



Fonds structurels communautaires

Évaluer les programmes socio-économiques

**Évaluation transversale des
impacts sur l'environnement, l'emploi et
les autres priorités d'intervention**

**Collection
MEANS**

Volume 5

Commission européenne

Évaluer les programmes socio-économiques

Évaluation transversale des
impacts sur l'environnement, l'emploi et
les autres priorités d'intervention

Volume 5

*MEANS est un programme de la Commission européenne.
Il vise à améliorer les Méthodes d'Evaluation des Actions de Nature Structurelle.
Le programme et la Collection MEANS ont été lancés et supervisés
par MM Philippe Goybet et Miguel Angel Benito Alonso
DG XVI/G2, Unité de Coordination de l'Evaluation
Coordination-evaluation@fmb.dg16.cec.be*

*Sa réalisation a été confiée au Centre Européen d'Expertise en Evaluation (C3E)
sous la direction d'Eric Monnier et de Jacques Toulemonde.
Les opinions exprimées dans cet ouvrage n'engagent que les auteurs du texte :
.C3E - 13bis Place Jules Ferry - F-69006 Lyon - France - c3e@c3e.fr*

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur Internet via le serveur Europa (<http://europa.eu.int>), et sur le site Inforegio (<http://inforegio.cec.eu.int>).

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg:

Office des publications officielles des Communautés européennes, 1999

ISBN 92-828-6627-0

© Communautés européennes, 1999

Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.

IMPRIMÉ SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE

Printed in Italy

Préface



Développer des pratiques appropriées en matière d'évaluation est devenue l'une des actions prioritaires de la Commission afin de contribuer à la bonne utilisation des financements communautaires.

En effet, le respect des principes de bonne gestion financière qu'elle cherche à promouvoir dans son programme SEM2000 (Sound and Efficient Management) repose notamment sur la nécessité de procéder à l'évaluation régulière des actions communautaires.

Les Directions Générales en charge des politiques structurelles possèdent dans ce domaine une certaine expérience, car elles ont dû intégrer la démarche d'évaluation dès 1988, tout au long du cycle des interventions structurelles communautaires : lors de leur conception sous la forme d'une évaluation prospective, lors de leur mise en œuvre en tant que renforcement du système de suivi et, enfin, à l'issue de celles-ci afin de tirer les enseignements des impacts obtenus.

Cependant, la capacité de l'évaluation à contribuer à l'efficacité et à la transparence de ces actions doit s'appuyer sur la crédibilité des méthodes qu'elle emploie afin qu'elles puissent garantir la validité des résultats.

C'est pourquoi, il y a quatre ans, à l'initiative de la Direction Générale de la Politique Régionale et de la Cohésion (DG XVI), le programme MEANS a été conçu comme une réponse à ce souci de développer des méthodologies et des pratiques d'évaluation conciliant la rigueur scientifique et les spécificités propres aux interventions communautaires, tout en demeurant volontairement accessibles au plus grand nombre.

L'un des résultats les plus tangibles du programme MEANS est la publication de cette collection de six ouvrages rédigés par un groupe d'experts indépendants qui traitent des grands aspects de l'évaluation des programmes socio-économiques dont un bref aperçu est donné au début de ce volume. Cette collection capitalise des expériences, des échanges et des innovations méthodologiques dans le contexte des Fonds Structurels. Elle permettra aux responsables de l'évaluation de développer leurs

pratiques de manière autonome et aux commanditaires de mieux maîtriser cette démarche.

Témoin direct lors des grandes rencontres européennes entre spécialistes et utilisateurs de l'évaluation (Bruxelles 1995, Berlin 1996, Séville 1998) de l'engouement que suscitent ces nouvelles techniques, il m'appartient d'insister sur le fait que le développement de l'évaluation doit aller de pair avec la recherche d'une véritable insertion de ses résultats dans les processus décisionnels afin de savoir si les politiques menées sont équitables, efficaces et adaptées aux besoins.

En répondant à ces exigences, l'évaluation apparaît comme un moyen privilégié offrant tant aux autorités nationales que communautaires, les garanties nécessaires pour que les fonds communautaires soient utilisés au mieux des intérêts des citoyens de l'Union. Les enjeux de la Cohésion Economique et Sociale ainsi que les défis que représente le futur élargissement de l'Union européenne sont à ce prix.

Je me dois enfin de remercier le Comité des Personnalités Indépendantes constitué dès le lancement du programme qui par leur compétence et leur renom ont grandement contribué à asseoir la qualité et la pertinence méthodologique du programme MEANS. Il s'agit de : E. Chelimsky (USA), ex-Présidente de l'«American Evaluation Association» ; K. Kennedy (IRL), Directeur de l'«Economic and Social Research Institute» (ESRI) ; J. R. Cuadrado Roura (E), Président de l'«European Regional Science Association» ; C. Seibel (F), Directeur des Statistiques démographiques et sociales de l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE) ; L. Senn (I), Directeur du Département d'Economie Régionale de l'Université Bocconi ; E. Stern (UK), Directeur de l'unité d'évaluation du Tavistock Institute ; A. Sorber (†) (NL), Chef du «Policy Analysis Department of the Ministry of Finance» ; L. I. Strom (SV), Statens Institut för Regionalforskning (SIR) ; L. Tsoukalis (GR), professeur à l'Université d'Athènes ; H. Wollmann (D), professeur à l'Université de Humboldt à Berlin et membre fondateur de la «European Evaluation Society».

E. Landaburu



La Collection MEANS :

« Evaluer les programmes socio-économiques »

La démarche d'évaluation des interventions structurelles de l'Union européenne est entrée dans une phase de maturité ainsi qu'en atteste l'extension prise par les travaux réalisés tant par les Etats membres que par la Commission. Les obligations réglementaires issues des décisions du Conseil ont largement contribué à répandre la pratique de l'évaluation et ont également stimulé le développement méthodologique.

Pendant ces dix dernières années, la Commission s'est employée à promouvoir et améliorer les méthodes d'évaluation des interventions des Fonds structurels. Les principaux enseignements méthodologiques ont été débattus et diffusés dans le cadre du programme MEANS initié par la Commission dès 1991. Les acquis sont maintenant suffisamment substantiels pour nourrir une publication complète et accessible pour un public plus large : une Collection de six ouvrages traitant tous les aspects de l'évaluation des programmes socio-économiques. Ces ouvrages sont rédigés dans une perspective plus large que celle du strict cadre administratif actuel. En effet, celui-ci est amené à évoluer périodiquement alors que les standards professionnels ont une plus grande stabilité.

De manière générale, la Collection s'adresse à des lecteurs non-spécialistes désireux de disposer des informations indispensables à l'évaluation des programmes de développement socio-économiques. Ces programmes ont une multiplicité d'objectifs, une dimension de partenariat et un contenu multisectoriel, plusieurs caractéristiques qui appellent des méthodes d'évaluations adaptées et des solutions que n'offre pas encore la littérature technique internationale. La Collection complète comprend 6 Volumes conçus pour être complémentaires et fournir les éléments indispensables au professionnel qui souhaite développer de façon autonome ses pratiques d'évaluation. Chaque Volume a été construit de telle manière qu'il puisse être lu et compris indépendamment des autres.

Le premier Volume de la Collection MEANS s'intitule « Conception et conduite d'une évaluation ». Il a une fonction de porte d'entrée dans la Collection, ainsi que dans le domaine de l'évaluation des programmes socio-économiques. Il permet au lecteur de comprendre les enjeux de l'évaluation et de savoir ce qu'il peut ou ne peut pas attendre d'une évaluation à un moment et dans un contexte donnés. Il apporte les

éléments nécessaires pour piloter une évaluation de A à Z : répartir les responsabilités de l'évaluation, définir sa finalité et les grandes lignes de sa méthode, fixer son calendrier et son budget, apprécier la qualité des travaux et enfin gérer l'utilisation de ses conclusions.

Le second Volume porte sur « le choix et l'utilisation des indicateurs pour le suivi et l'évaluation ». Il traite des indicateurs utilisés pour le suivi et l'évaluation. Il montre comment les indicateurs peuvent être utilisés pour appuyer des décisions politiques, pour renforcer la gestion et pour mesurer la performance globale des programmes. L'ouvrage propose un cadre méthodologique et un guide pratique d'utilisation des indicateurs dans ces différentes situations.

Le troisième Volume présente une sélection des « Principales techniques et outils d'évaluation » applicables à l'évaluation des programmes socio-économiques. Ces outils sont issus des disciplines scientifiques pertinentes : économie, sociologie, management, géographie, etc. Chacun des 23 outils présentés est décrit sous forme d'une fiche comprenant sa description générale, les principes de sa mise en œuvre, une liste de ses points forts et faibles pour l'évaluation des Fonds structurels, un exemple d'application et une bibliographie des ouvrages de référence.

Plusieurs méthodes adaptées à l'évaluation des programmes socio-économiques font l'objet d'une description plus complète dans le quatrième Volume intitulé « Solutions techniques pour évaluer dans un cadre de partenariat ». Plusieurs évaluations pilotes du programme MEANS ont permis de concevoir et de tester des techniques nouvelles dont le mode d'emploi est décrit en détail : cartographie conceptuelle d'impact, matrice d'impacts croisés, échelles de notation et analyse multicritère.

Le cinquième Volume traite de « l'évaluation transversale des impacts sur l'environnement, l'emploi et les autres priorités d'intervention » de l'Union Européenne et des Etats membres. Il aborde entre autres la question des impacts en termes d'égalité des chances hommes-femmes ou de compétitivité des PME. Le Volume offre les éléments nécessaires à l'analyse de ces impacts qui ne figurent pas nécessairement parmi les objectifs explicites de toutes les actions évaluées.

Enfin, le dernier Volume est constitué d'un « glossaire des concepts et termes techniques ». La mise au point de la Collection a en effet imposé un travail rigoureux d'homogénéisation et de définition des termes employés. Chacun des cinq premiers volumes est suivi d'un index dont les termes sont repris parmi les centaines de définitions rassemblées dans le glossaire.

Table des matières

Introduction	7
I Considérations techniques relatives à l'évaluation d'impacts thématiques	13
II Analyse thématique des impacts relatifs aux priorités politiques	27
Evaluer l'impact des interventions structurelles sur l'environnement	29
Evaluer les impacts des interventions structurelles sur la compétitivité des Petites et Moyennes Entreprises	61
Evaluer les impacts sur l'emploi des interventions structurelles	81
Evaluer l'impact des interventions structurelles sur l'égalité des chances	113
III Evaluations thématiques transversales des domaines d'intervention	137
Evaluer les impacts des interventions dans le domaine de la Recherche et du Développement Technologique	139
Evaluer les impacts découlant d'interventions dans les domaines des transports, des télécommunications et du tourisme	161
IV Cadres de réalisation des évaluations thématiques	177
Une démarche "pas à pas" pour une analyse thématique	179
Les évaluations thématiques transnationales	191
Conclusion	201
Annexes	205
Annexe 1: Outils d'évaluation et thèmes correspondants	207
Annexe 2: Extraits d'un cahier des charges d'évaluation d'un programme intégrant des éléments thématiques	209
Annexe 3: Exemple de cahier des charges pour une évaluation thématique transnationale	211
Annexe 4 : Liste des encadrés	221
Index	225



Introduction

Les programmes financés par les Fonds structurels poursuivent l'objectif global de cohésion économique et sociale, qui se décline en objectifs de rattrapage des régions en retard de développement, de développement des zones urbaines et rurales en reconversion économique et sociale ou encore de soutien aux groupes sociaux en difficulté. Les interventions mises en œuvre au titre de chacun de ces objectifs majeurs doivent en outre satisfaire quatre priorités politiques communes à l'Union européenne et aux Etats membres (voir Encadré 1).

Ces priorités transversales sont le plus souvent rappelées dans le préambule des programmes. Toutefois on ne trouve pas nécessairement des axes qui leur soient entièrement consacrés au sein des programmes. On trouvera, parfois un sous-programme ou un axe environnemental ou encore des mesures spécifiques en matière de compétitivité des P.M.E. Rares sont les pays ou les régions qui ont inclus, dans leurs programmes 1994-99, des mesures spécifiques en matière d'égalité des chances.

Encadré 1 - Priorités, domaines et thèmes

Les priorités politiques définies pour la période de programmation 1994-99 des Fonds structurels comprennent :

- la lutte contre le chômage et la création de nouveaux emplois ;
- l'augmentation de la compétitivité des structures productives et plus particulièrement des P.M.E. ;
- la protection de l'environnement ;
- et enfin, la réduction des inégalités entre les femmes et les hommes.

La notion de « domaine », quant à elle, fait référence à des domaines spécifiques au sein desquels des interventions sont conduites et des réalisations sont programmées. Ainsi par exemple les impacts en terme d'amélioration de la « compétitivité » sont la conséquence des interventions dans le domaine de la recherche-développement, dans les domaines des transports, des télécommunications, etc.

La notion de « thème » est utilisée dans cet ouvrage indifféremment pour les priorités politiques et les domaines d'intervention. Une évaluation thématique peut donc examiner le respect d'une priorité dans l'ensemble des secteurs d'intervention. A l'inverse, une autre évaluation thématique s'intéressera d'abord aux interventions dans un domaine donné et analysera l'ensemble des impacts possibles (notamment pour les quatre priorités ci-dessus).

Les quatre priorités énoncées ci-dessus, d'importances variables selon le contexte, sont transversales à l'ensemble des programmes financés par les Fonds structurels. Tous les gestionnaires et opérateurs sont tenus de les appliquer dans la mise en œuvre des mesures, le mode de sélection des projets, la définition des publics visés, etc.

Le plus souvent, l'évaluation d'un programme privilégie l'analyse des impacts explicitement décrits par les objectifs principaux des priorités communautaires et des mesures. Elle tend à négliger les priorités transversales qui concernent de façon plus diffuse l'ensemble des mesures des programmes. Des progrès doivent encore être faits si l'on veut que les rapports contiennent des conclusions thématiques fiables à un coût raisonnable. Ces conclusions doivent être présentées sous une forme homogène et suffisamment synthétique pour que les services de la Commission puissent eux-mêmes, dans un deuxième temps, produire des synthèses au plan européen.

Par ailleurs, conformément au principe de subsidiarité, il appartient à la Commission d'évaluer périodiquement les différentes modalités d'intervention appliquées dans tel ou tel Etat membre pour identifier les meilleures

pratiques et ainsi organiser un transfert de savoir-faire en Europe. Cela s'est traduit par des évaluations qui ont été réalisées à l'échelle européenne pour analyser de façon plus approfondie tel ou tel domaine d'intervention comme les infrastructures de transport, le soutien aux activités de recherche, la formation professionnelle, etc. Ces domaines d'intervention se retrouvent généralement dans la plupart des programmes régionaux avec des intensités variables selon les choix opérés.

■ Un Volume destiné aux commanditaires d'évaluation au niveau d'un programme ou de l'Union européenne

Ce Volume est destiné aux personnes qui, au niveau du programme ou à celui de l'Union européenne, souhaitent examiner de façon transversale les impacts correspondant à une priorité ou à un domaine d'intervention.

Ces évaluations dites « thématiques » se conçoivent différemment selon qu'elles sont réalisées au niveau du programme lui-même ou à l'échelle européenne. Au niveau d'un programme, l'évaluation thématique englobe à la fois les impacts directs de mesures dédiées à une priorité donnée (mesures en faveur de l'environnement, par exemple) et les conséquences indirectes des autres mesures (conséquences de travaux routiers pour l'environnement, par exemple).

Par rapport à un thème donné, ce premier type d'évaluation fait une synthèse de l'ensemble des impacts possibles, directs et indirects, et vérifie également la cohérence d'ensemble (et le renforcement mutuel) des différentes mesures contenues dans un programme. Les conclusions sont le plus souvent consignées dans une série de chapitres consacrés à chacun des thèmes et placés à la fin du rapport d'évaluation.

Le deuxième type d'évaluation thématique, qui est de la responsabilité des services de la Commission, s'attache à dégager des conclusions pertinentes pour plusieurs régions ou pays de l'Union européenne. Ces évaluations procèdent par une analyse « trans-programme » des impacts d'interventions semblables. Elles permettent d'identifier les interventions les plus performantes et de faire la part, pour une intervention réussie, entre ce qui est propre au contexte économique, administratif ou institutionnel et ce qui constitue des enseignements généralisables à d'autres unités territoriales, nationales ou régionales. Ce type d'évaluation met en évidence l'efficacité relative des interventions et joue un rôle central dans l'identification des meilleures pratiques.

Ce volume contient des conseils et propose des solutions à l'intention des responsables publics qui souhaitent inclure ces thèmes dans leur cahier des charges et à l'intention des équipes d'évaluation qui voudront concevoir un programme de travail (voir les exemples de cahier des charges en annexe).

Pour relever le défi qui consiste à obtenir des conclusions d'évaluations thématiques fiables à un coût raisonnable, on trouvera dans les pages qui suivent des grilles d'analyse et des propositions méthodologiques pour :

- identifier les impacts potentiels d'un programme en relation avec un thème ;
- prendre en compte ces impacts de façon transversale au sein d'un même programme ou au sein d'un ensemble de programmes régionaux ou nationaux ;
- identifier et définir des indicateurs appropriés pour suivre et évaluer ces impacts ;
- réaliser une collecte et un traitement des informations adéquats ;
- et enfin, présenter de façon synthétique les conclusions de l'évaluation.

■ La structure du Volume

Cet ouvrage ne prétend pas contenir de manière exhaustive les concepts et les méthodes spécifiquement liés aux thèmes annoncés. On peut en effet facilement imaginer que les experts des politiques de l'emploi considéreront que le sujet n'a pas été suffisamment développé ou que des spécialistes de l'environnement jugeront l'analyse des impacts environnementaux trop superficielle. Toutefois, la raison d'être de ce volume tient précisément aux exigences parfois irréalistes de chacun des spécialistes des différents thèmes concernés par les programmes structurels.

Le défi pour l'évaluation thématique est d'analyser les mérites d'un programme par rapport à ses objectifs propres et aussi par rapport aux quatre priorités politiques communes à l'Union européenne et aux Etats membres. Pour des raisons de budget et de temps, on est contraint d'apporter des simplifications au sein de chaque thème. Pour cela, des concepts et des solutions spécifiques à chaque domaine d'expertise ont été sélectionnés, et un compromis a dû être trouvé entre la fiabilité et la faisabilité.

Le texte est organisé en quatre parties. Des considérations méthodologiques générales à l'ensemble des évaluations thématiques sont regroupées dans la première partie avec le souci de mettre en évidence les points communs. Soulignons que certains points constituent de simples rappels

de développements plus substantiels que l'on trouvera dans le premier et troisième Volume de la Collection MEANS. Le Volume 1 décrit en effet la démarche complète d'évaluation et le Volume 3 présente l'ensemble des outils de collecte et de traitement des informations auxquels il est fait référence plus loin.

La deuxième partie de l'ouvrage est consacrée aux principales priorités politiques : environnement, compétitivité des P.M.E., emploi et égalité des chances. Les exigences méthodologiques varient d'une priorité à l'autre, notamment en fonction de l'ancienneté du thème sur l'agenda politique européen. Ainsi, la prise en compte d'impacts environnementaux dans une évaluation repose sur une méthode adaptée à l'estimation d'impacts diffus et hétérogènes. En revanche, les impacts sur l'emploi sont par nature plus homogènes dans la mesure où il s'agit de personnes physiques et d'entreprises. Ainsi par exemple, une enquête auprès des destinataires directs est adaptée à l'étude des impacts sur l'emploi mais pas à l'étude des impacts sur l'environnement.

L'enjeu de la création et du maintien d'emploi figure depuis le début des années 80 parmi les préoccupations de l'Union européenne. Il s'est donc traduit très concrètement par de nombreuses mesures dédiées à l'emploi au sein des programmes financés par les Fonds structurels. En outre, un grand nombre de travaux conceptuels et techniques ont été conduits sur ce thème par les centres de recherche, ce qui a permis d'accumuler un savoir-faire important. Dans le cadre du programme MEANS, plusieurs ateliers et rapports ont été consacrés au thème de l'emploi. Ce Volume met l'accent sur une simplification et une sélection de solutions réalistes dans un contexte d'évaluation thématique qui ne peut prétendre à la même sophistication que l'évaluation d'une politique d'emploi proprement dite.

Un thème comme celui de la promotion de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes a donné lieu à des avancées conceptuelles importantes, par exemple, la notion d'intégration (gender mainstreaming) décrite dans l'Encadré 2.

Encadré 2 - L'intégration de l'égalité des chances : une définition

L'intégration (gender mainstreaming) correspond à la prise en compte systématique des priorités et des besoins spécifiques des femmes et des hommes dans toutes les actions et les politiques communautaires. Cela implique la prise en compte visible et active, dès l'étape de planification, des effets des interventions sur les situations particulières des femmes et des hommes pendant la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes communautaires. L'intégration suppose la sélection de mesures visant à adapter l'organisation sociale et économique pour assurer une distribution des rôles plus égalitaires entre les hommes et les femmes.

Cependant, les évaluations qui abordent ce thème sont encore peu nombreuses compte tenu de la nouveauté de cette préoccupation dans la plupart des pays. Ces évaluations thématiques sont plus souvent de type *ex ante* que *ex post*. Les exemples d'évaluation présentés sont dès lors davantage tournés vers l'analyse prospective que rétrospective. Il a donc été nécessaire, pour préparer ce chapitre, d'aller au-delà des pratiques existantes.

La troisième partie du texte traite des évaluations thématiques par domaine d'intervention. Quatre domaines ont été retenus, non pour des raisons stratégiques mais, plus prosaïquement, parce qu'ils ont fait récemment l'objet d'évaluations thématiques européennes dans le cadre des Fonds structurels. Sont examinés : la recherche-développement, les transports et les télécommunications et le tourisme. Le premier de ces secteurs est abordé de façon détaillée, les deux autres sont succinctement évoqués. Pour une vue plus complète on pourra se reporter au second Volume de la Collection qui traite de l'ensemble des secteurs d'interventions du point de vue des indicateurs de suivi et d'évaluation.

La partie IV de ce volume est centrée sur la mise en pratique des approches thématiques dans les deux situations types : l'évaluation d'un programme et l'évaluation thématique trans-programme. Pour la première situation, une procédure standard est fournie afin de structurer la mise en place des évaluations au niveau d'un programme et pour que les conclusions puissent être agrégées et synthétisées au niveau supranational. Pour la deuxième situation, les principes fondamentaux des évaluations thématiques au niveau européen sont présentés, en particulier, les problèmes organisationnels et d'utilisation propres à ce type de démarche. Enfin, cette dernière partie du Volume contient des recommandations pour renforcer la qualité des évaluations transnationales.

I

Considérations techniques relatives à l'évaluation d'impacts thématiques

L'évaluation des impacts des interventions structurelles se construit autour d'un certain nombre de tâches élémentaires mais d'une grande importance. Elles doivent être entreprises de telle sorte que l'évaluation soit centrée sur un thème, une priorité politique ou un programme dans sa totalité. Ces tâches essentielles sont notamment : la clarification des objectifs explicites et implicites, la sélection d'indicateurs, la collecte de données et l'estimation des impacts nets. Cette partie du Volume a pour objectif de présenter les concepts pertinents et les approches communes aux différents thèmes qui sont examinés dans la suite du texte et d'éviter des redondances entre les chapitres. Cette présentation n'est donc pas spécifique à un thème, elle contient des exemples tirés des sections thématiques du présent ouvrage.

■ Clarifier les objectifs explicites et implicites des interventions centrées sur un thème

La clarification des objectifs d'un programme est l'une des premières étapes d'une évaluation. Lors de l'évaluation ex ante d'un programme, il est important de clarifier non seulement ses objectifs centraux ou globaux, mais également les objectifs associés à des priorités spécifiques, telles que celles mentionnées dans le présent ouvrage. En ce qui concerne les évaluations à mi-parcours, des objectifs supplémentaires sont susceptibles d'apparaître en cours de programme et doivent être clarifiés.

Même s'il existe un objectif prioritaire unique (par exemple la promotion d'un développement durable pour l'environnement), il est probable que cet objectif ne sera atteint que si des objectifs spécifiques et intermédiaires, sont eux-mêmes atteints. Il est donc nécessaire d'établir une hiérarchie claire des objectifs et de spécifier leurs relations.

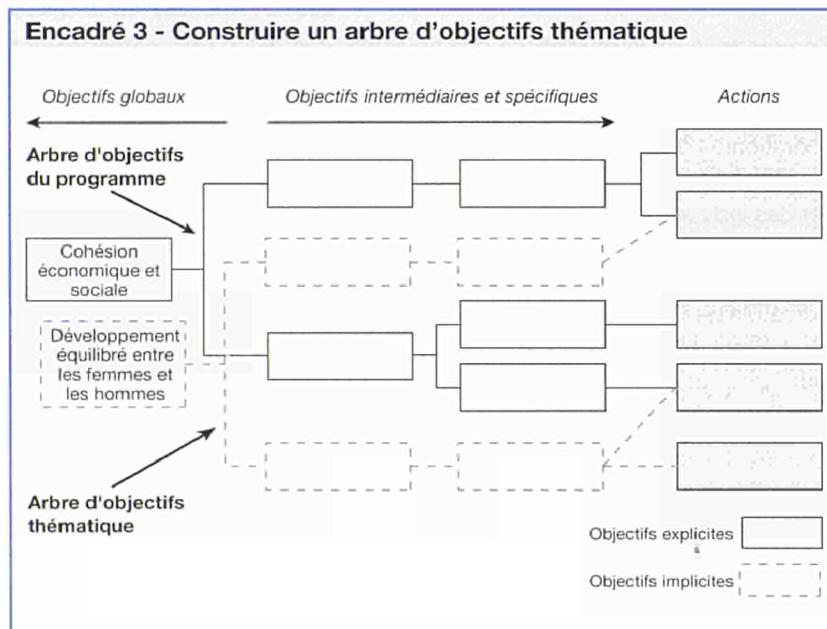
Il est possible de construire un « arbre d'objectifs » afin d'établir cette hiérarchie. Cet outil permet d'examiner la cohérence interne entre les différentes mesures d'un programme par rapport aux objectifs prioritaires généraux : à la fois verticalement, entre différents niveaux d'objectifs, et horizontalement, entre objectifs du programme sur une même « branche » de l'arbre d'objectifs. Il facilite également l'examen de la cohérence externe d'un programme avec d'autres politiques publiques. Ainsi, par exemple, une intervention structurelle en faveur des PME peut viser le développement de leur capacité d'innovation, le renforcement des réseaux et le transfert de technologie. Parallèlement, de nombreux Etats membres cherchent à créer un environnement commercial général favorable au développement des petites entreprises. Un examen de la cohérence externe peut s'intéresser plus particulièrement à la compatibilité des objectifs de ces diverses interventions européennes, nationales et régionales.

Si la hiérarchie des objectifs est généralement basée sur des documents officiels, il peut également être utile, dans le cas des évaluations thématiques, d'intégrer des objectifs implicites dans l'analyse. Un « arbre d'objectifs » construit de cette façon peut donc être considéré comme un arbre d'objectifs thématique. Bien que l'intégration d'objectifs implicites dans l'analyse permette de mieux comprendre la logique d'un programme, l'utilisation d'objectifs implicites comme critères d'évaluation exige une certaine prudence. Lorsqu'il s'agit de juger le travail d'opérateurs et de gestionnaires

de programmes, les objectifs implicites ne peuvent être utilisés qu'en relation avec les objectifs explicites d'une intervention.

Le principe de l'arbre d'objectifs thématique est illustré dans l'Encadré 3 qui met en évidence comment les actions financées par les Fonds structurels sont conçues pour atteindre un objectif global explicite, la cohésion économique et sociale. Dans le cas de la promotion de l'égalité entre hommes et femmes, les objectifs associés à cette priorité politique sont en grande partie implicites et l'arbre d'objectifs sera par conséquent plus délicat à construire.

Les objectifs généraux (à gauche du diagramme) sont clairement indiqués dans les textes officiels. Ce n'est pas souvent le cas des objectifs intermédiaires et spécifiques. Ces objectifs sont habituellement « construits » implicitement par les différents acteurs du programme et servent à orienter leurs décisions opérationnelles. La hiérarchie des objectifs implicites est présentée dans un arbre d'objectifs thématique qui permet de clarifier les relations entre les actions et les objectifs de la priorité politique et ainsi de structurer la démarche d'évaluation.



Les arbres d'objectifs des chapitres suivants sont présentés à titre d'illustration uniquement. Ils doivent être construits par l'équipe d'évaluation en consultation avec le groupe de pilotage de l'évaluation et en fonction du programme spécifique à évaluer. En outre, ces arbres d'objectifs ne sont ni exhaustifs, ni définitifs et doivent être modifiés au fil du temps pour tenir compte de l'évolution des priorités politiques et du contexte socio-économique.

Pour en savoir plus sur la clarification des objectifs à l'aide d'un arbre d'objectifs, consultez le Volume 1 de la Collection MEANS.

■ **Sélectionner des indicateurs pour les évaluations thématiques**

Le Volume 2 de la Collection MEANS est consacré aux indicateurs pour le suivi et l'évaluation des interventions des Fonds structurels. Seuls les éléments essentiels sont développés ci-après.

Afin d'évaluer les impacts associés à un thème donné, il convient de définir des indicateurs fournissant une estimation du phénomène à mesurer. Il peut être nécessaire de sélectionner plusieurs indicateurs complémentaires pour estimer un impact jugé important. Pour estimer la qualité de l'air, par exemple, il faudra utiliser un certain nombre d'indicateurs associés à différents types d'émissions atmosphériques.

Compte tenu de la multiplicité des objectifs, des différentes composantes d'un programme (axes, mesures, actions) et de la nécessité de tenir compte des priorités politiques transversales, il est difficile d'imaginer un système opérationnel d'indicateurs comprenant des indicateurs pour toutes les composantes à tous les niveaux. Il est par conséquent nécessaire de sélectionner des indicateurs qui répondent aux besoins les plus importants des gestionnaires et des responsables politiques et pouvant être collectés à un coût raisonnable. Les indicateurs retenus doivent être fiables, donner la même indication quelle que soit la personne qui les quantifie et fournir des informations à jour sur les effets mesurés. La construction d'un système d'indicateurs pour une évaluation thématique exige, avant toute chose, que les questions à évaluer soient dûment établies.

En outre, les critères d'évaluation selon lesquels une intervention sera jugée doivent être définis. Enfin, les indicateurs de contexte, qui fournissent des informations sur la situation de référence d'une intervention, et les indicateurs de programme, centrés sur les effets directs et indirects sur les destinataires d'une intervention, doivent être sélectionnés à la lumière des questions et des critères d'évaluation retenus.

L'analyse approfondie des impacts exige également de prendre en compte les facteurs exogènes, c'est à dire les paramètres socio-économiques sur lesquels le programme n'a pas d'influence et qui ont une incidence sur les effets produits. Il est par conséquent utile d'identifier l'influence spécifique des facteurs concurrents au moyen d'indicateurs appropriés.

Un système d'indicateurs est conçu pour permettre le suivi d'une intervention depuis les ressources employées lors de la mise en œuvre jusqu'aux impacts les plus éloignés dans la chaîne de causalité. Pour cela, les indicateurs fournissent des informations sur les ressources humaines et financières employées pour mettre en œuvre une intervention (indicateurs de ressources), sur les réalisations matérielles et immatérielles produites (indicateurs de réalisations) et sur les impacts subséquents sur les destinataires directs et indirects (indicateurs d'impact).

Dans la mesure où il existe différents types d'indicateurs et de concepts qui leur sont associés, il est nécessaire d'utiliser des définitions standards. (voir le Volume 2 de la Collection MEANS).

Exemple : Indicateurs de mesure des effets d'interventions visant à améliorer la qualité et les ressources en eau

Afin d'améliorer et de préserver la qualité de l'approvisionnement en eau, un programme d'investissement est prévu dans le but d'augmenter la quantité d'eaux usées traitées et de réduire les pertes d'eau dues aux fuites. Les indicateurs de réalisation sélectionnés mesurent les réalisations physiques des interventions, telles que, par exemple, les kilomètres de canalisations d'alimentation modernisés, la capacité des nouvelles stations d'épuration construites pour assurer un traitement primaire / secondaire. Un indicateur de résultat mesure par exemple le nombre de maisons individuelles ou d'entreprises raccordées à la station. Les indicateurs d'impacts mesurent notamment le volume d'eau consommé et le volume d'eau perdu correspondant aux fuites. Les indicateurs d'impact reflètent également les améliorations qualitatives et quantitatives des nappes phréatiques et la qualité des rivières. Ils mesurent, par exemple, le taux de prélèvement sur les sources, le pourcentage d'échantillons d'eaux usées conformes aux directives de la CE et le pourcentage de kilomètres de rivières surveillées subissant une pollution légère à modérée.

Il est nécessaire de tenir compte de la durée des effets, faute de quoi l'estimation serait faussée par des informations incomplètes. Cela entraînerait une sous-estimation des effets prévus qui ne se sont pas encore produits et/ou une surestimation des effets temporaires qui sont susceptibles de disparaître.

Exemple : Détermination de la durabilité des impacts sur l'emploi de mesures en faveur de la R&D.

Un projet pour améliorer la collaboration entre les PME et les organismes publics de recherche produira des effets d'emploi différents sur des durées différentes. A court terme, les effets d'emploi seront essentiellement temporaires, avec des emplois préservés ou créés pendant la mise en place du projet (conseillers, consultants, etc.). A moyen terme, le recrutement de techniciens, de chercheurs et de scientifiques participant au projet créera des emplois permanents pour les individus associés à la recherche. A plus long terme, on aura des impacts sur l'emploi au sein des PME impliquées dans les projets de recherche, lorsque les innovations créées seront commercialisées et lorsque les niveaux de production augmenteront.

Il convient de tenir compte de quatre caractéristiques de base des indicateurs lors de l'interprétation des données. Premièrement, l'information fournie peut nécessiter un traitement complémentaire, dans la mesure où elle n'est pas toujours utilisable ou communicable sous sa forme initiale. Ensuite, les changements mesurés peuvent ne pas être entièrement imputables à l'intervention évaluée et, en tout état de cause, l'analyse d'un indicateur ne suffit pas à établir des relations de cause à effet.

En outre, lorsque l'on compare des informations fournies par un indicateur, il est important que la comparaison soit pertinente (c'est à dire que la situation de référence soit la même). Enfin, les indicateurs doivent également fournir des informations sur les facteurs concurrents qui influencent l'évolution de la situation de référence (par exemple, lorsque l'on évalue l'impact d'un programme de création d'emploi sur le chômage, il faut tenir compte des changements de volume de la population active).

■ Rassembler des données sur un thème

Lorsque l'évaluation d'un thème est réalisée dans le cadre d'un programme, il est recommandé de la fonder sur une recherche documentaire et sur des données existantes (par exemple, données de suivi, enquêtes statistiques et rapports d'évaluation existants), complétées par des études de cas, des entretiens individuels et des entretiens de groupe (Voir l'approche « pas à pas » présentée dans la partie IV).

Encadré 4 - La construction d'une méthode d'évaluation et le choix d'outils pour une analyse approfondie des impacts

Lorsqu'une analyse approfondie des impacts est nécessaire, il convient de construire une méthode d'évaluation en plusieurs étapes (une « chaîne technique ») qui intègre un ensemble d'outils interdépendants pour la collecte et l'analyse des données primaires. L'approche « pas à pas » des évaluations thématiques, proposées dans le chapitre IV du présent Volume, reste fidèle au concept de « chaîne technique » mais favorise l'utilisation d'une gamme d'outils limitée qui facilite une approche « quick and dirty » de la collecte des données primaires. Les outils nécessaires à l'analyse approfondie ne sont parfois spécifiques qu'à un thème. C'est la raison pour laquelle ils sont présentés séparément dans les chapitres consacrés à chacun des thèmes spécifiques.

Le choix et l'utilisation d'outils d'évaluation dans le cadre de l'évaluation des interventions structurelles sont abordés de façon plus approfondie dans le Volume 3 de la Collection MEANS.

Le suivi et la mise en œuvre des interventions utilisent pleinement les indicateurs de ressources, de réalisations et de résultats. Ils sont quantifiés par les gestionnaires de programme et leurs services, qui effectuent les paiements et créent ou recueillent des informations sur : le nombre de réalisations et / ou le niveau de réalisation physique ; les dépenses ; la description des projets ; les rapports sur les activités des services de gestion. Plusieurs services sont en principe impliqués dans cette activité, et il est donc généralement nécessaire de centraliser ces données à l'avance, en se concentrant sur les données les plus utiles à la gestion et à l'évaluation des interventions. Pour que ces informations de base soient adaptées et complètes, la collecte des informations de suivi doit être planifiée dès le début, en tenant compte des besoins de l'évaluation.

Il n'est toutefois pas toujours possible de renseigner les indicateurs via les systèmes d'information existants. C'est en particulier le cas pour la majorité des indicateurs d'impacts à court et à moyen terme des interventions structurelles.

L'utilisation des données de séries statistiques chronologiques à des fins d'évaluation est relativement rapide et bon marché, mais présente un certain nombre d'inconvénients : le décalage inhérent à la production de données

dans le cadre des enquêtes des offices statistiques nationaux ; l'absence d'un lien direct entre un critère d'évaluation et les statistiques disponibles ; la différence entre la zone géographique couverte par une intervention et les territoires ou groupes de territoires utilisés pour compiler les statistiques. Des observatoires statistiques régionaux ont parfois été créés mais, même lorsque des statistiques sont présentées au niveau des subdivisions territoriales des Etats membres, ces subdivisions ne correspondent pas toujours avec les zones éligibles au titre des Fonds structurels. Dans ces conditions, les tendances soulignées par les statistiques ne permettent pas d'étayer des conclusions relatives aux effets d'un programme donné.

Des systèmes d'information statistique sont toutefois en cours de développement pour pallier cet inconvénient. Eurostat coordonne la collecte des données utilisées pour renseigner les indicateurs d'activité de 35 secteurs industriels dans toutes les zones éligibles pour l'aide au développement socio-économique et à la reconversion industrielle. Ces données sont disponibles pour la période 1985-1993 et seront également disponibles pour la période 1994-1999.

Les différentes sources d'information sont présentées ci-dessus avec leurs points forts et leurs points faibles (Encadré 5).

Encadré 5 - Forces et faiblesses typiques des sources d'information existantes		
	Forces	Faiblesses
Systèmes de suivi	<ul style="list-style-type: none"> • Produits à intervalles rapprochés • Relativement à jour • Généralement disponibles • Signification explicite • Relativement peu coûteux 	<ul style="list-style-type: none"> • Rapports parfois peu fiables • Rarement disponibles pour toutes les mesures/actions • Les données sur les réalisations et les résultats physiques des différentes composantes sont souvent hétérogènes • Difficilement comparables
Enquêtes statistiques permanentes	<ul style="list-style-type: none"> • Faible coût • Fiabilité • Richesse • Comparabilité • Facilité d'obtention de l'information 	<ul style="list-style-type: none"> • Souvent sans lien direct avec les critères d'évaluation • Niveau géographique pas toujours adapté • Les informations ne sont pas à jour
Autres recherches et évaluations	<ul style="list-style-type: none"> • Faible coût • Données déjà analysées 	<ul style="list-style-type: none"> • Les informations ne sont pas à jour • Souvent trop limitées pour fournir une réponse fiable et généralisable

Compte tenu de leurs forces et faiblesses respectives, ces sources d'information sont plus complémentaires qu'alternatives. Ainsi, les enquêtes statistiques permanentes fournissent des données de comparaison (exemple : évolution de l'emploi au niveau régional et national) et des indications sur l'évolution du contexte (exemple : situation économique, évolution de la population active, croissance ou déclin de certains secteurs) qui permettent d'approfondir l'analyse des impacts, voire dans certains cas, fournissent des indicateurs d'impacts pertinents à faible coût. Les évaluations et les recherches existantes, fournissent quant à elles des éléments de comparaison (effets d'interventions similaires), des éléments d'estimation des coefficients d'effets d'aubaine ou de déplacement permettant de calculer des effets nets et des hypothèses sur les façons dont les effets se produisent.

■ Estimation des impacts nets

La nécessité d'estimer l'impact net d'une intervention existe pour tous les thèmes d'évaluation. Toutefois, les indicateurs ne peuvent fournir des informations que sur l'impact brut d'une intervention (c'est-à-dire sur le changement observé dans la situation de référence et la situation des destinataires directs ou indirects). L'impact brut d'une intervention n'est pas une bonne approximation de son impact net, ce dernier devant être estimé de façon précise. La quantification des impacts bruts ne constitue donc qu'une première étape du processus d'évaluation des impacts qui sont véritablement imputables à une intervention. Bien que les facteurs qui doivent être pris en compte lors du calcul des impacts nets dépendent dans une certaine mesure du thème de l'évaluation et des indicateurs employés, la convention ci-dessous constitue une définition minimale commune :

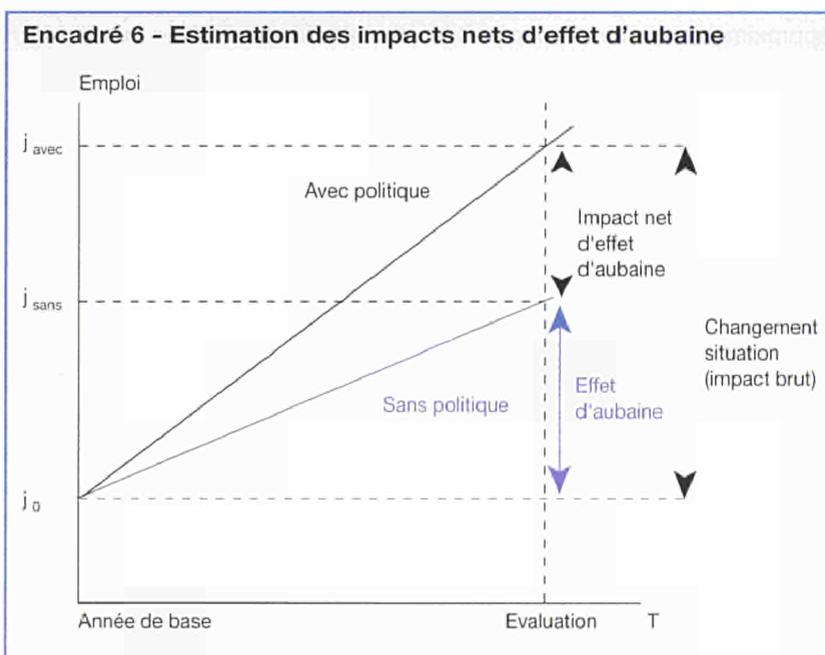
$$\text{Impacts nets} = \text{Impacts bruts} - \text{Effet d'aubaine} - \text{Effet de déplacement (substitution)*}$$

(*involontaire ou indésirable)

L'effet d'aubaine est un terme qui désigne le changement qui se serait produit même en l'absence de l'intervention publique évaluée. L'effet de déplacement ne survient que pour les interventions ciblées sur des zones géographiques. Quant à l'effet de substitution, il est à prendre en compte pour les interventions ciblées sur un groupe social donné. Soulignons que les effets de déplacement et de substitution sont soustraits des impacts bruts uniquement lorsqu'ils ne sont pas des objectifs d'une intervention (voir page suivante).

Pour apprécier l'ampleur de l'effet d'aubaine, il est nécessaire d'établir la situation contrefactuelle (ou le scénario sans intervention) qui est basée sur des projections détaillées de l'évolution probable des variables clés en l'absence de l'intervention. La reconstruction de la situation contrefactuelle est d'une importance critique pour la précision de l'évaluation des impacts des interventions structurelles. Elle constitue, toutefois, une tâche plus complexe au niveau d'un programme car il faut tenir compte de différentes interventions en interrelation. En pratique, il est très rare de pouvoir reconstruire la situation contrefactuelle avec certitude. Tout au plus, peut-on faire une estimation raisonnée et justifiée de cette situation.

L'Encadré 6 contient une illustration du principe de l'effet d'aubaine. Dans l'exemple choisi, l'évolution du nombre d'emplois pendant la période de l'intervention (de l'année de base jusqu'au moment où l'évaluation est faite) est j_{avec} moins j_0 , c'est l'impact brut sur l'emploi. Toutefois, on estime qu'au cours de cette période, en l'absence de l'intervention, le volume des emplois s'élèverait à j_{sans} . L'impact de l'intervention, après déduction de l'effet de déplacement correspond à la différence entre j_{avec} et j_{sans} .



Lorsqu'il y a effet de déplacement, les impacts sur les destinataires sont accompagnés d'effets sur des non-destinataires dans la zone du programme. Par exemple, la réduction de la pollution automobile grâce à la construction d'une nouvelle route peut entraîner un déplacement non souhaité du trafic et de la pollution automobile vers une autre zone du programme. Dans ce cas, l'effet n'est pas voulu et le déplacement doit être soustrait des impacts bruts. Par contre, si le déplacement est un impact recherché de l'intervention (par exemple, le déplacement de petites entreprises industrielles créant des nuisances sonores et atmosphériques d'une zone urbaine à forte densité de population vers un site vert), le déplacement n'est pas soustrait de l'impact brut.

Lorsque l'intervention entraîne une substitution imprévue de destinataires au détriment d'autres personnes ou groupes, l'effet doit être considéré comme négatif et soustrait des impacts bruts (par exemple, la reconversion d'employés de sexe masculin remplaçant des femmes dans les entreprises locales). Toutefois, si ces effets sont prévus ou recherchés (par exemple, l'insertion de chômeurs à long terme aux dépens de chômeurs à court terme), l'effet ne doit pas être soustrait des impacts bruts.

Il ne faut pas accorder à l'effet de déplacement la même importance qu'à l'effet d'aubaine dans la mesure où ce dernier est plus essentiel pour l'estimation de l'impact des interventions structurelles. L'effet d'aubaine est souvent d'ampleur importante et l'impact d'une intervention est par conséquent réduit d'autant. La plus ou moins grande homogénéité des impacts a des répercussions sur la façon dont l'effet d'aubaine, l'effet de déplacement et l'effet de substitution peuvent être analysés. En ce qui concerne l'emploi, les impacts sont homogènes et l'estimation de l'effet d'aubaine et de déplacement se concentre donc sur un seul critère d'évaluation : le nombre d'emplois créés ou maintenus.

En revanche, les impacts sur l'environnement sont hétérogènes (qualité de l'air, qualité de l'eau, biodiversité, etc.). Il est donc nécessaire d'analyser l'impact d'une intervention à l'aide de plusieurs indicateurs pertinents. De même, les impacts des interventions sur la compétitivité des PME (en termes d'innovations, de produits, de chiffre d'affaires, de valeur ajoutée, etc.) peuvent être estimés à l'aide d'un ensemble d'indicateurs et l'estimation de l'effet d'aubaine et du déplacement sera plus délicate.

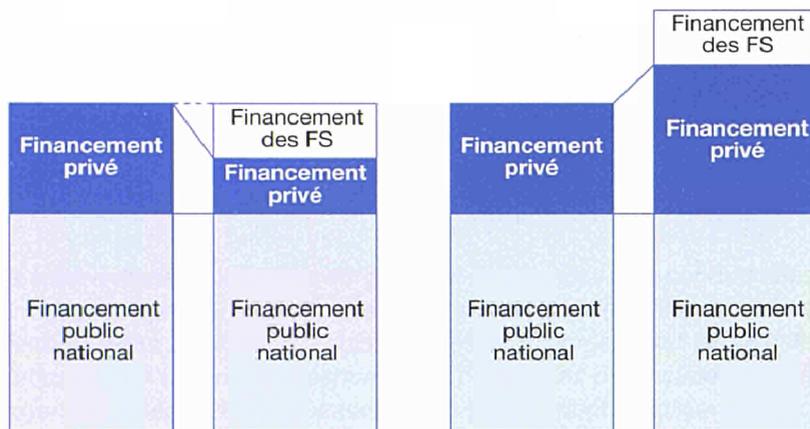
L'« effet de levier », correspond aux sommes que le secteur privé a investies comme contreparties des projets financés par les Fonds structurels (voir Encadré 7). Il s'agit donc d'un autre effet qui doit être estimé chaque fois que l'un des objectifs de l'intervention est d'encourager la participation financière du secteur privé.

Outre les effets présentés ci-dessus, il existe différents effets qui, en fonction du thème de l'évaluation, devront être pris en compte. Dans le cas, par exemple, d'interventions en faveur de l'emploi, on peut être amené à estimer « l'effet multiplicateur » de revenu (c'est à dire l'emploi créé ou maintenu indirectement par le revenu supplémentaire généré par les effets d'emploi directs d'une intervention) et « l'effet fournisseur » (c'est à dire l'emploi supplémentaire créé ou maintenu indirectement chez les fournisseurs des entreprises aidées). Ces effets multiplicateurs et fournisseurs augmentent l'impact net résultant de la formule ci-dessus.

Les impacts nets sont parfois appelés « effets additionnels », terminologie qui entraîne des confusions avec la notion « d'additionnalité » utilisée par la Commission européenne. Ce dernier concept est illustré dans l'Encadré 7 : si le principe d'additionnalité est complètement respecté, le financement des Fonds structurels s'additionne à celui du gouvernement national ; le cas contraire est représenté en haut à droite. Cette notion n'est pertinente que pour le contrôle financier au niveau national et non pour l'évaluation de programme.

Encadré 7 - Additionnalité, effets d'aubaine et de levier

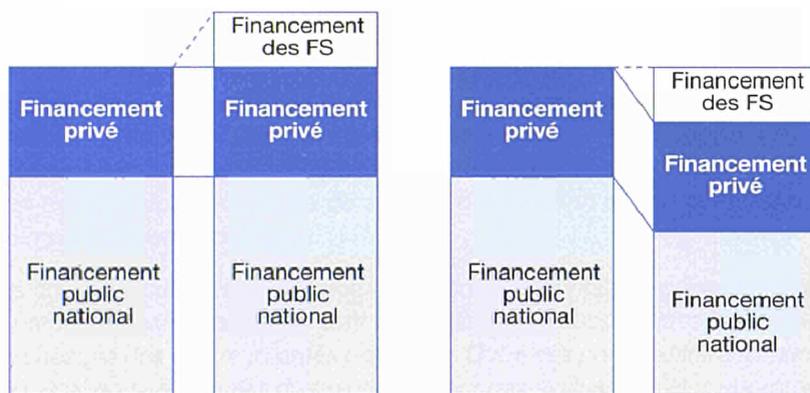
Niveau du programme



100% effet d'aubaine

Effet de levier

Niveau national



100% additionnalité

0% additionnalité



II Analyse thématique des impacts relatifs aux priorités politiques

Les interventions structurelles ont pour but de promouvoir la cohésion économique et sociale et complètent les politiques des différents Etats membres. Pour atteindre cet objectif, elles doivent respecter les priorités politiques de l'Union européenne et les principales préoccupations des citoyens européens. Il existe actuellement quatre priorités politiques spécifiques auxquelles les interventions des Fonds structurels doivent plus particulièrement répondre : la protection de l'environnement, la compétitivité des entreprises, l'emploi et l'égalité des chances entre les femmes et les hommes.

L'évaluation des priorités politiques peut se dérouler dans le cadre d'un programme ou de plusieurs programmes (évaluation thématique transrégionale ou transnationale). Dans le premier cas, l'objectif est de fournir des conclusions sur la portée des impacts des programmes sur une ou plusieurs politiques prioritaires. Dans le deuxième cas, l'évaluation est spécifiquement centrée sur un thème précis couvrant différentes régions sur différents pays. L'un des principaux objectifs de ce type d'évaluation est de détecter des exemples de bonne pratique.

Les chapitres suivants sont structurés autour des points clés présentés dans la première partie. Ces points sont examinés et développés dans le contexte de chacune des quatre priorités politiques. Outre ces points, différents outils d'évaluation susceptibles d'être utilisés pour des évaluations plus approfondies des impacts sont présentés.



Évaluer l'impact des interventions structurelles sur l'environnement

■ Pourquoi faut-il évaluer les impacts sur l'environnement ?

• Le cadre réglementaire

Le problème de l'environnement est devenu, au cours de ces trente dernières années, une préoccupation internationale qui se traduit par une plus grande prise en compte de ces questions dans la législation et les politiques publiques. En 1972, l'Union européenne a fait un premier pas avec la Déclaration de Paris sur l'environnement. L'année suivante, la Commission européenne a publié son premier Programme d'action sur l'environnement et finance depuis 1975, une recherche sur l'Évaluation de l'Impact Environnemental (EIE). En 1977, elle a entamé des travaux sur l'élaboration d'une directive relative à l'évaluation de l'impact environnemental qui a été approuvée par le Conseil en 1980 après une vaste consultation.

En 1985, la Directive 85/337/CE a rendu obligatoire l'évaluation des effets d'un large éventail de projets publics et privés, en s'appuyant sur le principe que « la meilleure politique environnementale consiste à prévenir la création de pollution ou de nuisance à la source, plutôt que de lutter contre les effets a posteriori ».

Le Traité de l'Union de 1992 a marqué une étape vers une approche plus active, en exigeant que les considérations environnementales soient intégrées dans la formulation et la mise en œuvre de toutes les politiques.

Une stratégie pour obtenir un développement durable (c'est-à-dire le développement qui satisfait les besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs) a été décrite de façon détaillée dans le Cinquième Programme d'Action sur l'Environnement, adopté par le Conseil en 1993. Ce texte prévoit que « le mot "durable" renvoie à une politique et une stratégie pour un développement économique et social sans préjudice pour l'environnement et les ressources naturelles desquelles dépendent la poursuite de l'activité humaine et du développement ».

Ainsi, les politiques de développement économique de l'Union européenne admettent de plus en plus le rapport entre développement et environnement, et reconnaissent que la cohésion de l'Union imposera de suivre une

trajectoire durable, à la fois en termes économiques et environnementaux. La réforme des Fonds structurels de 1993 prévoit de manière explicite que, dans toutes les activités bénéficiant de l'aide des Fonds, l'on tienne compte de l'impact sur l'environnement. De fait, tous les projets soumis par les Etats membres pour l'obtention de subventions dans le cadre des Objectifs 1, 2 ou 5b doivent depuis cette date inclure « une appréciation de l'état de l'environnement de la région concernée ainsi qu'une évaluation de l'impact environnemental de la stratégie et des opérations... »¹. Cette exigence a été soulignée par la création, en 1993, du Fonds de cohésion qui consacre une partie substantielle de ses ressources à des projets dont les objectifs premiers sont environnementaux. Toutefois, pour les Fonds structurels en général, l'objectif principal de nombreuses interventions n'est pas environnemental et il existe souvent une tension entre le type d'activités qui est considéré comme nécessaire à la promotion du développement économique, et les préoccupations environnementales.

• La relation entre l'environnement et la cohésion

Il n'existe évidemment pas de corrélation immédiate ou automatique entre le niveau de développement économique d'une région et l'état de son environnement. Les régions économiquement développées, comme les régions sous-développées, peuvent avoir un environnement sain ou connaître de graves problèmes d'environnement. Par le passé, on a souvent considéré que le contrôle de l'impact sur l'environnement occasionnait des coûts, et avait donc inévitablement un effet contraignant sur le développement économique. Aujourd'hui, il est de plus en plus largement reconnu que la protection et / ou l'amélioration de l'environnement et le développement de l'économie sont non seulement interdépendants à long terme, mais offrent en outre des possibilités d'activités complémentaires significatives plus immédiates.

Les stratégies de forte croissance et de faible protection de l'environnement ne peuvent être maintenues sur le moyen et long terme. Elles doivent donc être identifiées et remplacées par des stratégies orientées vers la durabilité. En outre, les stratégies de développement économique peuvent tirer parti de l'effet attractif sur l'investissement que représente un environnement de qualité et utiliser les activités associées à l'amélioration de l'environnement comme moyen d'impulser une croissance économique. Une réponse à des problèmes environnementaux, même très spécifiques, peut à la fois

1. Réglementation du Conseil n° 2081/93, partie III

apporter des opportunités d'emploi à court et à moyen terme et alimenter des stratégies de développement économique plus diversifiées.

