

Mesurer la création d'emplois

Comment évaluer les
effets des
interventions des
Fonds structurels sur
l'emploi

Conditions requises pour l'évaluation

Le présent document présente les conditions minimales requises et les informations souhaitables pour l'évaluation et l'appréciation des effets sur l'emploi, compte tenu des difficultés éprouvées par les auteurs de programmes à prédire et à mesurer l'incidence d'un ensemble de priorités et d'actions souvent diversifié. La méthode retenue est résumée par la liste de contrôle jointe en annexe et accompagnée d'un exemple, qui fournit des orientations claires et indique le minimum d'étapes nécessaire. Pour les définitions des notions utilisées, on pourra se reporter au glossaire.

L'impact sur l'emploi n'est pas le seul effet des interventions des Fonds structurels de la Communauté. Elles peuvent aussi entraîner un recul de l'émigration interne, une amélioration de la qualité de l'environnement ainsi qu'un accroissement du PIB par habitant. Bon nombre de ces effets sont subordonnés ou étroitement liés à l'impact sur l'emploi et, pour ce qui est des actions en cours, **la création d'emplois est la priorité principale.**

Les interventions des Fonds structurels peuvent agir sur l'emploi de multiples façons¹. Au stade de l'appréciation ex ante, il est difficile de prendre tous ces effets entièrement en considération. Cependant, à des stades ultérieurs du processus d'évaluation, on devrait s'efforcer de compléter les informations en fonction de la portée de l'action. Pour l'évaluation qui précède le démarrage du programme, il suffit de tenir compte des effets principaux en recourant, dans la mesure du possible, à l'expérience acquise. Il est également essentiel d'utiliser des définitions communes de l'emploi sous ses différentes formes en se référant au glossaire du présent document.

Pour permettre une évaluation précise et une comparaison des effets réels sur l'emploi, il faudrait présenter les *effets nets*² sur l'emploi, c.à.d. compte tenu des *effets d'aubaine* (effets bénéfiques qui auraient été obtenus de toutes façons) et de *déplacement* (effets sur l'emploi qui engendrent des pertes d'emplois autre part à l'intérieur de la zone visée par le programme), ainsi que des effets *multiplicateurs*. Il y aurait cependant lieu d'accepter un calcul des effets bruts escomptés au *stade ex ante* et d'affiner les estimations au cours de l'intervention (suivi et enquêtes, par exemple) lorsque l'action est suffisamment significative. Le but est de produire des estimations fiables de l'impact sur l'emploi, de préférence par axe prioritaire et par action, qui soient susceptibles de vérification à un stade ultérieur. **Il importe que ces évaluations soient effectuées de manière appropriée et fondées sur des définitions communes, et que les méthodes de calcul utilisées soient transparentes et susceptibles de contrôle.**

¹ Pour une explication de ces différents mécanismes et de leur pertinence quant aux interventions des Fonds structurels, on se reportera au Manuel MEANS n° 6 : « Évaluation de la contribution des Fonds structurels à l'emploi ».

² On trouvera la définition des expressions en *italique* dans le glossaire.

Les principaux effets sur l'emploi seront :

- **les emplois résultant directement** de l'intervention des Fonds structurels - comme les emplois liés à un chantier ou le personnel recruté pour la réalisation d'un projet de formation. Ces emplois sont généralement de durée limitée et, dans les estimations, les chiffres devraient être indiqués clairement comme ayant un caractère temporaire et exprimés en hommes/années ;
- **les emplois dont la création ou la transformation sont la conséquence directe** de l'intervention des Fonds structurels - par exemple l'emploi généré ou transformé grâce à l'aide aux PME. En pareil cas, il y a un lien évident entre l'intervention des Fonds structurels et la création ou la transformation des emplois, et les effets bénéfiques pour l'emploi sont réalisés essentiellement par les bénéficiaires des actions ;
- **les emplois dont la création ou la transformation sont la conséquence indirecte** de l'intervention des Fonds structurels - c'est le cas pour des actions telles que l'amélioration d'infrastructures générales ou spécifiques (attractions touristiques, par exemple). Le plus souvent, l'impact se définit alors en termes d'indicateurs non liés à l'emploi : économies de temps de trajet, augmentation du trafic de marchandises, affluence touristique, etc. L'effet sur l'emploi est produit de manière plus indirecte - l'accroissement du nombre des touristes, par exemple, entraîne une augmentation des dépenses dans l'économie locale, ce qui contribue à créer ou transformer des emplois.

