000-2011 et  $y=0$  sinon.

Ces résultats doivent être néanmoins être considérés avec précaution dans la mesure où l'évaluation des effets des financements européens sur la croissance des régions NUTS3 pose des difficultés méthodologiques importantes parmi lesquelles nous pouvons citer en particulier **le problème du biais de sélection des régions ayant bénéficié des fonds européens**. En effet, pour bénéficier de ces fonds, les acteurs socio-économiques d'une région doivent nécessairement remplir deux conditions :

déposer un dossier de candidature et ce dossier doit être accepté par la Commission européenne. Par conséquent, le choix des participants aux financements européens n'est pas aléatoire et les résultats économétriques sont biaisés si des corrections méthodologiques ne sont pas effectuées. L'évaluation des effets du FSE sur le mécanisme de rattrapage, qui est une des valeurs ajoutées importante attendue des programmes FSE, est en l'état actuel trop parcellaire pour pouvoir en tirer une quantification robuste. En revanche, les travaux précédents sur le lien entre les fonds européens et la convergence amènent deux pistes de réflexion :

- ▶ Sur la base des études sur la convergence dans l'UE, **il semble pertinent d'inclure un critère tenant compte de la dynamique régionale en plus de la position relative de la région.** Ainsi, les régions qui ont un niveau de PIB/hab entre 75% et 99% de la moyenne de l'UE et qui ont vu l'écart avec la moyenne de l'UE se creuser au cours des cinq dernières années devraient bénéficier d'un traitement spécifique de l'UE et de financement adaptés du FSE. Il est en effet important de contrer une dynamique négative sur un territoire avant que le retard ne soit trop important ;
- ▶ La convergence économique à travers le PIB/hab doit-elle être considérée comme l'unique critère d'efficacité macro-économique des politiques européennes en général et du FSE en particulier ? La convergence telle qu'elle est mesurée concerne les aspects monétaires avec le PIB/habitant mais on pourrait très bien élargir l'analyse aux inégalités et aux critères non monétaires comme l'accès à la santé ou à un environnement de qualité en utilisant les travaux récents sur les indicateurs de Bien-être, concept qui serait plus proche que le PIB/hab de l'objectif de cohésion sociale de l'UE. Pour ce qui est des critères d'inégalités, il pourrait être utile d'inclure le revenu médian de l'UE comme une référence complémentaire au PIB/hab moyen actuellement utilisé. La médiane est actuellement utilisée par les pays membres pour mesurer le taux de pauvreté puisque le seuil de pauvreté monétaire est fixé à 60% du revenu médian du pays. **Utiliser un indicateur basé sur le PIB/hab médian de l'UE permettrait d'avoir une approche cohérente avec celle de la pauvreté et serait plus en phase avec l'objectif de cohésion sociale au sein de l'UE que le revenu moyen.** Pour ce qui est de l'approche en termes de bien-être, la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi (2009) a proposé de nombreuses recommandations pour dépasser les limites du PIB et mieux prendre en compte les situations des individus et les inégalités. Boarini et al (2006) présentent une synthèse des indicateurs possibles et Ralle et Sicsic (2015) analysent l'évolution du Bien-être en Europe au cours des deux dernières décennies notamment en utilisant un indicateur de bien-être subjectif et un indicateur basé sur l'utilité qui tient compte de la consommation, de la taille des ménages et de la valorisation du temps de loisir. Leurs résultats montrent que les indicateurs

de bien-être proposent une vision différente de la dynamique des pays européens que celle obtenue avec le PIB/habitant.

### 3.3 Les effets des projets FSE au niveau micro-économique sur le marché du travail

---

En France, les programmes opérationnels nationaux FSE de la période 2014-2020 ciblent trois grands axes stratégiques :

- ▶ L'accompagnement des demandeurs d'emploi, la création d'entreprises, le décrochage scolaire et la modernisation du service public de l'emploi (pour un montant de 450 M€)
- ▶ La formation des salariés, le vieillissement actif et l'anticipation des mutations économiques (dotation de 707,3 M €)
- ▶ L'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté comprenant des délégations de gestion aux départements et aux PLIE. Cet axe est le plus important en dotation financière avec 56% de la maquette nationale (1,63 Mds €).