Le développement « d'éco-industries » constitue peut-être l'exemple le plus évident de la complémentarité de la protection de l'environnement et du développement économique. Ces industries ont été développées afin de répondre à la demande croissante des consommateurs pour des produits qui respectent l'environnement. Elles résultent également du développement des contrôles de pollution et de la prise de conscience générale de l'importance de l'impact de l'activité humaine sur l'environnement.

• **Le besoin d'évaluation**

Dans la mesure où la cohésion ne peut être atteinte qu'à travers une activité durable à la fois en termes économiques et environnementaux, le suivi et l'évaluation doivent systématiquement en tenir compte. La Commission est en effet désormais tenue de respecter les préoccupations environnementales dans la conception, le suivi et l'évaluation des interventions structurelles.

En ce qui concerne les interventions structurelles dans les régions moins développées et dans les zones rurales, un nombre non négligeable de mesures ont des objectifs environnementaux clairs. Les répercussions sur l'environnement des réalisations financières dans ces zones sont relativement directes, même si la mesure des effets réels de ces activités s'avère techniquement difficile. Dans les autres régions, les conséquences sur l'environnement des activités aidées sont souvent plus diffuses et plus difficiles à évaluer.

Les techniques d'évaluation de l'impact environnemental sont devenues de plus en plus sophistiquées au cours des dernières décennies. Toutefois, elles sont pour la plupart limitées à la mise en œuvre de projections ex ante d'impacts dans une perspective d'aide au choix entre différentes politiques et projets possibles. De fait, l'évaluation ex ante des impacts sur l'environnement est prise en compte de manière de plus en plus significative et systématique dans la formulation et la planification des interventions structurelles. En revanche, l'évaluation des impacts réels de ces interventions (considérées individuellement ou globalement) est encore peu développée.

Quoi qu'il en soit, la Commission doit veiller à ce que des méthodes soient disponibles pour évaluer l'impact réel sur l'environnement de l'ensemble des activités souvent hétérogènes soutenues par les Fonds structurels et ce pour trois raisons principales :

- premièrement, il faut mesurer le degré de réussite des efforts de promotion de la cohésion que l'on a obtenu dans l'esprit du développement durable. Pour ce faire, des indications sur l'impact environnemental des politiques structurelles dans leur ensemble doivent être recueillies.
- deuxièmement, il convient de vérifier que les priorités environnementales, définies dans les programmes cofinancés, ont effectivement été respectées ;
- enfin, concernant les projets individuels, les critères de sélection en rapport avec l'environnement doivent être validés en comparant les impacts escomptés avec les résultats réels.

Les politiques structurelles de l'UE sont mises en œuvre par l'intermédiaire de programmes complexes et hétérogènes. Dans la mesure où il est nécessaire d'apprécier l'impact global de ces politiques, il convient d'évaluer non seulement l'ensemble des conséquences sur l'environnement des projets dotés d'objectifs environnementaux explicites, mais aussi les implications environnementales des projets et des politiques socio-économiques, qui n'ont pas d'objectif environnemental explicite ou ne présentent pas d'impact direct sur l'environnement.

Malheureusement, les méthodologies pour l'évaluation de l'impact sur l'environnement sont appropriées pour des projets spécifiques, mais peu adaptées à des programmes ou à des politiques de plus grande envergure. Il est vrai qu'au cours des dernières années, l'approche dite « Evaluation Environnementale Stratégique » (EES) a été développée pour l'évaluation de l'impact de politiques plus globales. Il apparaît toutefois que cette approche n'est pas encore tout à fait au point techniquement et s'avère plus appropriée dans le cadre d'une évaluation ex ante que pour des évaluations à mi-parcours ou ex post.

Au vu de ce que nous venons de dire, le présent chapitre s'intéresse plus particulièrement aux techniques qui semblent, sous une forme à la fois simplifiée et opérationnelle, adaptées à l'un ou l'autre des types d'évaluation.

■ Définir ce qu'il faut évaluer

● L'environnement et ses influences

Le concept d'environnement couvre un large éventail de sujets aux interrelations complexes. Il est par conséquent important d'identifier clairement les caractéristiques principales de l'environnement et les mécanismes les plus fondamentaux qui le constituent.

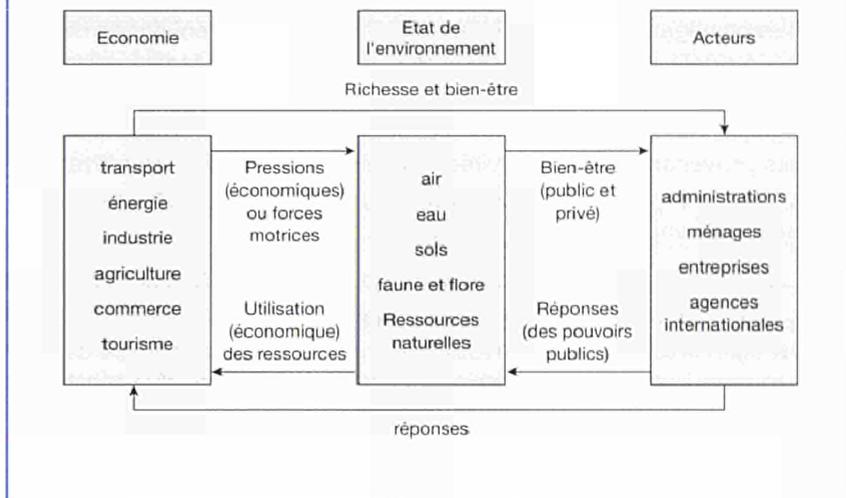
On peut considérer que les ressources naturelles sont simplement un ensemble de ressources consommables. Cette consommation a bien entendu un impact sur l'environnement et peut entraîner des modifications dramatiques de l'écosystème, modifications qui peuvent être jugées positives ou négatives. En fait, l'intervention humaine sur l'environnement va toujours au-delà de la simple consommation de ressources naturelles. Elle entraîne la construction d'infrastructures et d'habitations, l'utilisation d'énergie, le transport de personnes et de biens, ainsi que la production de déchets provenant de ces activités, qui sont autant d'éléments ayant un impact sur l'environnement. Tous sont imbriqués et les changements qui s'opèrent peuvent être négatifs mais parfois positifs.

Exemple : Les effets de l'activité agricole sur l'environnement

L'activité agricole est très diversifiée aussi bien en termes de production que de techniques utilisées. L'utilisation de l'agriculture intensive peut avoir des effets négatifs sur l'environnement. Elle peut, par exemple, entraîner une détérioration de la qualité du sol, de l'eau et de l'air, ainsi que la disparition d'habitats et la réduction de la biodiversité. Mais l'activité agricole peut également avoir des effets positifs lorsqu'elle utilise des cultures qui absorbent le gaz carbonique, et peut contribuer, grâce à une bonne gestion des terres, à la conservation et à l'amélioration de la biodiversité et du paysage ainsi qu'à la prévention des crues et des glissements de terrain.

Les déterminants de base de l'évolution de l'environnement sont exposés schématiquement dans une adaptation du cadre « Driving Force-State-Response » (« Force Motrice-Etat-Réponse ») (DF-S-R) (voir Encadré 8). Ce modèle représente l'environnement comme étant composé essentiellement d'éléments non humains évoluant en interaction pour former des écosystèmes complexes et à l'équilibre délicat. C'est l'un des nombreux modèles qui ont été élaborés pour expliquer les déterminants du changement environnemental (d'autres exemples plus récents comprennent le modèle Force Motrice-Etat-Impact-Réponse) de l'Agence Européenne de l'Environnement et le cadre DF-S-R adapté par l'OCDE pour inclure les liens agri-environnementaux et l'agriculture durable.

Encadré 8 - Adaptation du modèle de développement durable Force Motrice-Etat-Réponse



Department of the Environment. (1993), Environmental Appraisal of Development Plans, A good practice guide, London: HMSO.

L'environnement peut être défini de manière large comme l'ensemble des éléments naturels qui entourent un individu (homme, animal ou végétal). Dans le modèle ci-dessus, cet ensemble d'éléments naturels comprend l'air, l'eau, la terre, la faune et la flore et les ressources naturelles. Les changements environnementaux dans le contexte du développement de secteurs économiques spécifiques sont identifiés plus précisément sous la forme :

- des Forces Motrices qui peuvent être définies comme les éléments provoquant des changements (aussi bien positifs que négatifs) de l'état de l'environnement. Elles comprennent les processus et les facteurs environnementaux naturels, les données biophysiques et les pressions socio-économiques ;
- des changements précis d'états de l'environnement qui traduisent les changements intervenus et qui peuvent être attribués à ces Forces ;
- des réponses en termes de politiques et de comportement qui sont apportées suite à ces changements de l'état de l'environnement.

Ce cadre permet d'examiner les problèmes de façon claire et systématique, favorisant ainsi une appréhension équilibrée des considérations environnementales, économiques et politiques. Par contre, il ne permet pas le rappor-

chement final des différents types de critères alors que ce rapprochement est crucial en matière de développement durable à cause des tensions qui existent entre l'activité économique et les préoccupations environnementales. Le concept même de développement durable est basé sur le principe que la croissance économique ne devrait pas entraîner de coût inacceptable pour l'environnement. Mais il est souvent difficile de définir des critères qui permettent de formuler des jugements qui soient valables à la fois en termes économiques et environnementaux.

• **Les impacts environnementaux induits par la réalisation d'objectifs non environnementaux**

Le cadre précédent est un outil intéressant de conceptualisation des déterminants des changements environnementaux. Cependant, construit sur la base d'une chaîne de causalité circulaire, son utilisation est limitée pour évaluer les impacts des interventions structurelles sur l'environnement. Une approche plus adaptée consiste à construire une typologie des impacts environnementaux qui associent des préoccupations socio-économiques et environnementales.

Une telle typologie construite en vue d'intégrer l'ensemble des problématiques de l'Union européenne comprend les six catégories suivantes :

- Qualité de l'eau et ressources en eau ;
- Atmosphère et polluants atmosphériques ;
- Gestion de l'environnement et innovation des entreprises ;
- Utilisation des terres et paysages ;
- Faune et flore ;
- Comportement environnemental des individus.

Les catégories de cette typologie ne s'excluent pas mutuellement. Ainsi, par exemple, une action ayant pour but de développer les transports en commun, peut avoir un impact direct sur le « comportement environnemental des individus » et un impact direct sur « l'atmosphère et les polluants atmosphériques ». En effet, elle réduit l'utilisation des véhicules privés et, par conséquent, les émissions de gaz d'échappement ainsi que la consommation des ressources énergétiques non-renouvelables. De même, les impacts entrant dans la catégorie « gestion de l'environnement et innovation des entreprises » auront tendance à être en amont d'impacts entrant dans d'autres catégories. Il est toutefois peu probable que tous ces niveaux d'impact puissent être suivis avec précision. Ce type d'approche permet de

déterminer l'impact le plus direct tout en laissant ouvertes des possibilités d'identifier les impacts indirects. Cette approche permet également d'analyser et de travailler séparément sur des thèmes spécifiques.

L'Encadré 9 donne les exemples d'effets (impacts et résultats) qui ont servi à construire cette typologie des impacts.

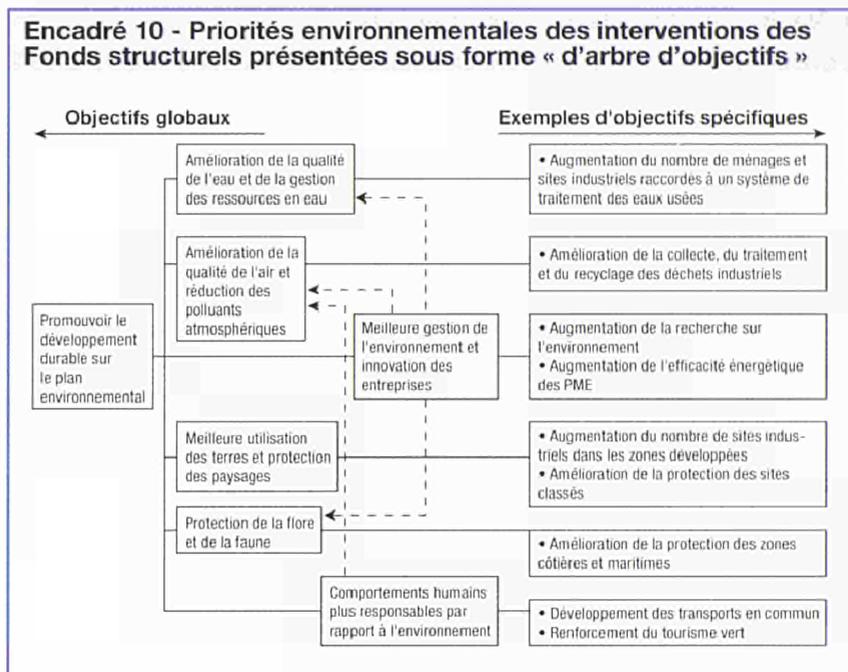
Encadré 9 - Typologie détaillée des impacts des interventions structurelles sur l'environnement	
Catégories d'impact	Exemples d'impacts et de résultats
Qualité de l'eau et ressources en eau	<ul style="list-style-type: none"> • proportion accrue des déchets industriels et toxiques traités • proportion accrue de la population raccordée à des installations de traitement des eaux usées • baisse de l'utilisation de nitrates dans l'agriculture • amélioration de la qualité des eaux souterraines, des rivières et des eaux marines • réduction des fuites des eaux traitées au niveau des conduites d'eau • augmentation du traitement des eaux usées
Atmosphère et polluants atmosphériques	<ul style="list-style-type: none"> • amélioration de la collecte, du traitement et du recyclage des déchets industriels solides • accroissement de la réutilisation, de la collecte et du recyclage des déchets urbains • réduction en nombre et en taille des dépôts d'ordures et baisse de la pollution des eaux souterraines • réduction des émissions industrielles de CO₂, d'oxydes de soufre et de nitrogène et d'hydrocarbures
Gestion de l'environnement et innovation des entreprises	<ul style="list-style-type: none"> • nouveaux brevets dans les technologies liées à l'environnement • nouvelles entreprises spécialisées dans les produits et les services liés à l'environnement • accroissement de l'investissement dans les « technologies propres »
Utilisation des terres et paysages	<ul style="list-style-type: none"> • traitement et récupération de friches industrielles et de zones urbaines à l'abandon • accroissement du nombre de zones classées et protégées • aires naturelles protégées interdites au développement industriel et aux projets de développement • protection des zones et des monuments historiques et ayant un intérêt architectural
Flore et faune	<ul style="list-style-type: none"> • diminution de l'utilisation de pesticides et d'herbicides • maintien de la biodiversité • nettoyage des zones côtières, des plages et des rivières • amélioration de la gestion des zones boisées et des ressources
Comportement environnemental des individus	<ul style="list-style-type: none"> • accroissement de la proportion des banlieusards qui utilisent les transports en commun • augmentation de la proportion des touristes hors saison • diminution de l'utilisation des véhicules individuels

• **Clarifier les objectifs environnementaux**

L'évaluation de l'impact environnemental des interventions structurelles a pour objet d'obtenir une mesure des effets d'un ensemble d'activités qui sont toutes conçues pour favoriser la cohésion économique et sociale, mais dont certaines seulement comportent des objectifs environnementaux. Lorsque des objectifs environnementaux sont explicitement intégrés à une intervention, celle-ci est évidemment conçue pour avoir un impact positif sur l'environnement. Toutefois, les impacts des autres interventions sur l'environnement peuvent être positifs ou négatifs. Aussi, une évaluation complète de l'impact sur l'environnement doit prendre en compte la totalité de ces effets.

Les objectifs de chaque composante d'un programme et les rapports entre les différents niveaux d'un programme sont rarement articulés aussi clairement et aussi explicitement qu'on pourrait l'espérer. En outre, comme les répercussions de certaines interventions sur l'environnement sont souvent confuses, il est habituellement conseillé de commencer par clarifier les objectifs. L'approche proposée dans la 1^{ère} partie du Volume pour la clarification des objectifs des interventions des Fonds structurels consiste à construire un « arbre d'objectifs ».

A titre d'exemple, la typologie des impacts potentiels a été intégrée dans un « arbre d'objectifs » spécifique aux impacts environnementaux des interventions structurelles (voir Encadré 10). L'objectif global du programme, qui est de favoriser un développement durable d'un point de vue environnemental, est lié, via des objectifs intermédiaires, à des exemples d'objectifs spécifiques relatifs à des mesures éventuelles d'un programme et à d'autres interventions. Les liens entre les objectifs intermédiaires sont indiqués en fonction de leur position relative et de leurs relations entre eux. Cet arbre est principalement basé sur des objectifs environnementaux supposés explicites dans la mesure où les objectifs implicites d'un programme sont seulement révélés par des entretiens avec les décideurs et les gestionnaires du programme.



L'arbre d'objectifs facilite l'identification précise des objectifs environnementaux d'un programme, la clarification des relations et des priorités internes ainsi qu'un meilleur jugement à la fois de la cohérence interne des éléments d'un programme en relation avec l'environnement et de leur cohérence externe avec d'autres politiques publiques.

• Effets nets et bruts sur l'environnement

L'environnement est soumis à une combinaison complexe de pressions provenant de l'activité économique et des effets du comportement individuel et collectif, ainsi que des effets d'un éventail d'interventions de politiques publiques. Ainsi, un impact environnemental observé n'est pas entièrement attribuable à une intervention. Il est donc important d'en déterminer l'effet d'aubaine, afin de pouvoir évaluer ses effets nets. Dans ce contexte, l'effet d'aubaine est le changement environnemental qui peut être conforme aux objectifs environnementaux poursuivis mais qui se serait produit même en l'absence de l'intervention.

L'effet de déplacement fait référence dans ce contexte au déplacement géographique d'impacts environnementaux négatifs plutôt qu'à leur diminution. Le déplacement est devenu un sujet de préoccupation en matière d'environnement, avec, par exemple, des pratiques consistant à « délocaliser » des activités produisant des déchets toxiques et radioactifs vers d'autres sites qui ne sont pas mieux équipés pour prendre en charge de telles substances mais qui sont moins contrôlés.

Exemple : Calcul de l'effet net d'une rocade sur l'environnement

La construction d'une rocade a entraîné une importante réduction du trafic dans le centre d'une ville. Après achèvement du projet, on a enregistré une baisse d'environ 20% des émissions de gaz d'échappement. Ce chiffre représente l'impact brut de l'intervention. Or, dans la même période, l'accroissement dans le reste du pays de l'utilisation des véhicules privés a conduit à une augmentation de 5% des gaz d'échappement (situation contrefactuelle). Cependant, bien que la rocade ait eu un effet environnemental positif évident, un certain nombre de zones résidentielles de banlieue, situées à proximité de la rocade, ont subi une augmentation du trafic car les automobilistes ont modifié leurs trajets habituels pour tirer parti de cette nouvelle configuration. L'augmentation des gaz d'échappements qui en résulte et qui correspond à l'effet de déplacement de l'intervention a été estimée à 10%. Pour passer de l'effet brut de l'intervention à son effet net, il faut enlever l'effet d'aubaine (situation contrefactuelle - situation de base) et l'effet de déplacement.

Il est également important de vérifier qu'aucune des mesures contenues dans un programme ne conduira à dupliquer des politiques régionales déjà en place. En admettant que des mécanismes d'aide aux projets de R&D accroissent la R&D sur l'environnement, l'impact positif sur l'environnement d'une mesure d'aide à la R&D d'un programme pourrait ne pas être entièrement attribuable à cette mesure. Une partie de cet impact devrait être par conséquent soustraite de l'impact brut.

■ Exemples d'impacts par domaine d'intervention

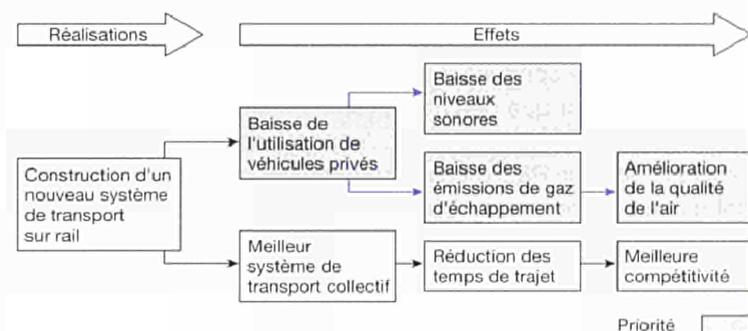
Trois grands types d'interventions sont généralement pris en charge par les Fonds structurels : la fourniture d'infrastructures de base ; l'aide à l'environnement productif et le développement des ressources humaines. Chacun de ces types d'interventions peut avoir des impacts sur l'environnement, comme l'illustrent les trois exemples ci-dessous.

• **Les impacts potentiels de la fourniture en infrastructures de base**

La prise en charge de la fourniture d'infrastructures de base a généralement pour but de favoriser indirectement la cohésion en allégeant certaines contraintes spécifiques qui pèsent sur l'activité économique (par exemple en fournissant une eau de bonne qualité conforme à des procédés de production spécifiques) ou en réduisant les coûts de production (par exemple en améliorant le réseau routier). Que les projets d'infrastructure aient ou non des objectifs environnementaux explicites, ils ont des impacts significatifs sur l'environnement, et l'évaluation de l'impact économique d'un projet de ce type doit être complétée par une évaluation de son impact environnemental permettant d'apprécier la durabilité du développement induit.

Exemple : Programmes pour un système de rail léger au Royaume-Uni

Le South Yorkshire Supertram et le Midland Metro ont été financés dans le cadre de l'Objectif 2 au Royaume-Uni. Ces deux projets devraient entraîner la création de nouveaux emplois, non seulement dans la construction et le fonctionnement des nouvelles infrastructures, mais également en raison de la plus grande compétitivité de la région compte tenu de ses meilleures liaisons avec les grands axes de transport et de la réduction des temps de déplacement. Ces deux projets devraient également générer une baisse de la pollution sonore et atmosphérique et une augmentation de l'investissement immobilier résidentiel et commercial ainsi qu'une augmentation de la valeur de celui-ci.



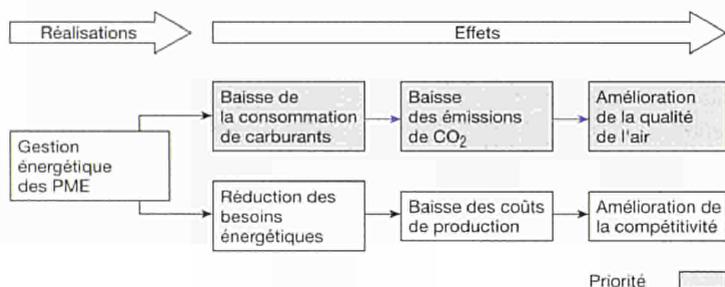
• **L'environnement productif**

Différents types d'aides à l'investissement productif constituent traditionnellement une composante majeure de la plupart des stratégies de développement régional. Ces aides soutiennent le développement d'une plus grande

capacité de production, d'une plus grande productivité et d'autres types d'aide directe aux entreprises (par exemple en termes de marketing, de R&D ou de pratiques de gestion spécifiquement respectueuses de l'environnement). Il peut aussi s'agir d'aides indirectes favorisant des activités complémentaires et pouvant inclure des services environnementaux. L'impact sur l'environnement de ce type d'intervention peut être positif ou négatif selon la nature de l'activité subventionnée.

Exemple : Audits et conseils en matière d'énergie auprès des PME (Royaume-Uni)

Afin d'améliorer la compétitivité des PME de la région de Knowsley, à Liverpool, le projet Powersave a commissionné des experts de la compagnie d'électricité locale pour visiter les entreprises, évaluer leur rendement énergétique et proposer des plans d'amélioration. La mise en œuvre de ces plans a été cofinancée à part égale par le FEDER et la compagnie d'électricité. Pour un investissement total de 3.7 MECU, on est parvenu à des réductions de coûts de plus d'1 MECU par an et à une diminution significative des émissions de CO₂.



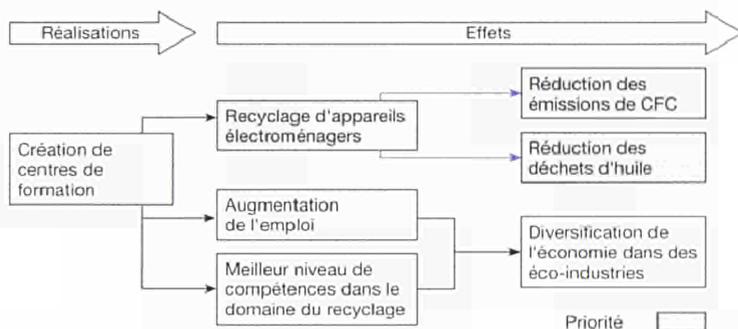
• Les interventions dans le domaine des ressources humaines

Les interventions d'aide au développement des ressources humaines ont pour but de renforcer et d'améliorer les compétences et les aptitudes des personnes actives afin d'augmenter leur employabilité. L'objectif est également de rendre plus compétitive l'économie locale dans laquelle ils travaillent grâce à de meilleurs niveaux d'adaptabilité et de productivité. Dans la mesure où ces interventions augmentent soit la sensibilisation à l'environnement des destinataires soit leur capacité à s'engager dans des activités qui ne sont pas préjudiciables pour l'environnement voire qui ont un impact positif sur l'environnement, elles augmentent le potentiel de durabilité du développement induit. La probabilité que l'activité soutenue ait un impact

positif sur l'environnement est bien évidemment plus élevée si le développement des ressources humaines lui-même, ou l'emploi pour lequel ses destinataires ont été formés, ont un objectif environnemental.

Exemple : Le développement d'activités de recyclage en Allemagne

Une société de Geissen (Allemagne), destinataire d'une aide des Fonds structurels, avait pour objectif de fournir au niveau local des emplois et des qualifications pour les chômeurs, une formation aux employés ainsi que des services ayant un impact positif sur l'environnement. La société a été créée en 1988. En 1996, elle employait 370 personnes, en formait 150 et avait recyclé des milliers d'appareils électroménagers (réfrigérateurs, lave-linge et sèche-linge). Le travail de recyclage de cette société a également généré une réduction significative des émissions de CFC et des rejets d'huile.



Il est généralement difficile de prévoir si le développement économique sera accompagné de retombées environnementales positives et, par conséquent, s'il sera durable à long terme. Il convient toutefois de garder présent à l'esprit qu'un projet qui a des effets négatifs sur l'environnement n'implique pas nécessairement un développement économique non durable. Des mesures d'atténuation peuvent être introduites pour éviter, réduire ou pallier l'impact environnemental négatif d'une intervention. Ces mesures peuvent réussir à stopper la détérioration de l'environnement, voire conduire à une nette amélioration, permettant ainsi un développement durable.

■ Définir et sélectionner des indicateurs

• L'utilité et les limites des indicateurs

Le Volume 2 de la Collection MEANS est consacré aux indicateurs de suivi et d'évaluation des interventions des Fonds structurels. Ce Volume consacre, en particulier, une section aux indicateurs sur l'environnement.

Les impacts globaux sur l'environnement des politiques structurelles de l'U.E résultent d'un très grand nombre de types d'activités qui se situent elles-mêmes dans un ensemble de contextes locaux variés du point de vue environnemental. Pour obtenir une vue d'ensemble précise de la nature et de l'ampleur des impacts, il est nécessaire de se doter d'informations reflétant les aspects les plus importants du changement de l'environnement. Pour pouvoir suivre les changements de l'environnement, les indicateurs doivent montrer quelle en est l'évolution en incorporant une description de la situation à un moment précis (valeur au point zéro) qui permet par la suite de mesurer, grâce au suivi, les changements intervenus. Pour ce faire, il est nécessaire de sélectionner et de définir un nombre d'indicateurs suffisamment limité pour pouvoir être renseignés et donc centrés sur les questions les plus pertinentes, tout en étant suffisamment large pour refléter les développements les plus significatifs. Par exemple, il est probable que les niveaux globaux de pollution atmosphérique ou aquatique ne peuvent pas être influencés de manière notable par des projets individuels, même relativement importants. Dans ce cas, une simple mesure de la réduction des émissions de polluants, émis par des sources précises et connues de contamination (industries spécifiques, points d'émission importants), sera probablement plus utile. Par contre, pour des sources diffuses telles que celles de certains secteurs de production (par exemple le niveau d'utilisation d'engrais artificiels) ou celles provenant des habitudes et des comportements individuels (par exemple les niveaux d'utilisation des véhicules privés), une estimation des réductions attendues de ces émissions pourrait suffire.

- **Les efforts récents en matière de développement d'indicateurs de développement durable**

Des efforts considérables ont été faits depuis 1992, notamment par les Nations Unies, l'OCDE et Eurostat, pour développer des indicateurs dits de « développement durable ». La Commission des Nations Unies pour le développement durable, a produit un cadre méthodologique pour la définition, la collecte et l'interprétation de 132 indicateurs. Ces indicateurs sont construits dans le cadre de référence Force Motrice-Etat-Réponse (décrit plus haut) pour quatre catégories de données : données économiques, sociales, environnementales et institutionnelles. EUROSTAT publie des informations sur l'environnement (qui, pour un certain nombre d'entre elles, ont été préparées conjointement par l'OCDE) et propose deux bases de

données en ligne (New Cronos et Envstat). Eurostat est également impliqué dans un projet sur « les indices de pression » (ou Forces Motrices) dont le but est à la fois d'établir un cadre de référence pour mesurer l'impact de l'activité économique sur l'environnement et, pour ce faire, de construire des indicateurs de base. Enfin, l'Agence Européenne pour l'Environnement a été créée pour fournir des informations relatives à l'état de l'environnement, y compris un rapport triennal sur l'environnement en Europe, dont le premier a été publié en 1995.

La Commission européenne travaille également sur les indicateurs pour l'environnement, notamment sur la construction d'un « Système européen d'indices de pression sur l'environnement ». Ces indicateurs permettent de décrire l'évolution des tendances pour dix domaines politiques clés. Lorsque ces séries de données seront établies, elles pourront être pondérées et combinées avec des indices, pour donner des informations plus utilisables et mieux adaptées aux besoins particuliers de chaque politique. Ces indices sont essentiellement des approximations de mesures plus directes de l'impact des politiques, moins faciles à établir. Par exemple, dans le cas de la déforestation, un indice idéal ne serait pas un simple indicateur du taux de déforestation, mais associerait cet indicateur avec un indicateur des incitations au défrichage des forêts. De même, un indice utile ne se limiterait pas à comptabiliser les quantités d'herbicides utilisées chaque année, et refléterait plus directement le problème.

Il est toutefois possible de construire des indicateurs ad hoc au niveau régional pour évaluer les impacts sur l'environnement, comme le prouve l'exemple suivant.

Exemple : L'utilisation d'indicateurs « ad hoc » (France)

L'évaluation du programme d'aide au développement des zones rurales, dans le cadre de l'objectif 5b, en Bourgogne, exigeait la construction d'indicateurs d'impact environnemental au niveau régional. Le pourcentage de haies détruites a été utilisé comme indicateur d'impact sur l'environnement pour les opérations de remembrement. En outre, cette mesure a été affinée en définissant différentes qualités de haies détruites. Dans le secteur des travaux publics, les impacts ont été mesurés en fonction du nombre de nouveaux bénéficiaires d'installation de traitement des eaux et en termes d'augmentation du nombre équivalent d'habitants ayant accès aux installations. L'impact des projets de gestion des ordures a été mesuré par l'augmentation en tonnes/mois des ordures collectées en décharges et l'augmentation en tonnes/mois des ordures ayant fait l'objet d'une collecte sélective.

• **Sélectionner des indicateurs pour un programme donné**

Les indicateurs ne sont utiles que s'ils reflètent les changements à évaluer. Dans une certaine mesure, la nature de ces changements est parfois évidente. Une certaine réflexion est toutefois nécessaire pour veiller à ce qu'ils soient identifiés et interprétés de façon adéquate. Que les indicateurs de l'impact environnemental obtenus soient en rapport avec l'état de l'environnement ou avec les changements des forces agissant sur l'environnement, les évaluateurs doivent être conscients de la variété des impacts potentiels sur l'environnement.

Ces impacts peuvent être, soit les conséquences directes d'une activité soutenue (par ex. les dommages occasionnés par la construction d'une infrastructure importante, telle qu'une autoroute), soit les conséquences indirectes de ces mêmes actions, (la création d'un parc naturel peut avoir un impact direct positif sur l'environnement, mais a finalement des impacts négatifs, en raison du comportement des visiteurs se rendant sur le site et utilisant le parc). Les impacts sur l'environnement peuvent être de plus ou moins long terme. Ils peuvent être temporaires ou cumulatifs. Il est important de s'assurer que les différents types d'impacts sur l'environnement auxquels il est fait référence ci-dessus soient pris en compte dans toute évaluation.

Au cours de ces dernières années, les indicateurs de l'état de l'environnement sont devenus de plus en plus sophistiqués. En voici quelques exemples :

- un indice de l'évapotranspiration fournit une indication relative à l'état et au caractère de la végétation dans une région donnée ;
- un indice de l'utilisation totale de la production primaire nette d'une région fournit une indication relative au degré d'exploitation de sa végétation.

En pratique, l'utilisation de tels indicateurs pour l'évaluation des opérations diverses et fragmentaires cofinancées par les Fonds structurels reste presque inconcevable. En outre, la capacité de ce type d'indicateurs à refléter l'état de l'environnement est largement due à leur indépendance vis-à-vis d'influences individuelles. Dans le cas des interventions des Fonds structurels, ce type d'indicateur est trop général et les impacts des projets soutenus ne pourraient pas être clairement identifiés. Pour cette raison, une approche « bottom-up » est plus appropriée pour sélectionner les indicateurs d'évaluation des impacts environnementaux des programmes structurels. Cette approche consiste à établir un système d'indicateurs qui permette de suivre les impacts des interventions du niveau microéconomique au niveau macroéconomique.

Ces évaluations cherchent à répondre à deux types de questions fondamentalement différentes et qui exigent l'utilisation d'informations de différente nature. Pour ce qui concerne les composantes d'un programme environnemental, la question portera bien évidemment sur l'atteinte des objectifs explicites. Concernant toutes les autres interventions, la question peut être formulée ainsi : quel est l'impact environnemental potentiel au niveau du programme donné (ou d'un ensemble homogène de programmes dans un Etat membre particulier) ?

Il est souvent difficile d'attribuer avec certitude à des projets spécifiques, des modifications spécifiques de l'état de l'environnement. Il faut donc émettre des hypothèses raisonnables sur l'impact probable d'une activité sur la base d'informations qui ne reflètent pas avec précision l'état de l'environnement. Dans certains cas, cela est parfaitement satisfaisant (notamment dans le cas de réductions de sources précises et connues de pollution de l'air ou de l'eau). Toutefois, plus la relation entre les impacts des interventions et leur impact sur l'état de l'environnement est indirecte, plus il est difficile de développer une mesure de l'impact convaincante (exemple : des mesures de formation des ressources humaines pour l'acquisition de compétences environnementales).

Ce problème est moins gênant que l'on pourrait s'y attendre car les objectifs environnementaux d'une intervention structurelle sont souvent exprimés en termes de changement des pressions sur l'environnement. Ces objectifs intègrent donc des hypothèses sur les relations entre ces causes et l'état de l'environnement. En supposant ces hypothèses valides, il est possible de centrer l'évaluation de l'impact environnemental du programme sur l'analyse des « Forces Motrices » concernées.

Lorsque l'on évalue l'impact sur l'environnement à un niveau multi-programme/politique, il est nécessaire de faire référence systématiquement à des séries de données sur des variables d'état, même s'il est impossible d'établir un lien direct entre ces séries de données et l'impact réel des interventions.

A titre d'exemple, un système d'indicateurs qui pourrait être utilisé pour rechercher les impacts, à la fois sur le plan environnemental et socio-économique, provoqués par la construction d'une station d'épuration, est présentée dans l'Encadré 11.

Encadré 11 - Exemple d'un système d'indicateurs pour la construction de stations d'épuration		
	Indicateurs de programme (concernant l'intervention et ses effets)	Indicateurs de contexte (concernant les zones assistées)
Indicateurs de réalisation		
Progrès	Respect des délais du projet	
Capacité	Nombre de nouvelles stations d'épuration construites Capacité maximale annuelle de traitement (m ³)	
Indicateurs de résultat		
Traitement par rapport à la demande et aux standards de traitement	% des eaux usées subissant un premier traitement % des eaux usées subissant un traitement supplémentaire	
Indicateurs d'impact		
Consommation	Volume des eaux usées traité Nombre de ménages et/ou d'entreprises raccordés à un système de traitement des eaux usées par programme après une année	% des eaux usées traitées % des ménages et/ou d'entreprises raccordés à un système de traitement des eaux usées
Effet économique indirect		Nombre d'unités économiques (entreprises, exploitations agricoles, etc.) qui déclarent que le nouveau système d'alimentation en eau les a libérés d'une contrainte pesant sur leur développement
Environnement	% des échantillons d'eaux usées prélevés sur des points précis et connus de pollution qui montrent une baisse de certains polluants	% de km de rivières soumises à un contrôle dont le niveau de pollution standard a été dépassé

Source : Volume 2 de la Collection MEANS

Alors que l'approche top-down de la mesure des impacts environnementaux est dominée par l'utilisation d'indicateurs quantitatifs (par exemple les indices construits par EUROSTAT), une approche bottom-up peut être basée sur des indicateurs qualitatifs. Le cas échéant, ce type d'indicateur peut être par la suite transformé en indicateur quantitatif.

Exemple : Utilisation d'un indicateur qualitatif d'impact sur l'environnement

Une équipe d'évaluation française devait évaluer l'impact environnemental d'une autoroute. Leur méthode a consisté à envoyer un groupe de personnes photographier ce qu'ils considéraient être des « points noirs » dans le paysage, vu de l'autoroute, avant que des mesures correctrices ne soient prises. La même enquête photographique a été faite une fois les mesures correctrices prises. La différence entre le nombre de « points noirs » avant et après les mesures a été enregistrée.

Pour résumer, il conviendra de sélectionner des indicateurs environnementaux qui vont au-delà de ceux habituellement utilisés dans l'évaluation des politiques structurelles, et qui ne sont pas pour autant les indicateurs sophistiqués développés par les spécialistes pour suivre le changement de l'état de l'environnement. Ces indicateurs d'impact seront de préférence constitués d'indicateurs de l'évolution des forces motrices agissant sur l'environnement plutôt que d'indicateurs d'évolution de l'état de l'environnement. On trouvera, dans le Volume 2 de la Collection MEANS, consacré aux indicateurs de suivi et d'évaluation, une présentation plus détaillée des indicateurs ainsi que de nombreux exemples.

■ Les principales sources d'information

Pour évaluer l'impact sur l'environnement des interventions structurelles, il faut d'abord disposer d'une appréciation la plus juste possible de la situation environnementale actuelle. Chaque document de programmation devrait donc contenir les informations suivantes sur l'environnement :

- une description des principales caractéristiques environnementales de la zone géographique couverte par le programme ;
- une identification de toutes les zones particulières présentant une signification environnementale marquée ;
- la nature, la cause et l'emplacement de toute pollution significative ou de tout autre problème environnemental ;
- une description des politiques environnementales nationales/régionales en cours ;
- une information sur les autorités et les procédures environnementales nationales et régionales ;
- une projection de l'impact environnemental prévu du programme dans son ensemble et de chacune des priorités et des mesures qui le constituent ;
- les détails de toutes les mesures proposées pour atténuer les impacts négatifs sur l'environnement des mesures contenues dans le programme.

S'il n'est pas toujours possible de trouver tous ces détails dans un document de programmation, celui-ci reste le point de départ incontournable pour structurer les informations.

Les systèmes de suivi de programme devraient pouvoir fournir des données sur la production et l'utilisation des ressources qui sont indispensables pour répondre à de nombreuses questions d'évaluation. Par contre, ils ne peuvent pas, a priori, fournir de données sur l'évolution de l'environnement dans la région concernée. Lorsque, dans la phase de préparation d'une intervention, on s'aperçoit que des données spécifiques au contexte particulièrement importantes pour l'évaluation des impacts, ne sont pas disponibles, on doit envisager d'inclure une collecte d'information dans le cadre du système de suivi à mettre en place.

Les séries temporelles statistiques existantes sur les données environnementales constituent une source d'information de plus en plus riche qui peut être utilisée en complément de l'information fournie par les documents de programmation. Les séries de données actuelles tendent à se concentrer sur les variables d'état au niveau macroéconomique. L'une des tâches de l'évaluateur est d'établir des relations entre ce niveau d'information et celui, microéconomique, du système de suivi. Enfin, il peut également être amené à utiliser des informations provenant de précédentes recherches et évaluations ou à se lancer dans une collecte et / ou une production de données originales.

■ Exemples de pratiques actuelles dans l'Union européenne

Tandis que le Volume 3 de la Collection MEANS détaille les outils d'évaluation en général, les outils présentés ci-dessous sont ceux utilisés dans le cas d'analyses en profondeur des impacts.

Différentes techniques ont été utilisées pour identifier et analyser l'impact environnemental des politiques publiques. Le choix des techniques d'évaluation les mieux adaptées à chaque cas dépend des exigences particulières de chaque évaluation. Il est important de noter cependant que chaque technique possède ses points forts et ses limites. Au sein de l'Union européenne, ce choix est susceptible d'être influencé par les législations nationales en la matière ainsi que par les pratiques nationales au niveau de la planification de projet, des études de faisabilité ou encore des études techniques habituellement demandées.

Une appréciation de l'impact des interventions structurelles sur l'environnement peut être réalisée en utilisant l'approche « pas à pas » qui est présentée dans la partie IV de ce Volume. Les outils que l'on suggère dans ce cas de figure sont principalement des études de cas, des entretiens individuels et de groupe. En revanche, pour une analyse en profondeur des impacts sur l'environnement, d'autres outils doivent être utilisés que l'on peut choisir parmi les survivants.

• **Evaluation Environnementale Stratégique de programme aux Pays-Bas**

« L'Evaluation Environnementale Stratégique » (EES) se réfère à l'évaluation environnementale de programmes ou de politiques par opposition aux projets qui font l'objet en principe d'une « évaluation de l'impact environnemental » (EIE). L'EES a été créée pour pallier le risque d'une intervention trop tardive de l'EIE dans le processus de planification et pour analyser différentes alternatives. L'EES formalise la manière dont les techniques sont appliquées et propose des guides d'utilisation des techniques de scénario, de radioscopie et de focalisation, d'études de cas, etc.

L'Evaluation Environnementale Stratégique s'inscrit dans un processus de planification en cascade au sein duquel on considère que les politiques au niveau international et national déterminent les programmes au niveau régional et les projets au niveau local. Au sein de l'Union européenne, cette approche est de plus en plus fréquemment adoptée en matière de gestion des déchets et d'énergie.

Au sein de l'Union européenne c'est aux Pays-Bas que la pratique de l'EES est la plus développée. L'expérience néerlandaise dans ce domaine remonte au début des années 1980 et l'EES constitue aujourd'hui une obligation légale pour de nombreux services telles que la fourniture d'eau et d'électricité, la préservation de la nature, les loisirs de plein air ou la gestion des déchets.

Ainsi par exemple, le programme national de gestion des déchets créé aux Pays-Bas en 1992 est révisé tous les trois ans. Des évaluations comprenant des EIE et une EES ont été réalisées à l'initiative du Conseil de gestion des déchets qui fonctionne en partenariat avec les autorités locales, régionales et nationales. Il s'agit d'une approche à trois niveaux :

• Une évaluation environnementale stratégique est réalisée au niveau national avant la prise des décisions relatives au choix des options et des techniques de traitement des déchets.

- Une évaluation environnementale stratégique est également faite au niveau régional pour les décisions relatives à l'emplacement des installations de traitement.
- Enfin, les projets alternatifs sont sélectionnés pour chacun des sites choisis sur la base d'une évaluation de l'impact environnemental.

L'EES envisage deux scénarios possibles : premièrement les objectifs du Plan national de politique environnementale sur la production et le recyclage des déchets sont atteints ; deuxièmement, les objectifs ne sont pas atteints mais les mesures et les programmes peuvent atteindre leurs objectifs moins ambitieux. Une stratégie, fondée sur cette analyse, a été formulée pour le développement à moyen terme d'installations d'élimination des déchets. Des réunions régulières avec les autorités provinciales (responsables de la mise en œuvre de la politique) et avec des groupes d'intérêt font partie intégrante du développement de l'EES.

La politique a ensuite été mise en œuvre par les douze autorités provinciales, chacune d'entre elles développant des programmes sur quatre ans. Dans chaque cas, on a fixé des objectifs globaux (par exemple, 400 usines doivent avoir un plan de réduction des déchets à la fin du programme), calculé les besoins, estimé l'amélioration probable en fonction d'indicateurs spécifiques et établi les critères de sélection des projets.

Dans le cas des programmes provinciaux, la sélection de projet s'est généralement effectuée en fonction des évaluations de l'impact environnemental (EIE). Leur méthodologie étant mieux établie, il n'est pas surprenant que le travail au niveau des projets ait été plus méthodique et plus solidement étayé par un choix précis d'indicateurs. Toutefois, la relation entre les résultats de ce travail au niveau du projet et ceux de l'évaluation environnementale stratégique n'est pas clairement définie. Il semble que cette dernière apporte des informations de moins bonne qualité. Même s'il n'est pas nécessaire d'adopter des techniques d'évaluation sophistiquées dans le cadre des EES, l'expérience a prouvé que la formalisation du processus d'évaluation est bénéfique pour la conception et la mise en œuvre de politiques ayant un impact sur l'environnement. Les avantages d'avoir recours à l'approche formelle intégrée que représente l'EES ont été analysés par les administrateurs de la manière suivante :

- les questions environnementales ont plus d'influence sur la formulation de la politique générale ;
- les décideurs utilisent régulièrement les résultats de la procédure d'EES qui sont clairs et bien conçus ;

- bien que les expériences-tests ne puissent pas être, stricto sensu, généralisables, leur pertinence apparaît de façon plus évidente grâce à une EES et leurs résultats peuvent ainsi mieux influencer la prise de décision.

Les autres avantages potentiels du choix d'une approche d'EES sont les suivants :

- elle favorise la prise en compte d'alternatives qui pourraient être ignorées ;
- elle permet une analyse plus efficace des effets cumulatifs des projets ;
- elle facilite à la fois la planification et l'analyse des effets synergiques ;
- elle permet de mieux évaluer les effets indirects des actions ;
- elle est capable de prendre en compte des impacts différés ;
- elle permet le développement de dispositions d'atténuation de mesures croisées ;
- elle peut améliorer la communication entre les responsables et le public ;
- et enfin, elle fournit un cadre dans lequel les impacts environnementaux cumulatifs et synergiques peuvent être pris en compte de façon systématique.

• Radioscopie et focalisation d'un programme au Royaume-Uni

Le terme de radioscopie est quelque peu déroutant dans la mesure où il fait référence à deux types de processus en fonction du niveau auquel il est appliqué. Au sein d'une mesure, la radioscopie permet de sélectionner des projets devant être aidés, en appliquant un ensemble standard de critères de sélection de projet (un exemple de ce processus est donné ci-après). Au niveau de la mesure elle-même, la radioscopie fait référence à l'examen initial qui vise à préciser le niveau d'évaluation d'impact environnemental qui est escompté.

Le processus de focalisation, par contre, analyse en détail les impacts potentiels des différents projets dans le cadre d'une EIE. En pratique, il s'agit d'un processus plus complexe dans la mesure où les parties prenantes peuvent ne pas être d'accord sur le choix des impacts pertinents.

Dans la législation britannique, les différents types de projets sont classés et selon les cas, soumis à une évaluation d'impact environnemental obligatoire (en principe uniquement pour les projets impliquant de gros capitaux et ayant un impact environnemental direct) ou sont contrôlés au moyen d'un certain nombre de critères (tels que la localisation, l'ampleur, la nature des déchets produits, etc.) afin de juger si une EIE complète est nécessaire. Les impacts environnementaux des projets proposés sont estimés grâce à cette étape de focalisation qui s'appuie sur des discussions entre les promoteurs du projet et les autorités locales de planification.

La région du Merseyside, en Angleterre, fait l'objet pour la période 1994 à 1999 d'un programme d'activités soutenu dans le cadre de l'Objectif 1 par les politiques structurelles. Chaque projet souhaitant être subventionné dans le cadre de ce programme est radiographié par une procédure qui se déroule en deux étapes :

- une première étape vise à vérifier la conformité du projet proposé aux règles obligatoires en vigueur au Royaume-Uni ;
- une deuxième étape consiste à noter les propositions en fonction de critères environnementaux établis séparément pour chacune des priorités et des mesures du programme et en fonction de l'emplacement précis du projet proposé.

Un exemple récapitulatif d'une radioscopie environnementale pour une mesure particulière du programme Merseyside est présenté ci-dessous. Cette approche constitue un exemple particulièrement intéressant d'association d'objectifs économiques à d'autres objectifs poursuivis dans le cadre d'un programme spécifique subventionné par les Fonds structurels.

Encadré 12 - Exemple de formulaire de radioscopie environnementale

Priorité 1 : Mesure 1 : Sites et locaux de qualité pour investisseurs industriels et commerciaux.

Objectif : Garantir la fourniture adaptée de sites industriels et commerciaux de qualité pour encourager la croissance locale et l'augmentation des opportunités d'emploi.

Projet :	Référence :		
	Oui	N / A	Non
1. Si le développement est appliqué à un site industriel réhabilité, va-t-il réduire la zone en friche et/ou reconverter certains bâtiments en sites de production ?	1	0.5	0
2. Le développement respecte-t-il les consignes relatives à l'environnement naturel ou au patrimoine immobilier ?	1	0.5	0
3. Le développement intègre-t-il de bonnes pratiques d'économie d'énergie, de recyclage de l'eau ou de réduction des déchets, et/ou implique-t-il des mesures environnementales innovantes ?	1	0.5	0
4. Le site bénéficiera-t-il d'un plan de gestion de l'environnement et/ou des mesures sont-elles en place pour la gestion de l'environnement post-développement ?	1	0.5	0
5. Des mesures ont-elles été prises pour garantir que le site soit facilement accessible par les transports en commun ?	1	0.5	0
6. Le développement est-il conçu pour améliorer l'environnement immobilier local, par exemple en minimisant les effets de la délinquance, du vandalisme ou du manque de civisme ?	0.75	0.38	0
7. Le projet de développement comprend-il des propositions d'améliorations environnementales telles que l'aménagement paysager ?	0.75	0.38	0
Note totale :			

Si le projet est dans une zone de priorité, multiplier la note par 1,5 et arrondir à l'entier le plus proche.

Dans les secteurs du Merseyside identifiés comme ayant des problèmes d'environnement particulièrement importants, ou encore dans les zones où l'amélioration de l'environnement pourrait avoir un impact exceptionnellement fort sur le développement, la note totale reçoit un coefficient de pondération supérieur aux autres critères de sélection de projet. Ces zones particulières ont elles-mêmes été définies selon un certain nombre de critères, notamment : la visibilité et la réputation du site en question, sa proximité par rapport à des couloirs stratégiques de transport ou des sites considérés comme des atouts, ainsi que leur éventuelle sélection pour d'autres sources de financement.

Dans le contexte des programmes subventionnés par les Fonds structurels, les Etats membres sont tenus de veiller à ce que toute opération soit compatible avec la législation et la politique environnementales de l'Union européenne. Une forme de radioscopie est par conséquent nécessaire pour toutes les composantes de tout programme, la qualité des critères spécifiques développés et la conception du processus adopté dans chaque cas jouant un rôle essentiel.

La radioscopie est de toute évidence nécessaire au cours de la phase ex ante et doit au moins être confirmée au cours des phases ultérieures de l'évaluation. Il est également utile que les évaluations ex post adoptent une technique de radioscopie afin de concentrer l'analyse sur les mesures qui sont susceptibles de produire les impacts les plus importants.

• Etudes de cas des projets en Ecosse

On sélectionnera parfois des exemples particuliers d'un phénomène qui servent de base à des études en profondeur. Cette démarche est souvent utile :

- lorsqu'un travail exploratoire sur le site est nécessaire faute d'information adéquate ;
- pour fournir une analyse détaillée d'un processus particulier d'impact sur l'environnement ;
- pour tester une hypothèse ou une affirmation sur un projet particulier.

Une étude de cas peut être simple ou multiple et, dans ce dernier cas, peut nécessiter l'utilisation de techniques sophistiquées pour que l'on puisse généraliser les résultats. La sélection des cas étudiés est particulièrement importante pour la pertinence des résultats. Les cas peuvent être sélectionnés soit parce qu'il s'agit de cas-types, soit parce qu'ils sont représentatifs

d'une situation intéressante à d'autres égards (par exemple cas limites, circonstances particulières). La collecte des données peut inclure l'utilisation d'enquêtes et d'entretiens.

Afin de développer une méthode utile pour évaluer les projets environnementaux destinés à restaurer ou protéger des sites spécifiques, le Scottish Office a demandé à des évaluateurs d'examiner les méthodes possibles d'estimation des impacts sur l'environnement. Ils ont considéré, sur la base de la première étape de l'étude, et compte tenu du type de projets considéré que la méthode d'évaluation contingente (les différents impacts étant évalués par les gagnants et les perdants au moyen de questionnaires), en particulier, méritait des recherches approfondies. La deuxième étape du travail a consisté à appliquer cette méthode à sept projets. Les cas étudiés comprenaient, entre autres, la rénovation d'un ancien site industriel, la restauration d'une zone urbaine, la protection d'une zone de montagne et l'aide à un centre de patrimoine industriel. Dans chaque cas, des membres du public ont été interrogés. Les résultats de cette étude de cas ont confirmé la valeur de la technique et donné une indication plus claire des circonstances dans lesquelles elle pouvait être utilisée utilement.

Les études de cas multiples peuvent être utilisées pour analyser les effets des interventions dans certains contextes et dans l'ensemble de la région concernée par le programme. Si des dispositions ont été prises pour qu'elles puissent être reproduites, elles peuvent être utilisées pour mieux identifier les impacts en comparant les situations où une mesure a été appliquée aux situations où cela n'a pas été le cas. Un autre sujet qui semble offrir un champ d'action particulier à l'application de cette technique est la relation entre les changements des variables de pression et les variables d'état. Des coefficients peuvent être développés à partir des études de cas pour permettre des calculs de l'impact sur l'état de l'environnement à partir d'indicateurs de changement des pressions.

La nature des effets peut être déterminée de façon inductive en utilisant la technique des études de cas ; par contre, cette méthode ne permet pas de déterminer de relation de causalité.

- **Associer l'analyse coût-avantages et l'analyse multicritère pour évaluer des projets en Irlande**

L'analyse coût-avantages repose sur une estimation en termes monétaires de tous les coûts et avantages d'un projet pendant sa durée de vie. Elle est

couramment utilisée pour les évaluations ex ante des projets, afin de choisir entre différents projets alternatifs et pour déterminer lequel est le plus avantageux sur le plan économique.

Une version plus sophistiquée de l'analyse coût-avantages cherche à formuler un jugement fondé sur d'autres valeurs de référence que la monnaie. A partir de la détermination de différents critères d'évaluation, les décideurs pondèrent ceux-ci pour obtenir le classement des projets alternatifs existants. Cette approche est connue sous le nom d'analyse multicritère. Dans le cas présent, elle offre l'avantage de prendre systématiquement en compte, dans le processus de décision, les coûts environnementaux et les coûts économiques. Elle évite ainsi de traduire tous les critères environnementaux en termes monétaires, traduction qui est souvent contestable dans le cadre des analyses coût-avantages.