Les estimations des effets sur l'emploi ne seront réalistes que si elles tiennent compte de facteurs tels que les effets de déplacement et d'*aubaine* qui réduiront (dans certains cas de façon substantielle) l'impact global sur l'utilisation des interventions des Fonds structurels. Lorsque les actions sont délibérément ciblées sur des secteurs ou des groupes particuliers (tels que les chômeurs de longue durée), des niveaux élevés de déplacement en faveur de la cible peuvent être souhaitables (*effets de substitution*), mais il importe de ne pas confondre ce phénomène bénéfique avec la création globale d'emplois.

Plus la création d'emplois durables devient un critère déterminant de la sélection des projets, plus l'estimation des effets sur l'emploi est essentielle. Si le calcul des effets bruts est peut-être la façon la moins onéreuse de recueillir des données globalement comparables au stade *ex ante*, il reste que les proportions imputables aux effets de déplacement ou d'*aubaine* auront une influence majeure sur toute évaluation du coût des projets par emploi et, partant, des actions et programmes.

Outre la quantification de l'incidence sur l'emploi, il importe de rappeler que **les évaluations doivent être susceptibles de vérification**, que ce soit au niveau des données de suivi du programme ou à celui de l'évaluation *intermédiaire* ou *ex post*. Il convient que la méthodologie utilisée soit explicite, de manière à ce que les évaluateurs aient ensuite la possibilité de refaire les calculs, peut-être en modulant les hypothèses. Il n'y a aucun avantage à produire des estimations exagérément optimistes.

Au stade de l'évaluation ex ante, il importe d'apprécier les implications de la méthode retenue, notamment en ce qui concerne les estimations relatives aux effets d'*aubaine* et de déplacement ainsi qu'à tous les autres effets supposés. Il faut également que les auteurs de programmes veillent à ce que des ressources suffisantes soient disponibles pour le calcul et la vérification des effets d'*aubaine* et de déplacement et à ce que tous les travaux préparatoires, et notamment l'établissement de groupes de contrôle ou la collecte de données de suivi, soient effectués dès le commencement du programme. Cela peut comporter la réservation explicite d'une partie du budget d'assistance technique nécessaire pour le travail d'évaluation.

Méthodologie

La principale source d'information permettant la production d'évaluations fiables des effets sur l'emploi sera l'expérience tirée de la dernière phase du programme (au cours de laquelle les procédures de suivi et d'évaluation ont été améliorées) ainsi que les éléments tirés de l'évaluation et d'autres études. Un relevé complet des méthodes disponibles est présenté dans le manuel MEANS n° 6 intitulé « Évaluation de la contribution des Fonds structurels à l'emploi ».

En matière de bonne pratique, il convient de suivre les recommandations suivantes :

- les effets sur l'emploi devraient être mis en évidence au niveau de la mesure ;
- les chiffres bruts et nets sur l'emploi devraient être indiqués sur la base des définitions figurant dans le glossaire du présent document ;
- il convient de distinguer dans la mesure du possible les emplois additionnels des emplois maintenus ;
- l'effet brut sur l'emploi devrait être évalué à partir des résultats matériels anticipés de la mesure ;
- l'expérience du programme précédent ainsi que des éléments de contrôle et d'évaluation devraient être utilisés pour justifier les effets bénéfiques attendus pour l'emploi ;
- l'impact net sur l'emploi devrait tenir compte des facteurs d'*aubaine*, de déplacement et de multiplication, appliqués en fonction de l'expérience des programmes antérieurs ainsi que des données de contrôle et d'évaluation ;
- la logique de chaque étape doit être expliquée. Cela s'impose tout particulièrement lorsqu'une allocation « standard » est introduite pour des facteurs tels que les effets d'*aubaine* et de déplacement, et appliquée à une série d'actions ou à un programme entier ;
- lorsqu'il est fait usage d'un modèle économique, il convient d'en préciser les modalités ;

- lorsque l'impact anticipé d'une action est logiquement exprimé en termes non spécifiques de l'emploi (augmentation des recettes du tourisme, par exemple), il faudrait fournir une estimation de l'effet sur l'emploi en précisant le raisonnement ou la méthode utilisés.