Ces axes stratégiques impliquent la mise en place de différents types de politiques publiques qui peuvent être regroupés sous la large catégorie des politiques actives sur le marché du travail. Les projets des axes 1 & 2 sont directement liés au marché du travail alors que les politiques de lutte contre la pauvreté de l'axe 3 peuvent aussi impliquer des politiques de subventions monétaires. Cependant dans le cadre du FSE, les politiques publiques d'inclusion sociale et de lutte contre la pauvreté ne concernent que les politiques actives, c'est à dire qui impliquent des actions en lien avec le marché du travail. Aussi, les sections suivantes présentent d'abord les résultats de la littérature sur les effets des principales politiques actives d'emploi sur les bénéficiaires des programmes pour ensuite préciser les particularités de celles-ci lorsque l'objectif est de favoriser l'inclusion active des populations les plus éloignées de l'emploi.

#### *Effets des politiques actives sur le marché du travail : généralités*

Les programmes éligibles aux FSE sont généralement classés dans la catégorie des politiques publiques désignées sous le label générique de Politiques actives du marché du travail. Ces mesures regroupent principalement trois grandes familles de programme :

- ▶ **Programme d'aide à la recherche d'emploi** : dispositifs dont le but est d'aider les chômeurs à être plus efficaces dans leurs démarches actives d'emploi. Il s'agit par exemple de réunions de suivi régulier avec un conseiller spécialisé, de formations pour la rédaction d'un CV, la conduite d'un entretien d'embauche, etc. Ces dispositifs nécessitent un effort particulier des