En Irlande, le Ministère de l'environnement a demandé à des consultants d'entreprendre des évaluations à la fois pour répondre aux exigences de l'Union européenne dans la sélection de projets spécifiques d'infrastructures environnementales (cofinancés dans ce cas par le Fonds de cohésion) et pour établir une méthodologie utilisable pour les prises de décisions à venir. L'analyse coût-avantages traditionnelle a été écartée par les consultants qui ont estimé que la quantification des avantages en termes monétaires présentait trop de difficultés dans ce cas particulier (projets d'approvisionnement en eau, de traitement des eaux usées et de gestion de la qualité de l'eau).

L'une des faiblesses potentielles associées à l'adoption d'une approche multicritère réside dans la subjectivité des pondérations et l'attribution des scores parfois arbitraires. C'est pourquoi l'approche adoptée associe les techniques d'identification de critères de l'analyse multicritère à un dénominateur commun des valeurs monétaires dérivé d'études pertinentes. La base des pondérations utilisées est explicitée dans chaque cas. Cette approche a été appliquée à chacun des trois types de projets à évaluer, avec des variantes dans sa mise en œuvre. Ainsi par exemple, pour des projets d'approvisionnement en eau, l'approche comprenait quatre composantes :

- l'identification de tous les coûts associés à chaque projet alternatif ;
- la quantification de tous les avantages directs et indirects ;
- l'attribution de valeurs aux avantages de chaque projet ;
- et enfin, le calcul du ratio coût-avantages.

Pour chaque projet, on a recueilli des données sur les niveaux de demande avant et après, pour les différents secteurs et populations desservies. Des coûts d'exploitation standard ont été appliqués à chaque projet alternatif et trois types d'avantages ont été identifiés :

- l'amélioration de la qualité ;
- l'augmentation du nombre de nouveaux consommateurs ;
- l'élimination et le contrôle des fuites.

On a ensuite assigné une valeur unitaire spécifique et un coefficient de pondération à chacun de ces trois avantages basés sur les études existantes. Les valeurs utilisées ont été justifiées et les raisons pour lesquelles elles ont été utilisées et les limites de leur applicabilité ont été expliquées. Les projets concurrents ont alors été analysés en utilisant des scénarios différents d'évolution probable de la demande et un ratio avantage/coût a été calculé pour chacun d'entre eux. Les projets ont ensuite été classés et les résultats de ce classement ont été clairement expliqués afin que les implications soient évidentes pour les décideurs.

Cette approche s'appuie sur des outils de prise de décision dans le cadre de la sélection de projets qui nécessite un professionnalisme de l'évaluateur. En effet, il doit clairement indiquer, soit les hypothèses retenues pour établir le classement des projets (dans le cas de l'analyse multicritère), soit la nécessité pour les décideurs d'arbitrer eux-mêmes entre les différents critères.

Dans la mesure où elles sont appliquées de façon rigoureuse, ces techniques peuvent constituer un bon moyen d'évaluer les forces et les faiblesses relatives des différents projets envisagés, mais aussi de fournir une note synthétique de leur durabilité qui peut ensuite être comparée aux performances réelles.

■ Résumé des points essentiels

La qualité de l'environnement et la façon dont elle peut être préservée face aux pressions économiques est devenue une préoccupation politique prioritaire. Il est de plus en plus largement reconnu que le développement économique ne s'effectue pas nécessairement au détriment de l'environnement, et qu'ils peuvent se renforcer mutuellement. S'assurer que le développement économique et la cohésion soient durables exige que l'évaluation des interventions structurelles tienne compte à la fois des facteurs économiques et

environnementaux. Cela signifie que l'évaluation intermédiaire et ex post des impacts environnementaux des projets et des programmes doit être réalisée en complément des pratiques existantes d'évaluation des effets des projets sur l'environnement.

Bien que le cadre Force Motrice-Etat-Réponse standard constitue un outil utile dans certaines circonstances, il ne présente qu'un intérêt limité pour l'évaluation des effets des interventions des Fonds structurels sur l'environnement. Une approche bottom-up est donc proposée qui se concentre, en termes d'impacts, sur les forces motrices et associe les préoccupations à la fois socio-économiques et environnementales.

Les évaluations ex ante de projets prédominent et il existe peu d'exemples de bonne pratique d'utilisation des outils dans les évaluations intermédiaires et ex post. Pratiquement tous les exemples présentés sont donc des exemples d'outils utilisés dans le cas d'évaluation de projet ex ante, mais qui peuvent généralement être adaptés à d'autres situations d'évaluation.

■ Pour en savoir plus...

Agence européenne pour l'environnement. (1995), *Environment in the European Union*, Report for the Fifth Environmental Action Programme, Copenhagen: EEA.

Agence européenne pour l'environnement. (1996), *Guidelines for Data Collection for The Dobris+3 Report*, Technical Report, Copenhagen: EEA.

Commission européenne (1998), *A Handbook on Environmental Assessment of Regional Development Plans and EU Structural Funds Programmes*, Commission européenne, DG XVI.

Commission européenne (1999), *The Thematic Evaluation of the Impact of the Structural Funds on the Environment*, Commission européenne, DG XVI.

Department of the Environment. (1993), *Environmental Appraisal of Development Plans, A good practice guide*, London: HMSO.

Ecotec Research and Consulting Ltd. (1997), *Encouraging Sustainable Development through Objective 2 Programmes: Guidance for Desk Officers*, Note of the European Commission (DGXVI).

Fehily, Timoney, Weston. (1995), *The Economic Appraisal of Environmental Projects Supported by the EU Cohesion Fund*, Report for the Department of the Environment, Dublin.

Ministère de l'Environnement (1998), *Évaluation économique et environnementale dans les décisions publiques*, Coll. Rapports officiels. Paris : la Documentation française.

OCDE. (1996), *La Cohérence dans l'Évaluation Environnementale, Orientations générales pratiques pour les projets de coopération pour le développement*, Paris: OCDE.

OCDE. (1997), *Environmental Indicators for Agriculture*, Paris: Publications Service, OECD.

Sadler B. (1996), *Environmental Assessment in a Changing World : Evaluating Practice to Improve Performance, International Study of the Effectiveness of Environmental Assessment*, Canadian Environmental Assessment Agency, Minister of Supply and Services Canada.

Statistical Office of the European Community. (1997), *Indicators of Sustainable Development*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Wood C. (1995), *Environmental Impact Assessment, A comparative review*, Harlow: Addison Wesley Longman Ltd.



S

S



Evaluer les impacts des interventions structurelles sur la compétitivité des Petites et Moyennes Entreprises

■ Pourquoi évaluer les impacts sur les Petites et Moyennes entreprises ?

Les Petites et Moyennes Entreprises (PME) contribuent à la création d'emploi, à la compétitivité et à la croissance. La création d'emploi nette, en particulier dans les entreprises de moins de 100 employés, a plus que compensé les pertes d'emploi dans les grandes entreprises au cours de la période de 1988 à 1995. Malgré ce dynamisme apparent, l'emploi créé par les nouvelles entreprises est souvent précaire, la moitié seulement des nouvelles entreprises dépassant le cap des cinq premières années d'existence.

Encadré 13 - Définition des PME

La Commission européenne a adopté une définition standard des PME : Les moyennes entreprises ont moins de 250 employés, un chiffre d'affaires annuel inférieur à 40 MECU ou des actifs inférieurs à 27 MECU et doivent être indépendantes, c'est-à-dire que 25% maximum de leur capital peut être détenu par une grande entreprise. Les petites entreprises ont moins de 50 employés, un chiffre d'affaires inférieur à 7 MECU ou des actifs inférieurs à 5 MECU et doivent être indépendantes. Les microentreprises ont moins de 10 employés (La recommandation sur la définition des PME du 3 avril 1996 est publiée au JO L 107 du 30.4.1996).

La déclaration politique de Madrid sur les PME² souligne que le potentiel de croissance et de création d'emploi des PME européennes n'a pas été pleinement utilisé pour différentes raisons. On remarque tout d'abord que la complexité de l'environnement juridique, fiscal et administratif auquel les entreprises européennes sont confrontées pèse relativement plus lourd sur les PME que sur les grandes entreprises. De plus, les PME ont du mal à obtenir des prêts à des taux intéressants ou des capitaux sur les marchés financiers. Enfin, il est difficile pour les petites entreprises d'accéder à certains marchés, en raison d'un manque d'information commerciale ou de difficultés à identifier les partenaires. D'une manière générale, l'environnement économique européen (en particulier le manque de capital-risque,

2. Communication de la Commission du 29.11.1995 intitulée *Small and Medium Sized Enterprises - A dynamic source of employment, growth and competitiveness in the European Union*, Document CSE (95)2087

l'existence de barrières réglementaires et une certaine aversion à la prise de risque) favorise beaucoup moins le développement des PME et, en particulier, des entreprises basées sur les nouvelles technologies. Dans ce Volume, le terme « entreprises de haute technologie » s'applique à toute entreprise active dans les secteurs de haute technologie ou qui produit des biens de haute technologie (une typologie des secteurs et des produits a été faite par l'OCDE). Les entreprises moins innovatrices doivent faire un meilleur usage des technologies déjà disponibles pour maintenir leur compétitivité. En effet, rares sont les PME faisant appel aux banques de données de brevets pour trouver les technologies « prêtes à l'emploi » qui pourraient les aider.

Dans les zones rurales moins favorisées, les PME, qui représentent une partie relativement élevée de l'emploi dans l'économie locale, font face à des problèmes particuliers. Si les difficultés varient d'une région à l'autre, on peut noter que la qualité des infrastructures et l'éloignement des principaux marchés peuvent poser problème, de même qu'un accès réduit à l'information, une base industrielle peu développée mais aussi la difficulté à trouver des employés dont les qualifications répondent à la demande. Bien que ces facteurs posent problème au développement des PME en général, dans certaines régions le travail indépendant et l'esprit d'entreprise sont des valeurs reconnues et encouragées. Ainsi, certaines régions rurales moins favorisées font partie des régions les plus dynamiques, en termes de développement de nouvelles et petites entreprises, et affichent un taux de création d'emploi supérieur à la moyenne nationale.

• Le contexte communautaire

Les derniers Conseils européens ont envoyé un signal politique clair en faveur des PME, en particulier à Amsterdam (juin 1997), Luxembourg (novembre 1997) et Cardiff (juin 1998). Le groupe de travail BEST, créé à l'issue du Conseil d'Amsterdam, a présenté son rapport à la Commission en 1998. Ce rapport comprend différentes recommandations pour améliorer l'environnement commercial, notamment en aidant les PME à saisir les opportunités offertes par les programmes communautaires. Le Conseil européen de Luxembourg, spécialement consacré à l'emploi, a défini la promotion de l'esprit d'entreprise en tant qu'orientation commune des politiques pour l'emploi de tous les Etats membres. La Commission a ensuite adopté une communication intitulée « Favoriser l'esprit d'entreprise en Europe - Priorités pour l'avenir » qui précise les différentes questions prioritaires à la fois aux niveaux européen et national. De plus, les conclusions du

Sommet sur l'emploi ont souligné l'importance du rôle des PME en soutenant la poursuite du développement d'instruments financiers et de partenariats transfrontaliers. Le Conseil européen de Cardiff a demandé à la Commission de présenter fin 1998 au conseil de Vienne un rapport sur le suivi des recommandations de BEST.

Dans la mesure où les PME jouent un rôle essentiel dans le développement local et régional et constituent une force motrice de l'adaptation efficace au changement structurel et à l'innovation, la Commission européenne a recommandé que, dans le cadre des interventions au niveau de l'industrie et des services, l'on tienne systématiquement compte des besoins des PME dans la mise en œuvre des programmes. A cette fin, la Commission a développé un Programme intégré, qui constitue un cadre global de coordination de toutes les activités auprès des PME. Il comprend le Troisième programme multi-annuel pour les PME (1997-2000), les contributions d'autres politiques au développement des PME et les Actions concertées qui ont pour objectif de promouvoir la coordination des politiques pour les PME des Etats membres par l'échange des meilleures pratiques.

Pour atteindre cet objectif, le Programme intégré définit les cinq priorités suivantes :

1. Simplifier et améliorer l'environnement administratif et réglementaire des entreprises ;
2. Améliorer l'environnement financier des entreprises ;
3. Aider les PME à européeniser et internationaliser leurs stratégies, en particulier grâce à de meilleurs services d'information et de coopération ;
4. Augmenter la compétitivité des PME et améliorer leur accès à la recherche, à l'innovation et à la formation ;
5. Promouvoir l'esprit d'entreprise et aider des groupes cibles spécifique, tels que les femmes et les jeunes chefs d'entreprise.

Les Fonds structurels participent aux objectifs des politiques en faveur des PME en aidant la création et le développement de PME dans le cadre des différents programmes opérationnels. La Banque européenne d'investissement et le Fonds européen d'investissement apportent également une aide aux PME.

Bien que les objectifs principaux des interventions structurelles en faveur des PME soient les mêmes sur l'ensemble de l'Union européenne, il existe des différences entre régions, qui sont liées aux objectifs spécifiques. Ainsi, pour les régions de l'Objectif 1, l'accent est mis sur le renforcement du

système d'aide aux PME. Pour les régions de l'Objectif 2, qui ont subi le déclin des grandes industries traditionnelles, les mesures sont centrées sur la promotion de l'esprit d'entreprise et la création d'opportunités d'emploi alternatives. Pour les régions de l'Objectif 5b, l'accent est mis sur l'aide à la diversification et à la modernisation des PME rurales et, enfin, dans les zones de l'Objectif 6, la priorité est d'aider les PME à surmonter les problèmes associés à l'éloignement des grands centres urbains.

Le développement du potentiel des PME européennes en général, et plus particulièrement de leur rôle dans la cohésion économique et sociale, constitue un objectif stratégique essentiel de l'Union européenne. Le niveau de l'aide accordée aux PME en termes de ressources allouées par les Fonds structurels pour la période de 1994 à 1999 reflète l'importance accordée par la Commission aux petites et moyennes entreprises. Par exemple, 10% en moyenne des ressources du FEDER sont alloués à des mesures dédiées à la promotion des PME et à l'amélioration du contexte-cadre dans lesquelles elles fonctionnent (les conditions de cadre correspondent à l'environnement des entreprises au sens le plus large, y compris : les conditions macroéconomiques globales, le système fiscal, l'environnement réglementaire, la législation sur la faillite, la politique de concurrence, etc.). L'aide fournie a pratiquement doublé par rapport à la période 1989-93.

La finalité de l'évaluation des interventions structurelles en ce qui concerne la priorité de compétitivité des PME est définie par la Commission européenne comme suit : « Fournir une analyse approfondie et systématique de la contribution et de l'impact de l'aide structurelle aux PME dans les Etats membres de l'Union et les régions ». Ainsi, l'évaluation des interventions structurelles dont l'objectif est d'aider les PME joue un rôle majeur dans l'évaluation des réalisations passées ou en cours des objectifs politiques. Les conclusions de ce type d'évaluations fournissent des informations sur les impacts des Fonds structurels sur les PME, permettent de guider le processus d'orientation politique et, par conséquent, améliorent l'efficacité des futurs programmes dans ce domaine.

■ Définir ce qu'il faut évaluer

Les évaluations des interventions structurelles en faveur des PME doivent s'intéresser aux stratégies qui sous-tendent la mise en œuvre des programmes (c'est à dire au bien fondé des stratégies compte tenu des forces et des faiblesses des régions aidées, des autres politiques publiques associées aux PME et des idées en cours sur l'aide aux PME).

Elles doivent également examiner la mise en œuvre des mesures en faveur des PME afin d'en évaluer l'efficacité et les performances. Les impacts de mesures qui ne sont pas spécifiquement ciblées sur les PME doivent également être évalués afin de voir si ces interventions apportent quelque chose aux PME en plus de leurs objectifs déclarés (c'est à dire l'augmentation de l'emploi ou de la croissance).

• **Guide et questions clés des évaluations relatives aux PME**

L'efficacité des interventions structurelles en faveur des PME dépend autant de la façon dont l'aide est apportée que de sa conception. C'est pourquoi il est important d'examiner la mise en œuvre des programmes. Les éléments clés ci-dessous peuvent servir d'orientation :

- Comment les mesures d'aide sont-elles organisées ? La fragmentation des structures et des systèmes d'aide aux PME qui existe dans certains pays a-t-elle été réduite par l'introduction d'innovations telles que les guichets uniques (fonction assurée, par exemple, par les Chambres de Commerce en Allemagne et Business Links au Royaume-Uni) ? Les destinataires sont-ils moins désorientés par les systèmes d'aide ? Qui gère les programmes en faveur des PME et dans quelle mesure sont-ils mis en œuvre avec des partenariats entre organismes privés et publics ? Dans les régions où les structures institutionnelles sont relativement faibles, dans quelle mesure les mécanismes d'attribution des programmes d'aide ont-ils été renforcés par une restructuration des institutions, le renforcement des capacités de gestion ou l'implication du secteur privé ?
- Comment les différents types de programmes d'aide aux PME sont-ils eux-mêmes évalués ? Comment la mise en œuvre des mesures est-elle suivie et évaluée par les différentes autorités nationales et régionales ? Comment les résultats de l'évaluation seront-ils pris en compte dans la formulation des développements politiques futurs ou la réorientation des programmes en cours ?

Un certain nombre de questions clés sont associées à l'impact sur le développement régional des interventions structurelles en faveur des PME :

- Les interventions ont pour but, à la fois d'encourager le démarrage de nouvelles entreprises (en fournissant les capitaux de départ), et d'aider les PME existantes. Les questions relatives à la survie et aux performances des entreprises aidées sont donc pertinentes.
- Les interventions ont pour but de promouvoir l'échange d'information et la diffusion des bonnes pratiques entre PME situées dans différentes régions. L'importance des réseaux transfrontaliers constitue par conséquent une question importante pour l'évaluation.

- La création d'emploi et la création de richesse au niveau microéconomique peuvent être contradictoires. Il est donc important d'examiner dans quelle mesure les entreprises aidées réinvestissent leurs bénéfices pour assurer leur survie à moyen et à long terme, ainsi que le potentiel de création d'emploi de ces investissements. En outre, lorsque les interventions structurelles contribuent à la création ou au maintien d'emploi, le coût de cette contribution doit être estimé chaque fois que possible.
- Beaucoup de petites entreprises produisent une gamme réduite de produits et de services. Cela signifie que lorsqu'une intervention possède un objectif de diversification, le principal moteur de ce processus sera l'émergence de nouvelles entreprises spécialisées dans les nouvelles niches du marché, et non pas la réorientation d'entreprises existantes.
- Les PME peuvent également avoir une base de clientèle très limitée, et, dans certains cas, leurs produits et services peuvent n'avoir qu'un seul et unique acheteur. Dans cette situation, des relations étroites avec des sociétés plus importantes peuvent avoir un effet positif dans la mesure où les sous-traitants adoptent les normes technologiques et de productivité de leur client ou bénéficient d'un transfert de technologie, d'une formation ou d'une assistance technique. Par contre, la position concurrentielle de ces entreprises sera faible, et le tissu économique de la région sera fragile. La place des entreprises aidées dans les chaînes et les grappes d'approvisionnement représente dans certains cas un élément d'évaluation clé.

Pour comparer différents programmes au niveau national ou régional, on peut utiliser des techniques top-down pour analyser les informations pertinentes sur le contexte. L'utilisation de techniques bottom-up, par contre, permet de collecter des données sur les réalisations et les résultats des programmes, tels que le nombre de PME aidées, le nombre de nouvelles entreprises aidées et l'efficacité de la mise en œuvre des interventions. L'estimation des impacts des interventions au niveau d'un projet ou d'une mesure se prête également à l'approche de bas en haut.

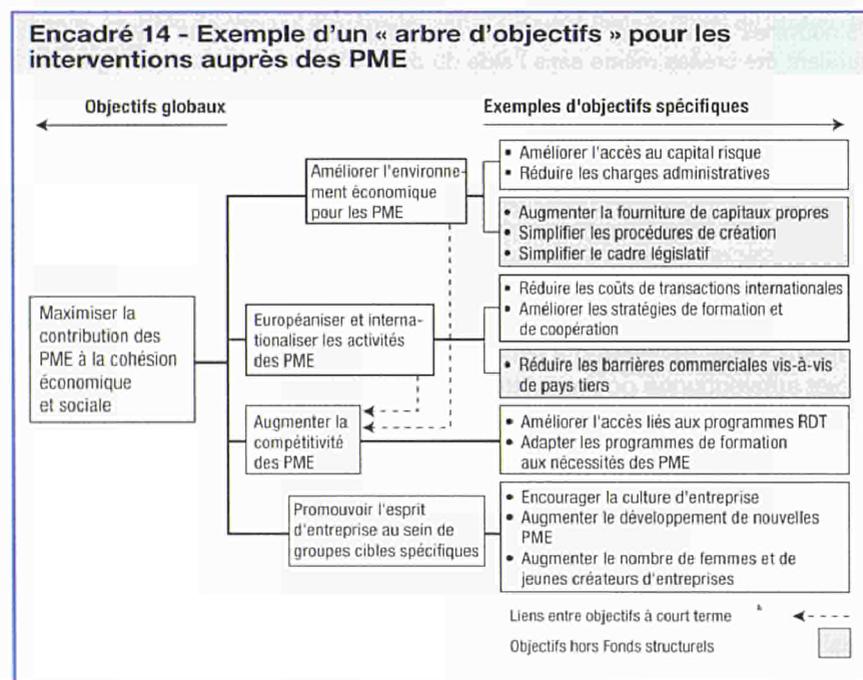
Il est important de distinguer les mesures directement ciblées sur les PME, qui sont facilement identifiées dans les Programmes opérationnels, et celles dont les PME ne bénéficient qu'indirectement, et dont le suivi est donc beaucoup plus difficile.

En dernier lieu, il est essentiel de distinguer les différents destinataires en fonction de leur taille en utilisant la classification des PME, microentreprises incluses, établie par la Communauté européenne.

• Clarifier les objectifs des interventions auprès des PME

Le développement d'une hiérarchie des objectifs permettant d'examiner les objectifs stratégiques des programmes structurels à différents niveaux est une étape préparatoire de l'évaluation des interventions auprès des PME. Cette hiérarchie peut être établie en construisant l'arbre d'objectifs thématique, qui permet d'associer des objectifs spécifiquement dirigés vers les PME à des objectifs socio-économiques plus vastes dans le cadre des Fonds structurels. Un exemple d'arbre d'objectifs pour des interventions structurelles dans le domaine des PME est présenté dans l'Encadré 14. Les objectifs intermédiaires d'augmentation de la compétitivité et de promotion de l'esprit d'entreprise et, dans une moindre mesure, d'eupéanisation et d'internationalisation des activités des PME sont les plus étroitement associés aux interventions structurelles.

En intégrant des objectifs qui ne sont pas nécessairement uniquement ceux des interventions structurelles (la simplification des procédures de démarrage et du cadre législatif, etc.), l'arbre d'objectifs permet d'examiner la cohérence des objectifs et de prendre en compte les synergies potentielles.



- **Impacts nets découlant d'interventions en faveur des PME**

Chaque fois que cela est possible, les impacts nets des programmes destinés aux PME doivent être évalués. Cela implique que les effets d'aubaine doivent être estimés de manière à définir la situation contrefactuelle (c'est à dire le niveau de chiffre d'affaires, le montant des investissements, le nombre d'innovations, etc. qui auraient été observés en l'absence de la politique). Il peut également être nécessaire de prendre en compte les effets de déplacement. Des effets de substitution peuvent également être observés et, dans certains cas, être recherchés (exemple : une augmentation de la proportion de femmes et de jeunes chefs d'entreprises, une diversification des activités de production locales vers des secteurs plus dynamiques).

Exemple: Calcul des impacts nets dans le cas d'une aide à la création d'entreprise

Un Plan, partiellement financé par les Fonds structurels, fournissant le capital initial pour le démarrage de nouvelles entreprises, a permis le lancement de 60 nouvelles microentreprises, avec un chiffre d'affaires total de 1,36 million d'euros après la première année d'exercice. Les enquêtes sur les destinataires du plan ont établi que 15 nouvelles entreprises, représentant un chiffre d'affaires de 0,38 million d'euros, auraient été créées même sans l'aide du plan (effet d'aubaine). On a également découvert que deux destinataires exerçaient auparavant des activités non déclarées, représentant un chiffre d'affaires total de 32 000 euros. Toutefois, dans la mesure où l'on a estimé qu'il s'agissait d'un effet positif de l'intervention (remplacement d'activités non déclarées par des activités déclarées), on ne l'a pas déduit des effets bruts. L'effet net de l'intervention a donc été estimé à 0,98 million d'euros.

Dans le cas de l'aide aux investissements (infrastructures physiques, biens d'équipement, recherche et développement, etc.), l'effet de levier des dépenses structurelles est souvent explicitement recherché. Le cas échéant, l'effet de levier, qui est défini comme le financement privé dans un projet subventionné pouvant être directement attribué à un cofinancement du projet par le Fonds structurel, doit être estimé (cf. les définitions dans la première partie du Volume).

■ Exemples d'impacts par domaine d'intervention

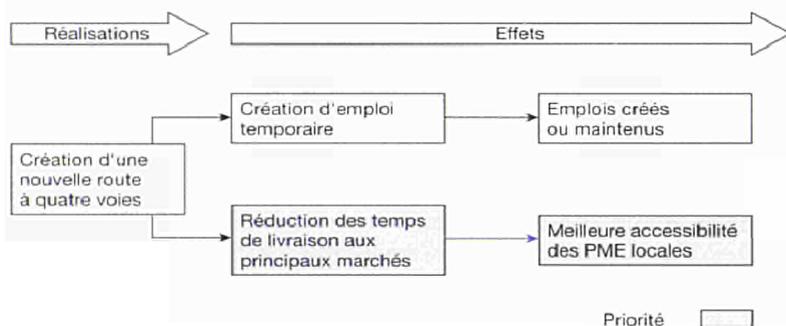
Les PME sont directement concernées par les interventions qui ont pour but de soutenir l'investissement productif. En outre, les interventions qui ont pour objectif la construction d'infrastructures de base et le développement des ressources humaines ont, bien évidemment, des effets directs et indirects sur les PME parmi les autres acteurs économiques.

• Les impacts des infrastructures de base

Les investissements d'infrastructure en faveur des PME visent à répondre directement aux besoins des entreprises. C'est le cas, par exemple, des interventions qui soutiennent la construction d'installations spécialement conçues pour favoriser la venue de petites entreprises de haute technologie ou de nouvelles entreprises. Ce type d'infrastructures fait souvent partie intégrante d'un ensemble plus large d'interventions en faveur des PME. D'autres interventions structurelles au niveau des infrastructures ont un impact indirect sur l'industrie, généralement en réduisant les contraintes d'environnement et d'accessibilité (transport, énergie, information).

Exemple : Projet d'amélioration routière en Irlande

L'un des objectifs premiers des interventions structurelles dans le domaine de l'infrastructure de base est l'augmentation de la mobilité à l'intérieur des régions. Le projet de rocade d'Athlone a impliqué la construction d'une rocade à quatre voies de 10 km et d'un pont pour franchir un cours d'eau. Le projet ne comportait pas de mesures spécifiques d'aide à l'industrie ou aux PME, mais, en permettant au fret routier d'éviter le centre ville, il a réduit les contraintes pesant sur le développement industriel local et l'accès aux ports et, par conséquent, aux marchés d'exportation. Outre ces effets indirects, les PME locales ont été directement impliquées dans le projet en qualité de sous-traitants.

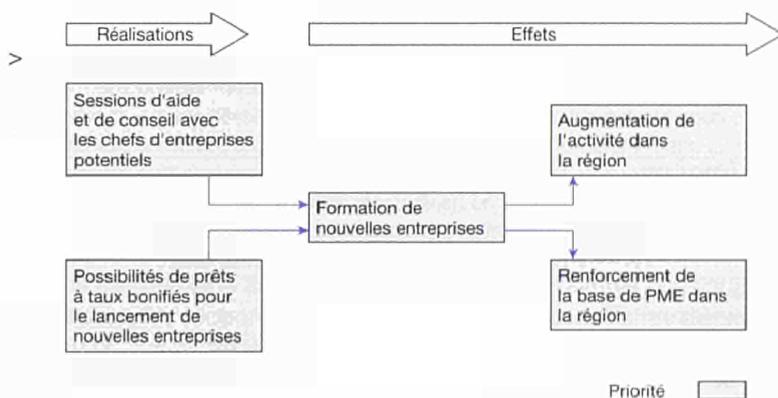


• Environnement productif

Les interventions dans le domaine de l'environnement productif ont un effet plus direct sur les PME. Il peut s'agir d'interventions dans le domaine du développement rural et de l'agriculture, du tourisme, de la pêche, etc., qui sans viser spécifiquement les PME, sont conçues pour avoir un impact sur les petites entreprises et leur dynamisme. D'autres interventions visent explicitement les PME (services d'information, fourniture d'installations sur mesure et services de conseil sur site, plan d'aide au capital risque...).

Exemple : Initiative Ouest Douze (France)

L'initiative Ouest Douze, située à Capdenac, Aubin et Decazeville, dans le sud de la France, est cofinancée par le FEDER, le gouvernement français, les collectivités locales et le secteur privé. C'est un organisme à but non lucratif offrant des conseils techniques et une aide financière (prêts sans intérêts) aux créateurs d'entreprises locales. Cet organisme gère également un programme de jumelage des créateurs avec des sociétés en place, par lequel les anciens destinataires transmettent leur expérience à leurs successeurs dans le cadre du programme.

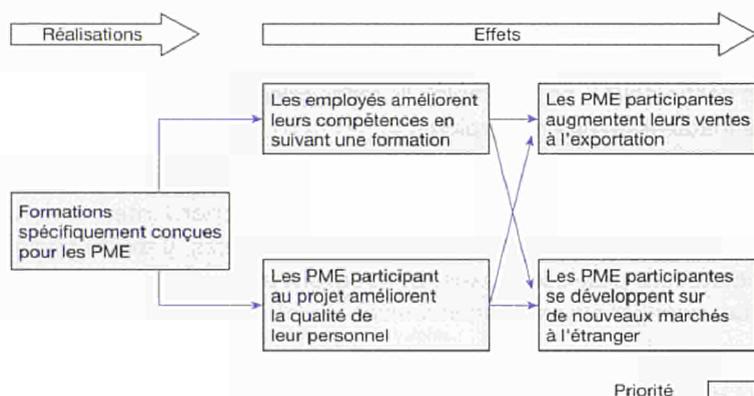


• Ressources humaines

Les interventions concernant l'éducation, la formation et la recherche en ce domaine peuvent être soit directement ciblées sur l'industrie dans son ensemble, soit explicitement orientées vers l'aide aux PME (formation des personnes souhaitant créer leur activité, aide aux projets de recherche & développement, prise en charge des partenariats de recherche avec d'autres sociétés ou instituts, etc.).

Exemple : Projet de technologie et de design de meubles (Finlande)

Ce projet, basé à Pääjät-Häme, dans le sud de la Finlande, a pour objectif d'augmenter la compétitivité des entreprises du secteur de l'ameublement. Il favorise la coopération et le travail en réseaux entre fabricants, fournisseurs et organismes de formation. Les programmes de formation professionnelle sont adaptés aux besoins des différentes sociétés, qui reçoivent des conseils sur les stratégies de formation et sur les prévisions des besoins en formation. Ce projet est parvenu à augmenter le niveau de technologie et de design des sociétés participantes et donc leur compétitivité sur les marchés intérieurs et internationaux.



■ Définir et sélectionner des indicateurs

Les indicateurs et autres exemples relatifs aux interventions en faveur des PME sont présentés en détail dans le Volume 2 de la Collection MEANS consacré aux indicateurs de suivi et d'évaluation. Le présent Volume contient cependant une fiche d'information sur les indicateurs relatifs à la compétitivité des PME et des entreprises.

Les interventions peuvent cibler directement les PME ou bien seulement les concerner indirectement. La définition et la sélection des indicateurs dépendront, dans une certaine mesure, du type d'intervention étudié. Pour les interventions qui ne sont pas strictement centrées sur les PME, mais sur le secteur de production dans son ensemble, un système d'indicateurs doit systématiquement intégrer le pourcentage de ressources allouées aux PME, le pourcentage de projets concernant les PME, etc. Cette approche correspond au mainstreaming imaginé initialement pour faire apparaître la prise en compte du principe de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans les programmes (voir Encadré 2).

La demande de nombreux services d'aide aux PME dépend en grande partie du contexte économique. La consommation financière aura donc tendance à fluctuer au fil du temps, en fonction de la situation des économies nationales par rapport au cycle économique. Il est également intéressant d'examiner le pourcentage d'aide absorbé par les projets dans les secteurs de haute technologie plus dynamiques.

Les indicateurs de réalisations informent sur le nombre d'infrastructures ou de services d'aide qui sont financés. Pour les aides sous forme de prestations de services qui sont souvent intangibles (gestion de l'information, formation ou conseil), les indicateurs de réalisations concernent la quantité d'aide et de services financés par le programme (heures de conseil reçues par les destinataires, par exemple). Ils renseignent également sur le nombre de destinataires ou de projets aidés.

Les indicateurs de résultats donnent des informations sur la façon dont une structure de l'offre d'une région a été modifiée par l'intervention, par exemple en comptabilisant les créations d'entreprises. Il existe également des indicateurs plus complexes, qui peuvent s'intéresser, par exemple à l'effet de levier généré par le financement.

Les indicateurs d'impact des interventions en ce domaine reflètent l'hétérogénéité des impacts sur les PME. Ils se concentrent généralement sur l'augmentation de valeur ajoutée d'une intervention, les réactions en chaîne sur les fournisseurs et les impacts sur l'emploi qui peuvent se produire. Pour les entreprises nouvelles, les indicateurs s'intéressent au taux de survie au bout de quelques années. Il convient toutefois d'être réaliste quant aux impacts qui peuvent être observés pendant la durée d'une intervention. Si certains impacts directs sur l'emploi peuvent se manifester dans un délai relativement court, les impacts indirects sur l'emploi, les réactions en chaîne et les impacts sur les innovations en matière de produits et de processus se produisent généralement à moyen et à long terme. L'estimation de ces impacts doit le plus souvent être basée sur les réponses des destinataires.

A titre d'exemple, un système d'indicateurs est présenté dans l'Encadré 15. Il peut être utilisé pour suivre la production d'impacts d'une aide à la promotion des exportations des PME.

Encadré 15 - Exemple de système d'indicateurs pour une intervention fournissant une aide pour la promotion des exportations des PME

	Indicateurs de programme (Associés à l'intervention et à ses effets)	Indicateurs de contexte (Associés au domaine aidé)
Indicateurs de réalisation		
Nombre de destinataires	Nombre de PME aidées	Nombre de PME dans la zone éligible
Indicateurs de résultat		
Taux de satisfaction	% de destinataires satisfaits ou très satisfaits par les services d'aide fournis	
Diversification géographique	Nombre de PME devenues exportatrices Nombre de PME exportant vers de nouveaux marchés	
Indicateurs d'impact		
Exportations	% du chiffre d'affaires des ventes à l'exportation des PME aidées après 10 mois	Exportations régionales des PME en fonction du PIB
Valeur ajoutée	Augmentation de la valeur ajoutée générée après 18 mois	Valeur ajoutée moyenne par employé dans la région
Emploi direct	Nombre d'emplois créés / maintenus nets (dont les équivalents pleins temps occupés par des femmes) associés aux exportations après 18 mois	Nombre total de chômeurs dans la zone aidée

Source : Volume 2 de la Collection MEANS

■ Obtenir des informations utiles

La portée de l'approche qui est envisagée pour évaluer les interventions auprès des PME dépendra de la qualité et de la disponibilité des données. Elle dépendra également de la possibilité de décomposer les données statistiques sur les économies régionales au niveau des régions aidées. Il faut souligner que certains impacts ne peuvent pas être quantifiés et qu'il faut adopter alors dans ce cas une approche purement qualitative. Dans une large mesure, l'évaluation des interventions structurelles reposera sur des données primaires, complétées de statistiques issues de données secondaires.

Utiliser la définition qui est basée sur les niveaux d'emploi des petites (de 0 à 50 employés) et moyennes entreprises (de 51 à 250 employés) pose un problème particulier. En effet, une entreprise de taille moyenne de 250 employés n'a pas grand chose en commun avec une entreprise employant

moins de 50 personnes. De même, une petite entreprise de 50 salariés est très différente d'une micro entreprise qui en compte moins de 10. Lors de la collecte des données primaires, l'hétérogénéité de ces catégories d'entreprises doit être prise en compte. Aussi, l'échantillonnage et le choix des études de cas doivent-ils être faits avec soin. Toutefois, les sources de données disposent rarement d'informations sur des entreprises de moins de 20 salariés, alors que cette catégorie peut être particulièrement intéressante pour certains types d'interventions (par exemple l'aide financière visant à aider les petites entreprises à passer le cap des 20 salariés ou à la création de microentreprises). Les données secondaires ont aussi l'inconvénient suivant : la création d'une entreprise est immédiatement enregistrée dès lors que son propriétaire s'engage dans les procédures administratives, tandis que sa disparition peut être enregistrée très longtemps après la cessation d'activité. Ce décalage peut entraîner une surestimation de l'activité globale des PME et la prise en compte de sociétés inexistantes dans certaines analyses.

De nombreux indicateurs de contexte, comme par exemple le démarrage d'entreprises, peuvent être obtenus à partir d'archives administratives européennes ou nationales, de statistiques ou d'enquêtes (par exemple les renseignements obtenus par les services fiscaux). Eurostat a développé une base de données régionale spécifique, appelée Regio, regroupant les statistiques industrielles régionales avec des données annuelles comparables pour toute l'Europe depuis 1994.

La DG XXIII et Eurostat publient régulièrement un rapport intitulé « Entreprises en Europe ». Ce rapport contient des informations détaillées par secteur, par activité économique et par tranche d'effectifs sur toutes les entreprises de l'Union européenne (en fonction de leur nombre, de leur effectif et de leur chiffre d'affaires), ainsi que des analyses thématiques (démographie des entreprises, innovation des PME, coûts de main d'œuvre et productivité des PME, etc.).

Une publication annuelle de l'Observatoire européen des PME donne un aperçu des performances et des perspectives des PME de tous les Etats membres de l'Espace économique européen et de la Suisse depuis 1993, et fournit des données structurées sur les PME à la fois en termes qualitatifs et quantitatifs, ainsi qu'un certain nombre d'études thématiques détaillées (tourisme, environnement, etc.).

La base de données BACH est construite à partir de données très détaillées sur les bilans comptables et couvre 23 secteurs de production dans 12 Etats membres sur la période 1987-1995. Ces données sont ventilées selon les différentes classifications de taille basée sur une définition harmonisée. L'information est fournie par les banques centrales et les organismes de statistiques. Cette base de données est particulièrement adaptée à l'analyse financière.

■ Outils adaptés à l'analyse des impacts sur les PME

Les outils d'évaluation font l'objet d'une présentation détaillée dans le Volume 3 de la Collection MEANS. Un certain nombre d'outils particulièrement adaptés à l'évaluation des impacts sur les PME sont toutefois présentés ci-après.

Il est possible d'entreprendre une évaluation de l'impact des interventions sur les PME en utilisant l'approche « pas à pas » présentée dans la partie IV de ce Volume. Dans ce cas, le choix des outils s'organise autour d'études de cas minimales, d'entretiens individuels et d'entretiens de groupe. Toutefois, pour une évaluation approfondie des impacts, d'autres outils d'évaluation doivent être employés.

Lorsqu'il s'agit d'examiner les aspects stratégiques des interventions structurelles on peut avoir recours à des entretiens en face à face ou approfondis. Ces entretiens concernent les acteurs clés des autorités nationales et les principaux responsables des programmes d'aide aux PME dans les Etats membres. L'inconvénient de cette technique est qu'elle exige beaucoup de temps si un nombre important d'entretiens doit être organisé. Lorsqu'un grand nombre de personnes partageant une expérience collective (par exemple la mise en œuvre d'interventions) doit être interrogé, l'utilisation d'entretiens de groupe peut s'avérer plus rapide et plus utile. Toutefois, s'il permet de rassembler des informations qualitatives utiles sur la mise en œuvre d'interventions, cet outil n'est pas adapté à toutes les situations (par exemple lorsqu'une description détaillée de processus est nécessaire, des entretiens individuels sont mieux à même de fournir des informations utiles).

Les questionnaires permettent une évaluation de base des impacts des mesures et donnent un aperçu de la contribution des différents programmes à la compétitivité et à la croissance des PME. Ils permettent aussi de renseigner sur la mise en œuvre de programmes (c'est à dire l'accessibilité et la livraison de plans financés par l'Union européenne). Un questionnaire bien

conçu permet de faire des jugements sur l'importance de la relation entre l'amélioration des performances et l'aide des programmes financés par l'UE.

Il est plus rapide et moins coûteux d'utiliser des données de suivi pour constituer des échantillons. Cette pratique n'est pas toutefois sans comporter un risque de biais d'échantillonnage. Il est vrai que les données de suivi peuvent inclure des sociétés non-destinataires, c'est-à-dire des sociétés qui ont pris contact avec les opérateurs mais ne sont pas devenues destinataires par la suite. Cependant, en utilisant des données sur ces entreprises pour construire la situation contrefactuelle on ne prend pas en compte le comportement d'entreprises non-destinataires qui, pour différentes raisons, n'ont pas contacté les responsables du programme, soit parce qu'elles n'en connaissaient pas l'existence, soit par ce qu'elles jugeaient que le coût des démarches pour obtenir une aide était supérieur aux avantages qu'elles pouvaient en tirer.

L'analyse factorielle est particulièrement utile pour analyser les caractéristiques de populations homogènes. Puisque les PME sont très différenciées, cette technique peut être utilisée pour constituer des groupes d'entreprises en fonction de leurs caractéristiques clés. Les impacts sont ensuite analysés en fonction de ces caractéristiques clés. L'analyse factorielle utilise généralement des données provenant de questionnaires. Cette technique a été utilisée avec succès en Espagne pour évaluer les impacts sur l'emploi des subventions à l'emploi dans le secteur coopératif catalan (Voir Encadré 16).

Encadré 16 - Exemple d'une analyse factorielle du secteur coopératif catalan

L'utilisation de l'analyse factorielle peut être illustrée par un projet d'évaluation ex post, orienté vers les effets d'emploi (création et maintien de postes) d'une mesure de subvention dans le secteur des coopératives catalanes. Dans ce cas, l'évaluation était rendue plus complexe par la diversité des coopératives formant une population hétérogène. Le problème était double : d'une part, il fallait déterminer la pertinence des mesures prises par la région au regard de cette situation ; d'autre part, il fallait évaluer l'importance des impacts sur les coopératives ayant perçu une aide.

Étant donné la variété et la faible connaissance de la population et des impacts potentiels, une analyse factorielle a été retenue pour sa capacité à faire émerger les corrélations au sein de la population considérée (environ 3000 coopératives)

La première étape de l'évaluation a consisté à envoyer un questionnaire à l'ensemble des coopératives. Il a été complété par des entretiens. Les données ainsi recueillies ont d'abord été analysées par des méthodes statistiques traditionnelles (recherche des principaux descripteurs de la population, réalisation de tableaux croisés). La deuxième étape de l'analyse des données a consisté à réaliser une analyse factorielle en vue d'isoler les variables susceptibles d'expliquer la création d'emplois dans les coopératives : y compris la taille de l'entité, l'âge, le secteur d'activité, le niveau technologique, etc.

Source : Volume 3 de la Collection MEANS.

Les enquêtes peuvent être préparées ou complétées à l'aide de différentes études de cas. Ces dernières en effet révèlent l'origine des impacts des mesures sur les PME et permettent de tester, justifier ou qualifier les résultats obtenus à partir des enquêtes ou à l'aide d'autres méthodes. Elles peuvent se concentrer sur des types particuliers d'interventions structurelles (organisation de financement, ressources humaines, services d'aide commerciale, innovation et technologie, etc.). Il est toutefois important de sélectionner soigneusement les études de cas si l'on veut pouvoir ensuite réaliser une analyse approfondie et une comparaison utile entre différents projets.

Bien que le choix dépende beaucoup de l'implication des bailleurs de fonds et des organisations partenaires responsables de l'action, ainsi que de la disponibilité d'information de qualité (y compris les données de suivi), il est souhaitable de couvrir les différents types d'actions. Le choix des études de

Encadré 17 - Exemple de l'utilisation d'une technique d'étude de cas dans l'évaluation du programme NordTek au Danemark

Ce programme, destiné aux petites et moyennes entreprises, comportait une centaine de projets offrant des services aux entreprises dans les domaines de la formation, du conseil, de l'accès à des installations informatiques modernes,... Il s'agit donc d'un programme que l'on peut qualifier de « soft » par opposition aux programmes « hard », visant à l'amélioration des infrastructures. Les résultats de tels programmes sont difficiles à évaluer précisément car ils sont immatériels.

Six mesures de taille importante ont été sélectionnées en tant que cas à étudier. Les mesures devaient, selon les critères de sélection, être représentatives de la diversité au niveau des stratégies d'intervention, mais aussi au niveau de leur localisation. De plus, elles devaient avoir bénéficié de financements importants dans le cadre du Programme NordTek et être orientées exclusivement vers les entreprises (et non des instituts de recherche ou des administrations). Les six cas étudiés représentaient une part tellement importante du programme total que l'analyse des impacts de ces interventions permettait de couvrir l'ensemble des phénomènes importants. Il a été reconnu sans ambiguïté que les projets choisis représentaient une sélection des « meilleurs cas » du programme.

La collecte de données a été faite à deux niveaux opérationnels : au niveau de la mesure proprement dite et au niveau des entreprises. Chacun des cas de mesure a été étudié à 4 ou 5 reprises sur le terrain par les évaluateurs en l'espace de deux ans. A chaque fois, les gestionnaires étaient interrogés, et ils devaient garder les traces des services proposés et des entreprises concernées dans un « cahier d'enregistrement » conçu spécialement pour l'évaluation. L'analyse des documents ainsi obtenus était retransmise aux chefs de projet et discutée lors des visites. Au niveau des entreprises, des données ont été collectées au cours d'entrevues auprès d'un échantillon de 20 PME qui avaient utilisé les services offerts. Enfin, 40 PME qui n'ont pas utilisé les services proposés ont été interrogées dans une dernière étape de l'évaluation.

Source : Volume 3 de la Collection MEANS.

cas peut se faire en tenant compte des initiatives affectées d'un budget élevé, et celles qui sont importantes du point de vue des stratégies de développement régional. L'Encadré 17 donne un exemple d'évaluation s'appuyant sur une étude de cas.

■ Résumé des points essentiels

L'importance du rôle joué par les petites et moyennes entreprises (PME) dans la croissance et la création l'emploi au sein de l'Union européenne a été fortement souligné au cours des dernières années. La flexibilité et la capacité d'innovation des PME leur permet de réagir rapidement aux changements structurels et de s'adapter rapidement à l'évolution de la demande. Il existe toutefois un certain nombre de facteurs qui freinent la compétitivité des PME européennes. Les imperfections du marché de base et des politiques inhibent la croissance et la création d'emploi. L'évaluation des interventions structurelles en faveur des PME doit donc avoir un rôle essentiel dans l'appréciation de la contribution effective des politiques à la résolution de ces problèmes.

Les interventions peuvent être centrées directement sur les PME ou agir sur les PME en tant qu'élément du tissu industriel. Les PME sont également implicitement visées par des interventions dans d'autres domaines, en particulier par les interventions ayant pour objectif la diversification des structures de production (développement rural, pêcheries et tourisme).

En ce qui concerne les techniques empiriques d'évaluation des interventions structurelles en faveur des PME, l'expérience de leur application dans ce domaine est limitée, mais pourrait s'enrichir rapidement au fur et à mesure que ce type d'interventions devient plus courant.

■ Pour en savoir plus...

OCDE. (1993), *Les Petites et Moyennes Entreprises: technologie et compétitivité*, Paris: OCDE.

OECD. (1998), *Best Practice Policies for Small and Medium-sized Enterprises*, Paris: OECD.

OECD. (unpublished), *Assessment of SME Policies: An Analytical Framework*, Working Document, DST / IND / PME (98)2.

Grant Thornton International Business Strategies Ltd. (1998), *European Business Survey: Prospects and Issues for SMEs*, Spring (6).

EIM Small Business Research Consultancy (1997), *European Observatory for SMEs: Fifth Annual Report*, The Netherlands: EIM.

European Commission. (1997), *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, and the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Coordination of Activities to Assist Small and Medium-sized Enterprises (SMEs) and the Craft Sector*.

European Commission. (1995), *Activities in favour of SMEs and the craft sector*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Community.

Évaluer les impacts sur l'emploi des interventions structurelles

■ Pourquoi évaluer les impacts sur l'emploi ?

• Le contexte communautaire

Le chômage structurel est un problème persistant contre lequel l'Union européenne doit lutter, même en période de forte croissance économique. Les victimes du chômage subissent plus qu'une simple perte financière. La communauté dans son ensemble doit à la fois prendre en charge cette partie économiquement inactive de la population, les coûts résultants de l'existence de poches de plus en plus permanentes de chômage de longue durée ainsi que les carences qui l'accompagnent et qui tendent à se concentrer à la fois socialement et géographiquement.

La réponse de l'Union européenne à cette situation est basée sur le principe qu'un effort global mené sur l'ensemble de l'Union est nécessaire pour mettre en place un contexte macroéconomique qui favorise la création d'emploi. Cet effort doit simultanément coordonner des initiatives et des actions engagées au niveau national, régional et local et intervenir en partenariat avec les acteurs à ces différents niveaux.

Les Fonds structurels sont utilisés pour cofinancer des interventions politiques dont l'objectif est à la fois de promouvoir un meilleur équilibre économique et social sur l'ensemble de l'Union en réduisant les disparités régionales et nationales (cohésion) et d'aider au développement global du tissu structurel de l'Union, y compris celui du marché du travail. Ils ont pour but de stimuler la croissance économique et la création d'emploi. Si certains des objectifs des politiques structurelles ont toujours été associés à l'emploi, on a pu observer, au cours des dernières années, une volonté croissante de produire des effets substantiels sur l'emploi, à la fois dans le principe et dans la pratique. Dans la mesure où ils constituent un instrument majeur pour influencer les schémas de développement économique et un véhicule essentiel pour fournir des ressources aux partenaires locaux, il est évident que l'utilisation des Fonds structurels doit refléter la priorité croissante que l'Union accorde à l'emploi.

Les types d'impacts sur l'emploi susceptibles d'être produits par des interventions structurelles soutenues par les Fonds structurels dépendent des

instruments particuliers utilisés. Le choix de ces instruments est déterminé à son tour par les objectifs de l'intervention en question. Une intervention dans le domaine des infrastructures ou de l'environnement productif peut avoir pour objectif de générer des effets d'emploi en créant de nouveaux emplois ou en maintenant ceux qui existent déjà. D'autre part, des interventions dans le domaine de la formation ont parfois pour cible le maintien de l'employabilité des salariés, c'est-à-dire la capacité d'un individu à s'adapter à l'évolution du marché de l'emploi à un moment et à un lieu donnés. Les destinataires de ces interventions peuvent être les personnes qui ont déjà un emploi mais qui doivent s'adapter aux nouvelles conditions de travail, des chômeurs et en particulier des groupes cibles spécifiques, tels que les femmes, les chômeurs de longue durée et les jeunes qui doivent améliorer leur employabilité en perfectionnant leurs compétences ou en acquérant de nouvelles.

Les interventions structurelles se caractérisent par leur concentration sur un nombre limité d'objectifs globaux et par la concentration de chacun des programmes soutenus par les Fonds structurels sur l'un de ces objectifs. Ces objectifs globaux sont ciblés soit sur des régions spécifiques, soit sur des groupes sociaux spécifiques et, dans l'un ou l'autre cas, peuvent être définis par rapport à un secteur économique déterminé. La nature de la relation entre ces objectifs globaux et l'emploi varie considérablement.

- **Evaluation précise de l'efficacité des interventions des Fonds structurels**

Les avantages potentiels découlant des interventions des Fonds structurels dans le domaine de l'emploi sont conséquents : réduction de la pauvreté et de la misère engendrées par le chômage, création de conditions d'offre de main d'œuvre favorables à la croissance et à la compétitivité des régions les plus faibles. Ces avantages peuvent également inclure une plus grande compétitivité de l'Europe et le soutien du modèle social européen. Toutefois, pour que les interventions des Fonds structurels soient efficaces, les évaluations devront être suffisamment sophistiquées pour mesurer les effets d'emploi avec précision.

Pour que les interventions structurelles soient efficaces, les mesures ex ante et ex post des effets d'emploi doivent être aussi précises que possible. A un niveau plus stratégique, une information précise permet de mesurer l'impact global des interventions sur l'emploi, permettant ainsi à la Commission européenne et au Parlement européen de prendre des décisions justifiées sur la poursuite ou la modification des interventions des Fonds structurels.

Dans la mesure où les interventions des Fonds structurels associent des programmes ayant des objectifs divers, il est particulièrement important d'évaluer non seulement les effets globaux sur l'emploi de ces programmes, mais également les effets de chacune des mesures qui les composent. En outre, dans de nombreux cas, il est nécessaire d'évaluer à la fois les effets généraux sur l'emploi (par exemple, le nombre de nouveaux emplois créés) et les effets associés à des objectifs plus spécifiques (par exemple, combien d'emplois sont désormais concentrés dans une région donnée ou occupés par des jeunes).

Toutefois, pour apprécier pleinement l'efficacité des interventions, il convient d'estimer les effets nets d'emploi. Par conséquent, cela signifie que la création ou le maintien de l'emploi qui se serait produit en l'absence de l'intervention doit être pris en compte (effet d'aubaine). De même, il convient de tenir compte des effets d'emploi induits au détriment d'autres parties de la zone du programme (effet de déplacement) et des situations où les individus qui remplissent les conditions pour recevoir l'aide remplacent ceux qui ne sont pas destinataires (effet de substitution non recherché). Enfin, les répercussions plus larges d'une intervention sur les fournisseurs des entreprises destinataires (effet fournisseur), et l'augmentation du pouvoir d'achat des individus aidés (effet multiplicateur), doivent, dans la mesure du possible être également estimées.

Il faut aussi tenir compte des interactions permanentes entre les marchés du travail et d'autres types de marchés (marchés des biens, des services, marchés financiers) ou des marchés extérieurs à la zone géographique définie. Par exemple, une augmentation des exportations due à des conditions économiques favorables à l'étranger aura un effet positif sur la création d'emploi. Autre exemple, une période de taux d'intérêts particulièrement bas pourra avoir des effets positifs sur l'investissement et les exportations avec des avantages notables pour l'emploi. Ces facteurs concurrents doivent être pris en compte pour analyser avec précision l'efficacité propre d'une intervention.

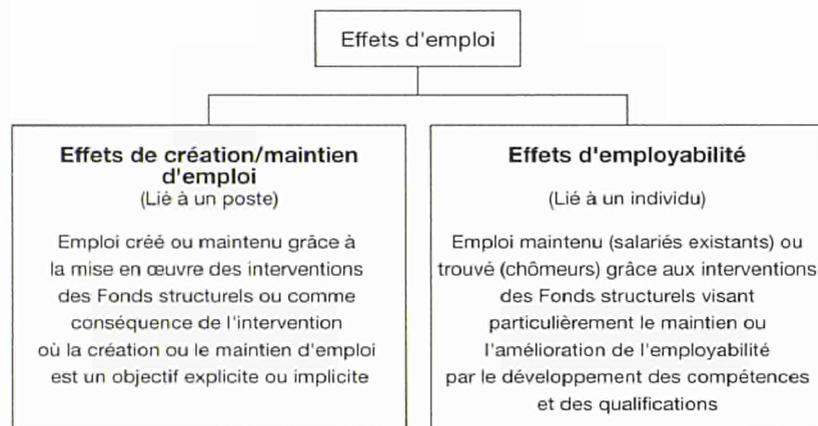
En outre, compte tenu de la nature des marchés du travail, les interventions nationales jouent un rôle considérable, et des synergies sont souvent générées entre les interventions des Fonds structurels et les initiatives nationales. Il est donc important d'identifier l'existence de ces synergies.