Développement d'évaluations relatives à l'emploi selon l'approche ascendante

L'établissement d'estimations de l'impact sur l'emploi selon l'approche ascendante, c'est-à-dire mesure par mesure, présente un certain nombre d'avantages, dont le principal est que cela permet de déterminer clairement comment chaque élément du programme contribue à l'impact global sur l'emploi. Cette approche permet aussi de tenir compte de l'expérience des programmes antérieurs et d'apprécier la réalité et l'efficacité de chaque aspect du programme.

L'approche ascendante présente deux types d'inconvénients. Tout d'abord, elle méconnaît les effets de synergie puisqu'elle traite chaque élément comme une entité distincte. Ensuite, une approche mesure par mesure peut souvent amener à comptabiliser deux fois un effet spécifique sur l'emploi. La même action peut recevoir un soutien des Fonds structurels de plusieurs façons. Par exemple lorsque le FEDER soutient l'entretien courant d'un site, puis la construction d'ateliers, et que ceux-ci sont alors occupés par des PME bénéficiant d'une aide au développement également financée par le FEDER. Si la synergie et le double comptage agissent dans des directions opposées, le double comptage sera probablement plus évident que la synergie. Pour bien réagir, il faut établir des fiches par mesure ou des synthèses à un niveau plus élevé pour indiquer clairement où l'on peut s'attendre à ce que les effets d'une mesure touchent la même cible que d'autres mesures. Dans tous les cas, il s'agit là d'une bonne pratique, puisqu'il est essentiel de connaître les bénéficiaires potentiels pour bien gérer le programme.

L'approche action par action permet de tenir pleinement compte de l'expérience de la phase la plus récente du programme ainsi que de l'information tirée des évaluations et enquêtes. On peut s'attendre à ce que les informations de contrôle soient intégralement prises en considération et à ce que toute évaluation soit mise en relation étroite avec les résultats effectifs d'actions similaires au cours de la période 1994-1996, même lorsque cela implique une réduction substantielle de l'effet escompté sur l'emploi pour un type d'action donné. Il est plus important d'obtenir des estimations réalistes pour la période 1997-1999 que de rechercher la cohérence avec la période 1994-1996. L'expérience acquise au cours des deux dernières années devrait conduire à une évaluation plus approfondie et plus rigoureuse des effets probables sur l'emploi.

Il n'est pas rare d'entendre formuler l'objection selon laquelle les effets sur l'emploi ne peuvent être calculés à l'avance puisque c'est l'environnement macro-économique qui exerce l'influence déterminante sur les résultats définitifs d'un programme. Si la

remarque est indiscutablement fondée, elle ne dispense cependant pas de l'obligation d'évaluer l'impact prévisible d'une manière systématique. Deux approches sont envisageables. Soit l'auteur du programme travaille suivant un cadre macro-économique défini en général par l'administration nationale, soit on peut raisonnablement supposer que la situation actuelle se maintiendra (cas de figure le moins souhaitable). Dans les deux cas, l'hypothèse de départ doit être clairement formulée pour que le suivi et l'évaluation ultérieurs puissent tenir compte des conditions dans lesquelles les prévisions auront été établies et adapter en conséquence la comparaison de celles-ci avec les résultats.

Définitions et terminologie

Les définitions et la terminologie figurant en annexe doivent être utilisés. Toutes les estimations doivent être exprimées en équivalents plein temps (EPT) et comporter des évaluations des effets bruts et nets sur l'emploi. Cela devrait permettre une appréciation plus réaliste de l'effet sur l'emploi. Il importe de distinguer les emplois réellement nouveaux des emplois maintenus ou transformés grâce aux interventions des Fonds structurels.