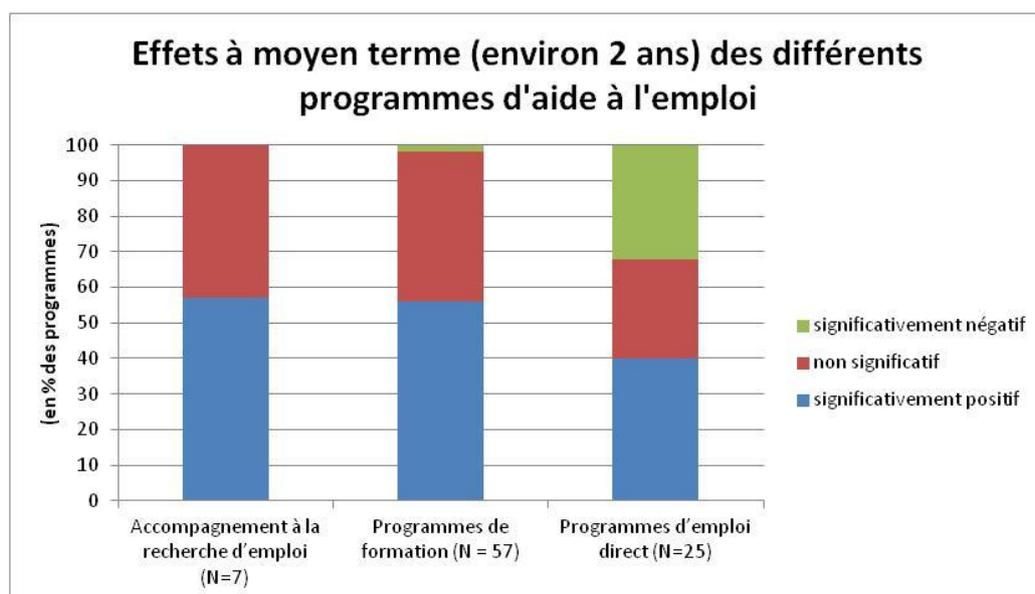
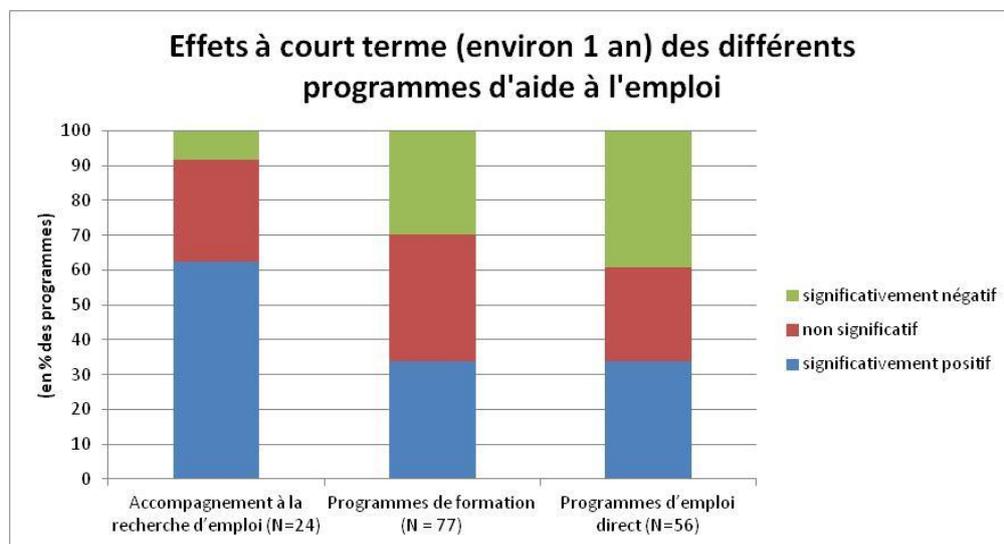
bénéficiaires du programme d'autant plus que le suivi de leur activité de recherche d'emploi est régulier et rigoureux. Les études sur ce type dispositif montrent que cela a un effet positif sur le taux d'emploi par un effet dissuasif : pour éviter les contraintes imposées par le programme de suivi, les chômeurs peuvent accepter des emplois qu'ils auraient pu refuser sans cette « menace ». On note également dans certains cas des effets « psychologiques » sur le demandeur d'emploi découragé qui, par le biais de cet accompagnement, retrouve la motivation à rechercher un emploi et de fait devient plus efficace. **Il est très difficile d'évaluer les gains nets d'emplois dans l'économie générés par ces dispositifs.** En effet, si le nombre d'emplois vacants est constant dans un bassin d'emplois donné, ce dispositif va renforcer l'efficacité des recherches d'emplois d'une catégorie d'individus qui obtiendront les emplois au détriment des autres chômeurs non éligibles au programme : **nous sommes alors dans un effet de substitution (ou déplacement).** La création nette d'emplois ne sera effective que si l'emploi vacant ne pouvait pas être pourvu par d'autres chômeurs que ceux du groupe bénéficiaire du programme. Parent et Sataury (2014) présentent une synthèse des résultats des travaux d'évaluation de ce type de programme en France et en Europe qui conclue sur des effets en général positifs du renforcement du suivi des chômeurs sur leur retour à l'emploi durable, notamment les sessions de coaching individualisé. Cependant, ces études microéconomiques se focalisent sur l'insertion des publics cibles sans évaluer ni les effets de substitution ni le rapport coûts-bénéfices des programmes.

- ▶ **Programme de formation :** Les effets de ce type de dispositif sont en général plus forts à moyen-long terme sur la stabilité dans l'emploi et le revenu supplémentaire pour les bénéficiaires du programme. La qualité de la formation joue un rôle important sur les effets positifs de ce type de dispositif et dans certains cas, on peut observer un effet stigmatisation négatif pour les candidats. Les études empiriques concluent en général à un rendement maximal de 10% à 15% par année de formation sur le revenu des bénéficiaires (Card, 2014). Cependant, peu de formations pour demandeurs d'emploi atteignent une durée d'un an, par conséquent, le rendement moyen effectif de la formation doit être plus faible. On peut souligner que la formation bloque le demandeur d'emploi durant une période plus ou moins longue et l'empêche de postuler à un emploi qu'il pourrait éventuellement obtenir sans le programme de formation, c'est le coût d'opportunité de la formation. Ce coût d'opportunité de la formation est d'autant plus faible que les individus sont éloignés de l'emploi. Dans la mesure où la formation améliore la productivité moyenne des bénéficiaires du programme, les effets d'aubaine et de substitution seront atténués.