Nous avons déjà mentionné ci-dessus que certaines interventions se concentrent sur l'employabilité des salariés et des chômeurs. L'employabilité des individus est étroitement associée à l'évolution de leurs compétences en réponse à l'évolution des besoins économiques. Ce problème du maintien de l'employabilité se pose de manière aiguë dans les anciennes régions industrielles où une évolution structurelle a imposé des changements profonds de l'organisation de la production et des stratégies d'entreprise. Cette évolution a évidemment généré une réduction de l'employabilité des ouvriers. L'encadré ci-dessous présente différentes formes d'obsolescence des compétences et les stratégies de formation des personnes menacées de chômage qui peuvent être employées dans chaque situation.

Forme d'obsolescence	Associée à l'individu	Associée aux conditions du poste	Associée à des changements de poste	Associée à l'entreprise	Associée au marché
Facteur de diminution de l'employabilité	Vieillesse, maladie, accident	Utilisation insuffisante des compétences	Demandes de compétences nouvelles	Activité menacée par l'apparition de nouveaux concurrents	Déclin de l'emploi dans un secteur donné
Réponse en termes de formation des personnes menacées de chômage	Révision des compétences déjà acquises ou requalification totale	Révision de compétences déjà acquises	Formation aux nouvelles exigences du poste	Développement des compétences existantes ou requalification totale	Formation à un poste similaire dans un autre secteur ou requalification totale

Afin de définir clairement de quels types d'effets d'emploi il est question dans ce chapitre, nous ferons référence soit à l'effet de création d'emploi ou l'effet de maintien d'emploi découlant d'interventions dans des domaines autres que les ressources humaines, soit aux effets d'employabilité découlant d'interventions dans le domaine des ressources humaines (et concernant essentiellement la formation). La différence essentielle entre ces deux types d'effets est que, dans le premier cas, les effets d'emploi concernent la création ou le maintien d'un poste pouvant être occupé par différentes personnes, alors que dans le deuxième cas, les effets d'emploi concernent essentiellement le maintien ou l'amélioration de l'employabilité d'individus, soit en les aidant à conserver un certain niveau de qualification (par exemple dans le cas de la formation continue), soit en leur donnant une plus grande chance de correspondre aux exigences professionnelles des employeurs potentiels et donc de trouver un emploi (cas de la formation des chômeurs). Les caractéristiques de ces types d'effets sont résumées dans l'Encadré 19.

Encadré 19 - Différents types d'effets d'emploi



■ Définir ce qui doit être mesuré

● Comment sont produits les impacts sur l'emploi ?

Nombreuses sont les interventions qui ne visent pas explicitement la création d'effets d'emploi. Il est donc peu probable qu'elles aient un effet direct substantiel sur l'emploi. D'autres interventions ont pour cible le développement des ressources humaines, y compris la formation et la recherche dont les effets directs sur l'emploi sont limités et à court terme. Ainsi, les effets d'emploi les plus significatifs résultant de l'utilisation des Fonds structurels sont souvent indirects et tendent à apparaître à moyen ou long terme. Ils peuvent donc s'avérer relativement difficiles à isoler et à mesurer. Cette situation est encore compliquée par le fait que certaines interventions peuvent très bien créer des effets négatifs sur l'emploi dans un premier temps avant de produire des effets positifs à plus long terme. Ceci est particulièrement vrai pour les interventions ciblées sur l'augmentation de la compétitivité et de la productivité.

L'encadré ci-après présente les différentes influences des interventions structurelles sur les schémas d'emploi. S'il est vrai que la distinction analytique clé en matière d'effets d'emploi est de savoir s'ils résultent de changements de l'offre ou de la demande, les types d'effets présentés ci-dessous constituent une référence plus pratique pour vérifier qu'aucun effet n'est négligé.

Encadré 20 - La production d'effets d'emploi par les interventions structurelles.

- Comme conséquence directe de la mise en œuvre d'une intervention : emplois dans le bâtiment, l'administration et la formation ;
- Comme conséquence directe de l'aide apportée, c'est à dire par la création / le maintien d'emplois dans des sociétés nouvellement créées ou en développement ;
- Comme conséquence des mesures de formation destinées à accroître l'employabilité des salariés et des chômeurs ;
- Comme conséquence d'interventions poursuivant ou non un objectif immédiat et explicite en matière d'emploi, soit en raison des biens et services fournis dans le cadre de l'intervention (par exemple fourniture de matériaux de construction, de matériel de bureau, etc.), soit du fait d'une amélioration de l'efficacité de l'économie locale (par exemple chauffeurs employés pour transporter des biens pour l'exportation car la réduction des coûts de transport résultant d'une nouvelle infrastructure les a rendus plus compétitifs) ;
- En réponse à une augmentation de la demande générée par une augmentation des revenus qui provient elle-même de l'intervention ("effet multiplicateur" - par ex. augmentation du nombre d'emplois dans le commerce de détail local ou dans le bâtiment pour répondre à la demande des nouveaux employés).

Dans la mesure où une grande partie des effets d'emploi présentés dans l'encadré ci-dessus se situe à différents points de la chaîne de causalité, il est important de comprendre les mécanismes de causalité qui relient les interventions à leurs impacts éventuels sur l'emploi. Ces mécanismes sont présentés dans l'Encadré 21 et détaillés dans le résumé qui le suit.

Encadré 21 - Interventions des Fonds structurels et mécanismes des effets d'emploi

(mécanisme causal peu complexe)		(mécanisme causal très complexe)		
(a) Construction et mise en œuvre	(b) Subventions à l'emploi	(c) Formation	(d) Soutien à des activités productives	(e) Infrastructure et compétitivité accrue

(a) Activités du bâtiment et de mise en service conduisant à la création d'emploi

Presque toutes les interventions structurelles liées aux activités du bâtiment (travailleurs employés pour construire une autoroute, par exemple) et aux activités de mise en service (recrutement de professeurs chargés de dispenser les programmes de formation) ont des retombées sous forme de création d'emploi. Ces retombées peuvent représenter une proportion presque insignifiante (par exemple, certaines mesures d'aide financière) ou bien au contraire la majeure partie des effets. Dans ce cas, le lien entre les interventions et leurs effets d'emploi est encore relativement direct.

(b) Soutien à l'emploi conduisant à la création d'emplois

Les soutiens à l'emploi pour les chômeurs de longue durée sont un exemple typique de politiques qui ont un effet d'emploi immédiat. Il n'est pas en effet difficile de voir le lien de cause à effet entre l'embauche d'un nouveau salarié et l'aide accordée à l'employeur.

(c) Effets d'emploi résultant d'une amélioration des compétences

Les politiques de formation offrent un autre exemple de mesures reliées à leurs effets d'emploi par une chaîne complexe. Les politiques de formation visent à remédier aux disparités entre les compétences de la main d'œuvre disponible et celles dont ont besoin les secteurs économiques ayant de bonnes perspectives de croissance. La formation est donc censée améliorer l'employabilité des chômeurs ou des travailleurs dont les compétences risquent d'être dépassées. Dans le cas de la formation des employés en poste, les effets d'emploi sont relativement directs. Moins directement, cela peut conduire à une amélioration de la qualité de la main d'œuvre et ainsi produire une augmentation de la productivité et du nombre de travailleurs qualifiés, ce qui entraîne à son tour une réduction de la pression salariale et pousse les entreprises à augmenter leur taux d'activité et d'emploi.

(d) Emplois induits ou favorisés par le soutien des activités de production

Cette catégorie regroupe tous les emplois que les entreprises ou d'autres acteurs économiques créent lorsqu'ils développent de nouvelles activités ou lorsqu'ils accroissent leurs activités existantes sous l'impulsion d'un soutien direct (apporté sous forme de subvention ou d'aide à l'investissement) ou indirect (apporté sous forme de service, de sites mis à disposition, etc.). Elle constitue par conséquent le principal canal des effets d'emploi. Toutefois, de même que d'autres types d'interventions créant des effets d'emploi par des mécanismes de causalité complexes, les impacts sur

l'emploi sont difficiles à attribuer et à mesurer. Ceci est dû en partie au fait que la chaîne des impacts, de l'intervention aux effets d'emploi, se fait plus complexe. En effet, l'acteur économique tiendra compte de bien d'autres facteurs, autres que le régime d'aide proprement dit, avant de décider de créer un emploi.

A cet égard, l'impact sur l'emploi des aides à l'investissement proposées aux entreprises constitue un exemple significatif. L'augmentation du taux d'investissement qu'elles permettent devrait favoriser une augmentation des activités économiques de l'entreprise et, par conséquent, une augmentation de l'emploi. Mais en réalité, si la demande est statique ou en déclin, il peut très bien y avoir perte d'emplois. Cette perte sera due au fait que toute mesure destinée à améliorer les biens d'équipement aura tendance à augmenter la productivité des immobilisations, rendant ainsi la main d'œuvre moins compétitive. Si la demande stagne, on observera une substitution du capital à la main d'œuvre.

Les aides accordées aux activités de production ont également des effets indirects (effets multiplicateurs de revenu et effet fournisseur), qui se traduisent en effets d'emploi. D'autres étapes doivent être franchies sur la chaîne des impacts et il est donc plus complexe de démêler ces effets.

(e) Les effets d'emploi résultant d'un accroissement de compétitivité dû à la construction de nouvelles infrastructures

Les effets d'emploi peuvent également découler du gain de productivité, grâce aux infrastructures matérielles (telles que routes, télécommunications, etc.) et immatérielles (telles que services aux entreprises, recherche et développement, etc.). Il s'agit d'effets à long terme générés par un mécanisme complexe, situés pratiquement à la fin de la chaîne d'impacts et qui sont donc difficilement identifiables et attribuables à des interventions spécifiques.

Si les Fonds structurels produisent des effets d'emploi de diverses manières, les types d'effets d'emplois produits sont également variés. Outre la distinction entre les effets de création et de maintien d'emploi et les effets d'employabilité, deux autres distinctions importantes peuvent être faites.

Tout d'abord, l'évaluation devra distinguer les effets d'emploi « durables » (c'est-à-dire, des emplois résultant d'une intervention qui se poursuivra en l'absence de soutien public) de ceux qui sont « temporaires » (c'est-à-dire des emplois qui cessent d'exister lorsque la subvention prend fin). De plus, les emplois liés à la mise en œuvre des interventions sont généralement

temporaires et l'expérience montre qu'il faut s'attendre à ce qu'une partie seulement des autres effets d'emploi perdure au-delà du moyen terme (ainsi une proportion significative des emplois créés dans les entreprises nouvellement établies ne se maintient pas durablement). Lorsque l'on mesure les effets d'emploi, il est important de préciser quels sont les emplois qui seront de nature temporaire (c'est à dire ceux qui disparaîtront lorsque le financement prendra fin) et de ne pas donner une fausse impression de durabilité pour tous les emplois qui sont la conséquence de l'intervention. Certains emplois sont créés uniquement pour une courte période (emplois temporaires), et sont souvent liés à la mise en œuvre de l'intervention. Si l'on doit produire des chiffres agrégés, et pas simplement comptabiliser le nombre d'emplois créés par l'intervention, il est préférable d'utiliser les emplois / années comme unité de mesure et la valeur actuelle des emplois créés peut être estimée à partir des emplois/années prévus.

Ensuite, les effets d'emploi d'une intervention peuvent inclure à la fois des emplois à plein temps et des emplois à temps partiel. Là encore, il peut être nécessaire de les distinguer lors de la mesure et, en conséquence, deux types de chiffres différents peuvent être produits : d'abord l'équivalent temps plein (ETP) qui va refléter la quantité globale d'emplois générés (par exemple, un emploi à mi-temps et deux emplois à quart de temps seront équivalents à un temps plein), et deuxièmement, le nombre total d'emplois générés (un emploi à mi-temps et deux emplois à quart de temps seront alors considérés comme l'équivalent de trois emplois) qui reflète mieux l'objectif de lutte contre le chômage.

- **Clarifier les objectifs en termes d'emploi**

Lorsque l'on évalue les effets d'emploi des interventions, il convient de faire référence aux objectifs des interventions en question et à leur rapport à l'emploi. En pratique, ni les objectifs de chaque composante d'un programme, ni les liens entre les différents niveaux d'un programme ne sont pas toujours articulés aussi clairement et de façon aussi explicite qu'ils le devraient. La clarification des différents niveaux d'objectifs d'un programme cofinancé par les Fonds structurels est d'autant plus nécessaire que l'on n'est pas certain des conséquences sur l'emploi de chaque type d'intervention.

Par exemple, des améliorations de l'infrastructure de transport desservant des régions enclavées peuvent diminuer les coûts pour les exportateurs de ces régions et permettre un accès plus facile aux services de soutien, mais

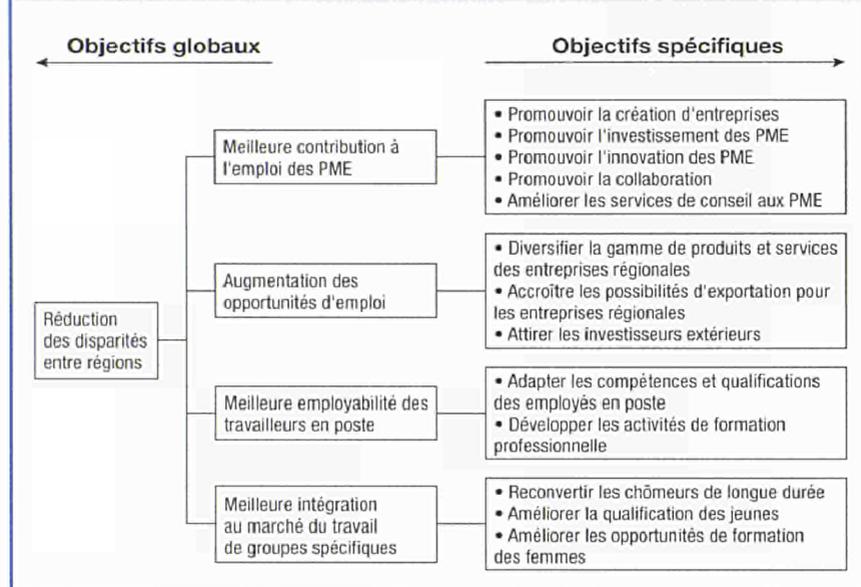
elles peuvent tout autant exposer les régions concernées à une concurrence plus forte et faciliter l'émigration saisonnière ou permanente de la main d'œuvre. De même, si les plans de formation aidés améliorent généralement le niveau de qualification de la main d'œuvre et la productivité, rendant ainsi une région plus attirante pour des investisseurs extérieurs, ils peuvent, dans certaines circonstances, entraîner une augmentation de l'émigration de nouveaux qualifiés, à la recherche de meilleures opportunités de carrière.

En ce qui concerne l'appréciation de la nature des effets d'emploi attendus d'une intervention et l'application des techniques appropriées pour les mesurer, il est important que la Commission puisse travailler étroitement avec les partenaires impliqués au niveau national, régional et local pour définir de façon aussi claire et explicite que possible les objectifs spécifiques de toutes les composantes de chaque programme. Cette tâche est particulièrement importante pendant la phase ex ante de la programmation.

Cependant, on a souvent observé, notamment pour les programmes qui s'étendent sur une période relativement longue, que des problèmes d'absorption des crédits, ou encore de la modification de la situation économique, peuvent nécessiter de modifier les programmes pour mieux produire l'impact désiré sur l'emploi ou sur toute autre priorité, et d'affiner les objectifs définis à l'origine dans les programmes individuels. Les objectifs en matière d'emploi doivent donc non seulement être clairement spécifiés en début de programme, mais doivent également être ouverts aux modifications associées aux nouvelles priorités de la politique ou à l'évolution des conditions économiques.

Dans de telles circonstances, il est utile, au cours de la phase ex ante, d'établir « l'arbre d'objectifs » en matière d'emploi d'un programme. Afin d'illustrer l'utilisation de cet outil dans le contexte des interventions destinées à promouvoir l'emploi, un arbre d'objectifs d'emplois est présenté dans l'encadré ci-après.

Encadré 22 - Exemple d'arbre d'objectifs pour la promotion de l'emploi



Dans l'exemple ci-dessus, qui est composé de différents types d'interventions que l'on ne trouve pas toujours dans le contexte d'un seul programme, les interventions ciblent une gamme d'objectifs spécifiques eux-mêmes subordonnés à quatre objectifs intermédiaires : augmenter les opportunités d'emploi et le potentiel d'emploi des PME (interventions ciblées sur l'environnement de production), intégrer des groupes spécifiques au marché du travail (interventions ciblées sur la formation des chômeurs) et permettre aux salariés de conserver leur emploi (formation continue). L'objectif global des interventions est de réduire les disparités régionales en matière d'emploi.

• Attribuer des impacts sur l'emploi à une intervention

Il est important que seuls les impacts découlant véritablement d'une intervention lui soient attribués. Il convient pour cela d'estimer ses effets nets.

La première étape consiste à construire la situation contrefactuelle afin d'estimer les effets d'aubaine. L'effet brut sur l'emploi d'une intervention se définit comme le nombre total d'emplois créés ou maintenus ou le nombre de personnes bénéficiant d'une formation, d'un conseil professionnel etc.

qui conservent leur emploi ou qui en trouvent un. Dans la pratique, les données sur les effets bruts sur l'emploi sont recueillies par le biais des systèmes de suivi et servent de base pour ce calcul.

Pour les interventions ciblées sur la formation des travailleurs en poste menacés de chômage, l'effet d'aubaine est délicat à mettre en évidence car il correspond aux personnes bénéficiant de formations et qui auraient conservé leur poste sans cette formation. Dans ce cas, la situation contre-factuelle doit être établie à l'aide de groupes de contrôle. Le profil des employés destinataires est important pour établir la portée de ce type d'effet d'aubaine. Ainsi, par exemple, les cadres et les employés hautement qualifiés ont plus de chances de recevoir une formation sans l'aide publique. De même, la taille de l'entreprise peut être un facteur déterminant, dans la mesure où les grandes entreprises tendent à entreprendre plus d'activités de formation que les PME.

Un effet de déplacement se produit, dans le cas d'interventions sur une zone, lorsque la création ou le maintien d'emplois se fait au détriment d'emplois dans d'autres zones concernées par le programme. C'est le cas par exemple, lorsque des sociétés bénéficiant d'une intervention développent leur activité et leur effectif au détriment de l'activité d'autres entreprises situées dans la zone du programme. Lorsque l'effet de déplacement n'est pas intentionnel, il doit être soustrait de l'effet brut.

Lorsque des interventions visent des groupes de destinataires particuliers (chômeurs de longue durée, mères de famille, jeunes, etc.), la substitution des destinataires à des non-destinataires peut être recherchée de manière explicite. C'est le cas par exemple lorsque des destinataires peu qualifiés trouvent un emploi au détriment de non-destinataires. De façon comparable, on peut parler d'effet de substitution pour des interventions cherchant explicitement à créer ou à maintenir l'emploi en aidant le développement d'un secteur au dépend d'un autre. Lorsque la substitution est l'objectif explicite des interventions, elle ne doit pas être soustraite des effets bruts. Lorsque, par contre, l'intervention crée un effet de substitution qui ne contribue pas à renforcer la cohésion économique et sociale, il peut être traité comme s'il s'agissait d'un effet de déplacement, et donc doit être soustrait des effets bruts.

Exemple: Programme de formation à la création d'entreprise : des effets bruts aux effets nets

Un programme de formation à la création d'entreprise a permis la création de 400 entreprises. Cependant, deux ans après leur création, 250 seulement de ces entreprises sont toujours en activité, et 50 n'emploient le créateur de l'entreprise qu'à mi-temps. Les entreprises qui ont survécu ont créé 250 emplois supplémentaires à temps plein et 100 emplois à mi-temps après deux ans (l'objectif de l'intervention étant de créer des emplois durables, on considère que deux ans est un laps de temps suffisant pour juger de la durabilité), le nombre brut d'emplois à la fin de cette période s'élève à 350 (employés) plus 250 (créateurs d'entreprises), soit un total de 600. Toutefois, une partie de ces emplois étant à mi-temps, le nombre d'emplois bruts créés s'élève à 250 ETP ($200 + 50/2 + 250 + 100/2 = 525$).

Si l'on sait que l'effet d'aubaine est de 20% et si l'effet de déplacement qui résulte de l'aide apportée aux entreprises destinataires est estimé à 30%, l'effet net de l'intervention serait de 262.5 ETP nets ($525 - [525 \times 0.3] - [525 \times 0.2] = 262.5$).

Les différences entre les concepts présentés ci-dessus en matière d'effets de création/maintien d'emploi et d'employabilité sont résumés dans l'Encadré 23.

Encadré 23 - Comparaison des effets d'aubaine, de substitution et de déplacement

	Définition de création maintien d'emploi	Définition d'employabilité
Effet d'aubaine	Postes qui auraient été créés ou maintenus sans l'intervention	Individus qui auraient conservé leur emploi ou trouvé un emploi sans l'intervention
Déplacement (interventions sur une région)	Postes créés ou maintenus par une société dans la zone visée par l'intervention au détriment d'autres sociétés situées dans la zone de programme qui ont dû renoncer à créer ou réduire des postes en nombre équivalent	Entreprises employant ou recrutant des individus qui prennent l'activité et réduisent l'emploi d'autres sociétés situées dans la région visée par le programme et qui n'ont pas formé leurs employés ou recruté du personnel ayant suivi des formations de recyclage
Substitution (interventions sur les groupes sociaux)		Individus ayant suivi des formations de recyclage qui conservent leur poste au lieu d'être remplacés par des chômeurs qui étaient auparavant mieux qualifiés Chômeurs ayant suivi une formation de recyclage appartenant à des groupes cibles spécifiques substitués à des non-destinataires

Outre les différents effets soulignés ci-dessus, l'emploi peut être généré par l'effet multiplicateur (emploi indirectement créé ou maintenu du fait que l'intervention induit des revenus supplémentaires pour les consommateurs locaux) ou l'effet fournisseur (emploi créé ou maintenu du fait que l'intervention a une incidence sur les relations entre les destinataires et leurs fournisseurs) que l'on tend à identifier séparément. Il est toutefois pratiquement impossible de quantifier ces effets pour chaque intervention régionale.

Les effets d'emploi d'une intervention, qu'ils soient négatifs ou positifs, ne se traduisent pas toujours directement par un effet sur le chômage de même ampleur. Cela s'explique en raison de l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi. Ainsi par exemple, le taux d'activité change s'il y a de nouvelles offres d'emploi ; on appelle cela effet d'attraction (effet de travailleurs supplémentaires). Par exemple, de nouveaux emplois à temps partiel peuvent attirer des femmes ou des retraités qui n'étaient pas enregistrés comme demandeurs d'emploi avant l'intervention.

On peut observer un autre effet sur la disponibilité de la main d'œuvre, lié au phénomène de migration : les nouveaux emplois peuvent avoir un effet à la fois sur l'immigration (en attirant des individus qui vont s'installer dans la zone bénéficiant du programme pour obtenir un emploi) et sur l'émigration (en réduisant le nombre de ceux qui auraient autrement quitté la zone destinataire pour chercher du travail ailleurs).

Dans ce contexte, certains effets en termes de migrations pendulaires peuvent être assimilés aux autres effets de migration. Ils peuvent être encore plus importants que les flux de migration permanente, dans la mesure où les nouvelles opportunités d'emploi peuvent encourager de nombreuses personnes domiciliées en dehors de la zone aidée à faire des trajets quotidiens pour venir travailler dans la zone. Plus la zone aidée sera réduite et plus grande sera la probabilité que de nouveaux emplois soient occupés par des individus qui ne faisaient pas partie de la main d'œuvre locale avant l'intervention.

■ Exemples d'impacts par domaines d'intervention

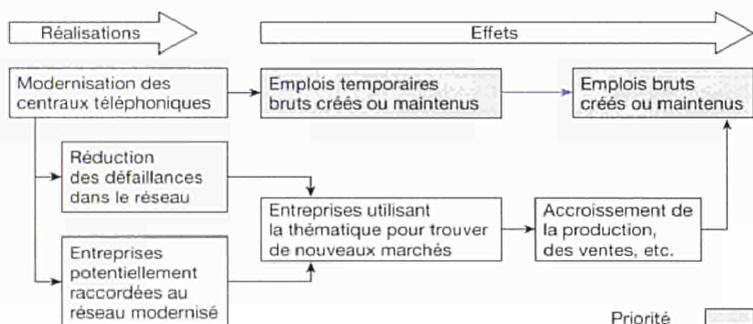
Afin d'illustrer comment les interventions peuvent avoir des impacts sur l'emploi, nous présentons ci-dessous des exemples correspondant aux trois grands domaines d'intervention des Fonds structurels.

• Infrastructure de base

L'objectif des interventions dans ce domaine est en grande partie de réduire les contraintes pesant sur le développement économique résultant de l'absence ou de la mauvaise qualité de l'infrastructure de base. Ces interventions n'ont donc pas d'objectifs explicites en matière d'emploi. Les effets de création et de maintien d'emploi sont soit de nature temporaire, pendant la phase de construction, soit indirects et associés à l'accroissement de l'activité économique.

Exemple: Amélioration des centraux téléphoniques analogiques (Grèce)

En Grèce, au début des années 90, le réseau téléphonique public commuté était analogique pratiquement à 100%, et donc de mauvaise qualité et peu fiable. L'une des interventions visant à améliorer le réseau a consisté à remplacer progressivement les centraux analogiques en place par de nouveaux centraux numériques. L'objectif de ce programme est de parvenir à 68 - 70% de centraux téléphoniques numériques d'ici l'an 2000. Au fur et à mesure de l'installation des centraux numériques, les entreprises et les ménages bénéficient globalement des améliorations du réseau. Le réseau modernisé va permettre aux entreprises de tirer parti des nouvelles possibilités commerciales qu'offre la télématique. Par conséquent, aux effets d'emploi temporaires, résultant directement de l'intervention et se produisant au moment de la mise en service, s'ajoutera l'impact sur les performances économiques des entreprises basées en Grèce, menant indirectement à des opportunités d'emploi permanent.

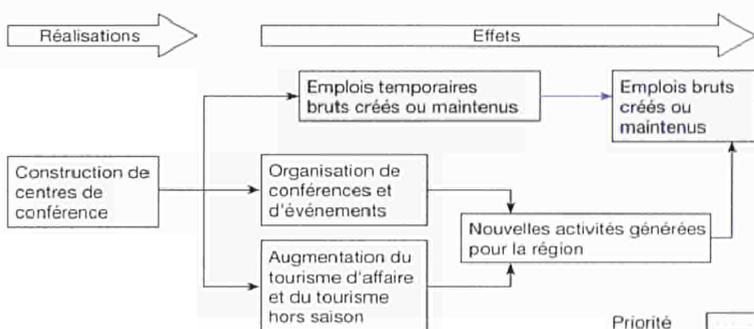


• Environnement productif

Pour certaines régions, l'objectif des interventions structurelles est d'aider à la reconversion ou à la diversification économique afin de combattre le chômage structurel. Dans les zones rurales, la diversification des structures de production pour réduire la dépendance vis-à-vis de l'agriculture et encourager le tourisme, activité exigeant une main d'œuvre importante, constitue un élément essentiel d'une stratégie de développement économique.

Exemple: Développer le tourisme en République d'Irlande

En Irlande, un Programme Opérationnel concernant le tourisme a été mis en œuvre à partir de 1990. Son objectif global est de générer des effets d'emploi (création de 25 000 emplois supplémentaires). Les interventions avaient notamment pour objectif spécifique de diversifier la gamme de produits touristiques et l'un des produits thématiques choisis comme cible d'intervention était le développement de conférences dans des centres touristiques. De 1989 à 1993, douze nouveaux centres de conférence ont été cofinancés. La construction de centres de conférence a produit des effets d'emploi temporaires et un éventuel impact sur la croissance et le caractère saisonnier des activités des entreprises locales tels qu'hôtels, restaurants, services de conférence, etc.

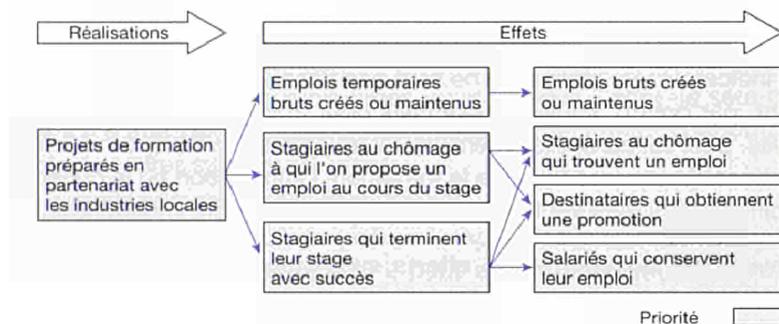


• Ressources humaines

Les interventions dans le domaine des ressources humaines se concentrent sur le maintien ou l'amélioration de l'employabilité des individus par le développement de leurs compétences et qualifications, et sur la recherche et le développement technologique.

Exemple: Aide à la formation professionnelle dans le Nord-Est de l'Angleterre

Le Nord-Est de l'Angleterre, qui fut une grande région industrielle du Royaume-Uni, a perdu plus de 200 000 emplois dans les secteurs traditionnels (mines de charbon, construction navale, sidérurgie et industrie lourde) depuis 1970. Simultanément, des activités de haute technologie se sont développées dans la région, dans des secteurs tels que la pharmacie, les biotechnologies, l'informatique et l'électronique. Les liens très forts entre l'industrie, les universités et les autres institutions de l'enseignement supérieur de la région font partie des facteurs qui ont contribué à l'émergence de nouvelles spécialisations. Un certain nombre de mesures en faveur de la reconversion industrielle du Nord-Est (CCA 1989-91 et 1992-93) ont pour cible la formation professionnelle. Ces mesures comprennent la création d'installations de formation dans des secteurs industriels à fort potentiel de croissance, et plus particulièrement dans les technologies qui sont déjà implantées dans la région.



■ Définir et sélectionner les indicateurs

Le Volume 2 de la Collection MEANS présente les indicateurs pour le suivi et l'évaluation des interventions des Fonds structurels y compris pour la priorité de l'emploi. Nous en rappelons ici les points essentiels.

Si l'évaluation ne se limite pas à la seule analyse d'indicateurs, l'existence d'indicateurs pertinents facilite la conduite de cet exercice. La question des indicateurs et de leur qualité doit être considérée à deux niveaux :

- Dans la mesure où la promotion de l'emploi est l'un des objectifs généraux des Fonds structurels, le développement d'un système d'indicateurs doit

généraliser un renforcement de l'information sur les effets d'emploi des différentes composantes d'un programme

- La question des indicateurs se pose également pour l'approfondissement de l'analyse des effets. Toute analyse approfondie ciblée sur l'emploi nécessite que des indicateurs ad hoc soient définis en fonction des questions d'évaluation et renseignés avec soin.

Pour évaluer la contribution des Fonds structurels à l'emploi, il est ainsi souhaitable, d'une part, de veiller à ce que des indicateurs de base et fiables soient intégrés dans le système d'indicateurs d'un programme et, d'autre part, de définir, dans le contexte précis de l'évaluation, les indicateurs clés qui répondront aux questions d'évaluation spécifiques.

Lorsque l'on mesure les effets d'emploi, il faut tenir compte des emplois temporaires nécessaires à la mise en œuvre des interventions (par exemple emplois liés à la construction des infrastructures, emplois de conseil aux entreprises, formateurs).

Si les indicateurs de réalisation ne sont pas directement ciblés sur l'emploi, ils sont, par contre, souvent essentiels pour analyser les effets d'emploi produits. Ceci est particulièrement vrai lorsque les interventions incluent des prestations de services tels que la formation, l'information ou le conseil qui sont difficilement mesurables, compte tenu de leur nature immatérielle.

Il convient de concentrer les efforts sur l'établissement d'indicateurs apportant des informations sur les objectifs les plus significatifs en matière d'emploi. Ces indicateurs concernent le plus souvent les effets bruts directs. Par exemple, si l'objectif d'une intervention est de fournir une aide temporaire à l'emploi, le nombre d'emplois créés ou maintenus pendant la mise en œuvre peut constituer un indicateur pertinent. Si par contre, l'intervention a pour cible la prévention de perte d'emploi, le nombre d'emplois maintenus dans les entreprises constitue un indicateur pertinent.

Les objectifs des interventions structurelles associées à l'emploi sont divers. Par conséquent, la définition des systèmes d'indicateurs doit tenir compte de cette diversité. Il n'existe pas d'indicateur universel des effets d'emploi qui soit pertinent quel que soit le type d'évaluation.

Les indicateurs sélectionnés doivent donc être définis de manière très précise. Par exemple, lorsque l'on parle « d'emploi créé », s'agit-il de tous les types d'emploi, ou distingue-t-on les emplois à temps plein et à temps

partiel ? Lorsque l'on parle d'emploi durable, s'agit-il d'un emploi maintenu pendant plus de deux ans, de cinq ans ou plus ? De quelle manière sont définis les groupes sociaux ciblés par les interventions ? Par exemple, l'information suivante : « 30% des emplois créés par le projet ont bénéficié à des exclus » a peu d'utilité si l'on ne sait pas comment a été défini le concept d'exclu.

• **Indicateurs pour approfondir l'analyse des effets d'emploi**

Au-delà des indicateurs d'emploi clés d'un système d'indicateurs, il est souvent pertinent de recourir, dans le cadre d'une évaluation, à des indicateurs ad hoc qui vont permettre d'approfondir les analyses et d'appréhender les impacts. Ces indicateurs supplémentaires doivent être cohérents avec les questions auxquelles l'évaluation doit répondre, les particularités des interventions et les caractéristiques de la région évaluée. Ils doivent donc être centrés sur :

- La proportion d'emplois créés ou maintenus qui sont non qualifiés, qualifiés ou hautement qualifiés.
- La rémunération des emplois créés ou maintenus (l'effet ne sera pas le même s'il s'agit de 10 emplois rémunérés au minimum légal ou de 10 emplois de cadres supérieurs).
- Les revenus personnels des destinataires.
- Le profil des destinataires (même lorsque les objectifs ne font pas référence à des groupes cibles, il peut être intéressant de savoir qui bénéficie de la création d'emploi). Une évaluation de la conformité au principe de l'égalité des chances est pertinente à ce niveau.
- La trajectoire professionnelle des destinataires : au-delà du retour à l'emploi, il peut être important de savoir, par exemple, combien de temps il leur a fallu pour trouver un emploi, dans quelle mesure l'emploi correspond à leurs qualifications ou encore l'effet de l'intervention sur leur approche de la recherche d'emploi.
- Le type des emplois créés ou maintenus : la distinction entre emplois à temps partiel et emplois à temps plein permet de faire des déductions sur la qualité des emplois créés ou maintenus. Ces déductions doivent toutefois tenir compte du fait que le temps partiel peut être une préférence pour certains destinataires. Les différences nationales en matière de législation du travail et de sécurité sociale sont également des déterminants clés de la qualité de l'emploi à temps plein ou à temps partiel. Il peut enfin être utile d'examiner la proportion de destinataires qui travaillent pour des agences de

travail temporaire, le taux de syndicalisation dans les entreprises créatrices d'emplois, et de comparer les salaires aux moyennes sectorielles et régionales.

Etant donné que de nombreuses mesures cofinancées par les Fonds structurels n'ont que des effets à long terme sur l'emploi, mis à part les emplois temporaires nécessaires à la mise en œuvre des mesures, les indicateurs de résultats et les indicateurs d'impacts intermédiaires ou spécifiques peuvent ne pas refléter les effets d'emploi. C'est particulièrement vrai pour les interventions en matière d'infrastructures et d'environnement productif. Pour ces types d'interventions, les impacts autres que les impacts sur l'emploi les plus immédiats peuvent être convertis en effets d'emploi prévus. Par exemple, en divisant le chiffre d'affaires résultant de l'intervention par le chiffre d'affaires supplémentaire moyen nécessaire pour créer un emploi à temps plein, il est possible d'estimer le taux maximum d'emplois indirectement créés. Cette méthode est utile, dans une évaluation *ex ante*, pour quantifier les effets attendus d'une intervention. Elle peut également être utile dans une évaluation intermédiaire pour évaluer les effets d'emplois indirects à long terme à partir d'impacts intermédiaires déterminés. Les coefficients de conversion utilisés à cet effet sont déterminés en fonction des expériences, recherches et modèles économétriques antérieurs. Lorsque ces coefficients sont utilisés, leur base de définition doit être clairement indiquée.

Lorsque des interventions dans le domaine des ressources humaines ciblent le maintien ou l'amélioration de l'employabilité, les impacts sur l'emploi interviennent beaucoup plus tôt dans la chaîne de causalité. Dans ce cas, le choix des indicateurs dépend de la définition d'employabilité retenue. Une approche opérationnelle consiste à associer l'employabilité au maintien de salariés dans leur emploi ou au retour à l'emploi de chômeurs.

Lorsque l'on étudie le maintien de l'emploi, il est nécessaire de tenir compte du fait que l'emploi peut être maintenu dans une entreprise ou un secteur (dans le cas d'un programme de formation au niveau d'une industrie), mais également qu'il peut être maintenu dans une perspective plus large englobant plusieurs entreprises ou plusieurs secteurs (par exemple, un emploi maintenu à un niveau de qualification comparable à l'extérieur de l'entreprise ou du secteur en question). Plus la perspective du maintien de l'emploi est large, plus son évaluation est problématique, dans la mesure où l'évolution de la situation d'un individu est plus difficile à suivre à l'extérieur

d'une entreprise ou d'un domaine d'activité. En outre, les liens entre les niveaux de qualification, les emplois et les salaires peuvent être très variables et rendre la comparaison très difficile.

L'analyse approfondie des impacts nécessite de s'intéresser aux facteurs concurrents, c'est à dire aux facteurs non maîtrisés par le programme et qui ont une influence, positive ou négative, sur l'emploi ou le chômage. Pour évaluer une intervention publique, il est nécessaire de caractériser les effets propres à cette intervention. C'est pourquoi il est utile de pouvoir estimer l'ampleur des facteurs concurrents grâce à des indicateurs.

Des indicateurs d'effets défavorables sur l'emploi doivent également être établis (ex : nombre d'emplois supprimés dans l'agriculture du fait de la rationalisation des exploitations). Ces indicateurs servent à alerter ou à compléter des connaissances relatives aux effets néfastes sur l'emploi de mesures pour lesquelles il n'y a pas d'objectif en termes d'emploi.

Des indicateurs peuvent également permettre de porter un jugement en terme d'efficacité. Ils mettent alors en relation les indicateurs de résultat ou d'impact avec les ressources utilisées, selon un ratio coût/efficacité. Ils permettent de fournir une information que l'on peut notamment comparer à des données de référence. Le coût moyen par emploi créé et le coût moyen par emploi maintenu sont des exemples de ce type d'indicateurs.

• **Précautions à prendre lors de l'utilisation et de l'interprétation des indicateurs**

Pour évaluer avec précision les effets d'emploi, il faut prendre en compte la temporalité des effets, afin de ne pas produire d'informations fondées sur une sous-estimation des effets attendus (c'est à dire un risque de ne pas prendre en compte les effets qui se produiront plus tard) et / ou une surestimation (risque de ne pas tenir compte de la durée limitée des effets temporaires).

Lors des évaluations intermédiaires, les indicateurs « emploi » sont utiles pour dénombrer les emplois temporaires nécessaires à la mise en œuvre, ainsi que les emplois qui sont des résultats des interventions. Les indicateurs d'impact doivent être utilisés en tenant compte du délai nécessaire à la production des impacts, qui dépend du type d'intervention étudié.

Un même indicateur peut servir à mesurer plusieurs niveaux d'effets à différents moments. Dans le cas d'une intervention visant à attirer de nouvelles entreprises dans une zone en reconversion, le nombre d'emplois créés ou

maintenus pourra comprendre : un indicateur des emplois nécessaires pour attirer des entreprises dans la zone, un indicateur de résultat de l'intervention qui mesure le nombre d'emplois des entreprises lors de leur implantation et un indicateur d'impact qui dénombre les emplois directs et indirects créés dans la zone.

Enfin, pour comparer l'information fournie par un indicateur, il convient de veiller à la pertinence de la comparaison. Ainsi, par exemple, une comparaison sur la base de « coût par emploi créé » n'est pertinente que si la situation de référence est analogue.

A titre d'exemple, l'Encadré 24 présente un système d'indicateurs pour examiner la production d'impacts sur l'emploi généré par la mise en place d'un programme de formation pour les chômeurs.

Encadré 24 - Exemple d'un système d'indicateurs pour un programme de retour à l'emploi		
	Indicateurs de programme (liés à l'intervention et à ses effets)	Indicateurs de contexte (liés à la région soutenue)
Indicateurs de réalisation		
Nombre de destinataires	Nombre de chômeurs de longue durée participant dans le programme (dont des femmes)	
Indicateurs de résultat		
Taux de transition immédiate	Nombre de destinataires qui ont, soit trouvé un emploi, soit se trouvent dans une situation sociale plus favorable à l'issue de leur participation au programme (dont des femmes)	
Indicateurs d'impact		
Taux brut de placement	Nombre de destinataires recrutés après 12 mois (dont des femmes)	Nombre de chômeurs de longue durée dans la région
Taux de placement net	Taux brut moins l'effet d'aubaine estimé (stagiaires qui auraient été recruté(e)s sans assistance) moins substitution inacceptable (stagiaires dont le recrutement a conduit un autre individu au chômage de longue durée)	
Qualité des emplois	% des destinataires recrutés (dont des femmes) dont l'emploi est à temps plein et permanent après 12 mois	

Source : Volume 2 de la Collection MEANS

■ Sources d'information utiles

De nombreuses enquêtes statistiques ont été effectuées au niveau européen, national et régional. Au niveau européen, une enquête sur la main d'œuvre est effectuée sur une base annuelle dans toute l'Union. La série actuelle d'études a été lancée en 1993 et une enquête est réalisée chaque année. Sa structure ventile les données par sexe, ce qui permet d'intégrer dans l'évaluation la dimension de l'égalité des chances. Beaucoup d'autres données sont par ailleurs disponibles dans cette enquête telles que les niveaux d'éducation, les nombres d'heures travaillées par emploi, le nombre d'enfants à charge, etc.

Catégorie	Ventilation par
Chômage	<ul style="list-style-type: none">• Sexe• Tranche d'âge
Emplois	<ul style="list-style-type: none">• Sexe• Statut Professionnel• Domaine d'activité
Groupes de demandeurs d'emploi	<ul style="list-style-type: none">• Sexe• Durée du chômage• Mode de recherche d'emploi

La base de données régionale Regio couvre des enquêtes sur le chômage et la main d'œuvre, dont les résultats sont ventilés par région. Elle renferme des statistiques sur l'emploi total, l'emploi salarié, la population active, le chômage de longue durée et la rémunération des salariés. Les données sont disponibles à partir de 1970, 1975 ou 1983. La périodicité est annuelle, à l'exception de certaines statistiques du chômage, qui sont mensuelles³. Les observatoires statistiques MISEP (Mutual Information System on Employment Policies) et SYSDEM (System of Documentation on Employment) renseignent également sur les différentes situations nationales en matière d'emploi.

Entre autres inconvénients de l'utilisation des enquêtes statistiques en matière d'emploi, on peut rappeler les difficultés d'interprétation engendrées par la non correspondance entre le lieu de travail et le lieu de résidence. Par exemple, du fait des migrations pendulaires, les emplois recensés sur une région ne sont pas tous occupés par des résidents de cette région. Dès lors, les statistiques peuvent indiquer une évolution positive du niveau d'emploi, sans que cette évolution ait profité de façon

3. L'enquête sur la main d'œuvre et les données de la base Regio peuvent être obtenues auprès d'EUROSTAT

majoritaire à la population de la zone aidée, pourtant cible de l'intervention. Ce phénomène est d'autant plus important que la zone aidée est petite (telles que les zones urbaines en déclin industriel remplissant les conditions nécessaires pour recevoir l'aide à la reconversion) ou qu'il s'agit d'une région frontalière.

Des enquêtes statistiques permanentes sont également disponibles auprès des instituts statistiques nationaux ou des administrations du travail ou de l'emploi (statistiques du chômage, banques de données sur les ressources humaines, etc.). L'inconvénient de ce type de données est le délai qui existe entre la collecte des données, leur traitement et leur éventuelle publication.

Des bases de données telles que celles compilées pour l'Initiative communautaire LEADER s'avèrent tout aussi utiles. L'observatoire LEADER réunit des données relatives aux objectifs des projets (y compris l'emploi) et des éléments concernant les situations contrefactuelles.

L'évaluation des effets d'emploi a suscité un vif intérêt au cours des dernières années, et les évaluations en ce domaine évoluent rapidement. Pour cette raison, un inventaire des rapports de recherche existants et des évaluations antérieures représente un capital de connaissance de grande valeur pour l'élaboration de nouvelles évaluations.

Les données sur l'emploi fournies par les évaluations d'un cycle de programmation sont d'une grande utilité pour estimer les effets prévisibles du cycle suivant. Les estimations des effets d'emploi qui figurent dans les programmes et les évaluations ex ante doivent être utilisées dans le cadre des évaluations intermédiaires et ex post.

L'information produite par un système de suivi comprend des données qui sont nécessaires pour évaluer les effets d'emploi. Lorsque le système de suivi comprend un ensemble complet d'indicateurs de ressources et de réalisations physiques et financières, il est possible de mesurer l'atteinte progressive des objectifs opérationnels des interventions et de connaître les ressources humaines employées pour la réalisation des interventions. Il est important, toutefois, de ne pas oublier que le suivi ne permet, tout au plus, qu'une focalisation sur les données de suivi des destinataires et candidats destinataires (c'est-à-dire des demandeurs non retenus). Cela veut dire qu'une analyse qui se concentre uniquement sur le suivi des données, par exemple la construction de la situation contrefactuelle, sera faussée. En outre, une collecte de données limitée aux destinataires et aux demandeurs

sera également faussée. Quoi qu'il en soit, les données de suivi peuvent constituer une source d'information utile, dans la mesure où les systèmes de suivi de la plupart des interventions comprennent des informations sur l'emploi. Les types d'indicateurs pouvant être directement alimentés à partir du système de suivi sont par exemple l'emploi généré par les entreprises attirées vers une zone cible et le nombre de participants à un programme de formation ayant obtenu une qualification.

■ Outils disponibles pour l'analyse des effets d'emploi

L'évaluation de l'impact des interventions structurelles sur l'emploi peut être entreprise selon l'approche « pas à pas » qui est décrite dans la partie IV du Volume. Pour une évaluation approfondie des effets d'emploi, divers outils peuvent être utilisés. Un certain nombre d'exemples représentatifs des pratiques d'évaluation dans ce domaine sont présentés dans cette section.

Les outils permettant une analyse approfondie des impacts sur l'emploi se divisent en quatre grandes catégories :

- Les outils descriptifs qui permettent de traiter à la fois les informations qualitatives et quantitatives (exemple : études de cas - incluant les études longitudinales - et enquêtes) ;
- Les méthodes comparatives qui s'appuient sur l'observation (soit entre des situations similaires, soit entre le sujet et une situation témoin sélectionnée au hasard) ;
- Les techniques analytiques qui effectuent des estimations et simulations à partir d'une situation donnée (exemple : analyse structurelle-résiduelle) ;
- Divers types de modèles construits sur la base de l'analyse économique d'autres expériences et de simulations (exemples : coefficients multiplicateurs, analyse entrées-sorties et modèles économétriques).

Les outils d'analyse quantitative doivent évidemment être utilisés à bon escient, en ayant pleinement conscience de leurs limites. Leur mesure des effets d'emploi doit être interprétée en tenant compte des facteurs qualitatifs.

Le niveau et l'ampleur de l'intervention évaluée conditionnent le choix d'un type d'outil susceptible de permettre l'analyse des effets d'emploi. On utilise généralement les modèles économétriques, tels que le modèle macroéconomique HERMIN, pour évaluer les effets d'emploi des interventions de portée globale et de grande ampleur, au niveau d'un Etat ou de très grandes régions.

Pour leur part, les coefficients multiplicateurs sont rarement utilisables pour des situations comprenant un grand nombre de variables. Leur utilisation devrait idéalement être limitée à des interventions de nature proche, avec des effets d'emploi relativement directs (par exemple pour des groupes similaires dans des régions semblables ou plus petites en reconversion industrielle ou dans des zones rurales en cours de développement et de réajustement structurel).

Les mêmes limites s'appliquent aux outils d'analyse comparative : plus une situation est complexe, plus il est difficile d'identifier des situations qui permettent une comparaison. Ce type d'outil est en revanche très utile pour la construction de situations contrefactuelles dans le cadre d'interventions concernant les ressources humaines.

Les effets de création / maintien d'emploi se prêtent à une analyse par différentes approches top-down (c'est à dire des techniques statistiques relativement sophistiquées, des outils de modélisation, etc.) et bottom-up (c'est-à-dire enquête, études de cas, etc.). Quant aux interventions orientées vers l'employabilité, elles concernent une population relativement restreinte et doivent par conséquent être traitées avec une approche bottom-up.

• **Enquêtes et études de cas : évaluation des services prodigués par les Centres de Conseils pour les Entreprises et la Formation (Royaume-Uni)**

Cette évaluation a cherché à apprécier le rapport coût-efficacité global d'un programme de conseil, de formation spécialisée et d'information aux petites et moyennes entreprises existantes (PME). La création d'emploi n'était qu'un objectif parmi d'autres et l'évaluation a également pris en compte l'accroissement de la production et de la productivité, l'augmentation des dépenses d'investissement et l'amélioration de la rentabilité. En ce qui concerne les effets d'emploi, les objectifs de l'évaluation étaient tout d'abord d'apprécier l'additionnalité et les effets de déplacement et d'explorer les éventuels effets d'éviction.

L'évaluation a utilisé :

- Un questionnaire postal envoyé à la direction générale de 75 Centres de Conseils pour les Entreprises et la Formation (concernant leurs activités, leurs cibles etc.) ;
- Des entretiens personnalisés avec 20 Centres pour obtenir une information qualitative sur les apports de leur activité (exemple : définition de

stratégie, bénéfiques résultant de différentes approches des services, etc.) ;

- Six études de cas principalement axées sur les bénéfiques pour les clients et cherchant à établir les opinions des entreprises sur l'impact des services sur l'emploi et la production.

Le questionnaire avait été conçu pour distinguer les bénéfiques bruts des bénéfiques nets. Suivant l'approche conventionnelle d'identification des impacts nets sur l'emploi, l'étude a tenté d'apprécier les effets bruts, les effets d'aubaine et les effets de déplacement. Tous les résultats des études de cas ont été agrégés au niveau local et les bénéfiques nets locaux ont été différenciés de l'impact net national. Pour ce faire, il a fallu tenir compte du phénomène de déplacement au niveau national, ainsi que des effets d'éviction macroéconomiques dans la mesure où le gain obtenu dans une région ayant un centre de conseils pouvait engendrer un déplacement dans une autre zone.

• **Analyse comparative : mesure des effets sur le revenu et l'emploi de la Formation pour l'emploi (Suède) 1995**

Deux groupes expérimentaux (4 000 stagiaires ayant suivi une formation en 1992 et 6 000 en 1994), ont participé à l'enquête et une grande partie des stagiaires a été confrontée aux membres d'un groupe de contrôle n'ayant reçu aucune formation. Des changements de politique s'étant produits entre la formation des deux cohortes, il a été possible d'étudier les changements en détail.

Les analystes ont utilisé une fonction de contrôle relativement sophistiquée (comprenant des valeurs pour les variables de contexte et d'erreur) pour suivre la relation entre la formation et le revenu. Les conclusions obtenues ont montré des résultats sensiblement différents entre les deux promotions : les stagiaires de 1994 ont perçu des salaires beaucoup plus élevés que les membres du groupe témoin, alors que les stagiaires de 1992 n'ont tiré aucun avantage significatif de leur formation. Pour ceux qui ont obtenu un emploi dans la profession pour laquelle ils avaient été formés, les salaires étaient plus élevés que ceux du groupe témoin.

Une analyse de régression a été réalisée pour mesurer les effets d'emploi. Les conclusions ont été les suivantes : alors que le groupe témoin estimait

qu'il était de plus en plus difficile de trouver du travail, le groupe a estimé par contre que la difficulté à trouver du travail ne s'était pas accrue. Par conséquent, même si la situation des destinataires ne s'est pas améliorée dans l'absolu, elle est relativement meilleure que celle du groupe témoin.

• **Analyse statistique : évaluation ex post du programme intégré d'action pour le Limbourg utilisant l'analyse structurelle-résiduelle (Belgique)**

L'objectif du programme évalué était de soutenir la création d'emploi dans de nouvelles activités, afin de compenser le déclin de l'emploi dans l'industrie minière. Les chargés d'évaluation ont suivi les changements de l'emploi tout au long des années 1980 et au début des années 1990, par secteur, à la fois au niveau du Limbourg et de la Belgique dans sa totalité. On a ensuite employé l'analyse structurelle-résiduelle pour estimer les créations d'emploi survenues grâce au programme en comparant avec la situation contrefactuelle, en supposant un taux de régression des secteurs traditionnels égal à la moyenne belge.

L'expérience relativement positive de la région du Limbourg (niveaux élevés de croissance économique, de création d'entreprises et de nouveaux emplois) a tout d'abord été imputée à la croissance des exportations dans un ou deux secteurs et à une croissance exceptionnelle du nombre des petites entreprises. Les plans de retour à l'emploi des anciens mineurs ont été minutieusement examinés à la lumière des objectifs de l'intervention, tout comme les instruments d'investissement choisis. Au vu des résultats de l'analyse, des propositions spécifiques ont été faites pour modifier ces instruments afin d'accroître les effets d'emploi des interventions ultérieures.

• **Multiplicateurs et coefficients : évaluation des dispositifs d'aide en utilisant des coefficients standard (France)**

Cette approche est utilisée pour l'évaluation ex post et intermédiaire des effets d'emploi et le chômage de chaque dispositif d'aide financé par les autorités nationales françaises. La méthode prend en compte l'effet d'aubaine et l'effet d'attraction.

Pour chaque mesure, on calcule un coefficient d'aubaine et un coefficient d'attraction basés sur l'acquis des évaluations antérieures et sur des ajustements intuitifs. Ces coefficients sont ensuite appliqués aux variations du groupe destinataire de chaque dispositif sur une période donnée. Le but est

de connaître les effets de chaque dispositif sur l'emploi et le chômage. Les effets d'emploi correspondent à la différence entre la variation du groupe destinataire et la proportion de ces destinataires qui auraient trouvé un travail dans tous les cas ou qui remplacent d'autres salariés (obtenue en appliquant le coefficient de substitution).

Les calculs des effets sur le chômage prennent également en considération le coefficient d'attraction et la valeur absolue de la réduction du chômage résultant de la différence entre l'effet d'emploi et la proportion de nouveaux destinataires attirés sur le marché du travail par l'intervention.

Cette approche macroéconomique est particulièrement intéressante puisqu'elle permet de tenir compte des effets des changements cycliques en modifiant les coefficients au fil du temps. Elle est globalement utile car elle donne un aperçu complet des dispositifs d'aide à l'emploi existants et de leurs effets nets sur l'emploi et le chômage. Toutefois, elle n'a qu'un horizon limité et ne peut pas donner beaucoup d'informations sur la stabilité des emplois, ni sur leur qualité en général. Une fois que les coefficients ont été trouvés, la méthode est simple d'emploi, mais la définition préalable des coefficients exige un grand volume d'informations.