Apport financier → résultats matériels → effet brut sur l'emploi

En ce qui concerne les programmes des Fonds structurels où les effets sur l'emploi sont présentés au niveau de chaque mesure, la méthode de calcul de l'impact sur l'emploi la plus transparente consiste à évaluer les résultats matériels pour procéder ensuite à une estimation de l'impact brut sur l'emploi fondée sur l'expérience antérieure de ces résultats matériels. Il faudrait établir un lien clair et précis entre les moyens financiers à mettre en oeuvre, les résultats matériels visés et les effets supposés sur l'emploi. Pour la plupart des mesures, le passage des résultats matériels aux effets bruts sur l'emploi ne devrait pas être difficile et le mode de raisonnement utilisé devrait être indiqué.

Effet brut sur l'emploi → effet net sur l'emploi

Le passage des évaluations d'emploi brutes aux évaluations d'emploi nettes est essentiel pour la mise en oeuvre d'une estimation réaliste de l'intervention des Fonds structurels. Le degré auquel l'*aubaine*, le déplacement et les effets de substitution réduiront les effets bruts sur l'emploi variera en fonction du type d'action. Ces effets devraient être déterminés par l'expérience antérieure et un travail d'enquête et de recherche. Quand l'expérience est limitée, une estimation de ces effets devrait être faite au stade ex ante puis confirmée ou modifiée au stade d'évaluation intermédiaire. Dans un certain nombre de cas, une estimation standard de l'*aubaine*, du déplacement et des effets multiplicateurs peut être appliquée à l'ensemble des mesures ou à la plupart d'entre elles. Si cette approche est retenue, il convient de fournir une présentation détaillée du mode de calcul de l'effet.

Effets non liés à l'emploi

Dans de nombreux cas, le passage de la production physique à l'estimation de l'impact est exprimé en terme d'indicateurs non liés à l'emploi. C'est notamment le cas pour les actions concernant les transports, le tourisme et l'information. Ces impacts non liés à l'emploi sont en fait des impacts intermédiaires qui auront finalement une incidence sur l'emploi. Bien que cela soit difficile, il est nécessaire, au stade ex ante, d'estimer les effets sur l'emploi de ces indicateurs en utilisant tous les moyens possibles - expérience antérieure, enquêtes et recherche, modèles économétriques. Les hypothèses et méthodes utilisées pour la « conversion » des effets non liés à l'emploi en effets sur l'emploi doivent être clairement présentés. Toutefois, si la mesure n'a pas pour objectif principal la création d'emplois et si l'on s'attend à ce que les effets soient faibles, une simple déclaration du type « moins de 50 emplois » pourrait suffire.

Le tableau 1 présente toute la gamme d'activités pouvant bénéficier de l'aide des Fonds structurels ainsi qu'un éventail typique de résultats matériels et non liés à l'emploi. Il y a lieu de noter que chaque activité d'une section peut avoir un certain nombre de résultats et d'impacts différents entraînant des effets sur l'emploi. Dans de nombreux cas, la « conversion » de l'indicateur non lié à l'emploi en emploi est directe, c'est-à-dire que l'augmentation du chiffre d'affaires peut être divisée par le montant moyen du chiffre d'affaires additionnel requis pour le soutien à un emploi additionnel à plein temps. Le mode de raisonnement doit être expliqué même quand la conversion est directe.

La *position inverse* concernant une mesure ou l'ensemble d'un programme doit être clairement exposée et justifiée. Dans un certain nombre de cas, cela inclura des résultats de programmes antérieurs, ou des évaluations intermédiaires et finales. Dans les autres cas, l'approche adoptée doit présenter une évaluation plausible et réaliste de la position inverse.

Conclusion

L'approche proposée dans le présent document procède de la nécessité de produire des évaluations plus fiables des effets sur l'emploi, et des difficultés pratiques auxquelles sont confrontés les auteurs et les gestionnaires de programmes. L'approche action par action peut prendre du temps, mais les estimations produites en ce qui concerne l'emploi devraient constituer une partie importante du travail d'élaboration et de suivi des programmes.

L'approche doit permettre d'utiliser l'expérience des périodes précédentes ainsi que tous les matériels d'évaluation et les expériences des régions et des programmes comparables. Le résultat doit être constitué par des estimations élaborées à partir des expériences concrètes des régions. Il importe toutefois de se conformer aux définitions figurant en annexe et de tenir pleinement compte des effets d'*aubaine* et de déplacement.