► **Programme d'emplois subventionnés** : Cette catégorie de dispositifs d'aide à l'accès à l'emploi recouvre des programmes dont la vocation est d'accorder un emploi subventionné à une population cible comme par exemple le dispositif emplois-jeune lancé à la fin des années 1990 en France. L'idée sous-jacente est de contourner la sélectivité du marché du travail défavorable pour une catégorie de chômeurs en leur offrant un emploi temporaire qui serait un tremplin pour un emploi durable hors subvention. La plupart de ces programmes prévoit, en théorie, des dispositifs de formation et de qualification pour permettre aux bénéficiaires d'améliorer leur productivité. **Ces politiques d'emplois aidés ont une efficacité à long terme très relative, voire nulle ou négative selon les travaux menés sur le sujet. Ils souffrent de plusieurs effets pervers dont les effets d'aubaine et de substitution qui en réduisent considérablement les effets quantitatifs sur la création nette d'emplois.** De plus, ils peuvent conduire à une stigmatisation des publics bénéficiaires et les enfermer dans une orientation professionnelle sans perspective de long terme et sans progrès dans les compétences valorisables sur le marché du travail. Le volet mise en œuvre administrative des programmes génèrent également des effets négatifs au moins à deux niveaux. Le financement de ces dispositifs résulte généralement d'arbitrages budgétaires entre plusieurs ministères où les questions du ciblage des bénéficiaires, des modalités d'application, de la durée, du suivi, etc. ne sont que peu pris en compte au détriment d'une logique budgétaire. Ensuite, les dispositifs réglementaires peuvent être nombreux, complexes, se chevaucher dans le temps, s'empiler au gré des choix et alternances politiques rendant peu lisible l'ensemble pour les acteurs économiques.

Card (2014) présente une synthèse des effets de ces différents programmes de politiques actives sur le marché du travail (cf graphique 4). A court terme, soit environ un an après la fin du programme, les dispositifs d'accompagnement à la recherche d'emploi ont généralement un effet positif significatif sur l'emploi des publics bénéficiaires. Les résultats sont en revanche plus mitigés pour les programmes de formation et les programmes d'emplois subventionnés pour lesquels à peu près un tiers de programmes a un effet positif, un autre tiers un effet non significatif et un dernier tiers un effet négatif. A moyen terme, soit deux ans après la fin du programme, les résultats semblent s'améliorer pour l'ensemble des dispositifs. En effet, près de 60% des programmes de formation et d'accompagnement à la recherche d'emploi ont eu un effet positif significatif et près de 40% n'ont pas eu d'effets significatifs, les cas avec effets négatifs étant négligeables. Pour les programmes d'emplois subventionnés, le résultat à moyen terme est plus contrasté. Près d'un programme sur trois a eu des effets négatifs et près de 30% n'a pas eu d'effet significatif et donc seulement 40% des programmes a présenté des effets positifs. Cette synthèse de la littérature illustre que **l'évaluation des gains d'une politique active du marché du travail doit tenir compte des effets à moyen long terme et que parmi les trois types de dispositifs les politiques d'emplois subventionnés sont généralement les moins efficaces et les plus coûteuses pour la dépense publique.**

**Graphique 4 Synthèse des résultats de la littérature de l'évaluation des effets de différents types de programmes d'emploi**



Source : Card (2014), tableau 2.

### *Effets des actions du FSE en faveur de l'inclusion sociale et de la lutte contre la pauvreté*

Les politiques publiques de lutte contre la pauvreté peuvent prendre principalement deux formes : des subventions monétaires ou des actions favorisant l'insertion professionnelle. Les subventions monétaires peuvent être versées sous la forme d'allocation de subsistance comme le RSA socle (anciennement le RMI), de complément de revenu (RSA chapeau par exemple), de subventions sur les prix de biens et services (comme les transports par exemple) ou encore d'exonérations fiscales. Ces politiques relèvent des politiques nationales. En revanche, les actions menées dans le cadre de l'axe 3 FSE s'inscrivent pleinement dans la stratégie de lutte contre la pauvreté par l'insertion professionnelle.