• **Analyse entrées-sorties : évaluation d'un Programme Opérationnel d'Objectif 1 en Italie**

L'outil utilisé pour cet exercice est une Matrice de Comptabilité Sociale (MCS) qui intègre des mécanismes multiplicateurs de revenu keynésiens dans un modèle entrées-sorties standard. Dans une MCS, les différents liens d'interdépendance d'une économie sont quantifiés et simulés. Le mécanisme d'impact repose sur des multiplicateurs globaux obtenus à partir d'une matrice plus grande, qui ajoute des boucles supplémentaires au mécanisme entrées-sorties. Les multiplicateurs globaux peuvent saisir les effets produits non seulement par les relations liant les secteurs de production, mais aussi par d'autres relations liant les acteurs économiques.

L'augmentation du revenu des facteurs (valeur ajoutée) générée par les mécanismes d'entrées-sorties se traduit par une augmentation du revenu. Le niveau de consommation augmente alors (selon le taux moyen de consommation) provoquant une augmentation de la demande finale qui imprime une nouvelle impulsion à l'économie et une nouvelle activation du processus. Les effets d'emploi sont calculés sur la base d'une

hypothèse d'évolution de la productivité par secteur, associée aux changements de la valeur ajoutée obtenus à partir du modèle entrées-sorties.

Le modèle de référence pour cet exercice a été une MCS portant sur deux régions (Campanie et reste de l'Italie). Les tableaux régionaux de la MCS ont été obtenus à partir du tableau entrées-sorties pour l'Italie (1988) qui a été divisé à partir des résultats de deux enquêtes récentes sur l'économie de l'Italie méridionale : l'une sur l'achat de biens intermédiaires par des sociétés de cette zone, l'autre sur le revenu et la consommation des ménages. La MCS utilisée possède un faible niveau de différenciation : deux facteurs (le travail et le capital) et deux types d'acteurs économiques (les entreprises et les ménages). En ce qui concerne la différenciation sectorielle, deux versions ont été fournies ; l'une avec quatre secteurs (agriculture, industrie, bâtiments et services) et l'autre avec seize (l'industrie et les services étant divisés en sous-secteurs). Le modèle a été appliqué en deux étapes, avec différentes procédures, afin de saisir séparément les effets d'offre et de demande.

- **Modélisation macroéconomique : le modèle HERMIN en Irlande**

HERMIN a été développé par des équipes nationales dans quatre pays d'Objectif 1 : l'Irlande où il a été initialement développé, le Portugal, la Grèce et l'Espagne. Le but de ce projet est de créer un système de modèles économétriques harmonisés pour l'évaluation de la performance économique à moyen terme des économies européennes.

Pour un modèle économétrique, la version irlandaise d'HERMIN est relativement petite avec 50 équations, environ 150 variables et 60 variables exogènes. La version standard d'HERMIN comprend quatre secteurs : marchand (secteur industriel), non marchand (entreprises de service, bâtiment, services publics), agriculture et secteur public. Pour les deux principaux secteurs de production (marchand et non marchand), on utilise des fonctions simples de production. Le secteur agricole n'a pas été modélisé en raison de facteurs exogènes liés à la PAC qui influencent le comportement d'ensemble des agriculteurs. Le secteur public est piloté par les politiques. Ses dépenses et le volume des recettes fiscales se définissent comme des instruments de la politique, soumis aux contraintes budgétaires et aux capacités d'emprunt.

La fonction de consommation du modèle (basée sur les mécanismes multiplicateurs keynésiens) ne joue pas un rôle exclusif dans le pilotage de ce

modèle comme c'est le cas des modèles axés sur les effets de demande. Dans ce cas, on considère également que les caractéristiques de l'offre du secteur industriel ont une influence. A partir de la fonction de production, les facteurs de demande sont établis pour les deux secteurs de production, sur la base d'une diminution des coûts en fonction de niveaux donnés de production. Les niveaux de l'emploi et de l'investissement dépendent alors du niveau de la production tirée par la demande dans chaque secteur. Dans le secteur marchand, la demande est tirée par la demande mondiale et la compétitivité. Dans le secteur non marchand, par contre, la production réelle est pilotée par une mesure pondérée de la demande finale.

L'offre de travail est modélisée en prenant en compte les flux migratoires qui sont assez significatifs en Irlande. Le taux de participation de la main d'œuvre est influencé par les migrations, le chômage (l'effet de travailleur découragé) et le taux de remplacement (c'est-à-dire la fraction des revenus moyens remplacée par les versements d'aide sociale).

■ Résumé des points essentiels

La création d'effets d'emploi est un objectif des interventions dans tous les domaines, et la capacité de créer ou de maintenir des emplois est un facteur important de la sélection des projets à aider. Les interventions recherchent également un deuxième type d'effet d'emploi dans le secteur des ressources humaines, et en premier lieu dans le domaine de la formation. Dans ce cas, l'effet d'emploi est associé au maintien ou à l'amélioration de l'employabilité de salariés ou de chômeurs.

Outre la différence de base entre les effets de création ou de maintien d'emploi et d'employabilité, les effets d'emploi sont très variés. Dans la chaîne de causalité, les effets d'emploi, apparaissant tant au niveau des résultats que des impacts, peuvent être temporaires ou à plus long terme, directs ou indirects. L'agrégation des différents types d'effets d'emploi est par conséquent souvent impossible.

Pour l'estimation des effets nets sur d'emploi, les éléments constituant les effets d'aubaine, de déplacement et de substitution sont différents si l'on évalue les effets sur la création / le maintien d'emploi ou sur l'employabilité.

De nombreuses expériences ont été réalisées dans ce domaine de l'évaluation, et une vaste gamme d'outils « de bas en haut » et « de haut en bas » a été utilisée avec succès pour évaluer les effets d'emploi.

■ Pour en savoir plus...

Bradley J., Whelan K., Wright J. (1993), *Stabilization and Growth in the EC Periphery*, Aldershot: Avebury.

DoE. (1988), *An Evaluation of the Urban Development Grant Programme*, London: HMSO.

Gautié J. et al. (1994), *Les subventions à l'emploi - Analyse et expériences européennes*, Cahier travail et emploi, La Documentation Française.

Issaev B., Njikamp P., Rietveld P., Snickars F. (1982), *Multiregional Economic Modelling: Practice and Prospects*, North Holland.

King J. (1990), *Regional Selective Assistance 1985-88: An Evaluation by the Department of Trade and Industry, the Industry Department for Scotland and the Welsh Office Industry Department*, London: HMSO.

Manski C.F., Garfinkel I. (eds.) (1992), *Evaluating Welfare and Social Programmes*, Harvard University Press.

Njikamp P., Rietveld P., Snickars F. (1986), *Handbook of Regional and Urban Economics*, North Holland.

OECD. (1991), *Evaluating Labour Market and Social Programmes - The state of a complex art*, Paris: OECD.

OECD. (1998), *Employment Outlook*, Paris: OECD.

Schmid G., O'Reilly C., Schöman K. (eds) (1996), *International Handbook of Labour Market Economics*, Cheltenham: Edward Elgar.

Storey D.J. (1990), "Evaluation of Policies and Measures to Create Local Employment", *Urban Studies*, vol.27, n°5.

Évaluer l'impact des interventions structurelles sur l'égalité des chances

■ Pourquoi évaluer les impacts sur l'égalité des chances ?

• Le contexte communautaire

Le Conseil européen a déclaré à plusieurs reprises (à Essen, à Cannes et à Madrid) que la promotion de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes constituait, avec la lutte contre le chômage, une tâche fondamentale de l'Union européenne et des Etats membres. Des inégalités flagrantes subsistent entre les femmes et les hommes dans tous les domaines. En matière de participation des femmes au marché de travail, le taux d'activité des femmes est plus bas que celui des hommes dans tous les Etats membres de l'Union européenne : en 1996, ces taux pour les femmes de plus de 15 ans varient entre 34,6% et 58,7% (Eurostat). L'écart de salaire reste important dans tous les pays. Enfin les femmes sont généralement plus touchées par le chômage que les hommes à tous les âges, en particulier pour ce qui est du chômage de longue durée. De plus, la plupart des actions des politiques structurelles ont des effets différenciés, reproduisant les discriminations entre les femmes et les hommes.

La promotion de la politique d'égalité des chances au niveau européen n'entend pas limiter les efforts à l'introduction de mesures spécifiques en faveur des femmes, mais vise à donner une dimension dans l'ensemble des actions et des politiques structurelles (mainstreaming). Le mainstreaming suppose d'influencer les stratégies des politiques des Fonds structurels pour qu'elles intègrent la dimension « égalité des chances » entre les femmes et les hommes en examinant systématiquement leurs situations respectives. Par conséquent, les politiques doivent être définies en tenant compte de la diversité des besoins, y compris les besoins des divers groupes d'hommes et de femmes au sein de la société.

Le « Quatrième programme d'action communautaire à moyen terme sur l'égalité des chances (1996-2000) » a pour objectif d'intégrer l'égalité des chances dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de toutes les politiques et actions de l'Union européenne et des Etats membres, dans le respect de leurs compétences respectives.

Dans le domaine des Fonds structurels, l'événement le plus marquant a été la révision du règlement-cadre en 1993 dans lequel l'égalité des chances figure de façon explicite, mettant en particulier l'accent sur la lutte contre le chômage des femmes. En 1996, le Conseil a pris une Résolution qui réaffirme sa volonté politique en la matière. Dans les décisions d'approbation des programmes, une clause standard a été spécifiquement introduite pour assurer le respect de cette nouvelle obligation.

Plusieurs exemples de bonnes pratiques couvrant un large échantillon de mesures sont issus des résultats fructueux de l'expérience NOW 1991-94 (New Opportunities for Women). NOW, la première Initiative communautaire spécifique pour les femmes (axée sur la promotion de l'égalité des chances dans l'emploi), a ouvert de nouvelles voies pour une meilleure prise en compte des femmes par l'ensemble des Fonds structurels.

A partir de la nouvelle période de programmation des Fonds structurels (1994-1999), le principe de l'égalité des chances est considéré comme un objectif des politiques structurelles dans leur globalité. On est donc passé d'une conception passive (respect du principe) à une conception active (objectif des politiques structurelles dans leur globalité) de l'égalité des chances.

Aujourd'hui, l'égalité des chances n'est plus considérée comme étant le problème exclusif des femmes. On reconnaît à la promotion de l'égalité des chances sa capacité de contribuer au développement socio-économique en général et au rééquilibrage régional en particulier.

Il s'agit d'apprécier, d'une part, l'impact potentiel ou l'impact produit sur les situations respectives des femmes et des hommes, et d'autre part, la prise en compte de l'égalité dans les processus et mécanismes de programmation, mise en œuvre, suivi et évaluation. Les effets produits par les Fonds structurels sur les situations respectives des femmes et des hommes doivent être analysés afin de fournir des informations relatives à la gestion et aux résultats des programmes structurels en termes d'égalité des chances : analyser la place des femmes dans les interventions des Fonds, mesurer les évolutions positives, mettre en évidence les discriminations, etc. Ainsi il sera possible d'orienter et de réorienter la définition et la mise en œuvre des politiques structurelles en cours et à venir.

- **La nécessité d'apprécier l'application du principe d'égalité des chances.**

L'évaluation peut jouer un rôle fondamental d'outil de mainstreaming pour la prise en compte du principe d'égalité des chances dans les politiques structurelles et peut en particulier permettre de renforcer les effets de synergie pour l'ensemble des actions bénéficiant du concours des Fonds structurels. Pour ce faire, il est nécessaire de mettre en œuvre des techniques qui tiennent compte de la spécificité de la question. Grâce à la définition de critères d'évaluation relatifs au thème de l'égalité des chances et des indicateurs correspondants, l'évaluation va permettre d'examiner systématiquement ces actions et politiques et de prendre en considération leurs effets directs ou indirects en terme d'égalité des chances.

Les difficultés méthodologiques sont moindres lorsqu'il s'agit d'apprécier l'impact des actions spécifiques en faveur des femmes (car elles sont, dans ce cas, les destinataires directs) que lorsqu'il s'agit d'apprécier « transversalement » les effets des programmes des Fonds structurels en terme d'égalité des chances. Les interventions susceptibles de produire des effets directs sur les femmes sont celles axées sur le développement des ressources humaines. D'autres types d'interventions concernant les infrastructures ou l'environnement productif n'incluent pas nécessairement l'égalité des chances parmi leurs objectifs explicites. Leurs effets ont donc plus de chance d'être indirects.

Dans le contexte de l'évaluation des Fonds structurels, quelques initiatives ponctuelles ont été prises pour évaluer le principe d'égalité des chances mais cette expérience est limitée à quelques cas d'évaluations ex ante et intermédiaires. L'expérience d'évaluation ex post dans le cadre des Fonds structurels est encore embryonnaire. L'Initiative communautaire NOW qui a fait l'objet d'une évaluation ex post est elle-même trop spécifique pour servir de modèle dans le cadre des programmes opérationnels classiques.

■ Définir ce que l'on veut mesurer

Il n'est pas possible de définir ex nihilo ce que l'évaluation doit apprécier dans la mesure où la stratégie choisie pour promouvoir l'égalité des chances dépend largement des contextes nationaux, voire régionaux. En effet, la mise en œuvre du principe d'égalité des chances varie considérablement d'un Etat membre à un autre. Pour certains pays (France, Portugal), l'application du principe d'égalité des chances apparaît comme un objectif général

mais sans indication sur la stratégie ou sur les actions à mettre en œuvre. En Espagne et Allemagne l'égalité des chances est plutôt abordée dans le cadre d'actions spécifiques et renforcée à l'aide des mesures générales. En Finlande, le principe est intégré dans toutes les composantes des programmes d'une manière visible et complète.

- **Analyser le processus de programmation des interventions**

La programmation des interventions structurelles étant le résultat de décisions prises en partenariat (UE, Etat, Région, localités), on doit examiner s'il y a eu, à tous les niveaux, une volonté politique suffisante de prendre en compte les intérêts des femmes et de répondre à leurs besoins spécifiques. Une forte sensibilisation à la question reste indispensable pour que soient conçues et mises en œuvre des réponses adaptées (par exemple, grâce à la mise en place d'actions d'information et de formation des acteurs clé). Le degré de sensibilité n'est pas uniquement lié au taux de représentation des femmes dans les instances de décision même si la présence de porte-parole y contribue.

Exemple : Une formation dans des métiers traditionnellement masculins

Les actions de formation des femmes dans des métiers traditionnellement masculins connaissent de nombreux échecs. Il n'y a pas nécessairement d'embauche de femmes par les entreprises des secteurs masculins concernés ou dans les postes pour lesquels elles avaient été formées. Parfois, les femmes sont recrutées mais abandonnent ces postes sous la pression d'un environnement professionnel exclusivement masculin. Une évaluation ex ante peut permettre de limiter ces échecs en programmant, en complément de la mesure de formation, des actions du type : sensibilisation des entreprises, promotion de l'embauche des femmes, suivi et accompagnement des femmes après l'embauche.

Les exemples qui figurent dans ce texte s'inspirent de situations réelles. Ils s'en éloignent parfois de façon importante pour être le plus synthétique possible et pour illustrer de façon plus efficace l'idée ou le concept correspondant.

A ce niveau d'analyse, on se situe en amont de la réalisation du programme et donc de la production des effets sur l'égalité des chances. L'évaluateur devra examiner les conditions dans lesquelles ont été élaborés les programmes afin de vérifier :

- si les objectifs affichés prennent en compte les intérêts et les besoins spécifiques des femmes ;

- si des groupes de femmes et / ou des instances chargées de l'égalité des chances au niveau national et régional ont été impliqués dans le processus de programmation ;
- si la stratégie et le choix des modalités d'intervention se sont appuyés sur une analyse préalable des besoins des femmes ainsi que des potentialités ;
- si les ressources allouées correspondent aux objectifs fixés ;
- quelle proportion des interventions programmées peut faciliter l'atteinte des objectifs prioritaires de l'égalité des chances ;
- si les documents de programmation (CCA, DOCUP, etc.) fournissent des critères qualitatifs et quantitatifs ainsi que des indicateurs précis pour apprécier la prise en compte de l'égalité des chances ;
- si certaines mesures ne sont pas susceptibles d'aller à l'encontre du principe de l'égalité des chances (risque d'aggravation des déséquilibres existants entre les hommes et les femmes) ;
- si le DOCUP est cohérent par rapport aux politiques nationales et régionales d'égalité des chances ;
- quelle est la proportion de femmes dans les organes de décision, etc.

• Analyser les conditions de mise en œuvre des interventions

La perception des intérêts des femmes n'est pas toujours la même lors de la programmation des interventions et lors de leur mise en œuvre. Il est indispensable d'analyser les conditions de mise en œuvre afin de comprendre en quoi ils permettent d'expliquer l'atteinte ou non des objectifs de l'égalité des chances.

Exemple : L'organisation d'une formation pour les chômeurs de longue durée

Supposons que le système de suivi des mesures de formation ait révélé que le taux d'abandon des stagiaires féminines est important. Une évaluation intermédiaire aurait permis d'examiner les causes d'abandon, par exemple : motifs familiaux (hostilité du conjoint), manque d'infrastructures (pas d'accueil pour les enfants, pas de moyens de transport, prise en charge d'un parent âgé ou malade) et raisons financières (le montant de l'indemnité est insuffisant pour couvrir les frais de garde d'enfants.....). Sur la base de telles conclusions il devient possible aux gestionnaires de la mesure de prendre des dispositions correctrices adéquates.

Pour s'assurer de la prise en compte du principe d'égalité des chances dans la mise en œuvre des interventions structurelles, l'évaluateur devra vérifier :

- si la sélection des projets a intégré des critères d'application du principe d'égalité des chances au moment de l'attribution des lignes budgétaires ;
- si des groupes de femmes et / ou des instances chargées de l'égalité des chances sont représentées et actives dans les comités de suivi ;
- si les personnes responsables de la gestion du programme sont sensibles aux problématiques de l'égalité des chances (campagne de sensibilisation sur la question) ;
- si une discrimination positive a été mise en œuvre pour favoriser la participation des femmes en tant qu'initiatrices de projets (par exemple, s'il y a des ONG de femmes parmi les promoteurs) ;
- si les systèmes de suivi comprennent des collectes de données différenciées, c'est-à-dire des données ventilées par genre ;
- si les interventions ont été améliorées en cours de mise en œuvre pour mieux répondre aux besoins des femmes ; etc.

• **Faire ressortir les effets des interventions sur l'égalité des chances**

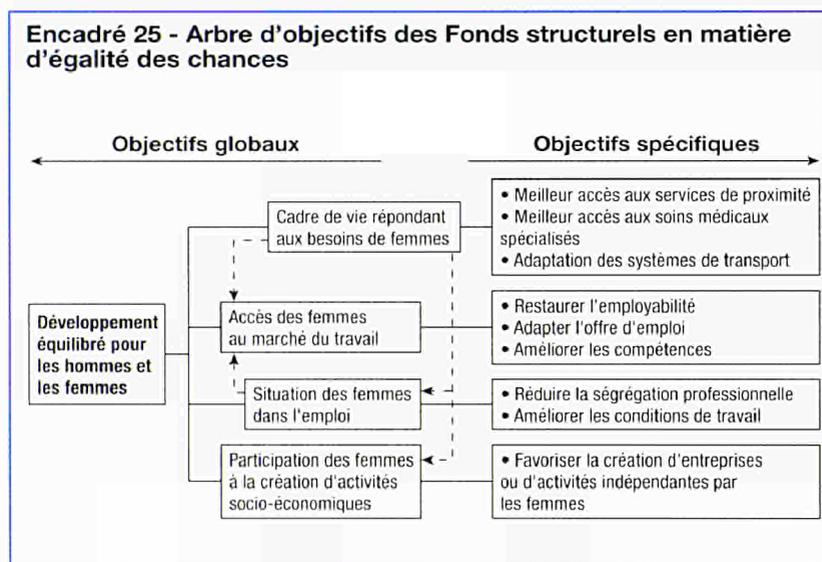
La principale difficulté méthodologique que l'on rencontre comme pour les autres évaluations thématiques réside dans le fait qu'il s'agit d'évaluer deux priorités concomitantes : la cohésion économique et sociale, d'une part, et l'égalité des chances, d'autre part. Cette deuxième priorité est rarement formulée explicitement dans le cadre des objectifs intermédiaires des interventions structurelles sauf lorsqu'il s'agit d'axes ou de mesures spécifiques. D'ailleurs, les interventions structurelles sont peu souvent, mis à part celles du FSE, destinées aux personnes en tant que destinataires directs. Les effets des interventions structurelles sont le plus souvent indirects et à long terme, si bien que leur appréciation est complexe.

L'application du principe d'égalité des chances à toutes les interventions est un objectif transversal qui ne peut être analysé immédiatement dans sa globalité. Il convient donc de décomposer les effets en sous-ensembles cohérents pour en faciliter l'évaluation. La typologie ci-dessous a pour objet de procurer une grille analytique qui regroupe les effets possibles dans le contexte particulier des Fonds structurels selon quatre types d'impacts en terme :

- d'amélioration du cadre de vie afin de mieux répondre aux besoins des femmes ;
- d'accessibilité accrue des femmes au marché du travail ;

- d'amélioration de la situation des femmes dans l'emploi ;
- de promotion de la participation des femmes à la création d'activités socio-économiques.

Les différents objectifs intermédiaires sont liés entre eux (voir les flèches en pointillés dans l'Encadré 25). En effet, si on réussit à améliorer le cadre de vie pour qu'il réponde mieux aux besoins des femmes, on facilitera d'autant les trois autres types d'impacts recherchés. De même les améliorations apportées à la situation des femmes dans leur emploi peuvent améliorer les conditions d'accès au marché du travail. C'est pourquoi dans l'arbre d'objectifs de l'Encadré 25 nous avons fait figurer des liens entre objectifs intermédiaires.



Afin de faciliter le travail des équipes d'évaluation, un certain nombre d'exemples d'effets sont classés selon la typologie établie ci-dessus et sont présentés dans l'encadré ci-après.

Encadré 26 - Exemples d'effets par catégories d'impacts

	Exemples d'effets
Cadre de vie répondant au besoin des femmes	<ul style="list-style-type: none"> • allègement des contraintes liées à la responsabilité d'enfants en bas âge ou d'autres personnes à charge de façon temporaire (pendant une recherche d'emploi...) ou durable (s'investir dans un projet social ou professionnel à moyen terme...) • meilleure intégration et renforcement de la capacité d'initiative des femmes en milieu rural grâce à des systèmes de transport en commun plus adaptés • meilleure conciliation des contraintes familiales et professionnelles • plus grande aide pour gérer les problèmes sociaux en particulier par un accroissement des services sociaux (planning familial de qualité, soutien aux victimes de violences familiales, de harcèlement sexuel, etc.) • promotion de l'égalité entre femmes et hommes pour le congé parental • plus grande flexibilité des conditions de travail
Accès des femmes au marché du travail	<ul style="list-style-type: none"> • moindre ségrégation femmes / hommes sectorielle et verticale des filières d'éducation et de formation • amélioration des perspectives d'emploi des jeunes filles (orientation vers des métiers et des professions d'avenir) • employabilité accrue des femmes • meilleure adaptation des emplois proposés par rapport aux attentes féminines • ajustement du contenu des actions de formation aux attentes particulières des femmes (domaines de formation « porteurs » pour leur future carrière professionnelle) et des modalités pratiques à leurs contraintes spécifiques telle que l'emploi du temps • aide personnalisée pour la recherche d'emploi pour les personnes au chômage notamment pour apporter un soutien plus adapté aux femmes (cherchant à réintégrer le marché du travail aux femmes « rentrantes », etc.) • mise en place d'alternatives professionnelles pour les femmes qui travaillent dans l'économie souterraine, etc.
Situation des femmes dans l'emploi	<ul style="list-style-type: none"> • réduction de la ségrégation horizontale sectorielle par un accroissement de la présence de femmes dans l'ensemble des secteurs économiques • meilleure adéquation entre l'emploi et la qualification • renforcement de la proportion de femmes aux échelons hiérarchiques les plus élevés • meilleur accès à la formation continue, etc.
Participation des femmes dans la création d'activités nouvelles	<ul style="list-style-type: none"> • meilleure reconnaissance et valorisation du rôle des femmes dans la création d'activités • amélioration de l'accès des femmes aux services et aux infrastructures d'appui à la création d'entreprises, aux dispositifs financiers et aux dispositifs et aux infrastructures pour le développement des entreprises • plus grande participation des femmes aux initiatives de développement local et aux nouveaux gisements d'emploi, etc.

Il est également possible que les interventions, quel que soit leur succès ou leur efficacité, créent des effets défavorables ou des effets pervers. Il est important que l'évaluateur analyse la sous ou sur-représentation des femmes dans certaines interventions et conceptualise les résultats. Par exemple, les femmes peuvent être sur-représentées dans des mesures qui ne conduisent pas directement ou immédiatement à un emploi comme par

exemple les stages de formation, (par opposition aux mesures d'aides au chômage ou favorisant l'apprentissage). L'importance d'inscrire les résultats dans un contexte socio-économique est illustrée par la question du temps partiel. En effet le temps partiel peut être considéré comme une situation positive ou négative selon qu'il s'agit d'un choix ou d'une obligation et l'on doit également prendre en compte les conditions de travail, la précarité de l'emploi et le niveau de rémunération qui sont fréquemment moins favorables. Lorsque les programmes touchent des secteurs traditionnellement masculins, l'évaluateur doit non seulement mesurer la participation des femmes dans les mesures mais également identifier les changements nécessaires pour promouvoir par la suite un meilleur équilibre entre hommes et femmes.

■ Exemples d'impacts par domaine d'action

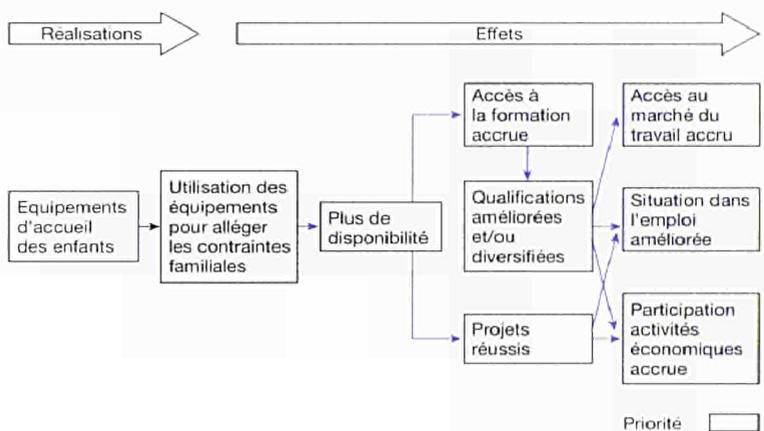
L'égalité des chances devrait être intégrée dans les documents de programmation selon une double approche : une approche spécifique prévoyant des mesures explicitement en faveur des femmes et une approche transversale qui considère l'égalité des chances comme une orientation générale applicable à l'ensemble des mesures proposées. Le plus souvent dans ce dernier cas, la promotion de l'égalité des chances est simplement rappelée comme un objectif complémentaire des mesures générales. Vu l'absence de traduction opérationnelle de cette priorité ou son caractère marginal, il est indispensable d'examiner comment les mesures générales inscrites dans les programmes classiques des Fonds structurels peuvent potentiellement contribuer à l'égalité des chances.

● Infrastructures de base et équipements sociaux

Parmi les interventions dans le domaine des infrastructures, celles qui semblent intégrer une orientation d'égalité des chances concernent les infrastructures de base et les équipements à caractère social :

Exemple : Equipements pour l'accueil des enfants (NOW) au Portugal

Un jardin d'enfants a été installé en plein cœur de la zone industrielle d'Evora (Portugal) à proximité d'un centre de formation professionnelle. Les services d'accueil des enfants n'ont pas seulement été ouverts aux femmes au chômage qui souhaitent suivre des formations, mais aussi au personnel des entreprises de la zone industrielle. Le jardin a été pourvu d'une aire de jeux et d'une piscine en plein air pour contribuer à humaniser le cadre de vie dans un contexte industriel et essentiellement masculin. Le centre de formation jusqu'alors fréquenté par des hommes proposait des formations traditionnellement masculines (charpentier, menuisier...). 40% des participants sont aujourd'hui des femmes. Ce centre permet ainsi à certaines d'entre elles de trouver un emploi et à d'autres de trouver un emploi moins précaire. Les services d'accueil des enfants ont permis l'allègement des contraintes familiales des femmes qui ont ainsi eu la possibilité de s'investir dans leur projet professionnel à moyen terme.

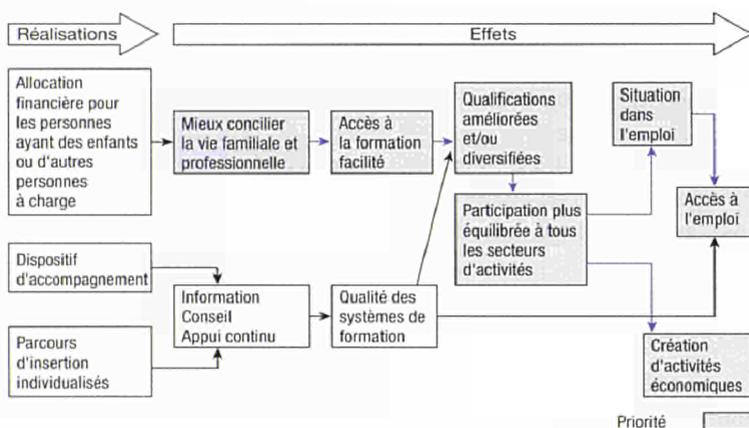


• Ressources humaines

Le principe de l'égalité des chances est intégré d'une façon plus visible lorsqu'il s'agit des mesures concernant les ressources humaines. Les effets les plus significatifs sont : les activités de conseil, d'orientation, de suivi ; les actions de formation et d'insertion professionnelle ; les interventions sur les systèmes d'éducation, de formation, d'emploi, et enfin les interventions sur l'organisation du travail et les modes de production.

Exemple : Mise en place de mesures de formation, d'accompagnement et de parcours d'insertion individualisé (Portugal)

Les stagiaires ayant des enfants ou des adultes à charge ont pu accéder en priorité aux actions de formation et recevoir une allocation complémentaire. Cela a permis aux femmes mais aussi aux hommes de mieux concilier leur vie familiale et professionnelle. La formation a aussi développé des méthodologies et des stratégies spécifiques destinées aux femmes dans le cadre des mesures d'accompagnement et des parcours d'insertion (conseil individuel, techniques de recherche d'emploi, planification de carrière...). Une participation plus équilibrée des hommes et des femmes à tous les secteurs d'activité a été possible.

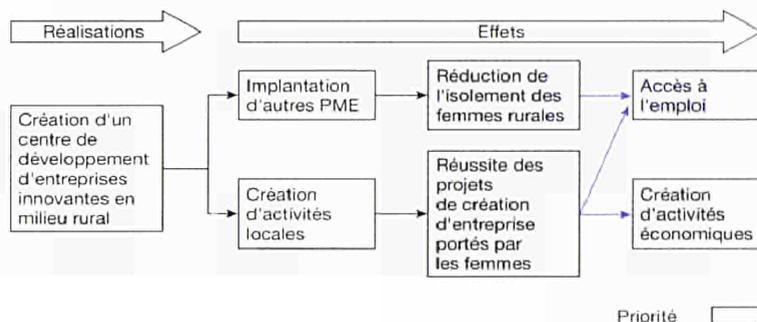


• **Environnement productif**

Les actions relatives à l'adaptation des activités productives, au développement local et régional sont susceptibles d'avoir un impact sur la promotion de l'égalité des chances.

Exemple : création d'un centre européen d'entreprise et d'innovation (Italie)

Un centre de développement d'entreprises innovantes (le BIC) a été créé dans la région des Pouilles. Ce centre a élaboré une méthodologie de marketing international. La division marketing de BIC Puglia Sprind était constituée principalement de femmes. La recherche d'opportunités d'affaires a été un travail qui s'est fondé essentiellement sur les capacités des femmes de l'équipe à créer chez les interlocuteurs curiosité et intérêt pour les produits nouveaux. Les produits locaux des P.M.E. ont été introduits dans les chaînes de distribution internationales et les entreprises ont accru leur compétitivité à l'échelle mondiale. Cela a favorisé l'implantation de nouvelles P.M.E. dans la région spécialisées dans la production de produits agricoles. Les P.M.E. ont créé des emplois dont la plupart sont occupés par des femmes agriculteurs qui habitent dans les villages des alentours.



■ Définir et sélectionner les indicateurs

Une étude plus approfondie des indicateurs et d'autres exemples concernant le principe de l'égalité des chances fait l'objet du Volume 2 de la Collection MEANS. Le présent volume inclut cependant une fiche d'information consacrée à la priorité de l'égalité des chances.

Afin de rester le plus opérationnel possible, on propose d'utiliser principalement les indicateurs qui sont limités par construction à ce qui est quantifiable. Pourtant, les informations qualitatives ne doivent pas être négligées compte tenu du caractère complexe et innovant de l'objectif de l'égalité des chances.

Les impacts des interventions dans ce domaine sont produits par une accumulation de résultats intermédiaires provenant d'une série de réalisations hétérogènes. Les « indicateurs de programme » doivent apporter des informations significatives sur toutes les étapes du processus qui va de l'allocation des ressources jusqu'à la production des impacts.

On doit sélectionner de façon pragmatique un petit nombre d'indicateurs ad-hoc sur le thème de l'égalité des chances. Il ne faut pas imposer une collecte d'information inutilement coûteuse, ni créer de surcharge d'information pour les décideurs :

- Au niveau européen, le besoin prioritaire est d'apprécier et d'éclairer les conséquences des politiques structurelles par rapport à la prise en compte de l'égalité des chances. La Commission européenne a l'obligation de rendre compte aux institutions européennes du respect et de l'application du principe de l'égalité des chances dans l'utilisation des Fonds structurels.
- Au niveau du programme, le Comité de suivi a besoin de connaître la consommation des ressources et de suivre les réalisations. Lorsqu'il s'agit d'un programme dont la prise en compte du principe ne figure pas parmi les objectifs explicites, le Comité de suivi doit s'informer sur l'impact différencié du programme par genre.
- Au niveau des projets, les gestionnaires doivent suivre en détail leur consommation de ressources, leurs réalisations et les réactions des différents groupes de destinataires et en particulier des femmes.

Les femmes ne représentent pas un groupe homogène mais constituent la moitié de la population concernée par les interventions des Fonds structurels. Cette évidence devrait conduire à croiser systématiquement la variable « genre » avec l'ensemble des indicateurs utilisés. Un système d'indicateurs « sensibles aux questions d'égalité des chances » nécessite d'intégrer étroitement les types de destinataires et les types de mesures. Cela permet, par exemple, d'évaluer si les femmes bénéficient dans la même proportion que les hommes de mesures ayant un effet direct sur l'emploi (comme les aides à l'embauche, les aides à l'emploi) ou si, au contraire, elles bénéficient uniquement des mesures de formation.

Les indicateurs de contexte, en fournissant un état initial (baseline), servent à montrer quelle proportion de la population visée a été atteinte, notamment des femmes ou dans quelle mesure on a satisfait les besoins des femmes de la région. Un indicateur de programme (nombre de femmes destinataires du programme qui ont gardé leur emploi après avoir eu des enfants) peut être

combiné à un indicateur de contexte (pourcentage régional de femmes de 25 à 35 ans ayant interrompu leur carrière après avoir eu des enfants) pour donner une idée de la contribution du programme à la résolution des problèmes des femmes dans une région.

Il n'existe pas de règle universelle pour construire un système d'indicateurs pour l'application du principe d'égalité des chances. Il convient de vérifier que les indicateurs existants sont d'une qualité acceptable. Les défauts de qualité les plus fréquents sont :

- l'absence de liens entre les indicateurs et les objectifs visés (risque important pour l'égalité des chances lorsque les objectifs ne sont pas explicites) ;
- la difficulté d'utilisation de l'indicateur faute de disposer de données de référence pour la reconstitution de la situation contrefactuelle ;
- l'absence de subdivision hommes-femmes des indicateurs à chaque fois qu'ils portent sur des individus.

Un système d'indicateurs pragmatiques sur la prise en compte du principe d'égalité des chances limite la collecte et la transmission des informations en fonction de leur pertinence pour chaque niveau de gestion.

Dans le cas du FSE, les indicateurs se présentent le plus souvent comme le montre l'encadré ci-dessous. Lorsque le principe de mainstreaming est appliqué, les indicateurs sont présentés comme dans le tableau de l'Encadré 27.

Encadré 27 - Exemple d'application du principe du mainstreaming:

Mesure XX :

Nombre de bénéficiaires :

- total
- par âge
- par sexe
- par niveau de qualification

L'application du principe de mainstreaming suppose la présentation suivante :

	% Hommes	% Femmes
1. Total		
2. Par âge		
3. Par niveau de qualification		

• **Sélectionner et interpréter les indicateurs pour un programme donné**

A la lecture des documents de programmation, on constate une absence quasi systématique d'indicateurs précis sur la prise en compte du principe d'égalité des chances. Concernant la participation des femmes dans les CCA et dans les DOCUP, les indicateurs sont très généraux et très limités. Dans le meilleur des cas, les femmes sont répertoriées comme une catégorie de destinataires à part, avec les jeunes, les handicapés, etc.

A l'inverse, certains observatoires spécialisés proposent des indicateurs de plus en plus sophistiqués. Ceux-ci sont parfois trop généraux pour pouvoir être utilisés dans le cadre de l'évaluation d'un programme structurel qui n'a pas pour objectif dominant l'égalité des chances ; c'est le cas par exemple, de « l'Indice de Dissimilarité » qui sert à analyser le degré de ségrégation selon les sexes par secteur d'activité ou de profession.

Ainsi, l'équipe d'évaluation sera le plus souvent amenée à proposer ex nihilo une liste d'indicateurs pour intégrer la dimension égalité des chances dans l'évaluation globale d'un programme. Pourtant, il est trop ambitieux de demander aux évaluateurs de définir des indicateurs spécifiques à la promotion de l'égalité des chances dans le cadre de travaux d'évaluation de programme. Il faut donc procéder à un arbitrage et se satisfaire d'indicateurs relativement bruts et approximatifs pour apprécier la dimension égalité des chances. La sélection de ces indicateurs doit permettre une analyse solide du contexte sur la base d'un diagnostic des problèmes que rencontrent les femmes, de l'identification des potentialités à développer dans le contexte national (ou régional) ou du repérage des enjeux les plus importants dans la région pour la promotion des femmes.

L'interprétation des informations fournies par les indicateurs n'est pas toujours aisée. Il est indispensable de se servir de « variables de contrôle » portant sur le contexte local, régional ou national, en particulier pour vérifier si l'effet produit est effectivement bénéfique pour les femmes. Par exemple, l'augmentation du travail à temps partiel pour les femmes pourrait s'expliquer par le manque d'autres alternatives professionnelles. D'autre part, le temps partiel peut également être révélateur d'un manque d'infrastructures et de services d'accueil.

A titre d'exemple, le tableau ci-après présente un système d'indicateurs qui peut être utilisé pour connaître dans quelle mesure la dimension égalité des chances a été prise en compte dans un programme d'amélioration des centres sociaux.

Encadré 28 - Exemple d'un système d'indicateurs pour l'amélioration de centres sociaux

	Indicateurs de programme (concernant l'intervention et ses effets)	Indicateurs de contexte (concernant la zone assistée)
Indicateurs de réalisation		
Installations	Surface en m ² de bâtiments achetés, construits ou réhabilités (dont surface consacrée pour répondre aux besoins des femmes, c'est-à-dire, crèches, etc.	
Capacité	Nombre maximum d'utilisateurs (dont nombre maximum de femmes utilisatrices)	Nombre maximum d'utilisateurs de crèches dans la région
Indicateurs de résultat		
Satisfaction	% d'utilisateurs satisfaits ou très satisfaits avec le projet (dont femmes/hommes)	
Indicateurs d'impact		
Emploi	Nombre d'utilisateurs ayant un emploi permanent (dont femmes/hommes)	% de salariés de la région qui utilisent les services de la crèche

Source : Volume 2 de la Collection MEANS

■ Les sources d'information disponibles

Les données disponibles auprès des Offices statistiques servent normalement à quantifier les indicateurs de contexte. Par exemple, un grand nombre d'indicateurs peuvent être trouvés à Eurostat dans la base NEW CRONOS qui recueille environ 70 millions de données statistiques harmonisées pour les Etats membres de l'Union européenne et dans la base de donnée Regio dédiée aux statistiques sur la vie économique de chaque Etat membre de l'Union européenne. Ces données sont présentées sous forme d'environ 70 tableaux standards classés par domaine. Les données sont toutes ventilées par région, selon une nomenclature des unités territoriales « NUTS » et couvrant un large domaine d'information : démographie, chômage, enquêtes sur les forces de travail, etc.

Les statistiques d'enquêtes sur les forces de travail portent notamment sur la répartition du temps de travail, la ventilation des emplois par âge, par sexe et par catégorie socio-professionnelle, le taux de chômage avec ventilation des chiffres selon la raison, la durée et les modalités de recherche d'emploi spécifiques à chaque pays et à chaque secteur d'activité. Un portrait statistique des femmes vivant dans l'Union européenne au début des années 1990 est présenté dans la publication d'EUROSTAT « Les femmes et les

hommes dans l'Union européenne ». Le document inclut des sondages d'opinion venant enrichir une analyse comparative très minutieuse de leur situation sociale et professionnelle par rapport à celle des hommes.

Par ailleurs, les Instituts nationaux de certains Etats membres élaborent des statistiques nationales sur la question « femmes ». Par exemple, en Espagne, l'Institut de la femme (Instituto de la mujer) a créé plus de 100 indicateurs pour analyser les disparités entre les femmes et les hommes dans les domaines suivants : démographie, éducation, emploi, santé, politique et prestations sociales.

■ Quelques exemples de pratiques dans l'Union

Les outils d'évaluation font l'objet d'un examen détaillé dans le Volume 3 de la Collection MEANS. Cette section présente cependant quelques exemples d'outils d'évaluation qui permettent d'apprécier la prise en compte du principe de l'égalité des chances dans les interventions structurelles.

La singularité méthodologique de ce type d'analyse réside dans le caractère complexe et omniprésent des phénomènes à analyser. La construction de l'évaluation doit tenir compte du faible nombre de références antérieures et de la pauvreté des informations disponibles dans ce domaine à ce jour.

L'appréciation de l'impact des interventions sur la promotion de l'égalité des chances peut être faite selon une approche « pas à pas » qui est décrite en détail dans le chapitre IV de ce Volume. Toutefois, pour une analyse approfondie, d'autres outils doivent être utilisés.

A l'exception du marché du travail, on ne dispose pas de bases bien établies ni d'informations préalables suffisantes pour une approche de type « hypothético-déductive », autrement dit, une démarche qui suppose de formuler des hypothèses précises pour structurer les outils de collecte et de traitement des données. L'utilisation de questionnaires fermés, par exemple, devra être limitée à certaines situations bien connues comme une enquête auprès des stagiaires ayant suivi une formation. Il convient donc de privilégier une méthodologie « inductive » qui sera mieux à même de faire émerger une connaissance nouvelle de situations mal connues à partir de recoupement d'observations qualitatives. Les techniques correspondantes sont classiquement : des entretiens non directifs, des groupes d'écoute (focus groups), des

études de cas ou encore, plus rarement utilisée, l'observation ethnographique (Cf. le Volume 3 de la Collection consacré au choix des outils).

Pour les évaluations ex ante ou intermédiaire, les méthodes développées dans le cadre du management (par exemple, le diagramme Ishikawa, « I had a dream » et la technique du scénario) peuvent servir à diagnostiquer les problèmes et trouver des solutions innovantes.

L'évaluation ex post nécessite l'utilisation d'un « package » méthodologique de différentes techniques : des enquêtes, des études de cas spécifiques et la comparaison de plusieurs échantillons de population au niveau régional et national afin d'être en mesure de donner une image crédible de l'impact réel.

- **L'analyse ex ante de projets financés par le FEDER en Espagne**

Dans le cadre des programmes 1994-99, une étude de cas a été menée afin d'apprécier la prise en compte du principe d'égalité des chances. Sur la base des réponses aux questionnaires envoyés à toutes les entités promotrices des projets FEDER, l'évaluateur a repéré les projets les plus directement liés à l'application de l'égalité des chances. A l'aide d'un certain nombre de critères de prise en compte de l'égalité des chances définis par l'évaluateur, une analyse approfondie a été conduite afin d'identifier les cas de projets présentant les meilleures pratiques dans ce domaine. Au total, huit projets ont été retenus qui avaient comme effets potentiels : la reconnaissance de l'égalité, la solidarité entre les femmes et l'autoestime, l'entrée des femmes dans les domaines à faible présence féminine, la réponse aux besoins spécifiques des femmes, la promotion du dynamisme féminin et la conciliation des vies familiale et professionnelle.

L'analyse approfondie de ces huit cas a permis de repérer les caractéristiques des projets qui entraînent l'égalité des chances telles que l'adaptation sur le fond et dans la forme des actions de formation pour les femmes, l'articulation des mesures afin qu'elles soient cohérentes en termes de satisfaction d'égalité des chances, la promotion de la participation féminine chez les gestionnaires de projets, l'implication d'associations féminines dans les partenariats, la garantie de la participation féminine dans le suivi du projet, etc. (Voir Encadré 29).

Encadré 29 - Fiche-type pour apprécier la dimension de l'égalité des chances dans le cadre d'une évaluation ex ante	
Nom de l'entité Titre du projet	Territoire Objectif (1,2,...)
Le projet	Objectif Application des objectifs d'égalité des chances (typologie des effets) Typologie des personnes promotrices (% femmes) Public destinataire (% femmes) Description d'actions novatrices et bonnes pratiques Justification des stratégies d'égalité des chances Système d'organisation et équipements développés
Cadre de programmation du projet dans le FEDER	Fonds Programme Objectif couvert Axes, mesures et Actions Cofinancements publics et privés
Valeur démonstrative des actions	Diffusion des résultats au niveau local Diffusion des résultats au niveau régional Transfert des résultats ou de méthodologie à d'autres projets Effet multiplicateur
Suggestions pour l'application du « gender Mainstreaming » :	

• L'analyse de la mise en œuvre des programmes finlandais

Une évaluation thématique sur l'égalité des chances s'est appuyée sur une matrice d'appréciation pour aider les commanditaires ou / et les évaluateurs dans leur choix stratégique d'évaluation et la formulation des questions évaluatives. Cette approche met l'accent, d'une part, sur la structure, le processus, les résultats et les impacts sur la vie des femmes et des hommes ainsi que sur l'environnement socio-économique et, d'autre part, présente les critères d'appréciation pour la prise en compte du principe de l'égalité des chances. Les critères concernent les rôles différents des femmes et des hommes, l'accès des femmes aux aides financières des Fonds structurels ainsi que les besoins réels des femmes dans un contexte particulier (Voir matrice Encadré 30).

L'élaboration de cette matrice a facilité la sélection des questions évaluatives pour lesquelles l'évaluation doit trouver une réponse crédible. Par exemple « quels sont les rôles des femmes et des hommes dans les différentes phases de conception et de mise en œuvre des programmes ? » ou « jusqu'à quel point la raison d'être du programme et de ses objectifs correspond aux besoins identifiés et aux priorités des femmes et des hommes dans la région ? ». L'évaluation a réussi à montrer que les allocations octroyées dans le cadre des programmes FEDER ne correspondent pas aux besoins réels des femmes finlandaises.

Encadré 30 - Matrice d'appréciation d'un programme

Objectifs de l'appréciation	Critères d'égalité des chances		
	Rôles	Accès aux financements	Besoins
Structure			
Processus 1. programmation 2. mise en œuvre 3. suivi 4. évaluation			
Resultats			
Impact			

- **Une initiative d'évaluation de l'application de l'égalité des chances dans le cadre des programmes d'Objectif 2 (Suède)**

Dans le cadre du réseau IQ-NET (Networking to improve the quality of Objectif 2 programmes), une étude thématique portant sur l'intégration de l'égalité des chances dans ces programmes a été conduite afin de faciliter l'échange d'informations et d'expériences entre les régions quant à la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la dimension « égalité des chances » dans ces programmes Objectif 2.

Les treize régions de l'Objectif 2, membres de ce réseau, sont des régions caractérisées par un taux de chômage des hommes particulièrement élevé. La priorité de l'intervention est donc la promotion de la création d'emploi. La question centrale de l'étude a cependant été d'examiner la contribution des programmes de l'Objectif 2 en tant que véhicule de promotion de l'égalité des chances. Dans le cadre de l'Objectif 2, certaines régions intègrent la promotion de l'égalité des chances dans la mise en œuvre de projets et dans leur évaluation ensuite. Afin de pouvoir répondre à la question évaluative suivante : « quels sont les effets du programme Objectif 2 sur l'emploi, compte tenu de la priorité transversale donnée à l'égalité des chances par la politique des Fonds structurels ? », plusieurs études de cas ont été réalisées.

Les résultats de l'étude de cas qui a porté sur le projet suédois MASS méritent d'être présentés. Le projet a été mis en place en Janvier 1995 dans la région de Ångermanlandskusten et avait pour objet de fournir une assistance administrative à un certain nombre de P.M.E. et de les aider à améliorer leur management. Les femmes au chômage ont été les principales destinataires du projet.

En effet, une étude pilote a d'abord été conduite pour définir les problèmes auxquels se heurtaient les P.M.E. : il s'est avéré que celles-ci étaient confrontées à des difficultés d'embauche de personnel qualifié et étaient prêtes à embaucher du personnel administratif. Une deuxième phase a mis en relation les besoins de ces P.M.E. et la demande des chercheurs d'emplois. 14 personnes ont finalement été embauchées dont 7 femmes anciennement employées dans le secteur public. Cinq d'entre elles ont obtenu un emploi stable.

Le projet a non seulement permis de réduire la charge de travail des dirigeants et donc d'augmenter le temps passé avec leur famille, d'améliorer la compétence des P.M.E. mais surtout de réduire le chômage des femmes.

• **L'évaluation de la participation des femmes aux actions cofinancées par le FSE**

Cette évaluation, conduite en 1991, constituait la première étude thématique sur l'égalité des chances et la place des femmes dans les Fonds structurels. L'originalité de l'étude résidait dans sa prise en compte de la dimension « égalité des chances » dans l'ensemble des processus et des méthodes de programmation, de mise en œuvre, de gestion et d'évaluation des interventions du FSE.

Le cadre méthodologique a été construit à partir des objectifs définis par la Commission :

- analyse qualitative et quantitative de la place des femmes dans les documents de programmation ;
- analyse de la prise en compte de l'égalité des chances dans les processus et les méthodes de programmation, mise en œuvre, suivi et évaluation ;
- analyse qualitative et quantitative de la place des femmes dans les actions mises en œuvre ;
- analyse de la cohérence et de la complémentarité entre les actions financées par le FSE et les programmes et actions en faveur de l'égalité des chances mis en place au niveau national et régional ;
- analyse de la cohérence, synergie et complémentarité entre le programme NOW et les actions financées dans le cadre des Objectifs 1,3,4.

Pour l'analyse quantitative, des sources d'information multiples et diverses ont été utilisées, en complément des CCA et des PO : les rapports annuels

établis soit par les autorités nationales et / ou régionales, soit par les agences de formation, voire des demandes de concours.

Pour l'analyse qualitative, des interviews et / ou de questionnaires adressés aux acteurs impliqués dans la préparation et la mise en œuvre des CCA et des PO ont été utilisés : Missions FSE ; autorités nationales, régionales et locales chargées de l'emploi et de la formation professionnelle ; agences de formation, entreprises privées ; promoteurs et gestionnaires d'actions cofinancées par le FSE ; etc. Les consultants nationaux ont également interviewé les responsables nationaux et/ou régionaux de la politique en faveur des femmes ainsi que les correspondants dans chaque Etat-membre des réseaux dépendants de l'Unité pour l'égalité des chances (DG V). Les personnes chargées de la préparation et de la mise en œuvre de NOW dans les Etats membres ont aussi été contactées.

Les indicateurs utilisés pour l'analyse quantitative concernaient :

- les ressources allouées aux femmes, à travers les actions mixtes et les actions spécifiques, par rapport au total des ressources disponibles ;
- le nombre de femmes destinataires d'actions mixtes et d'actions spécifiques, par rapport au nombre total de destinataires ;
- le pourcentage de femmes destinataires par types d'action, catégories de destinataires, niveaux de qualification et secteurs d'activité ;
- la part des actions et des programmes nationaux en faveur de la formation et de l'emploi des femmes bénéficiant d'un cofinancement FSE.

La méthodologie prévoyait des typologies : types de mesures / actions, catégories de destinataires, secteurs d'activités, qualifications. Elle incluait par ailleurs une série de questions clés, regroupées par thèmes. Elle prévoyait également la constitution d'un échantillon d'actions mixtes, pour chaque type de mesure, réparti entre actions à fort taux et actions à faible taux de participation féminine pour la réalisation d'études de cas.

■ Résumé des points essentiels

La promotion du principe d'égalité des chances entre les femmes et les hommes est une priorité où peu d'évaluations ont été faites. C'est le cas notamment des évaluations ex post. L'intégration du principe de l'égalité des chances dans les évaluations des Fonds structurels représente donc un enjeu important.

Les interventions centrées sur le développement des ressources humaines sont plus susceptibles de produire des effets directs sur la situation des femmes. Ce type d'impact est donc plus facile à évaluer que les impacts indirects sur la promotion de l'égalité des chances.

L'évaluation joue un rôle essentiel dans la promotion de la stratégie du mainstreaming en garantissant que le principe de l'égalité des chances est systématiquement pris en compte dans les politiques structurelles.

■ Pour en savoir plus...

Álvaro-Page, M. (1996), *Los usos del tiempo como indicadores de la discriminación entre géneros*, Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales; Instituto de la Mujer, N°46.

Bamberger, M. (1996) "Understanding the Impact of Development Projects on Women: The Tunisia Institutional Development Fund Project" in *Evaluation for the 24st Century: New Topics for Evaluation*.

C.E. (1994), *Les femmes et les hommes dans l'Union européenne : portrait statistique*, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes.

C.E. (D.G. V) (1998), *100 mots pour l'égalité, Glossaire de termes sur l'égalité entre les hommes et les femmes*, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes.

Rubery, J.; Fagan, C. and Maier, F. "Occupational Segregation, Discrimination and Equal Opportunity", pp431-461 in Schmid, G.; O'Reilly, J.; and Schömann K. (1996) *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Cambridge : EE, University Press.



III

Evaluations thématiques transversales des domaines d'intervention

Les interventions dans le cadre des Fonds structurels sont mises en œuvre dans des domaines très divers. Ces domaines se situent en grande partie en amont des priorités politiques examinées dans la partie précédente. Par exemple, les interventions dans le domaine des transports ou du tourisme peuvent avoir des impacts sur l'environnement, et les interventions en faveur de la RDT sont conçues pour avoir un impact sur la compétitivité de l'industrie, et en particulier des PME.

Cette distinction entre les domaines d'intervention et les priorités politiques a des répercussions sur l'organisation des évaluations thématiques. Si l'évaluation des priorités politiques peut se faire à tout niveau supérieur à celui de la mesure, les évaluations thématiques des domaines d'intervention n'ont d'intérêt que si elles portent sur plusieurs programmes voire sur plusieurs pays. Il s'agit en effet dans ce cas, non de juger les mérites d'un programme mais d'identifier les modalités opérationnelles les plus efficaces.

La sélection des domaines a été basée sur de récentes expériences d'évaluations transnationales réalisées dans le cadre des Fonds structurels. Le premier chapitre concerne les interventions dans le domaine de la RDT. Il existe une importante expérience d'évaluation dans ce domaine, mais les pratiques connaissent actuellement une période de remise en question. La structure de ce chapitre est similaire à celle des chapitres sur les quatre priorités politiques de la Partie II. Le deuxième chapitre, par contre, ne donne qu'un bref aperçu de la pratique et des questions relatives aux domaines des transports, des télécommunications et du tourisme.