Tableau 1 Typologie des Actions

Résultats matériels types ►	Impacts types non liés à l'emploi ►	Effets sur l'emploi
Développement des entreprises <ul style="list-style-type: none"> • Nombre de PME financées • Nombre de nouvelles PME financées • Nombre d'initiatives R&D • Nombre de subventions/prêts • Nombre de visites d'assistance technique 	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation du chiffre d'affaires • Augmentation des exportations • Augmentation du taux de survie PME • Augmentation R&D • Augmentation des investissements 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Emplois additionnels bruts</i> • <i>Emplois transformés bruts</i>
Infrastructures d'entreprises <ul style="list-style-type: none"> • Ha de terrain viabilisés • Ha de terrain aménagés • Ha de terrain rendus accessibles • M2 de locaux exploités 	<ul style="list-style-type: none"> • Ha de terrain exploités • Nombre d'entreprises établies sur les lieux 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Emplois additionnels bruts</i> • <i>Emplois transformés bruts</i>
Infrastructures économiques <ul style="list-style-type: none"> • Km de route améliorés • Km de rail améliorés • Amélioration des systèmes de transport 	<ul style="list-style-type: none"> • Économie de temps de déplacement • Augmentation du trafic de marchandises • Augmentation du nombre de passagers 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Emplois additionnels bruts</i>
Tourisme <ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'attractions nouvelles/aménagées • Nombre d'installations nouvelles/aménagées • Nombre de PME financées • Nombre de programmes de commercialisation • Nombre de subventions/prêts 	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation du nombre de visiteurs • Augmentation de la durée des séjours • Augmentation des dépenses des visiteurs • Augmentation du chiffre d'affaires 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Emplois additionnels bruts</i> • <i>Emplois transformés bruts</i>
Conseil en matière d'emploi et placement <ul style="list-style-type: none"> • Nombre de personnes conseillées (avec succès) et placées 	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration du marché du travail local • Amélioration de l'aptitude des individus à occuper un emploi • Nombre de personnes dirigées vers des activités non liées à l'emploi (ex : perfectionnement) 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Emplois additionnels bruts</i> • <i>Nombre de postes pourvus</i>
Formation <ul style="list-style-type: none"> • Nombre de personnes formées • Nombre de PME financées • Nombre de qualifications professionnelles réalisées • Nombre de salariés ou de groupes cibles formés 	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation du chiffre d'affaires • Augmentation des emplois dans les catégories défavorisées • Augmentation du taux de survie des PME • Augmentation du démarrage d'entreprises nouvelles 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Emplois additionnels bruts</i> • <i>Emplois transformés bruts</i>
Subventions salariales <ul style="list-style-type: none"> • Nombre de personnes et d'entreprises bénéficiant de subventions 	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration de la productivité et de la compétitivité des entreprises 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Emplois additionnels bruts</i>
Environnement <ul style="list-style-type: none"> • Ha de terres mis en valeur • Nombre de sites mis en valeur • Nombre d'audits environnementaux • Nombre d'initiatives de recyclage 	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation du tourisme • Meilleure utilisation des terres • Augmentation des activités liées à la protection de l'environnement 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Emplois additionnels bruts</i> • <i>Emplois transformés bruts</i>
Régénération sociale <ul style="list-style-type: none"> • Amélioration des équipements sociaux • Aide aux PME • Aides aux individus 	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation des taux d'activité • Réduction du taux de chômage local • Augmentation des entreprises et coopératives sociales • Augmentation du revenu des ménages 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Emplois additionnels bruts</i> • <i>Emplois transformés bruts</i>

Les considérations qui précèdent montrent clairement que, pour que l'évaluation soit réaliste, les objectifs de l'action et la nature des mesures nécessaires à sa réalisation doivent être bien compris. Une présentation claire (typologie) des actions et de leurs effets attendus est essentielle tant pour une auto-évaluation convenable que pour une comparaison plus large. En outre, l'amélioration du classement et de la description des mesures constitue le seul moyen d'établir et de tester des coefficients pour les calculs ultérieurs.