Il s'agit de mettre en œuvre des actions en lien avec le marché du travail visant les populations entrant dans la catégorie « pauvre » ou présentant un risque élevé d'y entrer. Cet axe prioritaire est transversal aux deux autres dans la mesure où il porte une attention particulière à une catégorie précise de la population éligible aux actions du FSE, les plus défavorisés. Il est l'axe le plus important du programme opérationnel national avec 56% du budget de la maquette nationale.

De manière générale, les politiques publiques visant la réduction de la pauvreté se doivent d'abord de bien identifier et donc de définir la population cible car en matière de pauvreté plusieurs approches sont possibles et selon la définition retenue, les populations concernées et les actions à mener peuvent être différentes. Si dans les documents relatifs aux programmes opérationnels nationaux, il n'est pas donné de précision sur cette définition, on comprend qu'il s'agit de pauvreté monétaire mesurée selon la norme de l'UE à savoir : un revenu monétaire inférieur à 60% du revenu médian du pays. Cette catégorie concerne principalement des personnes sans emploi (chômeurs ou inactifs), des femmes seules, des jeunes, c'est à dire des publics qui bénéficient d'une attention particulière dans le cadre des programmes FSE.

La délégation notamment aux Conseils départementaux des actions de lutte contre la pauvreté dans le cadre du FSE semble cohérente dans la mesure où l'action sociale dont notamment l'insertion des personnes en difficulté (avec la gestion du RSA) est une de leurs missions principales. Il est souvent plus efficace qu'un seul acteur coordonne sur son territoire une politique publique. Un volet du FSE en France cible particulièrement l'amélioration de la coordination sur le terrain des actions en faveur des personnes les plus éloignées du marché du travail. Sur ce plan, le FSE apporte, en théorie, un gain d'efficacité de l'action territoriale en matière d'insertion professionnelle des populations les plus vulnérables.. Le gain d'efficacité des structures publiques chargées de la lutte contre la pauvreté est un élément à prendre en compte dans la valeur ajoutée du FSE.

S'agissant des politiques de lutte contre la pauvreté par l'insertion professionnelle, nous pouvons sur le plan qualitatif reprendre les mêmes analyses que celles présentées dans la section sur les politiques actives du marché du travail. En effet, les politiques développées vont principalement concerner des mesures d'accompagnement dans la recherche d'emploi, des programmes de formation, ou des programmes d'emploi direct. Les effets attendus ainsi que les limites sont donc les mêmes, seuls les effets quantitatifs peuvent différer dans la mesure où la population concernée est plus défavorisée et plus éloignée du marché du travail, donc son insertion professionnelle est plus difficile. Par conséquent, on peut penser que les effets des politiques actives d'emploi sont a priori plus faibles. La singularité de ce public cible implique un travail plus important pour le repérer, l'impliquer et le maintenir jusqu'au terme des programmes d'aide au retour à l'emploi. Cet accompagnement plus fin

nécessite des ressources plus importantes et spécifiquement dédiées à ce travail, c'est l'ambition des programmes FSE. On retrouve ainsi ici **une des sources de valeur ajoutée du FSE citées dans le rapport de la Commission européenne, à savoir l'effet « élargissement » de la cible. Le FSE va permettre à une catégorie cible de bénéficiaire de plus de services (en quantité et/ou qualité) d'accompagnement vers l'emploi que dans la situation sans FSE.**