Evaluer les impacts des interventions dans le domaine de la Recherche et du Développement Technologique

■ Pourquoi évaluer les effets des interventions sur la RDT ?

Pour les régions dépendantes de l'agriculture et des secteurs industriels traditionnels faisant appel à une main d'œuvre abondante, l'ouverture des marchés nationaux a été synonyme de compétition accrue en provenance de régions, faisant partie ou non de l'Union européenne, où la main d'œuvre est moins chère. En conséquence, les opportunités d'emploi peu qualifié ont été réduites et les problèmes associés au développement économique et à la restructuration industrielle sont devenus plus aigus.

Parallèlement au déclin des secteurs traditionnels, on a pu observer que la croissance économique dépend de plus en plus d'industries en expansion rapide. On trouve dans le cadre de ces nouvelles industries des petites ou moyennes entreprises qui disposent généralement de ressources limitées pour la RDT, et dont l'effort de recherche doit souvent être entrepris en collaboration avec d'autres entreprises ou avec des instituts de recherche pour obtenir des résultats optimaux. Toutefois, ce type de collaboration se produit seulement dans des circonstances spécifiques : proximité géographique, existence de relations non financières et de liens formation-recherche-industrie. On peut citer, à titre d'exemple de ces phénomènes qui ont inspiré la réflexion politique récente en matière de RDT, les « Districts » italiens ou encore les liens étroits entre les systèmes de formation et l'industrie qui existent en Allemagne.

Au fur et à mesure de la progression de la restructuration industrielle, se profile un processus de polarisation technologique de plus en plus marqué. Les régions les plus avantagées d'un point de vue technologique tirent parti de leur capacité technologique antérieure, des dépenses de RDT qui se maintiennent à un niveau élevé, d'une culture de l'innovation en général bien développée et de leur aptitude à poursuivre le développement de leur capacité d'innovation. Cela creuse l'écart avec les régions les plus désavantagées en matière de technologie. La persistance des disparités régionales en termes de compétitivité, de commerce, de chômage et de croissance, à la fois à l'intérieur de chaque pays et entre les différents Etats membres, reflète cette divergence de capacité de RDT.

Une nouvelle approche du processus d'innovation a permis de passer du modèle de type linéaire « Science-Technologie-Production » à une conceptualisation de l'innovation en tant que processus dynamique, interactif et non linéaire. En outre, la prise en compte de la dimension territoriale de la RDT, grâce aux systèmes d'innovation régionaux et nationaux, permet de concevoir des interventions répondant à l'objectif de la cohésion économique et sociale. Suite à ces avancées, l'accent a été mis sur la capacité technologique endogène et sur la diffusion d'innovations auprès des PME par une plus grande coopération entre universités, instituts de recherche et entreprises, et sur le soutien et la promotion de la RDT industrielle.

Avec ce changement de cible, et l'abandon du modèle d'innovation linéaire, les politiques centrées sur une approche du type « pression technologique » sont remises en question. On prend conscience désormais que l'offre et la demande de technologie doivent être associées à un processus interactif impliquant à la fois les producteurs et les utilisateurs de nouvelles technologies. De plus, le développement de la capacité d'innovation d'une région est intrinsèquement associé à l'adaptation des interventions aux caractéristiques des structures de production et à la capacité d'anticiper l'évolution de cette structure. Lorsque les PME prédominent, l'une des principales exigences des interventions de RDT est simplement de les aider à apprécier l'importance de l'innovation en matière de compétitivité dans une économie ouverte. La génération actuelle d'interventions est donc en grande partie composée de mesures bottom-up, ciblant les besoins économiques et commerciaux les plus larges des PME, leurs besoins de technologie exogène et d'intégration de cette technologie dans les processus de production, leur propre capacité d'innovation et de marketing, etc.

• **Le contexte communautaire**

L'importance de la RDT pour la compétitivité d'une région et la nécessité de développer la capacité de RDT est clairement reconnue dans le cadre des Fonds structurels. C'est pourquoi l'aide structurelle à la RDT a très sensiblement augmenté au moment même où les gouvernements nationaux réduisent leurs dépenses en sciences et technologie (S&T).

Les interventions de RDT sont financées par tous les Fonds structurels, le FEDER constituant la principale source. L'aide à la RDT tient une place importante dans les initiatives communautaires (INTERREG II, PME, ADAPT,...) et fait également l'objet d'actions novatrices : Stratégies d'Inno-

vation Régionales et Transfert de Technologie Régional. De plus, des secteurs de pointe dans le domaine de la recherche scientifique et technologique font l'objet d'interventions associées aux programmes du Cadre communautaire d'appui.

Dans le cadre de l'objectif global de la politique de RDT de l'UE, qui est de renforcer la compétitivité par le développement de l'excellence scientifique et technologique, les interventions structurelles ont pour but de lutter contre la concentration de la capacité de RDT dans certains pays, essentiellement dans le Nord de l'UE (cohésion transnationale) et dans certaines régions, essentiellement dans et autour des capitales et de quelques pôles régionaux dynamiques (cohésion nationale).

Les ressources des Fonds structurels ont donc été dirigées vers des régions plus périphériques afin de développer leur base scientifique et technologique, en particulier en établissant des liens durables entre les organismes de recherche publics et les industries régionales. A long terme, ces interventions devraient augmenter la capacité d'innovation des régions aidées, soit en réorientant leur capacité technologique vers le secteur de la haute technologie présentant le développement le plus rapide, soit en créant une capacité technologique locale et donc en réduisant le « fossé » technologique avec les régions développées. L'impact à plus long terme de ce processus sera une plus grande spécialisation régionale dans les produits et services à forte valeur ajoutée, une croissance accrue et une plus grande cohésion économique et sociale.

Les récentes expériences d'interventions dans le domaine de la RDT pour la période de programmation de 1989 à 1993 ont révélé l'existence, dans les régions, d'un certain nombre de zones posant problème en matière de financement de la RDT. La relation entre l'augmentation du financement de la RDT d'une part, et l'augmentation de l'innovation et du développement économique d'autre part, n'est ni automatique, ni directe. Il convient d'être attentif non seulement à l'offre technologique, souvent générée en amont par les institutions publiques, mais également à la demande de technologie, qui correspond aux besoins des acteurs industriels d'une région et de leur capacité à adapter les technologies disponibles aux opportunités commerciales. Toutefois, au cours de cette période, on a pu observer une tendance à concentrer le financement sur la recherche publique, alors que les besoins pratiques en RDT des entreprises locales et en particulier des PME, n'ont pas été suffisamment pris en compte.

Il existe, dans les régions les moins développées, de graves problèmes de consommation des fonds disponibles, dus au fait qu'il est souvent difficile d'identifier des projets adaptés ou que les autorités n'ont qu'une faible expérience des questions de RDT et ne sont pas toujours en mesure de les comprendre. Dans certaines régions, ce problème a aggravé la concentration des financements en amont, pour la RDT publique, ce qui a entraîné une inadéquation entre l'offre technologique publique et la demande de technologie de l'industrie.

Encadré 31 - Evaluation des impacts des CCA sur la Recherche et la Technologie en Grèce, en Irlande et au Portugal sur la période de programmation de 1989 à 1993

L'objectif de cette évaluation était de déterminer l'impact des interventions, de faire des comparaisons entre les 3 pays étudiés et de produire des recommandations susceptibles d'améliorer à la fois l'efficacité et le rendement de l'aide du CCA à la RDT dans ces pays. L'étude a établi que les autorités nationales des trois pays avaient largement utilisé les opportunités offertes par les Fonds pour développer considérablement l'infrastructure publique de RDT. Elle a également noté que les trois pays avaient rencontré des problèmes dans le domaine de la participation industrielle, du transfert de technologie, surenchère de l'offre technologique, concentration de la RDT autour des capitales et pénurie de ressources humaines. On a également observé des problèmes de coûts d'exploitation, d'atteinte de cibles, d'autofinancement et de gestion et d'évaluation. Par conséquent, au cours de la deuxième période de programmation (1994 à 1999), l'accent est mis plus particulièrement sur une meilleure utilisation de la capacité de RDT existante et beaucoup moins sur la construction de capacité supplémentaire.

Le développement de la capacité de RDT européenne en général et plus particulièrement, en rapport avec la cohésion, représente un objectif stratégique important de l'Union européenne. Ceci est reflété par le fait que les interventions visant à développer le potentiel technologique des régions s'élèvent à 7,6 milliards d'euros, soit 7% environ du total des dépenses communautaires.⁴ L'évaluation des interventions de RDT doit donc jouer un rôle central dans la détermination de la capacité (passée, présente ou à venir) de ces interventions à atteindre les objectifs politiques définis. Les résultats et les conclusions de ces évaluations peuvent donc être utilisés pour renseigner le

4. "Les Fonds structurels en 1996, huitième rapport annuel". Ce chiffre comprend les interventions dans les domaines de la R&D et de l'innovation.

processus de prise de décision et, par conséquent, pour développer la rentabilité des politiques et des programmes. L'évaluation des impacts des CCA sur la recherche et la technologie en Grèce, en Irlande et au Portugal pour la période de programmation de 1989 à 1993 constitue un bon exemple de processus (Voir Encadré 31).

Le présent chapitre fournit une base méthodologique générale pour la planification et la réalisation d'évaluations des interventions structurelles dans le domaine de la RDT au niveau transnational.

■ Définir ce qu'il faut évaluer

Lorsque l'on évalue des interventions structurelles dans le domaine de la RDT, il faut garder présent à l'esprit que développer la RDT qualitativement et quantitativement n'est pas un objectif en soi. Ce n'est pas non plus un facteur qui, une fois inclus dans un programme, conduit automatiquement à une convergence vers un but souhaitable. Il s'agit d'une condition préalable

- ▶ au développement économique durable et à la cohésion économique et sociale.

S'il est relativement simple d'évaluer les réalisations et les résultats d'interventions de RDT, il est plus difficile d'estimer les impacts produits. Les impacts spécifiques sont souvent intangibles (par exemple des changements qualitatifs du capital humain) et, au plan socio-économique, se produisent dans un délai relativement long. Il est par conséquent difficile d'établir un lien causal entre les interventions et les changements socio-économiques.

La structure technico-industrielle d'une région est façonnée au fil du temps par de multiples facteurs. Les besoins des régions et, par conséquent, l'ampleur et le type des interventions de RDT varient donc énormément d'une région à l'autre. Ainsi par exemple, dans les régions souffrant d'un retard économique ou, dans une moindre mesure, dans les régions à faible densité de population, l'offre d'installations et d'équipements, le nombre de chercheurs, l'application des résultats de la recherche et le transfert de technologie vers l'industrie locale sont des problèmes qu'il faut résoudre pour créer une capacité scientifique et technique endogène. On peut parfois se demander s'il est pertinent d'engager ce type d'interventions dans des régions dont le potentiel de recherche et de technologie est pratiquement nul. Dans les régions en déclin industriel, les interventions sont généralement orientées vers une aide à l'investissement pour les secteurs spéci-

riques de haute technologie (tels que les biotechnologies, la micro-électronique, etc.), l'investissement dans des sites clés ou encore la création de projets impliquant l'emploi de personnel hautement qualifié.

• Quelques points clés de l'évaluation dans le domaine de la RDT

Un certain nombre de points clés associés à l'aide structurelle à la RDT peuvent être mentionnés pour orienter l'évaluation d'interventions de RDT :

- L'efficacité en termes de développement de la capacité et des potentialités de RDT : les interventions assurent-elles la production des résultats et des impacts souhaités en termes de capacité et de potentiel de RDT ? Il faut noter qu'un projet de recherche donné ne mène pas systématiquement à des innovations spécifiques, en particulier lorsqu'il s'agit de recherche en collaboration. En conséquence, les analyses du rapport coût-efficacité ont une valeur limitée sauf si les activités de RDT sont évaluées pour l'ensemble d'un « portefeuille ».

- La solidité des liens générés par les interventions au sein de l'économie locale : on peut obtenir une indication de la force de ces liens en examinant la participation financière des entreprises destinataires ou en faisant une analyse qualitative du degré de leur implication dans les activités réalisées en partenariat.

- L'amélioration des niveaux de qualification et des compétences : dans les régions subissant une restructuration industrielle, un chômage élevé coexiste avec une pénurie de compétences dans certains secteurs technologiquement avancés. Il est important de déterminer dans quelle mesure l'augmentation des opportunités d'étude et de formation, en particulier des études de deuxième et troisième cycles conduit à une migration des personnes formées vers d'autres régions

- Le rapport entre développement technologique et emploi : lorsque l'amélioration des performances économiques est essentiellement due à des innovations entraînant une réduction des coûts de main d'œuvre, il est fort probable que les premiers effets d'emploi soient une réduction du nombre de postes. Cela se produit souvent dans les régions anciennement spécialisées dans des industries à forte concentration de main d'œuvre qui tentent de rester concurrentielles par la modernisation des outils de production.

- Les interactions entre les interventions publiques : la distribution géographique de la capacité de recherche publique est souvent fortement influencée par des considérations stratégiques nationales. Dans les Etats centralisés, les installations de recherche tendent à être concentrées autour

de la capitale. Les politiques nationales de RDT et les interventions structurelles peuvent donc présenter différents niveaux de synergies positives ou négatives.

- La synergie avec d'autres interventions de l'Union européenne : si le programme cadre de la RDT de l'Union européenne s'est intéressé, jusqu'à récemment, à des projets de recherche plus en amont et « pré-compétitifs », tandis que les Fonds structurels étaient consacrés à l'amélioration des capacités de recherche et de transferts de technologie, la frontière entre les deux approches est de moins en moins nette. Il existe des possibilités de synergies et / ou de risques de double emploi entre ces deux instruments politiques. A contrario, les projets de recherche sont sélectionnés au titre du programme cadre selon des critères d'excellence sans tenir compte de la cohésion et des objectifs structurels. Il peut y avoir des synergies négatives avec les Fonds structurels lorsque, comme c'est souvent le cas, la capacité de recherche est concentrée dans les régions les plus dynamiques et les plus riches.
- Les enjeux politiques futurs : peut-on surmonter la forte tendance à la concentration géographique de la RDT ? Les interventions doivent-elles, au contraire, chercher à concentrer la capacité de RDT sur un petit nombre de régions pour atteindre une masse critique suffisante ? Le programme cadre doit-il être adapté aux préoccupations d'ajustement structurel et de cohésion ? Comment réduire les chevauchements et les synergies ?

Les connaissances scientifiques et techniques sont, dans une certaine mesure, des biens publics. Les avantages cumulés des projets pour la société dans son ensemble ne peuvent s'apprécier simplement à partir d'une analyse des effets de chacun des projets de RDT. C'est pour cette raison que l'analyse des impacts de la RDT est de plus en plus appliquée au niveau mésoéconomique ou macroéconomique. L'analyse à ce niveau permet également d'examiner les interventions et les projets dans le contexte plus large du système d'innovation régional ou national dont ils font partie intégrante. Ceci n'exclut pas la possibilité d'intégrer une analyse dans une évaluation approfondie d'un secteur ou d'une filière particulièrement important pour une région.

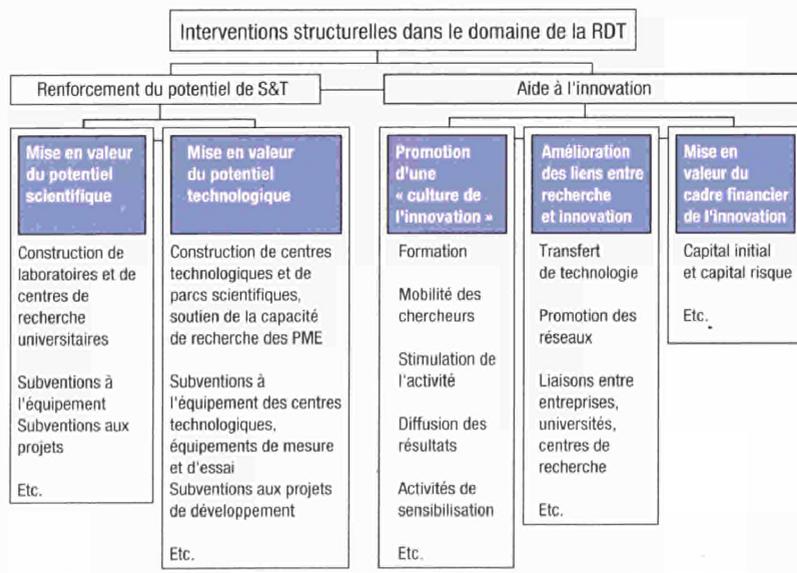
Les Fonds structurels interviennent dans le domaine de la RDT selon quatre modalités principales :

- L'aide aux infrastructures de S&T : universités, centres de recherche et laboratoires publics associés et structures de promotion de la diffusion des

résultats de projets de recherche. Les activités dans ce domaine ont pour but d'améliorer le potentiel scientifique et technologique.

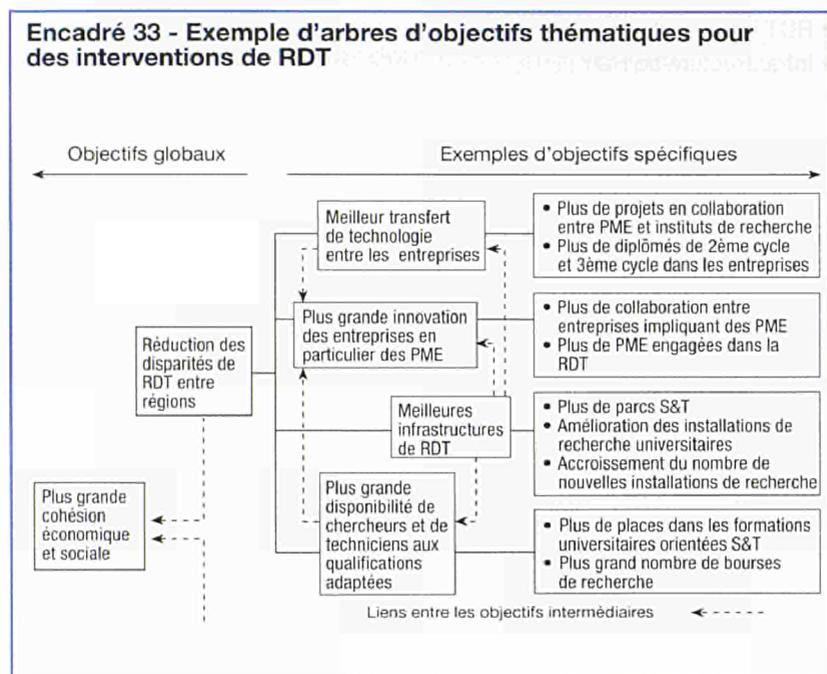
- L'aide directe à l'industrie : subventions et prêts à faible taux pour aider les activités de recherche appliquée, de transfert de technologie et la création d'entreprises de haute technologie. Les activités dans ce domaine ont pour but de mettre en valeur le potentiel technologique, d'augmenter les liens entre la recherche et l'innovation et d'améliorer le cadre financier de la RDT.
- L'aide indirecte à l'industrie : services tels qu'audit de technologie et conseil d'experts, renforcement des centres d'innovation et de technologie et efforts pour augmenter la participation à d'autres initiatives de RDT de l'Union européenne (Programme cadre, Initiatives communautaires, etc.). Ces activités ont pour but de mettre en valeur le potentiel technologique et d'aider l'innovation en améliorant les liens avec la recherche.
- La formation : formation des chercheurs et des gestionnaires de technologie avec un objectif global de promotion d'une culture innovante.

Encadré 32 - Typologie des interventions structurelles dans le domaine de la RDT



• Clarifier les objectifs des interventions de RDT

Il est utile de construire un arbre d'objectifs pour relier les réalisations et les résultats des interventions de RDT aux objectifs spécifiques inclus dans le cadre des Fonds structurels.



Dans l'arbre d'objectifs présenté dans l'Encadré 33, les objectifs spécifiques sont strictement subordonnés aux objectifs intermédiaires qui sont eux-mêmes dépendants les uns des autres. Ainsi, par exemple, l'amélioration de l'infrastructure de RDT est susceptible d'accroître la disponibilité des installations pour les entreprises dans la mesure où il fournit des installations aux entreprises désireuses de réaliser une RDT et ainsi de contribuer à l'innovation par les PME.

Tout en donnant un aperçu de la structure des objectifs d'une intervention, l'arbre d'objectifs fournit une indication sur la typologie des impacts des interventions structurelles orientées RDT que l'on peut résumer en quatre grandes catégories :

- Transferts de technologie ;
- RDT industrielle ;
- Infrastructure de RDT ;
- Ressources humaines.

• Effets nets des interventions de RDT

Les effets nets des interventions dans le domaine de la RDT sont difficiles à évaluer. Les impacts, en particulier au niveau socio-économique, se produisent souvent longtemps après les investissements de RDT, ce qui permet difficilement de les attribuer avec certitude aux différentes interventions. Les impacts de la RDT sont hétérogènes et doivent donc être estimés à l'aide d'une batterie d'indicateurs : ventes de produits, processus et services innovants ; emplois de R&D créés ; technologies acquises ; réseaux créés ; nombres de doctorats obtenus, etc. Ils ne peuvent donc pas être résumés sous la forme d'un seul indicateur.

L'estimation des effets nets doit s'appuyer sur une analyse de l'ampleur de l'effet d'aubaine. La répartition entre le financement public et le financement privé au niveau de l'industrie varie fortement d'un secteur à l'autre, et l'importance de l'effet d'aubaine varie donc en conséquence. C'est pourquoi l'estimation des effets nets des interventions de RDT est généralement effectuée au niveau des résultats, en se concentrant sur les changements de dépenses de RDT résultant d'une intervention.

Exemple: Des effets bruts aux effets nets dans l'aide à l'innovation des PME

Partant de l'hypothèse que l'aide à un fonds de capital risque pour financer des projets de recherche réalisés par des PME a permis le lancement de 450 projets pour un coût de 600 millions d'euros. Il a été établi que 120 projets, représentant un coût de 150 millions d'euros, auraient été engagés sans cette aide (effet d'aubaine). L'effet net de l'intervention aurait donc été de 450 millions d'euros.

L'effet de levier est un autre facteur à prendre en compte : il est indispensable d'estimer l'augmentation de la RDT financée par des fonds privés en conséquence directe des dépenses structurelles dans des projets de RDT. Les responsables des politiques recherchent souvent, outre cette mobilisa-

tion financière à attirer les entreprises de haute technologie et les instituts de recherche situés à l'extérieur de la zone cible afin d'en augmenter la capacité de RDT. De plus, lorsque la diversification de l'économie régionale est une priorité, le remplacement d'activités de secteurs industriels en déclin par des activités innovantes sera également un objectif explicite.

■ Exemples d'impacts par domaine d'intervention

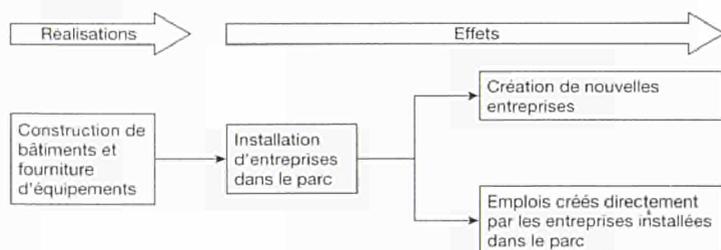
Selon les trois grands domaines d'intervention des Fonds structurels, les impacts en matière de RDT sont plus ou moins directs comme l'illustrent les exemples présentés ci-dessous.

• Infrastructure de base

Les interventions dans le domaine de l'infrastructure de base ont généralement un effet indirect sur la RDT. Par exemple, les améliorations des réseaux de télécommunications peuvent augmenter les possibilités d'utilisation de la télématique dans le cadre de la collaboration à distance. L'infrastructure cofinancée par les interventions structurelles a un effet plus direct sur la RDT, et comprend des installations pour la recherche universitaires, les parcs scientifiques et technologiques, etc.

Exemple: Construction d'un parc scientifique et technologique en Italie du Nord

Le Tecnoparco del Lago Maggiore, dans le Piémont, a été conçu pour aider les créateurs d'entreprises intéressés par la technologie et l'innovation à développer des entreprises viables. Ce parc, cofinancé par le FEDER et la Région Piémont, loue des installations pour des projets de recherche. Les locataires du parc bénéficient également de services de soutien (conseil commercial, environnement, sécurité et certification, conception assistée par ordinateur, recherche de partenaires et de financement et maintenance de lieux de réunion et de formation) et d'une aide aux projets de technologie innovantes. L'objectif à long terme de ce projet est d'attirer les investissements et les initiatives de recherche extérieurs à la région et de stimuler l'économie de la région, en facilitant le remplacement des industries traditionnelles par des PME innovantes.

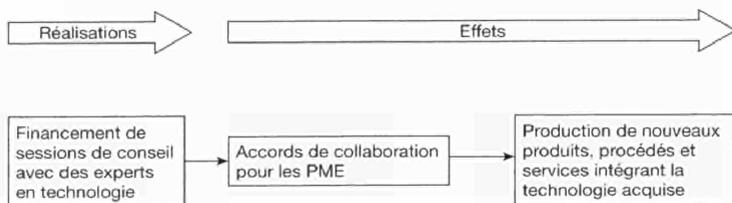


• Environnement productif

Les interventions dans le domaine de l'environnement productif couvrent un large spectre de mesures possibles : participation directe aux investissements de RDT ; assistance aux activités technologiques des entreprises, en particulier des PME et des NTBF ; création de réseaux impliquant à la fois des institutions publiques et privées, etc.

Exemple: Promotion du transfert de technologie en Aquitaine (France)

L'économie de l'Aquitaine est dominée par la présence de grandes entreprises dans les secteurs de l'armement, de l'espace et de l'aéronautique. Depuis un certain nombre d'années, ces secteurs ont engagé des restructurations à grande échelle qui ont eu des répercussions très importantes sur leurs propres activités, mais également sur les activités des sous-traitants locaux dans divers secteurs. L'une des priorités centrales établies dans le DOCUP de 1994-1996 pour la région a été d'adapter le potentiel existant des PME de la région au moyen d'une politique cohérente en faveur de l'innovation et du transfert de technologie. Dans le cadre de cette politique, le CREATI Aquitaine (Centre Régional d'Appui Technique et d'Innovation) a été mis en place. Il a réuni, en 1997, 10 grandes entreprises régionales engagées dans le développement d'un réseau de services techniques pour les sous-traitants locaux et dans la promotion du transfert de technologie. Le CREATI a également été impliqué dans différents projets lancés en partenariat entre les participants et les PME. Ces projets ont également bénéficié d'une coopération avec les universités régionales.

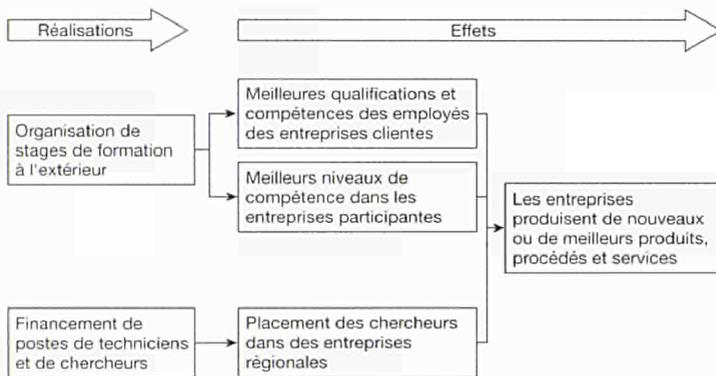


• Ressources humaines

Les interventions en faveur des ressources humaines couvrent des mesures telles que le financement de bourses de recherche universitaire dans des domaines spécifiques (transfert de technologie, etc.), la formation professionnelle en haute technologie, la création de liens entre la recherche publique et l'industrie (placement de chercheurs dans l'industrie, etc.).

Exemple: Centros Tutelados (Espagne)

Les centres mis en place par le gouvernement basque en 1992, ont pour but de développer un réseau technologique, de soutenir la croissance et de créer des emplois dans les industries locales. Les centres soutiennent le développement d'entreprises locales en réalisant leurs propres recherches, en assurant une veille scientifique dans le monde entier, et en proposant des formations qui constituent l'un des aspects majeurs de leurs activités. Les chercheurs et les techniciens hautement qualifiés effectuent deux ans de formation dans les centres avant de travailler dans les PME de la région, où ils diffusent les connaissances qu'ils ont acquises. Les centres organisent également des stages de formation pour les entreprises locales. Jusqu'en 1997, plus de 1 400 personnes, provenant de 900 entreprises, ont bénéficié de ce service de formation.



■ Définir et sélectionner des indicateurs

L'évaluation des interventions de RDT exige la construction d'un système d'indicateurs utilisant à la fois des indicateurs de RDT standards et des indicateurs ad hoc qui prennent en compte les particularités du programme évalué. Le suivi des interventions fournit en général des données pour les indicateurs de ressources, de réalisations et de résultats, tandis que la collecte d'information sur les impacts requiert l'utilisation de techniques de collecte de données primaires.

Des indicateurs de ressources tels que les Dépenses Intérieures Brutes de Recherche et de Développement, les Dépenses Privées de Recherche et de Développement et les Dépenses Publiques de Recherche et de Développement fournissent des informations sur la structure du financement de la RDT et la répartition de l'activité entre la recherche publique et la RDT industrielle. En fonction de la population ou du PIB, des comparaisons peuvent être faites entre régions et pays.

Les indicateurs de réalisations se concentrent sur les activités des opérateurs (contacts avec les destinataires, applications traitées, etc.), le nombre d'heures de conseil et de sessions de formation, le nombre de projets de recherche aidés, les réseaux et les entreprises en collaboration financés, et la création d'infrastructures tels que parcs scientifiques, installations de recherche, etc. (mesurés en mètres carrés ou en hectares).

Dans le cas de l'infrastructure de RDT, les indicateurs de résultats peuvent fournir des informations sur le rapport qualité / coût, par exemple, de l'installation d'une entreprise dans un parc technologique ou de l'attrait du parc et de ses environs pour les chercheurs. Quant aux services technologiques, les indicateurs de résultats se concentrent dans une large mesure sur la satisfaction des destinataires. Les indicateurs à ce niveau doivent également mesurer le montant du financement privé dans les projets aidés, c'est-à-dire l'effet de levier d'une intervention. La proportion de destinataires s'engageant pour la première fois dans la RDT avec l'aide du programme constitue également un indicateur utile. Les indicateurs de résultats doivent par ailleurs s'intéresser à la constitution de réseaux entre les entreprises et les instituts lorsqu'il s'agit d'un objectif de l'intervention.

Les indicateurs d'impacts doivent refléter les effets technologiques et socio-économiques plus vastes et à plus long terme. Comme les effets de la RDT sur le développement se produisent sur une longue durée et que certains impacts sont difficiles à mesurer (par exemple les connaissances et le savoir-faire acquis), les indicateurs correspondants sont généralement limités aux informations socio-économiques quantifiables, tels que, par exemple, le nombre de nouveaux produits et procédés commercialisés, leurs ventes et les ventes de brevets et licences associés, la valeur ajoutée créée et les effets directs sur l'emploi (chercheurs et techniciens) mesurés en Equivalent Temps Plein. Dans la mesure où il est de plus en plus difficile de distinguer la recherche publique de la recherche privée (la collaboration entre les centres de recherche publics et les PME et le développement commun d'innovations étant de fait l'un des objectifs des interventions), de nombreux instituts publics tendent à se comporter comme des entreprises privées : dépôt de brevets pour les innovations, vente de licences et commercialisation de produits, etc. Les indicateurs d'activités des centres de recherche et des universités dans le cadre des interventions structurelles doivent donc inclure les produits les plus industriels et commerciaux de la recherche du secteur public.

A titre d'exemple, un système d'indicateurs pouvant être utilisé pour suivre la production d'impacts découlant d'une mesure d'aide financière et informationnelle pour l'acquisition de technologie par les PME est présenté à l'Encadré 34.

Encadré 34 - Exemple de système d'indicateurs pour une mesure d'aide financière et à l'information pour l'acquisition de technologie par les PME		
	Indicateurs de programme (associés à l'intervention et à ses effets)	Indicateurs de contexte (associés à la zone aidée)
Indicateurs de réalisation		
Activité des opérateurs	Nombre de contacts entre les opérateurs et les entreprises cherchant une aide à l'acquisition de technologie Nombre de sessions de conseil organisées avec des experts en acquisition de technologie	
Nombre de destinataires	Nombre de PME recevant une aide	
Volume de services techniques fournis	Heures de services de conseil et de formation dispensées	
Indicateurs de résultat		
Satisfaction	% de destinataires satisfaits ou très satisfaits par le service	
Effet de levier	Investissement dans la RDT orientée vers l'acquisition par des entreprises bénéficiant d'une aide financière	Rapport entre Dépenses Intérieures Brutes et Dépenses Privées de Recherche et Développement
Indicateurs d'impact		
Transfert de technologie interne	Nombre d'accords de collaboration entre des instituts de recherche et des entreprises aidées après un an	
Transfert de technologie externe	Nombre d'entreprises aidées achetant des brevets ou des licences ou engageant une collaboration de R&D avec des entreprises étrangères après un an	
Acquisition de technologie	Nombre de nouveaux produits ou procédés intégrant la technologie acquise commercialisés par des entreprises aidées après un an	
Impact économique	% de dirigeants d'entreprises destinataires déclarant que l'intervention a réduit les contraintes pesant sur l'accès à la technologie	% de dirigeants régionaux déclarant que l'accès aux nouvelles technologies constitue une contrainte importante
Valeur ajoutée	Valeur ajoutée générée après un/trois ans en euro / an	Valeur ajoutée générée dans la région par les PME
Emploi	Emploi net créé après un/trois ans (dont l'emploi des femmes)	Nombre total d'emplois dans les PME (Emplois temps plein dont nombre occupé par des femmes)

Source : Volume 2 de la Collection MEANS

Les indicateurs ci-dessus s'intéressent à la quantification des réalisations, des résultats et des impacts. Il est également utile de disposer d'informations qualitatives sur les effets des interventions, telles que, par exemple, des données sur le nombre de projets de collaboration entre instituts de recherche et entreprises ou sur le nombre d'innovations qui en découlent pouvant être enrichies par une information qualitative sur la collaboration. Mais, dans la mesure où ce type de collaboration a pour but d'améliorer la compétitivité des entreprises participantes, les procédures standard d'évaluation par les pairs ou de panels d'experts utilisées pour l'évaluation des instituts de recherche publics ne sont pas particulièrement adaptées à ce contexte, et ce pour des raisons de confidentialité commerciale. Il est toutefois possible de demander aux partenaires d'évaluer la qualité de leur collaboration. L'Encadré 35 ci-dessous présente un système de notation pouvant être utilisé pour mesurer la qualité de cette collaboration.

Encadré 35 - Exemple de questionnaire pour une action recherche réalisée en collaboration

Evaluation de :

- La pertinence stratégique de l'activité de recherche commune pour vos activités commerciales
0 1 2 3 4
- La qualité de la recherche dans le cadre du projet
0 1 2 3 4
- La qualité de la contribution de votre (vos) partenaire(s)
0 1 2 3 4
- L'importance des connaissances acquises dans le cadre du partenariat
0 1 2 3 4

Légende :

0 - Très mauvais ; 1 - Mauvais ; 2 - Faible ; 3 - Bon ; 4 - Excellent

■ Sources d'information adaptées

Lors de l'évaluation d'interventions de RDT dans le cadre des Fonds structurels, il est important de ne pas oublier que les outils utilisés doivent permettre d'examiner des phénomènes complexes de façon détaillée. Il faut également garder présent à l'esprit que les données de suivi disponibles au niveau régional sont souvent inégales, et que la collecte des données primaires pourra constituer, dans certaines régions, une partie coûteuse et longue de l'évaluation

Bien que l'évaluation des interventions de RDT soit susceptible de dépendre en grande partie de données primaires, il existe tout de même des bases de données statistiques pertinentes pour le niveau des entreprises.

Des enquêtes s'intéressent directement aux innovations ou aux activités innovantes des entreprises. Dans le premier cas, les enquêtes collectent des données sur les innovations jugées significatives d'un point de vue technologique ou économique. Dans le deuxième cas, l'enquête tient compte des entreprises qu'elles soient innovantes ou non, ainsi que des utilisateurs des innovations, ce qui permet l'examen des freins à l'innovation, ainsi que de l'existence et de l'intensité des liens utilisateurs-producteurs.

Au niveau de l'entreprise, les données sur les brevets informent sur la classification technologique de l'innovation. A la différence des données collectées par les enquêtes, les données de brevets sont disponibles sur une longue période. Les brevets enregistrés par le Bureau européen des brevets sont disponibles sur leur base de données qui est opérationnelle depuis 1978.

Des données sont généralement disponibles au niveau national (par exemple, l'Observatoire des Sciences et des Techniques établit un rapport annuel sur les indicateurs de science et de technologie en France) et l'OCDE publie chaque année des statistiques sur les dépenses en matière de R&D.

Des statistiques relativement à jour sur la RDT européenne, convenant à la construction d'indicateurs de contexte, peuvent être tirées des publications annuelles d'EUROSTAT qui regroupent des données sur le personnel de R&D, les dépenses de R&D et les applications de brevets ventilés par région, ainsi que les affectations de budgets gouvernementaux de R&D. Cette source donne également des estimations sur la période actuelle basées sur les données en cours de traitement.

■ Outils adaptés à l'évaluation des interventions structurelles dans le domaine de la RDT

Un certain nombre d'outils particulièrement bien adaptés à l'évaluation des impacts sur la RDT sont présentés ci-après (pour plus de détail, voir le Volume 3 de la Collection).

La détermination de l'impact d'interventions de RDT peut se faire à l'aide de l'approche « pas à pas » présentée dans la partie IV de ce Volume. Une certaine expérience a déjà été acquise dans ce domaine, et pour une analyse plus approfondie des impacts de RDT, on dispose d'une expérience déjà significative et des outils classiques pour ce type d'évaluation ont fait leur preuve, tels que les panels d'experts et les indicateurs bibliométriques. Toutefois, l'évolution de la nature des interventions qui visent à créer des « opportunités » d'innovation face à de meilleures conditions d'apprentissage et à la constitution de partenariats et de réseaux impose trois défis majeurs dans le domaine de l'évaluation de la RDT.

Premièrement, on ne peut plus réduire les effets des interventions de RDT à de simples variables monétaires, ce qui signifie que des outils tels que l'analyse coût-efficacité ou des analyses basées sur le retour sur investissement sont sujettes à caution. Cette dernière technique est limitée à l'analyse des retours privés sur les dépenses de RDT, elle estime donc sensiblement les retours totaux, dans la mesure où une grande partie de ces retours sont des retours sociaux générés par les retombées et les effets externes de la RDT (c'est à dire les effets, positifs ou négatifs, réalisés dans une certaine mesure par des mécanismes non commerciaux et qui ne sont donc pas pleinement pris en compte dans le système de prix).

Deuxièmement, à cause de la complexité de la chaîne de causalité entre les activités de RDT et leurs effets socio-économiques, il convient d'accorder une plus grande importance à une étude qualitative approfondie des processus de changement. Troisièmement, la reconnaissance des effets de la RDT sur les performances des entreprises exige que les évaluations adoptent une approche plus large que l'examen projet par projet des interventions. Enfin, la nécessité de prendre pleinement en compte les objectifs spatiaux des interventions structurelles suppose de trouver une alternative aux outils classiques d'évaluation de la RDT. Malheureusement, les expériences d'évaluation pertinentes sont peu nombreuses.

En utilisant des questionnaires soigneusement adaptés aux caractéristiques de la population concernée, relativement simples, clairement structurés et conçus pour couvrir les thèmes de RDT en fonction de leur importance pour

la ou les régions étudiées, les évaluateurs peuvent brosser un tableau du système d'innovation incluant : le type et la portée des interventions, la façon dont elles sont mises en œuvre, la nature et la portée de la RDT industrielle, l'effet des interventions sur les politiques régionales de RDT et l'organisation des activités de RDT. Les enquêtes par questionnaires peuvent donc compléter les informations sur l'utilisation des ressources, les enjeux d'organisation et de gestion ainsi que sur l'efficacité des instruments et des mécanismes. Elles doivent toutefois se concentrer dans une large mesure sur la fourniture de données quantitatives sur les réalisations et les résultats des interventions.

L'expérience de l'initiative communautaire EUREKA a révélé que les questionnaires seuls ne peuvent pas saisir la richesse et la complexité des effets socio-économiques découlant des interventions de RDT. En outre, l'expérience de la Norvège a montré qu'il faudra peut-être plus de dix ans pour mettre en évidence des impacts tels que les ventes supplémentaires, les gains de productivité, les avantages du travail en réseaux. Les questionnaires doivent donc être complétés par des entretiens individuels avec des personnes clés dans le domaine de la RDT, centrés à la fois sur les impacts réels et prévus. Les personnes interrogées seront sélectionnées parmi les acteurs des programmes : financeurs des programmes au niveau régional ou local, universités, etc. Plus important encore, on interrogera des destinataires tels que centres de recherche, PME et grandes entreprises, impliqués dans les programmes, ainsi que des entreprises qui ne sont pas directement concernées (telles que des entreprises achetant de nouveaux procédés au lieu de les développer elles-mêmes).

Les panels d'experts peuvent être utilisés pour évaluer les interventions ciblées sur la recherche publique. Toutefois, le secret étant un élément essentiel permettant aux entreprises de conserver leur avantage en matière d'innovation, l'utilisation de ces panels est limitée quand il s'agit d'évaluer les activités de recherche du secteur privé ou en collaboration entre le privé et le public. Ces panels sont par contre très utiles pour les évaluations quick and dirty, le cas échéant.

Différentes études de cas soigneusement sélectionnées peuvent être utilisées pour une analyse approfondie et une comparaison de mesures individuelles. Ces études de cas peuvent être centrées sur des projets de qualité exceptionnelle dans le domaine de la promotion des capacités de RDT. Cette option peut se justifier si l'on souhaite examiner les changements

internes (par exemple la mise en place d'un département de RDT) ou externes (par exemple les liens entre entreprises ou entre entreprises et centres de recherche). Elles peuvent également couvrir une région entière afin de mieux apprécier à la fois le fonctionnement des systèmes régionaux d'innovation et la durabilité à long terme du développement d'une région. Dans ce cas, elles peuvent s'intéresser à la compétitivité, au développement économique et à l'emploi, en se centrant sur la demande de RDT. Les études de cas doivent être conçues dans une optique d'extrapolation, de regroupement et de comparaison.

■ Résumé des points essentiels

La RDT, particulièrement au niveau de l'industrie, est reconnue comme un préalable essentiel au développement économique durable. Cette reconnaissance a entraîné une importante augmentation des dépenses structurelles dans ce domaine, accompagnée d'une réorientation des interventions vers le développement technologique en aval.

Lors de l'estimation des impacts nets des interventions, il convient de tenir compte, outre de l'effet d'aubaine, de l'additionnalité des dépenses structurelles qui constitue un facteur important. La détermination de l'effet de levier représente également un élément non négligeable de l'appréciation de l'impact des interventions dans le domaine de la RDT.

L'évaluation des interventions de RDT pose des problèmes particuliers associés à la nature intangible de nombreux impacts spécifiques et au fait que les impacts socio-économiques apparaissent à long terme. De plus, l'accent mis sur le rôle de la RDT du secteur privé et la nécessité d'évaluer au niveau non des projets mais du programme, signifient que les panels d'experts, qui constituent l'outil bien établi de l'évaluation de la RDT, ne peuvent être utilisés que de façon limitée.

■ Pour en savoir plus...

Archibugi D. and Pianta M. (1996), "Innovation surveys and patents as technology indicators: the state of the art" in: *Innovation, Patents and Technological Strategies*. Paris : OCDE.

Commission européenne (1998), *2^e Rapport européen sur les indicateurs scientifiques et technologiques 1998*, Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes.

Commission européenne (1999), *Impact of Structural Funds (1994-1999) on Research Technology Development and Innovation (RTDI) in Objective 1 and 6 Regions*, Commission européenne, DG XVI.

Eurostat (1997), *R&D Annual Statistics 1997*. Luxembourg: Eurostat.

Georghiou L. (1998), "Issues in the Evaluation of Innovation and Technology Policy", *Evaluation*, Vol 4(1), 37-51.

Lundvall B.-A. (ed.) (1992), *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. Londres : Pinter.

OCDE. (1994), *The Measurement of Scientific and Technological Activities: Proposed Standard Practice for Surveys of Research and Experimental Development - Frascati Manual 1993*. Paris : OCDE.

OCDE. (1998), *Policy Evaluation in Innovation and Technology: Towards Best Practices*, OECD Proceedings, OCDE : Paris.

OST. (1996), *Science & Technologie : Indicateurs 1996*. Paris : Economica.



Évaluer les impacts découlant d'interventions dans les domaines des transports, des télécommunications et du tourisme

Relativement peu d'évaluations transnationales thématiques ont été réalisées à ce jour dans le domaine des transports, des télécommunications et du tourisme. L'expérience existante se caractérise à la fois par un aspect transnational limité et par une conception de l'évaluation essentiellement « de haut en bas ». Le présent chapitre a pour ambition de tirer parti de l'expérience acquise et de la compléter avec certains aspects à prendre en compte lors de l'évaluation d'interventions dans ces domaines.

■ Transports et télécommunications

• Interventions structurelles dans le domaine des transports

Les interventions structurelles dans le domaine des transports s'inscrivent dans une politique communautaire des transports plus large, qui comprend également un financement de la BEI et l'initiative Réseaux transeuropéens (TEN). Outre ces instruments essentiellement centrés sur le financement de projets d'infrastructures de transport, il existe désormais un cadre législatif important, orienté vers l'harmonisation et la libéralisation des conditions de marché au sein de secteurs particuliers des transports.

Les projets d'infrastructures de transport sont financés au moyen de subventions et de prêts affectés en fonction de l'évaluation exacte de chaque projet et de la stratégie de développement régional. Pour les pays concernés par le Fonds de cohésion, à la fois d'un point de vue physique et financier, la planification et le financement d'infrastructures de transport font partie des secteurs les plus importants de la politique de l'Union européenne.

Les investissements dans les infrastructures de transport sont conçus pour agir sur la cohésion socio-économique selon les deux axes suivants :

- Éliminer les goulots d'étranglement et réduire les temps de déplacement pour baisser les coûts et les contraintes de transport pour l'industrie (transport des matières premières, des produits semi-finis et finis, etc.) et améliorer la productivité économique (en rendant possible de nouvelles techniques d'organisation, telles que le fonctionnement en « juste à temps ») ;
- Augmenter l'accessibilité et la mobilité entre régions pour réduire les handicaps liés à une situation périphérique.

On considère le plus souvent que les améliorations des transports et, en particulier, des infrastructures de transport, favorisent le développement économique et réduisent les disparités entre régions. Cette hypothèse est toutefois sujette à caution, certains estimant en effet qu'une meilleure infrastructure peut, dans certains cas, aggraver les disparités, au moins à court terme, en ouvrant la région aux importations provenant de régions à plus faible coût. Outre cet effet indésirable possible, les interventions dans le cadre de l'initiative des réseaux transeuropéens (TEN), qui représente la majorité des investissements dans ce domaine, n'ont pas un objectif de cohésion mais d'amélioration de la compétitivité globale de l'Union européenne dans son ensemble. Les interventions de ce type peuvent donc avoir des effets positifs plus importants dans les pays qui ne sont pas concernés par l'effort de cohésion, qui bénéficient de l'essentiel des investissements dans les projets TEN et sont plus favorisés en termes d'accessibilité par leur position géographique. On considère toutefois que le rôle de la Communauté en matière d'identification, de planification et de cofinancement des TEN est un contrepois important au parti pris national de la plupart des projets d'infrastructure de transport.

Certains auteurs considèrent que l'amélioration de l'infrastructure peut avoir un effet inverse de celui recherché en attirant les personnes et les entreprises vers les pôles d'activité les plus dynamiques, aux dépens de la cohésion. Cependant, ce risque ne doit pas être surestimé car à moyen et à long terme, on peut prévoir un important rééquilibrage de l'activité, dès lors que les inconvénients des grandes agglomérations (loyers commerciaux élevés, pollution, encombrements, etc.) commencent à peser plus lourd que les avantages de la concentration.

Outre l'amélioration et la construction d'infrastructures, l'accent est mis, de plus en plus, sur une utilisation plus rentable de l'infrastructure existante, en utilisant des solutions de haute-technologie pour résoudre des problèmes d'encombrements routiers et des problèmes d'environnement liés aux transports (par exemple des technologies avancées de télématique appliquées au transport). L'effet de ce développement sur la cohésion pourrait être moins élevé que ce qui avait été escompté, étant donné que ce type de solution semble plus adapté aux zones développées qu'aux zones périphériques de la Communauté.

L'offre d'infrastructures de transport peut également avoir des effets de déplacement des problèmes tels que les encombrements routiers, la demande d'espace routier semblant avoir une certaine tendance à toujours

dépasser l'offre. La pollution atmosphérique et sonore générée par l'utilisation des infrastructures doit faire l'objet d'une attention particulière pour éviter une dégradation de la qualité de la vie.

L'évaluation des effets des interventions dans ce domaine dépendra de la façon d'appréhender la contribution des transports à l'économie. Cette contribution se traduit en grande partie par une réduction des coûts et des contraintes pour les entreprises et les personnes. Elle présente également un aspect qualitatif important, notamment en termes de sécurité et d'environnement.

• **Interventions structurelles dans le domaine des télécommunications**

Le passage d'une économie industrielle à une économie de services basée sur l'information offre de nombreuses opportunités aux régions les plus excentrées, dans la mesure où il réduit les effets de l'éloignement géographique sur l'activité économique. La capacité à bénéficier de ces opportunités dépend toutefois du niveau d'équipement de ces régions en infrastructures et services de télécommunications.

Compte tenu des avancées technologiques, qui font que les télécommunications et la technologie de l'information sont de plus en plus indiscernables et que les monopoles nationaux des télécommunications disparaissent, l'Union européenne a joué deux rôles :

- premièrement, elle a mis en place un cadre commun pour la libéralisation du secteur européen des télécommunications, à l'intérieur duquel les Etats membres réglementent leurs industries des télécommunications ;
- deuxièmement, elle a promu une RDT des télécommunications en collaboration et a aidé la modernisation des infrastructures correspondantes.

Les effets des politiques de libéralisation dans le domaine des télécommunications vont générer une amélioration globale de la qualité du service et de la rentabilité. Il est toutefois probable que leurs effets à court terme accentuent les problèmes de cohésion. Les effets immédiats seront une réduction des coûts pour les gros consommateurs de services de télécommunications dans les régions les plus développées étant donné que le financement des interruptions de services et les tarifs sont rééquilibrés pour refléter la réalité des coûts. Pour les consommateurs des régions les plus périphériques, ce processus peut entraîner une augmentation des coûts. Il est probable que les impacts positifs importants dans ces régions apparaîtront à moyen ou à long terme, lorsque les avantages de la localisation dans les régions moins centrales dépasseront les avantages de regroupement des régions plus centrales.

Le changement structurel généré par les avancées technologiques dans le domaine des télécommunications n'affecte pas uniquement les institutions et les organisations, mais également le mode de vie de tout un chacun. L'expression « Société de l'information » recouvre désormais les aspects généraux de cette évolution. Le télétravail joue un rôle de plus en plus important dans cette « Société de l'information », en permettant aux employés et aux travailleurs indépendants de travailler dans des sites distants en utilisant le réseau de télécommunications pour recevoir et transmettre des données, commercialiser leurs produits, rechercher leurs clients, etc.

Un intérêt plus marqué pour ces aspects généraux a conduit l'Union européenne à jouer un rôle de premier plan dans ce domaine. Les infrastructures et les services sont toutefois essentiellement financés par le secteur privé et les dépenses des Fonds structurels restent très modestes, puisqu'elles représentent moins de 3% des investissements totaux dans les télécommunications. Dans les régions les moins développées, cependant, elles ont joué un rôle important dans le développement de réseaux modernes de télécommunications.

En ce qui concerne les réseaux transeuropéens de télécommunications, le rôle de la Commission est de partager le risque financier en fournissant une aide aux projets économiquement avantageux, présentant un intérêt général mais risqués ou inadaptés en termes de rentabilité financière. L'aide est dispensée au moyen de différents instruments :

- cofinancement d'études de faisabilité et d'autres mesures techniques ;
- taux d'intérêt bonifiés ;
- ou encore contributions aux garanties de prêts.

• Quelques questions clés pour les évaluations dans les domaines des transports et des télécommunications

Une grande proportion des dépenses structurelles dans ces deux domaines a surtout été concentrée sur des mesures d'aide à des projets d'infrastructure, en particulier pour les transports. S'il est probable que cette situation perdure dans un avenir proche, l'intérêt croissant pour le développement de solutions de transport « logicielles » et d'applications de Technologies d'information et de communications (TIC) signifie que les évaluations devront de plus en plus tenir compte des effets les moins tangibles. Ces deux domaines ont également fait l'objet de politiques de déréglementation qui ont ou vont avoir d'importantes répercussions structurelles. L'identification des synergies (négatives ou positives) entre les politiques de libéralisation et les

cadres réglementaires et les interventions aux objectifs de cohésion explicites représente un enjeu important pour l'évaluation. Les effets des projets d'infrastructures sur l'accessibilité des régions périphériques sont un autre aspect, à prendre en compte pour l'analyse des répercussions sur la cohésion.

Les projets d'infrastructures sont généralement importants et peu nombreux. Ce sont soit des projets de construction ou de modernisation soit des nœuds (ports, centraux multimodaux, centraux téléphoniques), soit d'une liaison entre différents nœuds (routes, chemin de fer, câbles, gazoducs etc.).

On peut établir l'importance relative de différents projets d'infrastructures avant de sélectionner un certain nombre d'entre eux pour une analyse plus détaillée (à des fins d'évaluation intermédiaire ou ex post) en les classant par importance de l'intervention en termes budgétaires. L'importance des projets TEN, par exemple, est reflétée par un système de classement qui identifie les projets prioritaires et d'autres projets en fonction de leur taille. Toutefois, cette approche n'est pas nécessairement suffisante pour appréhender toute l'importance d'un projet. D'autres facteurs peuvent être pris en compte pour le classement de projets, tels que les avantages sociaux et financiers du projet ou la participation du secteur privé. Étant donné que chaque projet est une composante d'un système, il est également important d'examiner leur importance stratégique dans le système lui-même. Pour cela, il faut examiner l'importance de l'axe dans lequel se situe le projet, par rapport à d'autres axes de la région. De même, il peut être souhaitable de classer les nœuds en fonction de leur importance stratégique dans le système.

Les interventions en matière d'infrastructure de transports se situent au début d'une longue chaîne de causalité. Compte tenu de la distance entre une intervention et ses impacts socio-économiques éventuels (c'est-à-dire au niveau de l'emploi et de croissance du PNB), il est difficile d'établir des liens de causalité clairement définis entre ce type de projet (c'est-à-dire les réalisations d'une intervention) et les changements globaux. Les évaluations doivent donc se concentrer sur le suivi des réalisations, des résultats et des impacts spécifiques des interventions. De plus, parce que les effets sur la cohésion à moyen ou à long terme des projets d'infrastructure peuvent, dans une certaine mesure, contredire les effets à court terme, les prix relatifs peuvent devenir favorables en dehors des pôles d'activités centraux. Le choix de la durée de l'évaluation est d'une importance cruciale si l'on souhaite observer la totalité des impacts d'une intervention.