Comme le montre la liste de contrôle figurant en annexe, la chaîne logique est relativement simple. Chaque intervention a des résultats physiques susceptibles d'être prévus et mesurés avec plus ou moins de précision. Ces résultats produisent un certain nombre d'effets, notamment sur l'emploi. Dans certains cas, les effets sur l'emploi sont directement prévisibles ou observables, mais il n'est pas rare que des informations provenant d'autres sources soient requises, telles que l'expérience acquise, des études spécifiques des bénéficiaires ou d'autres approches. Si les effets bruts ont été calculés au niveau de chaque action, il est nécessaire d'évaluer les effets nets en recourant aux notions définies ci-après et aux méthodes élaborées, par exemple, dans le manuel MEANS n° 6 : « Évaluation de la contribution des Fonds structurels à l'emploi ».

DÉFINITIONS CLÉS ET TERMINOLOGIE

Il est important d'utiliser une terminologie cohérente dans la description des effets sur l'emploi et d'exposer clairement quel type d'effet sur l'emploi fait l'objet d'une évaluation ou proposition. Il faut toujours distinguer clairement les effets bruts des effets nets et aussi, dans la mesure du possible, les emplois transformés des emplois additionnels.

Emplois à plein temps et à temps partiel

Il est préférable d'exprimer tous les effets sur l'emploi sous forme d'**équivalents plein temps (EPT)**, même quand l'objectif ou le résultat de l'intervention des Fonds structurels est la création ou la transformation d'emplois à temps partiel.

Effets bruts/nets sur l'emploi

Les effets bruts constituent l'impact global sur l'emploi, compte non tenu de facteurs tels que les effets d'*aubaine*, de déplacement et de substitution. Les effets nets prennent en compte les effets d'*aubaine*, de déplacement et de substitution ainsi que, le cas échéant, les effets multiplicateurs. Il convient d'indiquer clairement si les chiffres fournis sont bruts ou nets.

Emplois nouveaux/additionnels et emplois transformés

L'effet global de l'intervention des Fonds structurels sur l'emploi se décompose en emplois nouveaux/additionnels et en emplois transformés. On trouvera plus loin la définition de ces deux catégories. Les évaluations doivent toujours faire la distinction entre ces deux catégories.

Durabilité des effets sur l'emploi

Il est important de faire la distinction entre les effets sur l'emploi reconnus comme temporaires et les autres. Il convient également de prendre en considération la durabilité de l'emploi. Si l'objectif d'une action est, par exemple, de créer des entreprises nouvelles et si l'on sait que 90% d'entre elles subsisteront au bout d'un an, mais qu'il n'en restera que 66% au bout de deux ans, il serait fallacieux de présenter les effets sur l'emploi comme s'ils correspondaient au nombre total d'emplois recensé à la fin de la première année.

Quand les effets sur l'emploi risquent de diminuer avec le temps, comme dans le cas de la création de nouvelles entreprises, il convient d'en tenir compte ainsi que de définir et de justifier le calendrier retenu pour l'évaluation de l'impact. On notera que, dans un certain nombre de cas, l'inverse peut se produire, et l'effet sur l'emploi peut se révéler supérieur à l'évaluation, notamment lorsqu'une entreprise augmente progressivement son chiffre d'affaires et, partant, ses effectifs.

Définitions

Effets liés à la réalisation et autres effets temporaires d'emploi - Les emplois liés à la réalisation matérielle de projets d'investissement des Fonds structurels ainsi que les emplois liés à la mise en oeuvre de projets constituent deux catégories d'emplois temporaires produits par les interventions des Fonds structurels. Il convient d'identifier clairement ces effets sur l'emploi comme étant temporaires et de les exprimer en équivalents hommes-années, un équivalent homme-année étant le nombre de semaines de travail nécessaires pour l'emploi d'une personne à plein temps pendant un an.

Emplois nouveaux/additionnels bruts (EPT) - Les emplois nouveaux/additionnels bruts sont ceux créés avant tout grâce à l'intervention des Fonds structurels, compte non tenu de l'incidence de l'*aubaine*, du déplacement et de la substitution.