La valeur ajoutée du FSE par rapport aux politiques nationales de lutte contre la pauvreté peut, dans le cas de la France, être importante dans la mesure où les actions du FSE visent précisément à compléter les politiques de subvention de revenus mises en place par le gouvernement français notamment avec le RSA. Pour rappel, le RSA a été mis en place à partir de 2009 en France pour faire face à deux défauts importants du RMI en vigueur jusque-là : les effets désincitatifs à l'activité pour des niveaux de salaires inférieurs au SMIC et le très faible suivi de l'insertion des bénéficiaires. Si le mécanisme du RSA chapeau, qui autorise un cumul partiel de prestations sociales et de revenu d'activité (jusqu'à 1,04 SMIC), élimine en partie les effets désincitatifs, le volet relatif au suivi de l'insertion des bénéficiaires n'est pas très efficace et le taux de retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA n'est pas sensiblement supérieur (sauf pour les femmes en couple) à celui des bénéficiaires du RMI (Gomel et Eydoux, 2014). Les actions du FSE peuvent venir combler ce déficit en focalisant davantage l'attention des acteurs locaux sur le volet accompagnement vers l'emploi des personnes en difficulté. Le mécanisme du RSA prévoit en effet, qu'en général, le bénéficiaire est automatiquement renvoyé vers Pole Emploi pour le suivi de son insertion professionnelle. Or, Pole Emploi n'est pas nécessairement la structure la mieux adaptée pour le suivi d'un public aussi particulier qui nécessite une attention plus forte que la moyenne des chômeurs. Ce constat ressort clairement de l'étude qualitative de Gomel et Meda (2014) sur le suivi des bénéficiaires du RSA à Paris. **En soutenant les actions de terrain portées par des structures locales, le FSE peut donc améliorer sensiblement la qualité du suivi de l'insertion professionnelle des personnes les plus en difficulté.** De plus, le volet coordination des acteurs locaux de l'accompagnement vers l'emploi des publics les plus fragiles étant un élément important des actions du FSE, on peut faire l'hypothèse que ces actions améliorent la situation initiale sur le terrain, mais l'évaluation de celle-ci est complexe et nécessiterait un travail spécifique.

**Les actions du FSE peuvent combler un second problème rencontré avec le RSA : celui du non-recours.** En effet, selon les estimations, entre 14% et 36% des bénéficiaires potentiels ne percevraient pas le RSA<sup>33</sup> et donc ne bénéficieraient pas des avantages de ce dispositif pour améliorer leur situation monétaire. Le non recours a plusieurs origines comme la méconnaissance du dispositif, le besoin d'accompagnement, la complexité des démarches et des pièces administratives à produire ou encore la peur de la stigmatisation. Si les actions du FSE permettent d'améliorer l'accompagnement

---

<sup>33</sup> Voir Allegre (10 janvier 2018) : RSA : un non recours de 35% ? disponible ici <https://www.ofce.sciences-po.fr/blog/RSA-un-non-recours-de-35/>

vers l'emploi des personnes les plus en difficulté, cela peut aussi être une occasion de les aider, si nécessaire, à effectuer les démarches pour bénéficier des aides sociales complémentaires auxquelles elles sont éligibles. Un rapport effectué pour l'Assemblée nationale sur le non recours aux prestations sociales dans deux départements insiste sur l'efficacité des mesures de repérage des acteurs de terrain (travailleurs sociaux ou des acteurs de l'insertion) et de la coordination de leurs activités avec les organismes sociaux sur la réduction du non recours<sup>34</sup>. En améliorant leur situation sociale par l'accès aux différentes aides, on peut placer les publics cible dans de meilleures conditions sociales et ainsi faciliter leur accès à l'emploi.

En conclusion, l'impulsion du FSE *via* d'une part, l'accent plus fort mis sur le suivi de l'insertion professionnelle des personnes les plus en difficulté, une meilleure coordination des actions des acteurs locaux de l'insertion et une éventuelle aide (ou une orientation) pour améliorer le taux de recours aux prestations sociales est susceptible de générer une valeur ajoutée par rapport à la politique nationale en termes d'inclusion sociale et de lutte contre la pauvreté. Ces effets sont cependant théoriques et mériteraient d'être évalués par des études de terrain.

## 4. Conclusion et recommandations

Cette note a pour objet de présenter une réflexion sur l'évaluation de la valeur ajoutée sur le plan économique des programmes financés dans le cadre du FSE. Il ressort de cette analyse que l'évaluation de la valeur ajoutée des programmes FSE doit se faire à plusieurs niveaux. D'abord, les effets du mécanisme même du FSE : dans quelle mesure les programmes réalisés dans le cadre du FSE apportent-ils une plus-value par rapport aux programmes prévus par le gouvernement national en l'absence de FSE ? Ensuite, dans quelle mesure le programme financé par le FSE permet-il d'améliorer la situation des bénéficiaires et du pays ? La réponse à ces questions se heurte aux traditionnels effets d'aubaine et de substitution rencontrés dans l'analyse des effets de politiques publiques. La particularité du FSE est que ces effets se rencontrent à un double niveau. D'abord au niveau des politiques publiques mises en œuvre car le FSE est lié à un programme européen et non national et ensuite au niveau des résultats effectifs des programmes. Enfin, la temporalité des effets doit aussi être prise en compte : doit-on évaluer la valeur ajoutée à court, moyen ou long terme ? Les résultats des programmes notamment en matière d'insertion professionnelle peuvent différer sensiblement selon la temporalité retenue.