Les projets d'infrastructure subventionnés entraînent non seulement des effets directs mais aussi des effets indirects ou induits car ils réduisent les contraintes pesant sur l'activité économique des destinataires indirects. De cette manière, ils peuvent entraîner des effets d'offre en rendant les structures productives plus efficaces (par exemple, en réduisant les délais de livraison) et en réduisant les coûts (en réduisant les distances, les temps de transport etc.). Ils stimulent aussi la demande (effets de demande) en mobilisant les ressources humaines et matérielles pendant toute la durée de la construction.

Le Volume 2 de la Collection MEANS contient une fiche d'information consacrée aux indicateurs dans le domaine des infrastructures de transport. A titre d'exemple, l'Encadré 36 présente un système d'indicateurs pouvant être utilisé pour suivre la production d'impacts découlant d'un projet d'amélioration de ligne ferroviaire.

Encadré 36 - Exemple de système d'indicateurs pour l'amélioration d'une ligne ferroviaire pour des activités de fret		
	Indicateurs de programme (associés à l'intervention et à ses effets)	Indicateurs de contexte (associés à la zone aidée)
Indicateurs de réalisation		
Progression	Conformité au calendrier du projet Taux de réalisation	
Quantité	Nombre de km améliorés	
Qualité	% de ligne permettant des vitesses au moins égales à une valeur de seuil souhaitée (100 km / h) % de longueur de ligne acceptant des trains de charge standard maximum	
Indicateurs de résultat		
Vitesse	Vitesse commerciale type des trains de marchandise sur cette ligne	Vitesse moyenne sur les lignes régionales
Indicateurs d'impact		
Intensité du trafic	Intensité du trafic de marchandises sur la ligne (Tonnes / an) après un an	Intensité du trafic de et vers la région (Tonnes / an)
Système de transport	Intensité du trafic de marchandise utilisant la nouvelle infrastructure au lieu du réseau routier (Tonnes / an)	Distribution du trafic dans la région (Tonnes / an)
Effet économique indirect		% de chefs d'entreprises régionaux déclarant que l'accessibilité du fret ferroviaire constitue une contrainte majeure

Source : Volume 2 de la Collection MEANS

Dans le cas d'infrastructures de télécommunications, l'évaluation au niveau des impacts sera normalement centrée sur l'augmentation de l'utilisation (c'est à dire le taux de pénétration, les changements du trafic téléphonique, etc.) des téléservices et des équipements par les entreprises et les particuliers imputables aux améliorations du réseau. Les services de télécommunications aidés par les interventions structurelles, quant à eux, sont plutôt de nature expérimentale (aide à la mise en place d'un centre de télétravail, aide à des services de formation en ligne, etc.). Cela signifie qu'il est aussi important d'évaluer la survie des projets que de rechercher leurs éventuels impacts socio-économiques.

Le Volume 2 de la Collection MEANS contient une fiche d'information consacrée aux indicateurs dans le domaine des télécommunications. Cependant, un exemple de système d'indicateurs pouvant être utilisé pour suivre les impacts produits par la mise en place d'un réseau hybride fibre et coaxial (HFC) à large bande est présenté dans l'Encadré 37.

Les acteurs principaux dans le domaine des télécommunications appartiennent au secteur privé et certains projets rentables auraient pu être financés

Encadré 37 - Exemple de système d'indicateurs pour la mise en place d'un réseau hybride fibre et coaxial (HFC) à large bande		
	Indicateurs de programme (associés à l'intervention et à ses effets)	Indicateurs de contexte (associés à la zone assistée)
Indicateurs de réalisation		
Progression	Conformité au calendrier du projet Taux de réalisation	
Quantité	Nombre de km de HFC mis en place Nombre de bâtiments/appartements desservis	% de km de HFC dans le réseau total (dans la région considérée) % de bâtiments/appartements traversés
Indicateurs de résultat		
Performances du réseau	Amélioration du débit binaire Nombre de défaillances du réseau	
Services fournis	Nombre de services Nombre de chaînes de TV Nombre d'heures de programme fournies (via le réseau)	
Indicateurs d'impact		
Connexions	Nombre de foyers ayant connecté leurs équipements (TV, PC) au réseau HFC (après 6 mois)	Croissance de la pénétration des PC et des appareils connectés au câble dans les foyers de la région considérée
Utilisation de la TIC	Nombre d'abonnements aux services Total des heures de connexion / mois	Croissance du taux d'adoption des téléservices des foyers dans la région considérée

Source : Volume 2 de la Collection MEANS

exclusivement par des acteurs privés. Dans le cas d'octroi d'une aide des Fonds structurels, la préoccupation majeure pour l'estimation des effets nets est donc de déterminer l'effet d'aubaine (c'est-à-dire les investissements qui auraient existé en l'absence de l'intervention et leurs effets associés).

■ Tourisme

• Interventions structurelles en faveur du tourisme

L'objectif des interventions dans ce domaine est d'aider la diversification des économies régionales en évitant qu'elles dépendent trop lourdement de l'agriculture et, dans une moindre mesure, des industries en déclin. Si le tourisme peut participer de façon notable à la cohésion socio-économique, il se caractérise souvent par un certain nombre de problèmes structurels :

- la demande touristique est saisonnière, ce qui entraîne une sous-utilisation des infrastructures pendant de grandes périodes de l'année et des schémas d'emploi saisonniers précaires ;
- la valeur ajoutée générée par les activités touristiques est souvent faible, et leur rentabilité aléatoire ;
- la qualité des produits est très variable ;
- les niveaux de formation sont relativement bas ;
- et enfin l'accès aux transports est un facteur limitant du développement touristique.

De plus, le développement du tourisme doit être géré de façon à garantir sa durabilité (c'est-à-dire avec une concentration sur des activités qui ne produisent pas d'impacts négatifs sur l'environnement et en atténuant tous les impacts négatifs potentiels).

Les interventions dans le domaine du tourisme ont donc essentiellement pour but de résoudre ces problèmes, d'aider la fourniture d'infrastructures, d'élargir la gamme de produits touristiques, etc. Les interventions, telles que l'aide à la construction de centres de conférence, par exemple, peuvent contribuer à réduire le caractère saisonnier du tourisme en assurant la promotion d'un tourisme de conférence effectif tout au long de l'année. De même, le développement de nouvelles attractions peut entraîner une réduction de la pression sur les sites touristiques réputés en pleine saison. Ce type d'intervention a également un impact sur l'accès aux transports (en lissant les périodes de pointe) et sur la qualité et la rentabilité des produits

(par exemple en encourageant les clients exigeant des produits et services de qualité plus élevée).

Le tourisme étant une activité employant une main d'œuvre importante et reposant largement sur des produits et services fournis localement, il s'agit d'un domaine où le développement est amplement endogène et avec des effets potentiellement importants sur l'emploi et le niveau de vie et, par conséquent, sur la promotion de la cohésion socio-économique.

- **Quelques points clés pour les évaluations dans le domaine du tourisme**

Bien que certaines interventions aident des projets d'infrastructures relativement importants et visibles, beaucoup d'interventions dans ce domaine sont fragmentées, hétérogènes et relativement réduites (aide à l'amélioration de l'hébergement touristique, aide aux musées, aux écomusées, aux centres de formation, etc.).

Le développement du tourisme repose largement sur des facteurs qualitatifs. La plupart des touristes choisissent librement leur lieu de séjour (ils ne sont pas contraints par des facteurs tels que des nécessités professionnelles ou commerciales), ce qui signifie qu'ils sont très sensibles à la qualité et au prix des produits ou des services qu'ils achètent. Le tourisme est parfois considéré comme « une matière première » dont la variété est insuffisante et la qualité inégale. Il se caractérise en général par une faible rentabilité et un emploi de mauvaise qualité, si on le mesure en termes de niveau de formation et de précarité. Les évaluations des interventions visant à aider le développement du tourisme doivent donc prendre en compte ces facteurs qualitatifs.

Dans ce domaine, il est fort probable qu'un certain nombre de projets seraient engagés en l'absence d'interventions structurelles (modernisation d'hôtels, terrains de golf, campings, etc.). Le calcul de l'effet d'aubaine est donc important pour estimer les effets nets. Dans la mesure où l'un des objectifs des interventions dans le domaine du tourisme est de développer de nouvelles attractions pour réduire la pression sur les sites touristiques très visités en pleine saison, la substitution est souvent l'un des buts des interventions. Comme les touristes ne peuvent visiter qu'un nombre de sites limité pendant un séjour, les sites aidés peuvent être avantagés aux dépens de sites non aidés. Il convient donc d'être conscient des effets de déplacement possibles.

A titre d'exemple, un système d'indicateurs de suivi d'impacts d'interventions d'aide à la création d'installations touristiques est présenté à l'Encadré 38.

Encadré 38 - Exemple d'aide à la création d'installations touristiques (musées, parcs à thème, etc.)		
	Indicateurs de programme (associés à l'intervention et à ses effets)	Indicateurs de contexte (associés à la zone aidée)
Indicateurs de réalisation		
Activité de l'opérateur	Nombre de contacts avec les destinataires potentiels	
Nombre de destinataires	Nombre d'unités économiques assistées	Nombre total de sites touristiques
Capacité	Nombre maximum de visiteurs par jour	
Indicateurs de résultat		
Durée de la visite	Temps normalement nécessaire pour la visite (heures)	
Coût de la visite	Coût moyen par visite du site (euro par personne)	
Indicateurs d'impact		
Fréquentation	Nombre de visiteurs par an pour les sites subventionnés	
Attrait touristique	% de visiteurs provenant d'autres régions	
Valeur ajoutée	Valeur ajoutée générée en euro par an	Valeur ajoutée générée dans l'industrie du tourisme en euro par an
Emplois créés	Emplois nets créés (dont % occupés par des femmes)	Nombre d'emplois dans l'industrie du tourisme

Source : Volume 2 de la Collection MEANS

Le Volume 2 de la Collection MEANS, consacré aux indicateurs de suivi et d'évaluation, présente de façon plus détaillée les indicateurs associés au tourisme.

■ Exemples d'outils d'évaluation des interventions structurelles dans les domaines des transports, des télécommunications et du tourisme

Les évaluations transnationales dans les domaines des transports et des télécommunications ont souvent utilisé une approche « de haut en bas », reposant largement sur la recherche documentaire et sur des données secondaires complétées d'entretiens avec les acteurs clés, de rapports d'experts et, dans certains cas, d'études de cas ainsi que sur la technique des notations et pondérations.

L'objectif de la présente section est de présenter un petit nombre d'exemples d'outils utilisés dans ces domaines dans le cadre d'évaluations thématiques transnationales. Les outils d'évaluation sont traités de façon plus détaillée dans le Volume 3 de la Collection MEANS.

● SWOT : exemple de l'aperçu stratégique de questions de transports pour la république d'Irlande

L'analyse SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats, c'est à dire Forces, faiblesses, opportunités et menaces) est particulièrement utile dans le cadre de l'analyse stratégique effectuée au moment de la conception ou de l'évaluation d'un projet d'infrastructure. Sa mise en œuvre implique un certain nombre d'étapes.

1. Repérage des questions et des problèmes clés auxquels une région est confrontée ;
2. Classement des priorités ;
3. Identification des opportunités et des menaces (facteurs extérieurs au projet, à la région, etc.) ;
4. Identification des forces et des faiblesses (facteurs associés aux caractéristiques du projet, de la région, etc.)
5. Synthèse des résultats et analyse de la matrice SWOT ;
6. Formulation des stratégies.

Dans cet exemple particulier, une analyse SWOT a été entreprise pour examiner la position de la République d'Irlande dans le domaine des transports nationaux et en fonction de son contexte général. L'analyse, basée sur les facteurs résumés dans la matrice ci-dessous, conclut que la situation générale des transports en République d'Irlande n'est pas adaptée aux besoins. Cette analyse a permis l'élaboration de choix stratégiques visant à éliminer les faiblesses identifiées ou à les compenser en développant des forces identifiées.

Encadré 39 - Exemple de matrice d'analyse SWOT

Forces	Faiblesses
Base industrielle relativement moderne Tradition d'économie ouverte Main d'œuvre bien formée Environnement préservé Proximité de la mer Stabilité politique	Petiteesse, situation périphérique Pauvreté des ressources intérieures Qualité de l'infrastructure intérieure Accès aux transports peu satisfaisant Capacité de financement Chômage, problèmes sociaux
Opportunités	Menaces
SEM - accès à la Grande-Bretagne Rôle d'entrepôt pour les Etats-Unis ? Shannon centre aérien européen ? Adapté au tourisme et aux loisirs Services basés sur les télécommunications Aquaculture, énergie naturelle	Le centre de l'Europe se déplace vers l'Est Incertitude des financements futurs de la CE Ecosse et Pays de Galles, après le tunnel sous la Manche Grandes alliances industrielles Instabilité sociale / économique en Europe Emigration de la main d'œuvre

• Notations et pondérations : exemple du « Corridor Ranking Framework » (Grèce, Irlande et Portugal)

Les notations et pondérations sont souvent utilisées pour l'évaluation ex ante des projets, en utilisant un ensemble standard de critères de sélection et de classement. Il comprend généralement deux étapes :

1. Elimination des projets ne satisfaisant pas aux critères applicables ;
2. Classement des projets retenus en fonction des critères.

Dans le cas présenté ici, l'importance relative des axes de transport prioritaires dépend des objectifs spécifiques, des interventions d'infrastructures de transports et de leurs contributions à l'objectif global de cohésion socio-économique.

Le classement des axes dans cette évaluation sur trois pays a été entrepris en utilisant sept critères, qui ont, eux-mêmes, été classés par ordre d'importance. Les critères utilisés étaient les suivants :

1. L'axe assure-t-il des liaisons avec le reste de la Communauté européenne ?
2. L'axe raccorde-t-il des centres urbains importants (plus de 50 000 habitants) ?

3. L'axe assure-t-il des liaisons avec des points d'accès extérieurs (aéroports et ports maritimes) ?
4. Le trafic est-il élevé sur l'axe, l'axe est-il régulièrement saturé, etc. ?
5. L'axe complète-t-il des itinéraires terrestres et /ou marins ?
6. L'axe facilite-t-il le trafic international ?
7. L'axe intègre-t-il des régions distantes ou isolées présentant un potentiel de développement ?

Dans le cas de l'évaluation du secteur des transports en Grèce, les axes reliant des centres économiques ont été classés en fonction de la liste de critères ci-dessus, qui reflètent les principales questions relatives aux transports (amélioration des connexions avec d'autres pays européens, liaison entre de grands centres urbains, amélioration des liaisons avec les ports, etc.) La méthode de notation permet de tenir compte de la pertinence du projet et d'indiquer si les critères s'appliquent au projet pleinement, partiellement ou pas du tout. Les critères sont également classés selon leur importance globale. Cette information est présentée sous forme de matrice, dont un extrait est présenté à l'Encadré 40.

Encadré 40 - Extrait d'un « Corridor Ranking Framework » appliqué à la Grèce

Priorité décroissante →

Axes candidats potentiels de développement	1 Route trans-européenne	2 Raccordement des centres urbains	3 Relie des points d'accès sur l'extérieur	4 Volumes de circulation	5 Complète des routes terrestres/marines	6 Facilite le transport international	7 Intègre des zones distantes/isolées
1) Athènes - Patras	●	●	●	●	○	○	○
2) Athènes - Thessalonique	○	●	●	●	○	○	○
3) Thessalonique-Igoumenitsa	●	Ioannina ●	○	○	●	○	●
4) Corinthe - Kalamata	○	●	○	○	○	○	●
5) Igoumenitsa - Patras	○	○	●	○	○	○	●

● Critère pleinement applicable ● Critère partiellement applicable ○ Critère non applicable

Il est important de noter que l'exemple ci-dessus n'est qu'une façon, parmi d'autres, de classer des projets. Un autre ensemble de critères peut refléter d'autres objectifs ou préoccupations telles que : coût total du projet, retour financier, valeur socio-économique, rapport avec les objectifs, effets de levier, durées envisagées, facteurs géopolitiques locaux, sécurité de l'environnement et autres objectifs associés, effets de réseau, etc.

• **Méthodes d'études de cas : exemples de projets dans le secteur des transports (Irlande)**

Des études de cas ont été utilisées en Irlande pour obtenir à la fois des données quantitatives et qualitatives sur les impacts économiques de différents projets spécifiques de transports. Des enquêtes auprès des utilisateurs (entreprises locales, transporteurs) et une analyse coût-efficacité a été utilisée pour renseigner les études de cas.

Si les études de cas sélectionnées (une rocade, une autoroute, le développement d'un aéroport régional et un port maritime) ont fourni des informations complétant les données macroéconomiques résultant essentiellement de sources secondaires. Toutefois, leurs contributions à l'évaluation n'ont pas été tout à fait satisfaisantes, car les avantages des projets ont été pris en compte séparément et n'ont donc pas pu être pleinement appréciés, dans la mesure où les projets font partie intégrante d'un système.

Pour que les études de cas fournissent une illustration utile des interventions et de leurs effets, des précautions méthodologiques doivent être prises en compte. Premièrement, la procédure de sélection des cas doit être transparente et l'importance du cas en fonction des objectifs politiques généraux doit être clarifiée. Deuxièmement, dans le cadre de l'évaluation transnationale, la sélection des cas doit permettre le degré de comparabilité le plus élevé possible entre pays et entre régions. Enfin, une étude de cas doit être centrée sur différents projets clés dans une zone géographique circonscrite afin d'examiner les effets externes et les synergies potentielles.

• **Enquête DELPHI : exemple de prévision du développement des technologies télématiques dans les transports**

La télématique utilisée dans le domaine des transports permet d'optimiser l'utilisation des réseaux par une meilleure information et une meilleure gestion du trafic. Elle représente donc une alternative partielle aux investissements en infrastructures routières. Dans cet exemple particulier, la

technique DELPHI a été mise en œuvre pour prévoir le niveau d'utilisation probable d'une sélection de technologies télématiques de transport en 2015 dans les villes européennes de taille moyenne. La technique DELPHI permet aux experts de produire collectivement des estimations quantitatives des impacts potentiels des interventions.

L'étude a impliqué initialement 224 experts en technologie télématique avancée (TTA) des transports dans la grande majorité des Etats membres. Elle s'est concentrée sur 18 technologies TTA et sur leur éventuelle adoption d'ici 2015. En participant au processus de consultation, les experts ont pu fournir des informations sur les technologies dont ils estimaient qu'elles seraient probablement adoptées, les facteurs sous-tendant leur adoption et ceux susceptibles de limiter ou de retarder ce processus.

Un outil du type « matrice des impacts croisés » (SMIC), technique apparentée à DELPHI, a été utilisée en parallèle avec l'étude évoquée ci-dessus. A la différence de DELPHI, cette technique visait à prendre en compte les interactions entre les événements en affinant les probabilités associées à l'occurrence de développements individuels futurs. Les probabilités résultantes peuvent être utilisées directement dans le processus de planification ou servir de base à des scénarios pouvant ensuite servir à la planification.

Cent vingt-six experts ont participé à l'ensemble du processus. Six événements possibles ont été identifiés, qui ont été répartis en deux principaux groupes, les événements impliquant l'utilisation de technologies pour réduire les problèmes de transport, d'une part et, d'autre part, les événements impliquant des problèmes ou des répercussions sur le trafic et les transports.

Une première étape de l'analyse a évalué la probabilité d'occurrence des six événements pris en compte séparément. Une deuxième étape a examiné la probabilité conditionnelle des événements prévus. Le résultat de l'étude a été un choix de scénarios sélectionnés en fonction de la vraisemblance de leur occurrence.



IV

Cadres de réalisation des évaluations thématiques

Les évaluations thématiques peuvent être réalisées dans le cadre d'un seul programme ou de plusieurs programmes. Au niveau national ou régional, les conclusions peuvent être regroupées et comparées. Au niveau européen, les évaluations doivent être structurées de façon similaire afin de produire des résultats relativement homogènes. Le premier chapitre de cette quatrième partie présente une procédure standardisée qui, tout en étant assez souple pour être adaptée à des situations d'évaluation individuelles, est suffisamment solide pour garantir que l'objectif sera atteint.

Le deuxième chapitre examine dans un premier temps les principes de base de l'évaluation thématique transnationale, différentes questions organisationnelles associées à ce type d'évaluation et la façon de mettre en valeur les meilleures pratiques. Une autre approche possible des évaluations transnationales consiste à s'éloigner des comparaisons transnationales, essentiellement basées sur une synthèse de différentes évaluations nationales ou régionales, pour aborder une approche d'évaluation des impacts au niveau multinational ou paneuropéen. Le présent chapitre comporte une discussion du développement futur des évaluations transnationales, en mettant l'accent sur cette nouvelle perspective et conclut avec un aperçu rapide de trois outils d'évaluation adaptés à cette approche.



Une démarche « pas à pas » pour une analyse thématique

L'approche méthodologique décrite ci-après propose un modèle pratique pour évaluer, de manière relativement standardisée, les impacts produits dans un domaine particulier ou prioritaire. Le besoin d'une approche standard est particulièrement important dans le cas des politiques structurelles car les programmes doivent être suivis et évalués dans l'ensemble de l'Union européenne et, dans la mesure du possible, les résultats doivent être agrégés. Cette méthode peut être utilisée pour visualiser et spécifier les résultats d'un programme et pour produire une information suffisamment cohérente qui permette aux services de la Commission de synthétiser les données recueillies dans un certain nombre de programmes.

■ Une démarche « pas à pas » pour une évaluation thématique

Sur la base des éléments décrits précédemment dans cet ouvrage, il est possible d'établir les différentes étapes nécessaires à une évaluation thématique au niveau d'un programme. Cette démarche est reprise ci-après dans l'Encadré 41.

Encadré 41 - Evaluation transversale : une démarche « pas à pas » pour un programme

Etapes	Résultats de l'évaluation
Preparation	
<ul style="list-style-type: none"> Examiner les documents de programmation Conduire des entretiens auprès des gestionnaires du programme et des parties prenantes 	<1> Identification de particularités du programme vis à vis de la priorité, des objectifs spécifiques, % de crédits assignés aux mesures spécifiques
<ul style="list-style-type: none"> Collecter les données disponibles (séries temporelles, informations de suivi, etc.) et recenser la documentation existante Analyser les statistiques disponibles 	<2> Appréciation des enjeux importants dans la région au regard de la priorité. Analyse du contexte de référence Information concernant les réalisations et les résultats du programme.
Appréciation stratégique	
<ul style="list-style-type: none"> Détailler les effets transversaux du programme au regard de la priorité évaluée conformément à la typologie d'impacts prioritaires 	<3> Liste détaillée des effets potentiels organisés selon les critères génériques retenus
<ul style="list-style-type: none"> Remplir provisoirement la Matrice d'appréciation thématique (voir Encadré 42) 	<4> Classement des mesures par catégorie : effet favorable, défavorable ou neutre
Radioscopie du programme	
<ul style="list-style-type: none"> Elaborer une fiche de notation pour les principaux impacts qui apprécient les effets des mesures 	<5> 10 à 20 fiches de notation remplies provisoirement pour identifier les mesures intéressantes (cf. Encadré 43)
<ul style="list-style-type: none"> Entretien avec les gestionnaires du programme et les parties prenantes 	<6> Validation de la sélection des mesures méritant une analyse approfondie
Focalisation sur quelques mesures	
<ul style="list-style-type: none"> Collecter et analyser les informations à l'aide de la technique d'étude de cas, des entretiens et/ou des groupes d'entretien 	<7> Noter les fiches complétées sur la base de l'analyse des mesures sélectionnées
Synthèse au niveau du programme	
<ul style="list-style-type: none"> Remplir les tableaux récapitulatifs pour chaque type d'impact 	<8> 4 tableaux récapitulatifs permettant d'avoir une vision transversale des impacts (cf. Encadré 45)
<ul style="list-style-type: none"> Remplir la Matrice d'appréciation thématique 	<9> Vue d'ensemble de la valeur du programme sur la base de la typologie d'impact définie
Conclusions	
<ul style="list-style-type: none"> Examiner les progrès réalisés : les réussites et les faiblesses du programme 	<10> Conclusions utiles pour rendre compte de l'application d'une priorité ou des interventions dans un domaine
<ul style="list-style-type: none"> Transmettre les conclusions aux services de la CE dans un format standardisé 	<11> Vue d'ensemble des progrès réalisés dans l'UE sur la question

Dans le cas d'une évaluation ex ante, il est demandé à l'équipe d'évaluation de privilégier les six premières étapes méthodologiques qui correspondent aux trois phases suivantes : la préparation, l'appréciation stratégique et enfin, la radioscopie du programme (la radioscopie implique l'examen de projets et de programmes pour déterminer le degré d'approfondissement qui sera nécessaire).

Dans le cas d'une évaluation intermédiaire ou ex post, toutes les étapes sont à suivre. La Matrice d'appréciation thématique (cf. Encadré 42) sera utilisée en premier lieu pour focaliser l'évaluation et en second lieu pour synthétiser les résultats de l'analyse.

La plus grande partie du travail qui est recommandé dans cette démarche doit être réalisée dans le cadre de l'évaluation normale d'un programme. Il ne s'agit donc pas nécessairement d'un travail additionnel, dans la mesure où les étapes décrites ne sont pas uniquement destinées à l'appréciation de la priorité communautaire : elles permettent de ne pas oublier, au cours du processus d'évaluation, de produire des résultats sur ce thème.

La démarche recommandée n'est ni exhaustive ni exclusive. Elle n'a pas non plus pour objet de s'inscrire dans un cadre rigide. Les évaluateurs ont la tâche de déterminer jusqu'à quel point cette approche est applicable au programme dont ils ont la charge et de la compléter, si nécessaire, avec des commentaires descriptifs et des indicateurs appropriés.

Il faut souligner qu'il s'agit là d'une proposition qui ne peut suffire lorsqu'il est question d'évaluer les effets de mesures spécifiques dans un domaine, notamment dans le cas des étapes de radioscopie et de focalisation, pour lesquelles il est nécessaire d'aller au-delà de ce traitement. Il convient dans ces situations-là de développer une méthodologie plus complète que celle qui est présentée ici.

La procédure est présentée en détail ci-après. Pour la rendre plus explicite, elle s'appuie sur la priorité de l'égalité des chances entre hommes et femmes. Elle pourra être appliquée aux autres priorités décrites dans les chapitres précédents dans les mêmes conditions et on aura recours pour cela aux typologies d'impacts attendus correspondantes.

■ Initier la démarche (étapes 1 & 2)

L'étape <1> est destinée à s'assurer que les évaluateurs ont une connaissance approfondie du contenu du programme concerné y compris ses objectifs et les informations qui ont été considérées comme pertinentes. On pourra produire un arbre d'objectifs spécifiques mettant en relief la priorité évaluée. Cette étape nécessite de consulter toute la documentation de programmation et de réaliser des entretiens avec les gestionnaires. En s'appuyant sur la typologie d'effets potentiels décrite dans le chapitre précédent sur la promotion de l'égalité des chances, il s'agit :

- d'apprécier dans quelle mesure les objectifs retenus intègrent cette priorité et, le cas échéant, sont cohérents avec la politique de l'Union européenne en la matière ; de vérifier si la stratégie est pertinente dans cette perspective ;
- d'analyser le contenu du programme afin d'apprécier le thème évalué lors de l'étape de la programmation ; de faire une comparaison des allocations financières par mesure, en tenant compte de leur nature spécifique (ciblée) ou générale ; de recenser les publics cibles des différentes interventions pour identifier celles qui visent explicitement la priorité évaluée ;

Dans un second temps, il est essentiel de définir les indicateurs de contexte qui mesurent l'ampleur des besoins à satisfaire ou des problèmes à résoudre. Dans le cadre d'une évaluation ex ante, ils aident à montrer la raison d'être des interventions et à éclairer la stratégie à choisir. Ils servent de support à la quantification d'objectifs clairs et réalistes. Dans le cadre de l'évaluation intermédiaire ou ex post, les indicateurs de contexte servent à savoir si l'on a touché une grande partie ou une petite partie de la cible visée, ou encore, si l'on a satisfait une grande ou une petite partie des besoins de la région.

Au cours de l'étape <2> on réalisera le diagnostic des problèmes que rencontrent les publics concernés et l'identification des potentialités à développer dans le contexte national ou régional spécifique. On pourra ainsi préparer une liste des principaux enjeux pour la réalisation effective de la priorité qui fait l'objet de l'évaluation. Pour cela il sera nécessaire de rassembler la littérature et d'avoir accès aux bases de données existantes afin d'analyser le contexte socio-économique national et régional et plus particulièrement de repérer les attentes des destinataires potentiels et des protagonistes politiques, etc.

■ Faire une appréciation stratégique (étapes 3 & 4)

L'étape suivante <3> de l'évaluation thématique nécessite une appréciation stratégique des mesures du programme. Cela implique de classer chaque mesure en fonction de son impact potentiel sur la priorité évaluée. Il faudra au préalable détailler une typologie des effets escomptés à partir de l'analyse contextuelle précédente, autrement dit, définir les descripteurs d'impacts et les classer (voir Volume 4 de la Collection MEANS). A titre d'exemple, lorsqu'il s'agit d'apprécier la prise en compte du principe de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, les types d'effets à retenir sont : « Cadre de vie qui répond aux besoins des femmes », « Accès des femmes au Marché du travail », « Situation des femmes au travail » et « Participation des femmes à la création d'activités économiques ».

La Matrice d'appréciation thématique relative à la contribution des interventions des programmes structurels aux objectifs liés à la priorité à évaluer (présentée ci-dessous) peut être remplie, à titre provisoire, au cours de l'étape <4> pour identifier plus rapidement les mesures les plus prometteuses en fonction des effets potentiels.

L'application de cette grille sert à classer les interventions selon qu'elles ont un effet favorable, défavorable ou neutre. Ainsi, on pourra repérer les interventions pour lesquelles une analyse approfondie des effets les plus significatifs mérite d'être réalisée au cours des étapes de radioscopie et de focalisation qui suivent. Enfin, la matrice permet d'identifier les interventions qui négligent les impacts produits dans un domaine donné. Il s'agit d'objectifs mentionnés dans le programme mais dont peu de mesures contribuent à la réalisation.

**Encadré 42 - Matrice d'appréciation thématique :
exemple lié au principe de l'égalité des chances**

Type d'impact attendu / atteint sur le principe de l'égalité des chances				
Domaine d'intervention (Mesures)	Cadre de vie mieux adapté	Accès au marché de l'emploi	Situation des femmes au travail	Participation à la création d'activités socio-économiques
Infrastructures Mesure N°: Mesure N°:				
Ressources humaines Mesure N°: Mesure N°:				
Environnement productif Mesure N°: Mesure N°:				
Valeur ajoutée du programme en termes d'égalité des chances				
Evaluation provisoire des impacts				

- ✓ Effet bénéfique
- ✓? Effet bénéfique probable
- Pas d'effet significatif
- ✘ Effet négatif

■ Radioscopie et focalisation (étapes 5, 6 & 7)

La phase <5> de repérage et de sélection nécessite la rédaction d'une fiche de notation (cf. Encadré 43) pour chaque mesure identifiée comme ayant un impact potentiel sur la priorité qui est au cœur de l'évaluation thématique. Dans la préparation de ces fiches de notation, il faut bien s'assurer que l'on couvre tous les types d'impacts suivants :

- positifs ou négatifs ;
- directs ou indirects ;
- temporaires ou permanents ;
- court terme ou long terme.

Encadré 43 - Fiche de notation d'une mesure : un exemple pour évaluer la prise en compte de la priorité égalité des chances

Sous-programme / priorité :
 Mesure (titre) :
 Objectif :
 Budget (% de financement par l'UE) :
 Réalisation :

Impact potentiel des projets/actions sur :	Effet bénéfique significatif	Effet bénéfique peu significatif	Pas d'effet significatif	Effet négatif
Cadre de vie mieux adapté aux besoins des femmes	1	0,5	0	✗
Accès des femmes au marché de l'emploi	1	0,5	0	✗
Situation des femmes au travail	1	0,5	0	✗
Participation des femmes à la création d'activités socio-économiques	1	0,5	0	✗

Total de points

Si la mesure a un impact direct ou explicite en terme d'égalité des chances, multipliez le score par 1,5

Donnez les détails sur les deux effets les plus significatifs positifs ou négatifs :

-
-

A l'issue de cette étape de repérage et de sélection, il est conseillé aux évaluateurs de valider les résultats qu'ils ont obtenus au cours des deux premières phases de l'évaluation en faisant des entretiens avec les gestionnaires de programmes et les parties prenantes (étape <6>). Ces entretiens permettront notamment de valider le choix des indicateurs clés à renseigner pour obtenir une vision générale de l'application du thème à évaluer.

Jusqu'à présent, aucune tentative n'a été faite de mesurer de manière quantitative les changements qui sont intervenus par rapport à la priorité. A ce stade, l'information qui est résumée dans la Matrice d'appréciation thématique et sur les fiches de notation devrait être complétée par des données sur les indicateurs sélectionnés recueillies par les organismes statistiques compétents.

Après lecture des fiches de notation, les mesures les plus susceptibles d'avoir un impact significatif sur la priorité évaluée sont sélectionnées pour être analysées (étape <7>). Cette analyse implique l'examen d'impacts au moyen d'études de cas légères, d'entretiens individuels ou d'entretiens de groupe (voir Encadré 44). Cette technique, basée sur une analyse limitée d'impacts en vue de consolider l'appréciation des impacts faite sur une base stratégique, est connue sous le nom de « focalisation » (scoping).

Encadré 44 - Etudes de cas, entretiens individuels et de groupe

Les entretiens individuels peuvent être utilisés pour toutes les évaluations où l'information requise est trop complexe pour être recueillie par l'intermédiaire d'un questionnaire. Les entretiens peuvent être relativement informels et non structurés ou très formalisés et basés sur des questions prédéfinies. Ils sont particulièrement utiles pour décrire de façon exhaustive les procédures et les processus (par exemple la mise en place d'un programme) et les impacts probables d'une intervention ou les impacts qui sont difficiles à quantifier, tels que les changements de comportements ou les impacts intangibles. Les entretiens de groupe peuvent être en grande partie considérés comme un ensemble d'entretiens individuels simultanés.

Les entretiens de groupe cherchent activement à saisir la dynamique des interactions entre les participants individuels et à l'intégrer dans l'analyse de questions complexes. L'interaction entre participants est particulièrement utile lorsque des opinions sur une question donnée ne s'expriment pas aisément. La technique peut donc être utilisée pour identifier les besoins d'une région, clarifier les objectifs d'interventions, examiner les impacts de mesures innovantes, centrer ou recentrer la mise en œuvre d'un programme ou interpréter les impacts d'une intervention.

Les études de cas sont utilisées pour analyser des cas spécifiques, qui peuvent concerner une entreprise, une zone ou une région entière. Elles peuvent également servir à clarifier les processus de prise de décision. Les entretiens individuels et entretiens de groupe peuvent servir d'outils de collecte de données dans le cadre d'une étude de cas. Les études de cas sont particulièrement utiles pour réaliser des analyses détaillées de processus complexes de mise en œuvre et d'impacts des programmes. Elles sont souvent utilisées pour vérifier des rapports de causalité ou pour contrôler la qualité et valider des mesures d'effets obtenues à l'aide d'autres outils. Cet outil peut également être utilisé lorsqu'il existe très peu d'unités d'analyse, en associant des paires (unités similaires). Ceci implique de trouver deux unités d'observation, l'une étant destinataire d'un programme et l'autre non, qui sont très comparables (par exemple deux PME du même secteur, avec le même nombre d'employés, etc.) et dans un contexte proche (par exemple dans une région industrielle en déclin où le chômage est élevé, etc.). L'évolution relative des unités peut dès lors être étudiée pour mettre en évidence les effets de l'intervention évaluée.

■ Synthétiser les résultats (étapes 8 & 9)

L'analyse par mesure est indispensable pour bâtir l'évaluation d'ensemble du programme. Les résultats de l'évaluation doivent être produits également au niveau du programme, puis aux niveaux supérieurs. Pour apprécier de manière globale les effets des mesures au niveau de chaque programme, il peut être utile (étape <8>) de préparer un tableau récapitulatif comme celui présenté dans l'Encadré 45 pour chacun des quatre principaux types d'impacts sur la question à évaluer qui ont été identifiés comme pertinents dans le cas des interventions structurelles. Ce tableau récapitulatif sera complété avec les éléments suivants :

- L'appréciation quantitative fournie par les fiches de notation (colonne à l'extrême droite de la matrice) ;
- L'analyse réalisée au cours de la phase de focalisation qui fournit à la fois des données quantitative et qualitative (cellules de la matrice).

Encadré 45 - Tableau récapitulatif des mesures et de leurs effets. Exemple d'amélioration de l'adaptation du cadre de vie aux besoins des femmes

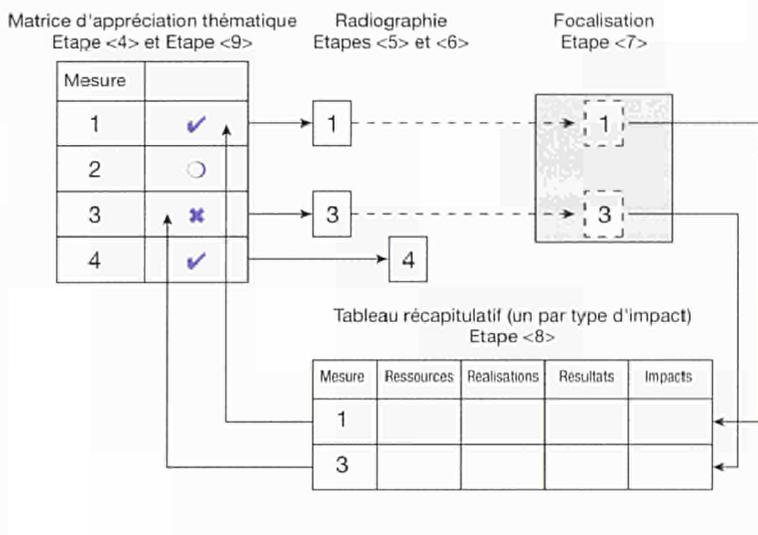
Tableau récapitulatif :
synthèse des effets en terme de cadre de vie mieux adapté aux besoins des femmes

Mesures ayant un impact significatif	Budget (% de financement par l'UE)	Réalisations	Résultats et impacts directs attendus et/ou produits	Impacts attendus et / ou produits
N°: (titre)				
.....				
Total de points ou ✖ dans le cas d'un impact négatif (sources : fiches de notation)				
Commentaires d'ordre général pour ce type d'impact :				

Comme la Commission a besoin d'avoir une vue d'ensemble de l'impact des interventions sur ses politiques prioritaires, il est utile de préparer un résumé très général sur l'impact (positif et négatif) de chaque programme (<étape 9>). La matrice d'évaluation thématique décrite plus haut peut être utilisée à cette fin (voir encadré ci-après). L'approche matricielle est suffisamment simple (sans être simpliste) pour répondre aux besoins d'ordre pratique. Néanmoins il reste nécessaire d'analyser les indicateurs disponibles, en particulier pour ce qui est du contexte.

L'approche matricielle permet une standardisation nécessaire pour atteindre une vue d'ensemble au niveau de l'Union européenne. Elle permet de simplifier une réalité extrêmement complexe et de la présenter sous une forme synthétique et compréhensible au niveau politique.

Les étapes clés et les outils d'évaluation qui sont utilisés ci-dessus sont résumés de façon très simplifiée dans l'Encadré 46. Si par exemple, le programme comprend quatre mesures, lors de la phase de radioscopie, la mesure 4 peut être considérée comme stratégiquement peu importante par rapport au thème évalué, et seulement les mesures 1 et 3 sont sélectionnées pour la phase de focalisation. Les conclusions tirées de l'analyse faite au stade de la focalisation sont ensuite utilisées pour compléter la Matrice d'appréciation thématique.

Encadré 46 - Résumé des étapes clés et des outils d'évaluation

■ Conclure sur les mérites du programme en matière du thème évalué (étapes 10 & 11)

La conclusion du rapport d'évaluation (étape <10>) comprendra bien évidemment des recommandations pour une meilleure prise en compte du thème évalué dans la formulation des objectifs, la programmation et la sélection des projets. Afin que la priorité soit mieux prise en compte par les décideurs, l'équipe d'évaluation devra faire des efforts significatifs pour :

- proposer des dispositifs d'intervention différents ;
- renforcer les mesures les plus prometteuses ;
- formuler des recommandations pour valoriser les potentialités propres des publics visés et améliorer leur accès aux ressources du programme.

Sur un plan plus technique, des recommandations sont souhaitables pour que les systèmes d'indicateurs de suivi et les statistiques incluent à l'avenir les informations indispensables à une meilleure connaissance de la situation.

Enfin dans l'étape <11>, les conclusions obtenues par cette procédure seront suffisamment standardisées pour nourrir les débats et les comparaisons concernant la promotion de l'égalité des chances hommes/femmes (ou d'autres domaines et priorités) au niveau européen.

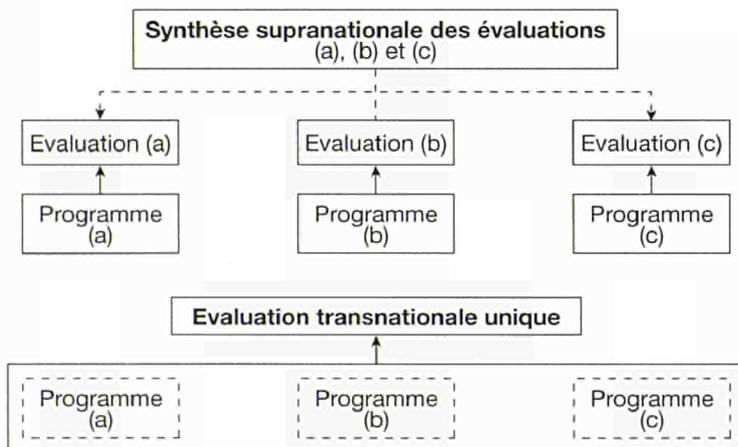
Les évaluations thématiques transnationales

■ Principes de base des évaluations thématiques transnationales

Les chapitres précédents ont examiné l'évaluation d'un programme d'un point de vue thématique. Les évaluations au niveau du programme permettent d'apprécier les interventions à une échelle régionale, voire nationale, elles ne permettent cependant pas d'apprécier directement la valeur ajoutée communautaire ou de formuler immédiatement des recommandations stratégiques à l'échelle paneuropéenne.

Pour atteindre ces objectifs d'évaluation plus ambitieux, des évaluations thématiques à un niveau transnational doivent être réalisées. Il est toutefois important de noter que, pour que ce type d'évaluation soit pleinement efficace, la méthodologie utilisée doit aller au-delà d'une simple synthèse supranationale des différentes évaluations de programme (Voir Encadré 47, diagramme du haut). L'approche suivie doit être basée sur la collecte, l'analyse et la synthèse de données dans un cadre d'évaluation unique coordonné pour tous les pays impliqués (Cf. Encadré 47, diagramme du bas).

Encadré 47 - Comparaison des synthèses supranationales des évaluations de programme et d'évaluation transnationale



■ Questions organisationnelles

L'un des problèmes majeurs de la mise en service d'évaluations transnationales thématiques est de savoir comment prendre en compte des contextes nationaux ou régionaux différents, des spécificités thématiques et les relations entre différents thèmes et domaines. Ces difficultés rendent problématique la rédaction d'un cahier des charges d'une évaluation de ce type. C'est pour cette raison qu'une première étape essentielle est de mettre en place un comité technique composé de spécialistes du secteur évalué et d'experts nationaux connaissant les contextes socio-économiques dans lesquels l'évaluation se déroulera.

Le Comité technique a pour mission de diriger l'étude de faisabilité réalisée par des consultants dans deux ou trois pays (soigneusement choisis pour leur représentativité et leur pertinence en ce qui concerne le thème de l'évaluation). Cette étude impliquera l'élaboration du document formel de pré-évaluation qui traite les questions de priorité, les programmes à évaluer, la durée, le budget et l'évaluabilité des interventions (par exemple, l'évaluation est-elle politiquement et techniquement opportune ? Le budget et la durée sont-ils adaptés, compte tenu des caractéristiques du thème et des connaissances déjà acquises qui peuvent être mobilisées ?).

Lors de la conception de l'évaluation, l'équipe doit :

1. Etablir des questions d'évaluation indépendantes des facteurs nationaux et régionaux, uniquement concentrées sur les aspects thématiques de l'évaluation et spécifiquement centrées sur une perspective européenne ;
2. Définir avec précision les critères de sélection des études de cas et de l'échantillonnage, de façon à renforcer la comparabilité en intégrant les facteurs contextuels spécifiques au pays et à la région.
3. Elaborer une grille analytique tenant compte des facteurs concurrents.

Ce travail doit ensuite être validé par le Comité technique.

Les études de cas doivent être sélectionnées par le Comité technique et validées par les experts nationaux concernés qui jugeront la pertinence des cas sélectionnés. Le nombre d'études de cas réalisées devra être relativement limité et elles devront être susceptibles d'englober des effets structurants importants. Ces effets structurants doivent être analysés en fonction d'un contexte qui peut être régional, national, européen ou même international, en fonction des cas sélectionnés.

Ce processus produira un document discuté avec les acteurs dotés d'une expérience sectorielle et socio-économique.

Lorsque le rapport d'évaluation définitif est produit, il est important que les Etats membres impliqués dans les évaluations transnationales aient l'opportunité de vérifier l'interprétation des résultats de l'évaluation.

■ Mettre en évidence des exemples de bonne pratique

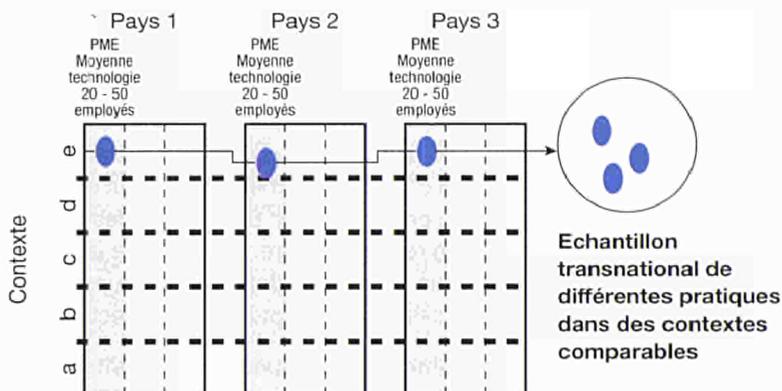
Des évaluations transnationales soigneusement conçues et mises en œuvre peuvent compléter une évaluation d'un programme déjà existant en mettant en relief des exemples de bonnes pratiques et en permettant des transferts d'expériences d'un pays ou d'une région à l'autre. L'objectif de la présente section est de suggérer quelques recommandations pratiques visant à garantir que les évaluations sont pleinement adaptées à cet objectif.

Dans la mesure où les programmes communautaires sont à la fois complexes et ouverts, les modalités de mise en œuvre doivent faire l'objet d'un examen attentif dans le cadre de l'évaluation. La recherche d'exemples de bonnes pratiques doit donc inclure non seulement les impacts des programmes mais également le processus de mise en œuvre, et doit établir des comparaisons des modalités opérationnelles dans différents pays.

Pour trouver des exemples de bonnes pratiques, il est important que les populations de destinataires, les unités géographiques (régions, départements, villes, etc.), les projets ou encore les personnes sélectionnées pour les études de cas soient placés dans des contextes similaires. La situation contextuelle des cas sélectionnés peut être détaillée dans un premier temps par une analyse de type SWOT. Il convient également d'établir des points de comparaison permettant de juger les performances. La technique de l'étalonnage peut être utilisée à cette fin.

Le cadre SWOT (Forces, faiblesses, opportunités et menaces) peut être utilisé pour entreprendre une analyse stratégique d'un programme et de la région dans laquelle il est mis en œuvre (facteurs internes), ainsi que sur l'environnement politique global (facteurs externes). Cet outil peut être utilisé pour souligner une stratégie de développement économique et est donc particulièrement utile au cours des étapes de conception ex ante d'un programme. Le cadre SWOT peut également être utilisé dans le cadre d'une évaluation à mi-parcours ou ex post pour identifier les problèmes de comparabilité en prenant en compte les influences contextuelles. L'Encadré 48 illustre ce principe.

Encadré 48 - Echantillonnage visant à mettre en évidence la meilleure pratique



Si, par exemple, les PME font l'objet de l'évaluation, l'échantillon transnational doit être construit avec des entreprises qui ont des caractéristiques comparables, telles que PME de 20 à 50 employés dans un secteur de moyenne technologie. De plus, pour renforcer la comparabilité, les entreprises sélectionnées doivent être issues de contextes similaires. Une comparaison directe est alors possible d'un pays à l'autre

L'étalonnage est une comparaison qualitative entre interventions comparables en prenant pour référence celle qui est considérée comme un exemple de bonne pratique. Les forces et les faiblesses de l'intervention évaluée sont mises en valeur. Cette technique peut également être utilisée à un niveau plus stratégique pour comparer l'organisation de différents programmes.

■ Tendances des évaluations transnationales

La pratique et l'expérience de l'évaluation dans le domaine des évaluations thématiques transnationales se sont développées rapidement ces dernières années et une deuxième génération de ce type d'évaluations est apparue qui a eu recours à de nouveaux outils de collecte et de traitement de données (Cf. Encadré 49).

Encadré 49 - Développement d'évaluations transnationales

1^o Expérience d'évaluations transnationales

- essentiellement basées sur la recherche documentaire, les données secondaires et les entretiens avec les acteurs clés
- notations et pondérations
- analyse SWOT
- étude de cas de projets

Exemples :

- Transports
- Télécommunications
- Tourisme



2^o Expérience d'évaluations transnationales

1^o + outils supplémentaires :

- examen pays par pays de la documentation existante
- analyse de données secondaires
- enquêtes
- études de cas régionales et de projets

Exemples :

- Centre d'information des entreprises
- Environnement
- RDG
- PME



3^o Expérience d'évaluations transnationales

1^o et 2^o + outils supplémentaires tels que :

- synthèse de recherche
- panels d'experts
- enquêtes paneuropéennes
- études de cas intégrées
- autres...

Si le type d'évaluation transnationale évoqué ci-dessus peut mettre en évidence des exemples de bonne pratique, il ne peut pas, en revanche, faire un bilan complet sur les attentes des objectifs à l'échelle européenne. Ce type d'évaluation doit prendre en compte différents contextes nationaux ou régionaux et procéder par échantillonnage représentatif de l'ensemble des zones éligibles. Seule cette deuxième démarche permettrait d'alimenter la planification stratégique au niveau européen, par exemple, en permettant de dresser un plan cadre pour les réseaux transeuropéens ou pour la production de recommandations et d'orientations adaptées aux conditions paneuropéennes.

Outre la gamme d'outils adaptés aux évaluations thématiques présentés sur l'ensemble du présent ouvrage, il existe différents outils plus particulièrement adaptés à l'analyse paneuropéenne. Ces outils sont présentés ci-dessous.

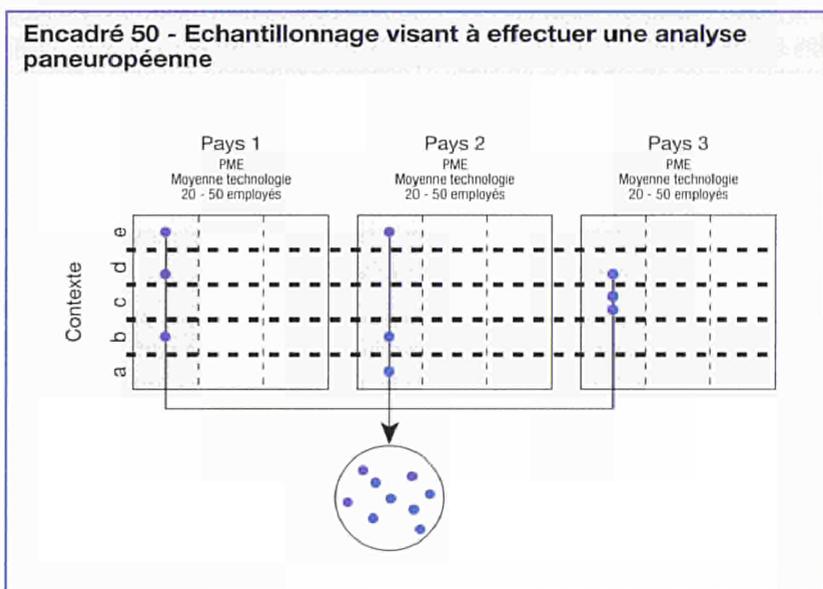
• Analyse économétrique multinationale / multi-régionale

Lorsque des enquêtes ont été réalisées, les données collectées peuvent être utilisées pour construire une analyse économétrique ad hoc des impacts multinationale ou paneuropéenne.

Les résultats fournis par les différentes analyses peuvent servir à déterminer des coefficients qui sont ensuite utilisés pour faire une projection des

impacts, soit pour des aspects particuliers d'une intervention, soit pour l'ensemble de ces effets prévus. L'utilisation de coefficients exige par ailleurs que les données de suivi fournissent des informations sur les destinataires des interventions et sur la répartition des dépenses, etc. Les impacts peuvent être analysés à la fois en coupe transversale (c'est à dire différentes interventions à un moment donné) et sur la durée (c'est à dire en utilisant des séries temporelles).

Pour une bonne fiabilité de cette méthode, il convient de s'assurer que les échantillons ont été définis de façon adéquate. A la différence de la technique d'échantillonnage utilisée dans la perspective d'identification des bonnes pratiques mentionnées précédemment, les échantillons doivent, dans ce cas, être représentatifs de différents contextes nationaux et régionaux. A cette fin, il convient d'utiliser une approche coordonnée impliquant une collecte soigneusement contrôlée des données, pour garantir que le choix des unités d'analyse est conforme au niveau de représentativité recherché. Cette approche est illustrée dans l'Encadré 50, où un échantillonnage attentif permet de constituer un échantillon interrégional sélectionné dans différents contextes.



De plus, il est important de prévoir autant que faire se peut des analyses comparatives avec des pays non européens disposants de politiques similaires tels que les Etats-Unis, le Canada et l'Australie.

• **Etudes de cas multiples avec procédure itérative**

L'étude de cas est un outil utile pour analyser les phénomènes socio-économiques qui sont difficiles à isoler de leurs contextes. L'unité d'analyse de l'étude de cas peut être un individu, une organisation, un processus, une industrie, une région, etc. L'unité d'analyse principale (ex : une région) peut en outre contenir des sous-unités d'analyse (ex : entreprises, projets d'infrastructures, etc.) Enfin, les études de cas peuvent être simples ou multiples.

Les études de cas multiples avec procédure itérative constituent une solution particulièrement intéressante pour renforcer ou élargir la partie des résultats d'analyse. Ce type d'étude de cas est basé sur des vagues successives (généralement deux ou trois) d'études de cas soigneusement choisies pour tester des hypothèses. Selon la conception de l'évaluation, les études de cas produiront :

- Des résultats récurrents qui étayent des conclusions d'analyse ;
- Des résultats contrastés mais reposant sur des appuis théoriques similaires (c'est à dire que la théorie est corroborée) ;
- Des résultats hétérogènes.

Si, toutefois, certains des résultats produits se contredisent d'une façon ou d'une autre, on pourra poursuivre les investigations au moyen d'une deuxième, voire d'une troisième vague d'études de cas comme dans l'exemple ci-après.

Exemple : Apporter un conseil aux administrations locales

Dans une étude conçue pour examiner les tentatives de collaboration entre des universités, des groupes de recherche et des représentants officiels de collectivités locales, quatre vagues d'études de cas ont été mises en œuvre (Cf. Encadré 51). L'articulation des propositions soutenues par chacun des groupes a permis de tirer une conclusion générale qui n'était pas évidente au début de l'étude. Un premier groupe de cas étudié a conclu que les universités et les centres de recherche n'étaient pas parvenus à aider les administrations locales. Un deuxième groupe a conclu que ce phénomène ne se limitait pas aux universités mais concernait aussi les autres intervenants auprès des administrations. Un troisième groupe a identifié dans quelles circonstances certaines universités avaient pu développer des relations fructueuses. Enfin, un quatrième groupe a révélé que les administrations locales ont tout de même bénéficié d'une assistance sur les questions de mise en œuvre. La conclusion générale a été que les administrations locales avaient des besoins particuliers en matière de conseils de la part des universités et centres de recherche (conclusion très différente de la première série d'études de cas).