---

<sup>34</sup> Voir le rapport Evaluation du non-recours aux minima sociaux et aux soins de personnes en situation de précarité sociale (26 septembre 2016), disponible ici :

[https://odenore.msh-alpes.fr/documents/evaluation\\_non\\_recours\\_assemblee\\_nationale\\_-\\_synthese\\_de\\_la\\_mission.pdf](https://odenore.msh-alpes.fr/documents/evaluation_non_recours_assemblee_nationale_-_synthese_de_la_mission.pdf)

Il est attendu que le FSE génère des effets positifs à travers un effet volume (hausse des montants alloués à un projet), un effet élargissement (de la population touchée par le programme), un effet d'innovation en matière de politiques d'insertion et de gain d'efficacité des structures gérant l'insertion professionnelle sur le terrain. L'évaluation effective de ces différents effets est très complexe et la Commission européenne consciente des insuffisances des évaluations actuelles a financé le suivi de 8 projets pilotes pour évaluer dans quelles mesures les projets FSE pouvaient faire l'objet d'évaluation d'impact avec contrefactuel. La recommandation est de poursuivre et élargir cette expérimentation des évaluations d'impact qui pourront fournir des éléments très précieux sur la valeur ajoutée des programmes FSE. Les études d'impact des politiques actives sur le marché du travail soulignent que les politiques d'accompagnement vers l'emploi et de formation ont souvent des résultats positifs significatifs sur le moyen-long terme et que ces effets positifs sont d'autant plus robustes que la population touchée par le programme est bien ciblée.

Les programmes FSE visant spécifiquement la formation et l'accompagnement vers l'emploi des populations les plus éloignées du marché du travail seraient moins concernés par les effets d'aubaine que les programmes visant des populations avec un niveau de qualification et de productivité plus élevées. Pour ce qui est des effets de substitution dans le cadre spécifique des programmes FSE, la valeur ajoutée est difficile à évaluer car elle va dépendre des gains ou perte de bien-être collectif lorsqu'une personne dans la cible du programme va prendre un emploi initialement prévu pour une autre personne. En suivant, les conclusions des différentes études, il apparaît que les programmes FSE d'accompagnement et de formation visant un public bien ciblé ont le plus fort potentiel de valeur ajoutée.

De plus, en France, les programmes FSE visant l'insertion professionnelle des populations les plus éloignées de l'emploi ont sur le plan théorique un potentiel important de valeur ajoutée. En effet, ces programmes peuvent combler des manques importants des dispositifs actuels de lutte contre la pauvreté, notamment le RSA. Les programmes FSE d'accompagnement spécifique des populations bénéficiaire du RSA mettent fortement l'accent sur leur accompagnement vers l'emploi et peuvent leur fournir un service de meilleure qualité que le circuit traditionnel qui couvre l'ensemble des demandeurs d'emploi. De plus, en permettant un plus grande cohésion et coopération des acteurs locaux de l'insertion et en améliorant leur efficacité, le FSE participe à l'amélioration de la structure d'insertion professionnelle en France. Ces effets positifs potentiels sont, en l'état actuel des méthodes d'évaluation utilisées, très difficiles à confirmer et à quantifier. Il serait donc souhaitable d'étudier la possibilité d'ajouter un volet spécifique à l'évaluation des effets additionnels des programmes financés par le FSE dans les études d'évaluation des politiques publiques menées régulièrement en France.