Encadré 51- Exemple d'études de cas multiples avec possibilité de réplication

(Vague 1)
Etudes de cas centrées sur les universités et leurs relations avec les administrations locales

(Vague 2)
Etudes de cas sur les relations entre des groupes non universitaires et des administrations

(Vague 3)
Etudes de cas sur les relations entre les universitaires et les organisations autres que les administrations locales

(Vague 4)
Etudes de cas sur des groupes concernés non seulement par les nouvelles idées, mais par leur mise en œuvre

Source : tiré de Yin R.K. (1994), *Case Study Research: Design and Methods*, London: Sage.

• Synthèse de recherches

La synthèse de recherches est l'analyse de travaux existants à l'aide d'un ensemble de procédures systématiques ou de techniques de méta-analyse, pour résumer les résultats quantitatifs d'études multiples. Cette technique est basée sur une approche systématique et rigoureuse d'analyse critique des résultats des recherches. A la différence d'une simple analyse bibliographique, la synthèse devra examiner les résultats éventuellement contradictoires, voire incohérents.

Cette technique présente deux avantages : tout d'abord, en s'appuyant sur de nombreuses études dont on s'est assuré qu'elles sont bien conçues et réalisées, l'analyse obtenue est solide, parce qu'elle repose sur des connaissances robustes. Deuxièmement, si la synthèse de recherche révèle que la base de connaissance existante n'est pas bien fondée, elle permet aux décideurs d'éviter de baser leur politique sur des informations incomplètes

ou erronées et constitue un fil conducteur pour toute recherche ultérieure. La procédure de réalisation de synthèse de recherche est résumée dans l'Encadré 52.

Encadré 52 - Les sept étapes de la synthèse de recherche

Etape 1
Sélection des questions à traiter

Etape 2
Collecte de tous les documents pertinents et identification des points clés

Etape 3
Développement de critères de radioscopie et filtrage des données non pertinentes

Etape 4
Développement et mise en œuvre d'évaluations critiques des études

Etape 5
Redétermination de l'adéquation de cette technique à la lumière des éléments examinés

Etape 6
Synthèse de l'évaluation

Etape 7
Rédaction d'un rapport sur les conclusions de la synthèse



Conclusion

Le développement d'évaluations thématiques dans le cadre des Fonds structurels a été déterminé par l'évolution du contexte politique au sein de l'Union européenne. Aussi, l'état de l'art dans ce domaine a d'abord été dominé par l'évaluation des effets d'emploi. Au fil de la décennie, toutefois, les préoccupations en matière d'environnement et d'égalité entre les femmes et les hommes ont progressé dans l'ordre des priorités politiques, progression qui s'est concrétisée par l'amélioration du savoir-faire dans l'évaluation de ces thèmes.

Parallèlement à ce processus, le besoin d'établir des comparaisons entre différents programmes et donc de faire des évaluations thématiques transnationales s'est accru. Toutefois, l'expérience dans le domaine encore récent de l'évaluation est encore relativement limitée.

L'évaluation approfondie des impacts sur un thème particulier requiert le recours à un expert spécialiste du domaine. Toutefois, le présent ouvrage repose sur l'hypothèse qu'une compréhension générale de la spécificité d'un domaine est suffisante pour que les unités d'évaluation ou les évaluateurs conçoivent ou entreprennent une analyse spécifique des impacts dans ce domaine. Partant de ce principe, l'expérience acquise en matière d'évaluation thématique et l'expertise en évaluation ont été associées pour produire cet ouvrage centré sur l'évaluation des impacts des interventions structurelles en fonction des quatre priorités politiques de l'Union européenne et des différents domaines d'intervention.

Le présent Volume examine l'évaluation des impacts thématiques en mettant l'accent sur les dimensions méthodologiques. Cette approche a été particulièrement fructueuse dans la mesure où elle a permis la construction d'une méthode d'évaluation, la procédure « pas à pas », qui repose sur les pratiques et les outils d'évaluation développés dans les différents cadres thématiques. La technique de la focalisation et de la radioscopie, par exemple, est essentiellement utilisée pour l'évaluation ex ante des impacts environnementaux mais tout à fait pertinente pour d'autres thèmes. Autre exemple de « fertilisation croisée » entre les thèmes : le mainstreaming, qui trouve sa place dans l'approche « pas à pas » avec la fiche de notation. Il s'agit à l'origine d'une stratégie particulière à l'évaluation de l'égalité entre hommes et femmes, mais qui est tout particulièrement adaptée pour l'évaluation des impacts sur les PME par exemple. Au niveau conceptuel, la notion de durabilité peut également être appliquée sur une vaste gamme de thèmes. De même, le concept d'effet de levier peut être appliqué à toutes les

interventions dont l'objectif est d'encourager le cofinancement par le secteur privé. Les concepts de substitution, de déplacement et d'effet d'aubaine, développés pour l'évaluation des effets d'emploi, sont eux aussi applicables à d'autres thèmes.

Enfin, bien qu'une grande partie du présent Volume repose sur l'expérience acquise en matière d'évaluation, des solutions innovantes ont été incluses. Un certain nombre d'outils présentés ici semblent particulièrement adaptés pour développer les futures évaluations des impacts au niveau paneuropéen afin de compléter les travaux actuels visant à identifier les bonnes pratiques par des synthèses globales sur les progrès accomplis en matière de cohésion économique et sociale au sein de l'Union européenne dans son ensemble.



Annexes

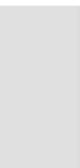
L'annexe 1 contient un index des outils classés en fonction de leur adéquation aux différents thèmes sous forme de matrice.

L'annexe 2 présente le cahier des charges d'une évaluation de programme comprenant des instructions spécifiques relatives à l'intégration de priorités politiques communautaires : « Evaluation intermédiaire du programme Highlands & Islands de l'Objectif 1 ».

L'annexe 3 présente le cahier des charges d'une évaluation thématique transnationale : « Evaluation des actions de RDT dans le cas des Fonds structurels » (1998).

L'annexe 4 donne la liste des encadrés.

Les documents présentés en annexes 2 et 3 n'ont pas pour but de servir de modèles sur lesquels les cahiers des charges devraient reposer de façon stricte. Ils peuvent, toutefois, guider la mise en forme des cahiers des charges futurs, que les auteurs adapteront aux caractéristiques spécifiques de l'évaluation à réaliser (par exemple en termes de particularités du thème, des outils d'évaluation à sélectionner, des facteurs organisationnels, etc.).



Annexe 1 - Outils d'évaluation et thèmes correspondants

	Entretiens	Etude de cas	Entretien de groupe	Questionnaire enquête	SWOT	Analyse coût-avantages Analyse multicritères	Notation et pondération	Radioscopie et focalisation	DELPHI	Panels d'experts	Coefficients multiplicateurs analyse statistique	Analyse entrées-sorties	Modèles macro-économiques
Environnement		Page 54				Page 55		Page 52					
PMEs	Page 75	Page 78	Page 75	Page 75							Page 77		
Emploi		Page 106		Page 106							Page 108	Page 109	Page 110
Egalité des chances	Page 132	Page 132	Page 129	Page 132									
RTD	Page 157	Page 157		Page 157						Page 157			
Transport		Page 174			Page 171		Page 172		Page 174				



Annexe 2: Extraits d'un cahier des charges d'évaluation d'un programme intégrant des éléments thématiques

■ Evaluation intermédiaire du Programme de l'Objectif 1 des Highlands & Islands

Le cahier des charges présente explicitement les exigences d'évaluation des priorités communautaires dans le paragraphe consacré aux « Objectifs spécifiques » de l'évaluation.

Examiner chacune des priorités et des mesures, et évaluer si elles sont adaptées à la finalité du programme. Il est important de tenir compte du nombre de mesures, de leur adéquation et de leur portée, et du maintien de la pertinence des cibles, indicateurs et réalisations. Les recommandations doivent être présentées sous forme d'amendements. L'Annexe A présente, de façon résumée, les questions essentielles identifiées par le partenariat en termes de mise en œuvre du DOCUP par priorité et par mesure. Le rapport final doit aborder chacune de ces questions, sous une forme plus ou moins détaillée selon les cas, et, le cas échéant, fournir des conseils ou des recommandations pour la mise en œuvre ultérieure du programme.

Evaluer les performances au niveau des priorités et des mesures du programme, en identifiant les causes de variance en termes d'engagement et de dépenses, en tenant compte des facteurs externes et des cofinancements (expliquer dans quelle mesure ces facteurs peuvent être pris en compte dans la mise en œuvre existante).

Examiner la synergie entre les différents Fonds structurels, entre Priorités et entre le DOCUP et les Initiatives communautaires. Commenter et recommander les liens à l'intérieur du programme et dans quelle mesure les objectifs sont atteints précisément en termes de création d'emploi, de durabilité de l'environnement et de développement communautaire.

Des détails sont donnés sur les questions essentielles concernant les différentes priorités.

PRIORITE 1 : SOUTIEN AUX PME

- L'équilibre entre les différentes mesures est-il adéquat ?
- Peut-on mieux intégrer les différentes mesures et les différents Fonds ?
- Y-a-t-il adéquation des cibles par rapport à la stratégie ?

Mesure 1 : Aide financière à la création d'entreprise et aux PME

- Couverture du projet - doit-il est plus centré ? Exige-t-il une meilleure coordination ?
- Nombre de projets - Portée supérieure ? Capacité supérieure ?
- Effet de levier - Faut-il établir des seuils ?
- Faut-il une plus grande concentration sectorielle ?

Mesure 2 : Aide financière à une Recherche & Développement adaptée aux PME

- Pourquoi les PME ne sont-elles pas plus intéressées ?
- L'accent doit-il être mis sur le développement de produits nouveaux ?
- Comment peut-on rendre la mesure plus attractive ?

[etc....]

PRIORITE 3 : RESPECT ET MISE EN VALEUR DE L'ENVIRONNEMENT

- Les mesures sont-elles trop contraignantes ou pas assez ?
- La portée des mesures est-elle trop limitée ?
- Comment obtenir une meilleure Intégration entre les différents Fonds

Mesure 1 : Mise en valeur et protection de l'environnement et projets de gestion

- La portée de la mesure est-elle suffisante ?
- Les cibles choisies sont-elles adéquates ?
- Comment ajuster les aides par rapport aux problèmes visés ?

Mesure 2 : Contrôle de la pollution, stockage des ordures et développement de systèmes recyclage

- Comment mieux refléter les responsabilités obligatoires et non obligatoires dans le système ?
- Comment renforcer l'encouragement au recyclage ?
- Peut-on accroître le caractère innovant des projets ?

[etc...]

Annexe 3 : Exemple de cahier des charges pour une évaluation thématique transnationale

L'évaluation des actions de RDT dans le cadre des Fonds structurels

■ Contexte

Présentation du thème, des interventions politiques associées, du contexte et de la raison d'être de l'évaluation.

L'importance de la recherche et du développement technologique (RDT) pour l'amélioration de la compétitivité des structures productives à travers l'innovation de produits et de procédés, notamment par les PME, est reconnue dans le cadre des Fonds structurels.

Le premier Plan d'Action pour l'Innovation en Europe a également souligné la nécessité de mobiliser tous les instruments de la Communauté pour encourager la RDT et l'innovation et, dans ce cadre, de renforcer l'aide des Fonds structurels par d'autres formes d'intervention, telles que l'article 10 du FEDER et certaines initiatives communautaires (initiatives PME, ADAPT, LEADER II).

La création d'une capacité de RDT dans les régions aidées est une condition nécessaire mais non suffisante de l'amélioration de la compétitivité et des performances économiques de celles-ci. L'effort d'investissement dans le secteur de la RDT devrait être associé à la création d'un système d'innovation plus large, en particulier par l'établissement de liens durables entre le système de RDT et les structures industrielles régionales.

Les interventions communautaires en faveur de la RDT et de l'innovation dans le cadre des Fonds structurels permettent de renforcer les capacités des régions aidées et de réduire les écarts technologiques avec les régions les plus développées.

La plupart des régions de l'objectif 1 (et dans une moindre mesure, celles de l'objectif 6) sont confrontées à un certain nombre de problèmes liés, en particulier, à la concentration des activités de RDT dans les zones les plus développées, au faible degré de participation de l'industrie et au manque de ressources humaines. Dans ces régions, la fourniture de moyens et d'équipements et la disponibilité de chercheurs sont des priorités, de même

que l'application des résultats de la recherche et le transfert d'innovation et de technologie vers les milieux économiques locaux. La plupart des régions de l'Objectif 2, qui sont souvent dotées d'une meilleure capacité de RDT, axent leurs actions sur le développement de segments spécifiques, conformes aux besoins des PME régionales, et notamment sur le transfert de technologie et de savoir-faire aux milieux économiques locaux par des réseaux de coopération régionale et interrégionale.

Etant donné la complexité inhérente au développement de politiques de RDT pour ces deux types de zones, il est essentiel de pouvoir comprendre de manière détaillée la situation actuelle des régions afin de mieux définir quelles sont les politiques plus appropriées. Une analyse spécifique menée au niveau régional, en fonction des caractéristiques propres à chaque Objectif, permettrait d'évaluer les niveaux actuels de technologie et d'innovation et d'identifier les lacunes éventuelles dans le cadre d'une programmation stratégique.

En vue de la préparation des interventions structurelles après 1999, la Commission prépare actuellement une communication sur la RDT et l'innovation. Simultanément, il est envisagé de lancer une vaste étude sur ce thème de manière à nourrir la réflexion et préparer l'avenir.

■ Objectifs de l'évaluation

Cette section du document répertorie les questions essentielles que l'évaluation doit aborder. Si ces questions sont évidemment spécifiques au thème à évaluer en ce qui concerne les programmes mis en œuvre et les impacts susceptibles d'être générés, elles seront centrées sur les facteurs clés généralement applicables à l'évaluation d'interventions structurelles :

- Impacts à analyser
- Efficacité, rendement, pertinence et utilité des interventions
- Cohérence et synergies entre les différents niveaux d'intervention (c'est à dire régional, national et européen)
- Cohérence et synergies entre les différentes interventions au niveau communautaire (c'est à dire programmes-cadres communautaires, programmes des Fonds structurels, initiatives communautaires, mesures innovantes ou spécifiques)
- Orientations futures de la politique

L'étude a pour objectif de fournir une analyse approfondie et systématique de la contribution et de l'incidence des actions des Fonds structurels en faveur de la RDT et de l'innovation dans les Etats membres et régions de l'Union dans une optique de développement économique. Elle contribue également à établir des lignes directrices pour les investissements futurs dans ce domaine dans les régions aidées par les Fonds structurels, à la lumière de l'expérience des interventions passées et actuelles.

Les questions essentielles sur lesquelles portera l'étude thématique sont les suivantes :

- (1) Quelle a été l'efficacité des programmes financés par les Fonds structurels dans la promotion des capacités de RDT ?
- (2) Dans quelle mesure et par quels mécanismes les programmes des Fonds structurels ont-ils contribué à renforcer les liens avec les milieux économiques locaux ?
- (3) Dans quelle mesure les interventions des Fonds structurels ont-elles permis de répondre aux carences de personnel et d'améliorer les niveaux de qualifications dans le domaine de la RDT ?
- (4) Dans quelle mesure la nouvelle capacité de RDT fournie avec l'aide des Fonds structurels a-t-elle renforcé la compétitivité et amélioré les performances économiques des zones concernées ?
- (5) Quelle a été l'incidence des CCA et DOCUP sur les politiques nationales/régionales en matière de RDT et leur financement, notamment sur la répartition régionale de la capacité de RDT ?
- (6) Y a-t-il eu synergie et coopération ou plutôt double emploi avec d'autres politiques communautaires pertinentes, en particulier avec les programmes-cadres de RDT ?
- (7) Quelles sont les principales orientations à définir pour l'avenir au regard des besoins de développement des régions aidées ?

■ Domaine d'application

Le domaine d'application spécifié doit délimiter l'évaluation en fonction de dimensions pertinentes telles que la durée, le secteur géographique, le type d'intervention :

- Sur quelle période l'évaluation doit-elle est centrée ? L'évaluation devra-t-elle comprendre une comparaison entre périodes de programmation ?
- Quels pays/quelles régions seront pris en compte ou exclus de l'évaluation ?
- Quels instruments politiques seront inclus dans l'étude ?

- Suggérer comment les interventions et leurs objectifs peuvent être classés dans différentes catégories, afin d'aider les évaluateurs à mieux orienter leurs propositions.

Etant donné le contenu et l'importance politique des actions de RDT ainsi que la nécessité de couvrir les Objectifs concernés, l'étude comprendra deux lots. Elle sera axée, d'une part, sur les régions des Objectifs 1 et 6 (lot 1) et, d'autre part, sur les régions de l'Objectif 2 (lot 2), mais, le cas échéant, il sera tenu compte d'autres formes d'intervention, telles que les initiatives communautaires et actions innovatrices dans le cadre de l'article 10 du FEDER. L'étude couvrira les deux périodes de programmation des Fonds structurels, mais une attention particulière sera accordée à la période de 1994-99, pour laquelle un plus grand nombre d'informations est disponible.

L'étude prendra également en considération les programmes-cadres de l'UE et les politiques nationales en matière de RDT, y compris les aides nationales à finalité régionale en faveur de la RDT.

En ce qui concerne les actions ou activités à évaluer, il est nécessaire d'établir une classification claire des activités de RDT. L'étude ne portera pas que sur la RDT au sens strict, mais couvrira une grande partie du système d'innovation. Il faudra se référer à un cadre commun, tel que celui développé par le Plan d'Action pour l'Innovation des Fonds structurels. Par exemple, il devrait être possible, pour l'Objectif 1, de mesurer le processus de rattrapage de certaines régions en termes d'infrastructures de RDT, et de distinguer à l'intérieur de celles-ci entre infrastructures scientifiques (centres de recherche, projets de recherche, ...) d'une part, et infrastructures technologiques (parcs et centres technologiques, ...) d'autre part.

Le cadre de référence suggéré comprend les catégories suivantes :

(1) Renforcement du potentiel scientifique et technologique

- Potentiel et compétences scientifiques (infrastructure, équipement, actions scientifiques...);
- Potentiel et compétences technologiques (infrastructure, équipement, actions technologiques).

(2) Soutien à l'innovation

- Promotion d'une culture d'innovation, comprenant notamment le développement de ressources humaines à travers l'éducation et la formation, la

mobilité des chercheurs, actions de simulation, dissémination des résultats de la recherche,... actions de promotion et de sensibilisation, etc.

- Cadre réglementaire et financier (environnement législatif et réglementaire, financement de l'innovation au moyen d'instruments tels que le capital-risque,...
- Lien entre recherche et innovation, incluant le transfert technologique, la promotion de réseaux, le renforcement des liens entre les entreprises, les universités et les centres de recherche, etc.

Dans le cadre de l'examen des différents types d'actions de RDT et d'innovation, il serait également opportun de prendre en considération les secteurs pertinents du Programme-Cadre, afin d'évaluer la complémentarité et la synergie entre les interventions des Fonds structurels et le Programme-Cadre lui-même :

- technologies de l'information et de la communication;
- technologies industrielles;
- sciences de la vie, notamment biotechnologies et agriculture.

En ce qui concerne le développement d'indicateurs de RDT et d'innovation, le « manuel » sur l'innovation « d'Eurostat devrait constituer une source d'information essentielle pour cette étude.

■ Contenu de l'étude

Cette section souligne comment l'évaluation sera structurée. Elle doit présenter le cadre méthodologique de l'évaluation, y compris :

- Les outils méthodologiques utilisés
 - Les méthodes de collecte de données qui seront utilisées
 - Les caractéristiques détaillées des types d'analyse qui seront réalisées
- ☛ Le cadre méthodologique doit être défini de façon à garantir que les évaluateurs, tout en respectant sa structure générale, puissent utiliser leur expérience et leur savoir-faire pour faire des suggestions pratiques sur la façon de mener l'évaluation.

L'étude comprendra les aspects suivants :

• **Cadre méthodologique**

Cette partie comprendra la présentation d'une méthodologie pour permettre une analyse comparative et la mesure des résultats des actions de RDT :

- (a) adoption d'une approche thématique requérant l'évaluation comparative et simultanée de thèmes et de problèmes communs ;
- (b) proposition d'indicateurs appropriés , relatifs aux ressources, aux réalisations, aux incidences et au cadre managérial et économique ;
- (c) création d'instruments sélectionnés pour évaluer les résultats d'un échantillon d'actions de RDT ;
- (d) établissement de questionnaires et identification des principaux informateurs (base du travail sur le terrain) ;
- (e) sélection et application d'études de cas.

• **Analyse comparative des politiques et programmes de RDT et incidence des interventions des Fonds structurels**

Dans le cadre des Fonds structurels, la Commission souhaite analyser par comparaison les éléments suivants :

- financement de la RDT, c'est-à-dire montant et part du budget des Fonds structurels affectés à la RDT et comparaison avec les crédits nationaux ou autres fonds communautaires alloués à la RDT pour chaque objectif, Etat membre et région considérés ;
- importance accordée aux différentes actions du RDT et leur diversité à travers les régions ;
- qualité de l'organisation et des structures de RDT, en particulier en ce qui concerne les structures de gestion et procédure d'évaluation ;
- efficacité des instruments ou mécanismes de promotion des actions de RDT et d'innovation
- incidence sur les ressources humaines et formation dans le secteur de la RDT ;

• **Evaluation d'un échantillon d'actions de RDT à l'échelon national/régional (travail sur le terrain)**

Cette partie comprendra une analyse approfondie d'un échantillon significatif d'actions de RDT financées par les Fonds structurels pour chacun des pays considérés.

La sélection des actions de RDT sera fondée sur des critères comme la dimension financière et l'importance stratégique. Le travail sur le terrain sera effectué dans les pays ou régions considérées, sur la base d'une méthodologie normalisée (Cf. cadre méthodologique).

Evaluation de la valeur ajoutée communautaire et bonnes pratiques

Dans cette partie de l'étude, les actions de RDT financées par les Fonds structurels seront évaluées et des enseignements seront tirés pour la politique régionale. Une attention particulière doit être accordée aux éléments suivants :

- qualité des actions de RDT et changements observés entre la période de programmation 1989-93 et celle de 1994-99 ;
- valeur ajoutée des actions des Fonds structurels dans le secteur de la RDT ;
- identification des meilleures pratiques en termes de relations recherche-industrie, de mécanismes de transfert technologique et de structures organisationnelles dans les régions aidées et analyse des conditions de transférabilité vers d'autres régions ;
- complémentarité et synergie à l'intérieur des programmes des Fonds structurels et avec le Programme-Cadre de RDT de l'UE, ainsi qu'avec les politiques nationales de RDT.

• Synthèse des principaux résultats et questions d'ordre politique

Dans cette partie, des conclusions seront tirées et des recommandations formulées, en particulier au regard de l'avenir des politiques structurelles. Certains des problèmes en jeu ont déjà été abordés dans le premier rapport sur la Cohésion et la communication en cours sur « RDT, innovation et cohésion ».

Toutefois, il conviendra de réfléchir de manière plus approfondie aux questions suivantes :

Faut-il financer davantage d'activités de RDT dans le cadre des Fonds structurels ?

Sur quel type d'actions devraient-elles être axées ?

Les Fonds structurels ont-ils été suffisamment pris en considération dans le quatrième Programme-Cadre et vice versa ?

Devrait-on faire plus à l'avenir pour parvenir à une meilleure synergie de ces deux types de politiques ?

■ Sources de données

L'objectif de cette section est de tracer les grandes lignes de l'étape de collecte de données de l'évaluation.

☛ Il conviendra de fournir des informations sur l'équilibre entre les sources de données primaires et secondaires. Ceci permettra aux évaluateurs de mieux planifier le programme de travail et de calculer son coût.

La méthodologie de l'évaluation sera développée en coopération avec les services de la Commission et les experts sélectionnés pour l'étude. Elle devra comprendre à la fois des aspects qualitatifs et quantitatifs.

L'étude comprendra deux éléments principaux : recherche documentaire et travail sur le terrain dans les régions considérées.

• Recherche documentaire

Le consultant effectuera une évaluation comparative détaillée des zones pour lesquelles il sera désigné. Celle-ci portera sur des programmes passés et actuels (CCA/DOCUP, PO et autres) et leurs principales composantes relatives à des activités de RDT (par exemple, analyses régionales, approches stratégiques, hiérarchie des objectifs, priorités et mesures, indicateurs et profils, synergie entre actions de RDT et autres composantes).

L'étude s'appuiera largement sur les contenus des programmes et les évaluations disponibles de ces programmes. En particulier elle prendra en considération la méthodologie et les enseignements tirés de l'évaluation thématique de RDT concernant l'Irlande, le Portugal et la Grèce pour la période allant de 1989 à 1993. Elle prendra également en considération les résultats des dernières évaluations, telles que les évaluations à mi-parcours (pour les régions de l'objectif 1) et l'évaluation des PRT (plans régionaux technologiques au titre de l'article 10 du FEDER).

Le consultant est invité à collecter des données, à établir des statistiques et à développer des indicateurs appropriés, adaptés aux besoins de l'évaluation, pour fournir des informations clés sur les dépenses de RDT, ainsi que la nature et l'incidence des actions financées.

• Travail sur le terrain

Pour recueillir des informations de première main sur les effets des actions de RDT, le consultant procédera à des entretiens avec des observateurs privilégiés dans les régions considérées. Une liste de problèmes clés (devant être soigneusement sélectionnés) devrait permettre de structurer le questionnaire ou les listes de contrôle (« checklists ») utilisées dans le cadre des enquêtes. Des études de cas seront sélectionnées, et devraient fournir des indications et des informations détaillées sur les meilleures pratiques concernant les actions de RDT dans le cadre des Fonds structurels.

■ Documents produits

Les documents (rapport de mise en place, rapports intermédiaires et finaux, etc.) produits par l'évaluation, intermédiaire ou finale, doivent être répertoriés et leur contenu doit être détaillé le cas échéant.

- Quel format faut-il utiliser pour les documents produits ?
 - Quel type de fichier informatique faut-il utiliser ?
 - Quelle(s) langue(s) faut-il utiliser ?
- ☛ Le planning d'une évaluation est habituellement déterminé par le calendrier de prise de décision et non pas par les exigences méthodologiques. Plutôt que d'imposer un planning susceptible de réduire la profondeur, la portée ou même la qualité de l'évaluation, la production d'un rapport intermédiaire peut constituer un compromis acceptable.

Le programme des travaux et le calendrier à proposer devraient comprendre:

- un programme de travail détaillé couvrant les questions essentielles et un cadre méthodologique pour l'étude thématique ;
 - des rapports nationaux, couvrant les étapes de recherche documentaire et de travail sur le terrain ;
 - un rapport de synthèse final, comprenant un résumé axé sur les politiques à suivre, qui puisse être compris et utilisé indépendamment du rapport lui-même.
- L'ensemble des textes et la base de données correspondantes seront établis ou transmis (sur papier et sur disquette) dans les formats établis par la DG XVI de la Commission européenne.

Les rapports et documents seront présentés en anglais, français ou allemand. Un budget supplémentaire est prévu pour la traduction dans au moins une des deux langues.

■ **Calendrier**

La durée de l'évaluation doit être précisée avec tous les délais intermédiaires éventuels.

L'étude, divisée en deux lots séparés, sera achevée dans un délai d'un an.

Annexe 4 : Liste des encadrés

Introduction

Encadré 1 - Priorités, domaines et thèmes 8

Encadré 2 - L'intégration de l'égalité des chances : une définition 12

Considérations techniques relatives à l'évaluation d'impacts thématiques

Encadré 3 - Construire un arbre d'objectifs thématique 15

Encadré 4 - La construction d'une méthode d'évaluation et le choix d'outils pour une analyse approfondie des impacts 19

Encadré 5 - Forces et faiblesses types des sources d'information existantes 20

Encadré 6 - Estimation des impacts nets d'effet d'aubaine 22

Encadré 7 - Additionnalité, effets d'aubaine et de levier 25

Evaluer l'impact des interventions structurelles sur l'environnement

Encadré 8 - Adaptation du modèle de développement durable Force Motrice-Etat-Réponse 34

Encadré 9 - Typologie détaillée des impacts des interventions structurelles sur l'environnement 36

Encadré 10 - Priorités environnementales des interventions des Fonds structurels présentées sous forme « d'arbre d'objectifs » 38

Encadré 11 - Exemple d'un système d'indicateurs pour la construction d'une station d'épuration 47

Encadré 12 - Exemple de formulaire de radioscopie environnementale 53

Evaluer les impacts des interventions structurelles sur la compétitivité des Petites et Moyennes Entreprises

Encadré 13 - Définition des PME 61

Encadré 14 - Exemple d'un « arbre d'objectifs » pour les interventions auprès des PME	67
Encadré 15 - Exemple de système d'indicateurs pour une intervention fournissant une aide pour la promotion des exportations des PME	73
Encadré 16 - Exemple d'une analyse factorielle du secteur coopératif catalan	77
Encadré 17 - Exemple de l'utilisation d'une technique d'étude de cas dans l'évaluation du programme NordTek au Danemark	78
Evaluer les impacts sur l'emploi des interventions structurelles	
Encadré 18 - Différents types d'obsolescence des compétences	84
Encadré 19 - Différents types d'effets d'emploi	85
Encadré 20 - La production d'effets d'emploi par les interventions structurelles.	86
Encadré 21 - Interventions des Fonds structurels et mécanismes des effets d'emploi	86
Encadré 22 - Exemple d'arbre d'objectifs pour la promotion de l'emploi	91
Encadré 23 - Comparaison des effets d'aubaine, de substitution et de déplacement	93
Encadré 24 - Exemple d'un système d'indicateurs pour un programme de retour à l'emploi	102
Evaluer l'impact des interventions structurelles sur l'égalité des chances	
Encadré 25 - Arbre d'objectifs des Fonds structurels en matière d'égalité des chances	119
Encadré 26 - Exemples d'effets par catégories d'impacts	120
Encadré 27 - Exemple d'application du principe du mainstreaming:	126
Encadré 28 - Exemple d'un système d'indicateurs pour l'amélioration de centres sociaux	128
Encadré 29 - Fiche-type pour apprécier la dimension de l'égalité des chances dans le cadre d'une évaluation ex ante	131
Encadré 30 - Matrice d'appréciation d'un programme	132

Evaluer les impacts des interventions dans le domaine de la Recherche et du Développement Technologique

Encadré 31 - Evaluation des impacts des CCA sur la Recherche et la Technologie en Grèce, en Irlande et au Portugal sur la période de programmation de 1989 à 1993	142
Encadré 32 - Typologie des interventions structurelles dans le domaine de la RDT	146
Encadré 33 - Exemple d'arbre d'objectifs thématiques pour des interventions de RDT	147
Encadré 34 - Exemple de système d'indicateurs pour une mesure d'aide financière et à l'information pour l'acquisition de technologie par les PME	153
Encadré 35 - Exemple de questionnaire pour une action recherche réalisée en collaboration	154

Evaluer les impacts découlant d'interventions dans les domaines des transports, des télécommunications et du tourisme

Encadré 36 - Exemple de système d'indicateurs pour l'amélioration d'une ligne ferroviaire pour des activités de fret	166
Encadré 37 - Exemple de système d'indicateurs pour la mise en place d'un réseau hybride fibre et coaxial (HFC) à large bande	167
Encadré 38 - Exemple d'aide à la création d'installations touristiques (musées, parcs à thème, etc.)	170
Encadré 39 - Exemple de matrice d'analyse SWOT	172
Encadré 40 - Extrait d'un « Corridor Ranking Framework » appliqué à la Grèce	173

Une démarche "pas à pas" pour une analyse thématique

Encadré 41 - Evaluation transversale : une démarche « pas à pas » pour un programme	180
Encadré 42 - Matrice d'appréciation thématique : exemple lié au principe de l'égalité des chances	184
Encadré 43 - Fiche de notation d'une mesure : un exemple pour évaluer la prise en compte de la priorité égalité des chances	185

Encadré 44 - Etudes de cas, entretiens individuels et de groupe	187
Encadré 45 - Tableau récapitulatif des mesures et de leurs effets. Exemple d'amélioration de l'adaptation du cadre de vie aux besoins des femmes	188
Encadré 46 - Résumé des étapes clés et des outils d'évaluation	190
Les évaluations thématiques transnationales	
Encadré 47 - Comparaison des synthèses supranationales des évaluations de programme et d'évaluation transnationale	191
Encadré 48 - Echantillonnage visant à mettre en évidence la meilleure pratique	194
Encadré 49 - Développement d'évaluations transnationales	195
Encadré 50 - Echantillonnage visant à effectuer une analyse paneuropéenne	196
Encadré 51- Exemple d'études de cas multiples avec possibilité de réplication	198
Encadré 52 - Les sept étapes de la synthèse de recherche	199

Index

A

absorption, 90
additionnalité, 24, 158
analyse comparative, 107, 197
analyse coût-avantages, 55
analyse coût-efficacité, 106, 144, 156
analyse de régression, 107
analyse économétrique multinationale, 195
analyse multicritère, 56
analyse SWOT, 171, 193
arbre d'objectifs, 14, 37, 67, 90, 91, 119, 147, 182

B

bonne pratique, 65, 130, 193

C

cahier des charges, 192
chômage, 18, 81, 103, 132, 139, 144, 187
coefficient, 21, 55, 100, 195
cohérence externe, 14, 38
cohérence interne, 14, 38
comité technique, 192
contexte-cadre, 64

D

démarche "pas à pas", 179
développement durable, 29, 34
diagramme Ishikawa, 130
donnée de suivi, 76, 104, 155, 196
donnée primaire, 19, 73, 155

E

échantillonnage, 192
effet additionnel, 24
effet brut sur l'emploi, 92
effet d'attraction, 94, 108
effet d'aubaine, 22, 23, 38, 68, 91, 93, 107, 108, 148, 158, 168, 169
effet de création ou de maintien d'emploi, 82, 84, 93, 106

effet de demande, 166
effet de déplacement, 21, 22, 23, 39, 68, 83, 93, 106, 169
effet de levier, 68, 72, 148, 152
effet de substitution, 68, 83, 93
effet de synergie, 67, 83, 145, 164, 175
effet d'emploi, 77, 82, 84, 85, 86, 94, 101
effet d'emploi durable, 88
effet d'emploi temporaire, 88
effet d'employabilité, 88, 106
effet déplacement, 92
effet d'éviction, 106
effet direct, 166
effet d'offre, 166
effet fournisseur, 24, 83, 88, 94
effet indirect, 166
effet induit, Voir *effet indirect*
effet multiplicateur, 24, 83, 86, 94
effet net, 39, 107
effet net d'emploi, 83, 91
emploi durable, 99
emploi maintenu, 98
emploi temporaire, 89, 98
emploi temps partiel, 99
emploi temps plein, 99
employabilité, 82, 84, 93, 100, 106
enquête DELPHI, 175
enquête par questionnaire, 75, 107, 134, 157
enquête statistique, 21, 103
entretien de groupe, 75, 187
entretien individuel, 75, 157, 187
équipe d'évaluation, 16, 127, 181, 190, 192
équivalent temps plein (ETP), 89
étalonnage, 106
étude de cas, 54, 78, 129, 132, 171, 174, 187, 192
étude de cas multiple, 55, 197
Evaluation de l'Impact Environnemental, 29, 52
Evaluation Environnementale Stratégique, 32, 50

F

facteur concurrent, 17, 83, 101
fiche de notation, 180, 185, 186, 188
focalisation, 50, 52, 180, 181, 186
Force Motrice-Etat-Réponse, 34, 43

G

groupe de contrôle, 92, 107
groupe d'écoute, 129

I

impact brut, 21
impact brut sur l'emploi, 22
impact net, 21, 68, 107
indicateur, 17
indicateur (exemple d'), 47, 73, 102, 128, 153, 166, 167, 170
indicateur ad hoc, 44, 99, 125
indicateur de contexte, 16, 74, 125, 128, 155, 182

M

mainstreaming, 11, 71, 113, 126
matrice d'appréciation thématique, 181, 183, 189
matrice des impacts croisés, 175
modèle entrées-sorties, 109
modèle macroéconomique, 110

N

notation et pondération, 171, 172

O

objectif implicite, 14
observation ethnographique, 129

P

panel d'experts, 157
priorité politique, 15, 27

R

radioscopie, 50, 52, 53, 180, 181

S

situation contrefactuelle, 22, 68, 76, 91, 104, 126
situation de référence, 16, 102
substitution, 21, 23, 68, 92, 109, 169
synthèse de recherche, 198
système d'information, 19

T

tableau récapitulatif, 197
technique du scénario, 130
typologie des impacts, 36, 119, 148, 183

Remerciements

La préparation de ce Volume s'est étalée sur plusieurs années, de 1996 à 1998. Les travaux préparatoires ont comporté les étapes suivantes :

- Plusieurs ateliers et réunions ont permis de rapprocher les perspectives des experts des différents thèmes et la perspective transversale (ou multi-thématique) des responsables des Fonds structurels.
- Ce processus a d'abord donné lieu à la publication de deux Cahiers MEANS sur l'emploi (cahiers N° 3 et 6) ainsi qu'à une note méthodologique sur l'évaluation des interventions liées aux ressources humaines. Ces publications ont servi de base à la réalisation du chapitre sur l'emploi.
- De même, les chapitres sur l'environnement et l'égalité des chances ont été basés sur des notes méthodologiques récentes issues là encore de discussions entre des experts et des responsables européens. La note méthodologique sur l'environnement a été réalisée à l'aide de la technique de la cartographie conceptuelle pour établir la typologie (voir la description de cet outil dans le Volume 3 de la Collection MEANS).

La coordination des travaux de ce volume a été assurée par Anastassios Bougas et David Sweet (D.G. XVI.G.2 : Coordination de l'évaluation) et a impliqué plusieurs Directions Générales de la Commission Européenne, notamment les D.G. II, V, VI, XI, XIV et XVI et en particulier Philippe Goybet, Anne Bucher, Nelly Bandarra, Miguel Benito Alonso, R Bradley, Ciaran Dearle, Sylvie Finné, Martin Hallet, Richard Harding, Mikael Kiro Singh, Frédérique Lorenzi, Andrea Mairate, René Marty, Valéry Morard, Irmengard Nelles, Anastasios Nychas, Julius Op de Beke, Sergio Piccolo, Brigitta Renner-Loquenz, Jacqueline Soulier Oliveira, Martin Tyrrell, Martine Voets et Dominique Van Der Wee.

Ce Volume a été rédigé par le Centre Européen d'Expertise en Evaluation, notamment avec la participation de Cristina Diaz Gomez, Andreas Esche, Connor Kearney et Kevin Williams.

Les auteurs souhaitent remercier toutes celles et tous ceux qui ont contribué, soit directement, soit indirectement, à la production de ce Volume et en particulier les experts dont les noms suivent : Christine Abrossimov (DARES), Mariano d'Antonio (Universita da Roma), Peter Auer (Wissenschaftszentrum, Berlin), Jean-Claude Barbier (Centre d'Etudes pour l'Emploi), Martin Bekker (B&A Groep), Peter Bosch (The European Environment Agency), Marco Causi (CLES Srl), Antonio Estevan Estevan (Gabinete de Economia Aplicada), Marta Ferrés (Interés General), Christopher Hasluck (University of Warwick), Andy Hirst (PA Cambridge Economics Consultants), Liisa Horelli (ITSU OY), Japp de Koning (Netherlands Economic Institute), Kieran A. Kennedy (The Economic and Social Research Institute), Ulla Koski (Finnish Ministry of Environment) Marie-Christine Lefebvre (Lconsult SPRLHedwig Lutz (WIFO), James Medhurst (Ecotec), Dr Heino Von Meyer, Chris Newton, (The Environmental Agency), John Rhodes (PA Cambridge Economics Consultants), Barry Sadler (Institute of Environmental Assessment), Claude Seibel (DARES), Thanos Skouras (Research Centre of the Athens University of Economics & Business), Antoni Soy (Centro d'Estudis de Planificacio), Joachim Spangenberg (Wuppertal Institute for Climate, Environment & Energy), Peter Tyler (PA Cambridge Economics Consultants), Pieter Van Run (CBEA), Claudia Villante (ISFOL).

Commission européenne

**Évaluer les programmes socio-économiques
Évaluation transversale des impacts sur l'environnement,
l'emploi et les autres priorités d'intervention**

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

1999 — 227 p. — 14,8 x 21 cm

ISBN 92-828-6627-0

Venta • Salg • Verkauf • Πωλήσεις • Sales • Vente • Vendita • Verkoop • Venda • Myynti • Försäljning

BELGIQUE/BELGIÉ

Jean De Lannoy
Avenue du Roi 202/Koningstraat 202
B-1180 Bruxelles/Bussel
Tel: (32-2) 538 43 08
Fax (32-2) 538 08 41
E-mail: jean.de.lannoy@infoboard.be
URL: http://www.jean-de-lannoy.be

**La librairie européenne/
De Europese Boekhandel**
Rue de la Loi 244/Wetstraat 244
B-1040 Bruxelles/Bussel
Tel: (32-2) 295 26 39
Fax (32-2) 735 06 50
E-mail: mail@libeurop.be
URL: http://www.libeurop.be

Moniteur belge/Belgisch Staatsblad
Rue de Louvain 40-42/Levensweg 40-42
B-1000 Bruxelles/Bussel
Tel: (32-2) 552 22 11
Fax (32-2) 511 01 84

DANMARK

J. H. Schultz Information A/S
Herstedvang 10-12
DK-2620 Albertslund
Tel: (45) 43 83 23 00
Fax (45) 43 83 19 69
E-mail: schultz@schultz.dk
URL: http://www.schultz.dk

DEUTSCHLAND

Bundesanzeiger Verlag GmbH
Vernebbelung
Amsterdamer Straße 192
D-50735 Köln
Tel: (49-221) 97 66 80
Fax (49-221) 97 66 82 78
E-Mail: vertreib@bundesanzeiger.de
URL: http://www.bundesanzeiger.de

ΕΛΛΑΔΑ/GREECE

G. C. Eleftheroudakis SA
International Bookstore
Panepistimiou 17
GR-10564 Athens
Tel: (30-1) 331 41 80/12/3/4/5
Fax: (30-1) 323 98 21
E-mail: elebooks@netor.gr

ESPAÑA

Boletín Oficial del Estado
Tratalegar, 27
E-28071 Madrid
Tel: (34) 915 38 21 11 (Libros).
913 84 17 15 (Suscrip.)
Fax: (34) 915 38 21 21 (Libros).
913 84 17 14 (Suscrip.)
E-mail: clientes@boe.es
URL: http://www.boe.es

Mundi Prensa Libros, SA

Castelló, 37
E-28001 Madrid
Tel: (34) 914 36 37 00
Fax: (34) 915 75 39 98
E-mail: libreria@mundiprensa.es
URL: http://www.mundiprensa.com

FRANCE

Journal officiel
Service des publications des CE
26, rue Desaix
F-75727 Paris Cedex 15
Tel: (33) 1 40 58 77 31
Fax: (33) 1 40 58 77 00
URL: http://www.journal-officiel.gouv.fr

IRELAND

Government Supplies Agency
Publications Section
4-5 Harcourt Road
Dublin 2
Tel: (353-1) 661 31 11
Fax: (353-1) 475 27 60

ITALIA

Alcosca SpA
Via Duca di Calabria, 1/1
Casella postale 552
I-50125 Firenze
Tel: (39) 055 84 83 1
Fax: (39) 055 84 12 57
E-mail: lcosca@fbcc.it
URL: http://www.fbcc.it/colosca

LUXEMBOURG

Messageries du livre S.A.R.L.
5, rue Rathfousen
L-2411 Luxembourg
Tel: (352) 40 10 20
Fax: (352) 49 08 61
E-mail: mail@mdl.lu
URL: http://www.mdl.lu

NETHERLAND

SDU Servicecentrum Uitgeverij
Christoffelplantsoen 2
Postbus 20014
2500 EA Den Haag
Tel: (31-70) 378 98 80
Fax: (31-70) 378 97 83
E-mail: sdu@sdu.nl
URL: http://www.sdu.nl

ÖSTERREICH

**Manz'sche Verlags- und
Universitätsbuchhandlung GmbH**
Kohlmarkt 16
A-1014 Wien
Tel: (43-1) 531 16 11 00
Fax: (43-1) 531 16 11 07
E-Mail: bestellen@manz.co.at
URL: http://www.manz.at/index.htm

PORTUGAL

Distribuidora de Livros Bertrand Ld.*
Grupo Bertrand, SA
Rua das Terras dos Vales, 4-A
Apartado 60077
P-2700 Amadora
Tel: (351-1) 495 90 50
Fax: (351-1) 496 02 55

Imprensa Nacional-Casa da Moeda, EP
Rua Marquês Sá da Bandeira, 16-A
P-1050 Lisboa Codex
Tel: (351-1) 353 03 99
Fax: (351-1) 352 02 94
E-mail: del.incm@mail.telepac.pt
URL: http://www.incm.pt

SUOMENLAINEN

**Akatemien Kirjakauppa/
Akademiska Bokhandeln**
Keskuskatu 1/Centralgatan 1
PL/PB 128
FIN-00101 Helsinki/Helsingfors
P:n/tn (358-9) 121 44 18
F:n/fax (358-9) 121 44 35
Sähköposti: akatemi@akateminen.com
URL: http://www.akateminen.com

SVERIGE

BTJ AB
Laktationsg. 11
S-221 82 Lund
Tn (46-46) 18 00 00
Fax (46-46) 30 79 47
E-post: btjeu-pub@btj.se
URL: http://www.btj.se

UNITED KINGDOM

The Stationery Office Ltd
International Sales Agency
51 Nine Elms Lane
London SW8 5DR
Tel: (44-171) 873 90 90
Fax: (44-171) 873 84 63
E-mail: spa.enquiries@hso.co.uk
URL: http://www.the-stationery-office.co.uk

ISLAND

Bokabud Larusson Blöndal
Skólavörðung, 2
IS-101 Reykjavík
Tel: (354) 551 56 50
Fax: (354) 552 55 60

NORGE

Sveita Norge AS
Ostervogevn 18
Boks 6512 Etterstad
N-0606 Oslo
Tel: (47-22) 97 45 00
Fax: (47-22) 97 45 45

SCHWEIZ/SUISSE/SVIZZERA

**Euro Info Center Schweiz
o/o OSEC**
Stämpfenbachstraße 85
PF 492
CH-8025 Zürich
Tel: (41-1) 365 53 15
Fax: (41-1) 365 54 11
E-mail: eica@osec.ch
URL: http://www.osec.ch/eic/ics

BÄLGARIA

Europress Euromedia Ltd
59, bulv Vitosha
BG-1000 Sofia
Tel: (359-2) 980 37 66
Fax: (359-2) 980 42 30
E-mail: Milena@mboc.cit.bg

ČESKÁ REPUBLIKA

ÚSIS
NIS-prodávna
Havlikova 22
Tel: (420-2) 130 00 Praha 3
Tel: (420-2) 24 23 14 86
Fax: (420-2) 24 23 11 14
E-mail: nikosp@ecp.nic.cz
URL: http://usis.cz

CYPRUS

Cyprus Chamber of Commerce and Industry
PO Box 1455
Cy-1508 Nicosia
Tel: (357-2) 86 95 00
Fax: (357-2) 86 10 44
E-mail: demetra@cco.org.cy

ESTI

**Esti Kaubandus-Tööstuskooda (Estonian
Chamber of Commerce and Industry)**
Toom-Koop 17
EE-0001 Tallinn
Tel: (372) 846 02 44
Fax: (372) 846 02 45
E-mail: info@kode.ee
URL: http://www.kode.ee

HRVATSKA

Mediastara Ltd
Pavia Halsa 1
HR-10000 Zagreb
Tel: (385-1) 481 94 11
Fax: (385-1) 481 94 11

MAGYARORSZÁG

Euro Info Service
Europa Ház
Mátyásföld
PO Box 475
H-1396 Budapest 62
Tel: (36-1) 350 90 25
Fax: (36-1) 350 90 32
E-mail: euroinfo@mai.matav.hu
URL: http://www.euroinfo.matav.hu

MALTA

Miller Distributors Ltd
Malta International Airport
PO Box 25
Luqa LQA 05
Tel: (356) 66 44 88
Fax: (356) 67 67 99
E-mail: gwml@usa.net

POLSKA

Ara Polonia
Kraakowskie Przedmieście 7
Skw. pozostaw 1201
PL-00-950 Warszawa
Tel: (48-22) 826 12 01
Fax: (48-22) 826 62 40
E-mail: ara_ops_04@bony.hsn.com.pl

ROMÂNIA

Euromedia
Str. C-ral Bethelot Nr. 41
RO-70749 Bucuresti
Tel: (40-1) 315 44 03
Fax: (40-1) 314 22 86

ROSSIYA

CCEC
60-letiya Otkrybrya Av. 9
117312 Moscow
Tel: (7 095) 135 52 27
Fax: (7 095) 135 52 27

SLOVAKIA

Centrum VTI SR
Nám. Slobody, 19
SK-81223 Bratislava
Tel: (421-7) 54 41 83 64
Fax: (421-7) 54 41 83 64
E-mail: europ@tdb.sstk.stuba.sk
URL: http://www.sstk.stuba.sk

SLOVENIJA

Gospodarski Vestnik
Dunajska cesta 5
SLO-1000 Ljubljana
Tel: (386) 613 09 16 40
Fax: (386) 613 09 16 45
E-mail: europ@gvstnik.si
URL: http://www.gvstnik.si

TÜRKIYE

Dünya Infotel AS
100. Yıl Mahallesi 34440
TR-80050 Bağcılar-Istanbul
Tel: (90-212) 829 46 88
Fax: (90-212) 829 46 27
E-mail: infotel@dunya-gazete.com.tr

AUSTRALIA

Hunter Publications
PO Box 404
3067 Abbotsford, Victoria
Tel: (61-3) 94 17 53 63
Fax: (61-3) 94 19 71 63
E-mail: pdavies@ozemail.com.au

CANADA

Les Éditions La Liberté Inc.
3020, chemin Sainte-Foy
G1X 3V3 Sainte-Foy, Québec
Tel: (1-418) 650 37 63
Fax: (1-800) 661 54 49
E-mail: liberte@mediom.qc.ca

Renou Publishing Co. Ltd

5369 Chemin Canotek Road Unit 1
K1J 9J3 Ottawa, Ontario
Tel: (1-613) 745 28 65
Fax: (1-613) 745 76 50
E-mail: order@renoubooks.com
URL: http://www.renoubooks.com

EGYPT

The Middle East Observer
41 Shant Street
Gen. J. Boshak Marg
Tel: (20-2) 392 69 19
Fax: (20-2) 393 97 32
E-mail: meo@meoobserver.com.eg
URL: http://www.meoobserver.com.eg

INDIA

EBIC India
3rd Floor, Y. B. Chavan Centre
Gen. J. Boshak Marg
400 021 Mumbai
Tel: (91-22) 282 60 64
Fax: (91-22) 285 45 64
E-mail: ebic@gasbm01.vsnl.net.in
URL: http://www.ebicania.com

ISRAËL

ROY International
41, Mishmar Hayarden Street
PO Box 13066
61130 Tel Aviv
Tel: (972-3) 649 94 69
Fax: (972-3) 648 60 39
E-mail: roy@netvision.net.il
URL: http://www.royint.co.il

Sub-agent for the Palestinian Authority:

Index Information Services

PO Box 15902
Jerusalem
Tel: (972-2) 627 16 34
Fax: (972-2) 627 12 19

JAPAN

PSI-Japan
Asahi Sanbancho Plaza #206
7-1 Sanbancho, Chiyoda-ku
Tokyo 102
Tel: (81-3) 32 34 69 21
Fax: (81-3) 32 34 69 15
E-mail: books@psi-japan.co.jp
URL: http://www.psi-japan.com

MALAYSIA

EBIC Malaysia
Level 7, Wisma Hong Leong
18 Jalan Perak
50450 Kuala Lumpur
Tel: (60-3) 262 62 98
Fax: (60-3) 262 61 98
E-mail: ebic-ik@mol.net.my

MÉXICO

Mundi Prensa México, SA de CV
Rio Pánuco No 141
Colonia Cuauhtémoc
MX-06500 Mexico, DF
Tel: (52-5) 533 56 58
Fax: (52-5) 514 26 99
E-mail: 101545 2367@compuserve.com

PHILIPPINES

EBIC Philippines
16th Floor, PS Bank Tower
San. Gen. J. Puyal Ave. cor. Tindalo St.
Makati City
Metro Manila
Tel: (63-2) 759 66 80
Fax: (63-2) 759 66 90
E-mail: eocppcm@globe.com.ph
URL: http://www.eocpp.com

SRI LANKA

EBIC Sri Lanka
Trans Asia Hotel
115 Sri chittampalam
A. Gardner Mawatha
Colombo 2
Tel: (94-1) 074 71 50 78
Fax: (94-1) 44 87 79
E-mail: ebicst@itrim.com

THAILAND

EBIC Thailand
29 Vanissa Building, 8th Floor
Sri Chulom
Ploenchit
10330 Bangkok
Tel: (66-2) 655 06 27
Fax: (66-2) 655 06 28
E-mail: ebicthk@ksc15.th.com
URL: http://www.ebicthk.org

UNITED STATES OF AMERICA

Bernan Associates
4611-F Assembly Drive
Lanham MD20706
Tel: (1-800) 274 44 47 (toll free telephone)
Fax: (1-800) 865 34 50 (toll free fax)
E-mail: query@bernan.com
URL: http://www.bernan.com

**ANDERE LÄNDER/OTHER COUNTRIES/
AUTRES PAYS**

Bitte wenden Sie sich an ein Büro Ihrer
Wahl! Please contact the sales office
of your choice! Veuillez vous adresser
au bureau de vente de votre choix

**Office for Official Publications of the
European Communities**

2, rue Mercier
L-2985 Luxembourg
Tel: (352) 29 29-42455
Fax: (352) 29 29-42758
E-mail: info.info@opaca.ecb.eu
URL: http://eur-op.eu.int

La collection MEANS : “Évaluer les programmes socio-économiques”

Cette collection en six volumes met à la disposition d'un public élargi les enseignements du programme MEANS, lancé par la Commission européenne en vue d'améliorer et de promouvoir les méthodes d'évaluation. Cette publication répond au besoin de plus en plus manifeste de disposer de références solides pour traiter de façon efficace les problèmes d'évaluation rencontrés dans la mise en œuvre de l'action publique en général et en particulier dans le domaine des Fonds Structurels.

De ce point de vue, cet ouvrage constitue un guide méthodologique original qui fournit des solutions à des problèmes techniques et organisationnels rencontrés par l'évaluation auxquels la littérature existante apporte peu de solutions.

La collection s'adresse non seulement aux évaluateurs professionnels pour qui elle constituera un vade-mecum précieux, mais aussi aux non-spécialistes et en particulier aux autorités de gestion et aux membres des comités de suivi des programmes structurels.

Chaque volume est conçu de manière à être lu indépendamment des autres, mais tous sont complémentaires et traitent conjointement la totalité des aspects de l'évaluation des programmes socio-économiques :

- I. Conception et conduite d'une évaluation
- II. Choix et utilisation des indicateurs pour le suivi et l'évaluation
- III. Principales techniques et outils d'évaluation
- IV. Solutions techniques pour évaluer dans un cadre de partenariat
- V. Évaluation transversale des impacts sur l'environnement, l'emploi et les autres priorités d'intervention
- VI. Glossaire de 300 concepts et termes techniques



OFFICE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

L-2985 Luxembourg