Les quelques études portant sur l'évaluation des effets des fonds européens sur la dynamique macroéconomique des pays semblent montrer que les programmes portant sur le capital humain ont eu des effets positifs sur la croissance des pays ayant récemment intégré l'UE (depuis le début des années 2000) mais qu'en revanche les effets sur les autres pays de l'UE sont très modestes voire non significatifs. Pour ce qui est de la dynamique de convergence des régions, nous avons souligné que la dynamique économique récente de la région ainsi que la dynamique spatiale devaient être des critères complémentaires au seul critère de niveau de revenu/hab actuellement utilisé pour identifier les régions prioritaires. De plus, il serait pertinent d'élargir le critère à un concept proche de celui de l'économie du Bien-être plus en adéquation avec l'objectif de cohésion sociale du FSE que le seul PIB/hab.

Une limite du FSE, soulignée dans cette note, concerne la lourdeur administrative des projets européens en général et donc des programmes FSE. Les compétences administratives nécessaires pour porter la candidature et suivre le projet peuvent constituer une barrière importante pour les plus petites structures ou les structures moins bien préparées. Aussi, le manque de ressources ou compétences administratives peut conduire à privilégier des projets plus sur un critère de compétences administratives que sur la qualité des programmes. Les exemples de pays comme la Grèce ou la Bulgarie après la crise de 2008-2009 qui n'ont pas pu exploiter l'ensemble du potentiel d'aide du FSE illustrent ce problème qui peut aussi concerner les régions françaises.

## 5. Bibliographie indicative

- Bourdin S. (2013) "Pour une approach géographique de la convergence, Les inégalités régionales dans l'Union européenne et leur evolution", *L'Espace géographique* 2013/3 (Tome 42), p. 270-285.
- Boarini R., Johansson A, et Mira d'Ercole M. (2006) : "Les indicateurs alternatifs du bien-être", *Cahiers Statistiques*, n°11, septembre 2011, OCDE.
- Card D. (2014) « L'évaluation des politiques actives du marché du travail », *Travail et Emploi*, n°139, p. 15-23.
- Commission Européenne (2016): "The impact of cohesion policy 2007-2013: model simulations with Quest III", Final Report, Work Package 14a, April 2016.
- Commission Européenne (2016): Ex-post evaluation of the 2007-2013 ESF Programmes, Commission Staff working document, Brussels, 12.12.2016, SWD(2016) 452 final
- Commission Européenne (2015): European Social Fund (ESF) 2007-2013 ex-post evaluation: investment in human capital, Volume I – Key findings and lessons. December 2015.
- Elia L., Santangelo G., Schnpf S (2015) : « Synthesis report on the 'Pilot projects to carry out ESF related counterfactual impact evaluations' », EUR27622; doi: 10.2788/263246
- Givord P. (2014) : « Méthodes économétriques pour l'évaluation de politiques publiques » *Economie & prévision*, 204-205,(1), p.1-28.
- Goecke H. and Hüther M. (2016): "Regional Convergence in Europe", *Intereconomics*, Volume 51, May/June 2016, Number 3
- Gomel B., Eydoux A. (dir.) (2014), *Apprendre (de l'échec) du RSA. La solidarité active en question*, Rueil-Malmaison, Editions Liaisons, coll. « Liaisons sociales », 2014, 275 p.
- Gomel, B. & Méda, D. (2014). "Le RSA, innovation ou réforme technocratique ?" *Revue Française de Socio-Économie*, 13,(1), 129-149.
- LSE et al (2010): "For the ex post evaluation of the European Social Fund (2000-2006)", Final Report. Commission Européenne.
- Metis GmbH (2012): "Evaluation of the reaction of the ESF to the economic and financial crisis", Final Report, Commission Européenne.
- Monfort PH. (2009): "Regional Convergence, Growth and Interpersonal Inequalities across EU", Report Working Paper, European Commission, January 2009.
- Monfort PH. (2008): "Convergence of EU Regions, measures and evolution", EU regional Policy Working papers, n°01/2008.
- Ralle P. et Sicsic M. (2015) : "PIB et bien-être en Europe depuis vingt ans", in *L'économie française*, édition 2015- Insee references, p. 87-108.
- Tomé E. (2013): "The European Social Fund: a very specific case instrument of HRD policy", *European Journal of Training and Development*, Vol 37, n°4, p. 336-356.