Emplois transformés bruts (EPT) - Les emplois transformés/protégés/maintenus sont ceux qui auraient été perdus si l'intervention des Fonds structurels n'avait pas eu lieu, compte non tenu de l'*aubaine* ou du déplacement. Pour procéder à une estimation en la matière, il est nécessaire d'envisager, explicitement ou implicitement, une position inverse, autrement dit ce qui se serait passé si l'intervention des Fonds structurels n'avait pas eu lieu.

Il convient de noter que les chiffres concernant les emplois transformés représentent les emplois qui auraient été perdus, et non tous les emplois touchés d'une manière ou d'une autre par l'action. Ainsi, une action d'amélioration d'un centre urbain ne sera pas créditée du maintien de tous les emplois qui y sont exercés, car il est peu probable que tous les emplois dans le centre urbain auraient été perdus si les aménagements n'avaient pas eu lieu. La position inverse revient à considérer que, s'il n'y avait pas eu d'action, le centre urbain aurait été dégradé et que x % des emplois auraient été perdus. C'est ce pourcentage (exprimé en nombre d'emplois) que l'action aura transformé.

Emplois nouveaux/additionnels nets (EPT) - Les emplois nouveaux/additionnels nets sont ceux créés avant tout grâce à l'intervention des Fonds structurels, **après déduction** de l'incidence de l'*aubaine*, du déplacement et de la substitution.

Emplois nets transformés (EPT) - Les emplois nets transformés sont ceux qui auraient été perdus si l'intervention des Fonds structurels n'avait pas eu lieu, **après déduction** de l'incidence du déplacement et de la substitution.

Position inverse - La position inverse correspond à la situation qui aurait prévalu si l'intervention des Fonds structurels n'avait pas eu lieu. La détermination de cette position, à petite et à grande échelles, est indispensable pour l'estimation de l'incidence des interventions des Fonds structurels sur l'emploi. Dans de nombreux cas, et notamment lorsqu'il s'agit d'évaluer les effets de la formation ou le nombre d'emplois maintenus/préservés, le raisonnement a contrario est pratiquement la seule possibilité, même si l'expérience tirée d'activités antérieures analogues peut être utilisée pour étayer l'approche retenue.

Dans la pratique, les cas où la position inverse peut être confirmée avec une certitude absolue sont extrêmement rares. Même lorsqu'on procède à des évaluations ex post approfondies, la position inverse n'apparaît jamais que comme la meilleure estimation. S'agissant de l'évaluation ex ante des effets sur l'emploi, il convient d'énoncer clairement le raisonnement qui sous-tend la position inverse (et de l'examiner aux stades intermédiaire et final).

Effets d'aubaine - Il s'agit des effets ou des incidences d'une intervention des Fonds structurels qui se seraient produits même si l'intervention n'avait pas eu lieu. Si l'on prend l'exemple d'un régime d'aides aux PME pour la participation à des foires commerciales internationales, il est évident qu'une partie des bénéficiaires aurait été présente même en l'absence de toute perspective de subvention. Dès lors, pour une partie des PME bénéficiaires, le fait de disposer de la subvention est apparu comme fortuit et non comme un élément déterminant.

Effets de déplacement - On parle de déplacement lorsqu'une intervention des Fonds structurels déplace des emplois dans la zone couverte par le programme. C'est ainsi qu'une aide financière accordée à une PME pour le développement de ses activités peut l'amener à le faire au détriment d'autres entreprises locales. Dans un tel contexte, les emplois créés dans la PME bénéficiaire seront contrebalancés en tout ou en partie par les pertes d'emplois subies par d'autres entreprises. Le déplacement a pour effet de réduire l'impact brut d'une action sur l'emploi.

Effets de substitution - Il y a effet de substitution lorsqu'une action donne de l'emploi à des personnes éligibles en lieu et place de personnes non éligibles qui, sans l'action, auraient obtenu le poste. Cet effet devrait être considéré comme étant un effet d'aubaine, sauf si l'action avait pour but de créer des emplois dans la catégorie cible. Cette interprétation positive vaut en particulier pour les actions du FSE ayant pour objectif principal et clairement défini la **redistribution** d'emplois en faveur de catégories handicapées ou défavorisées.

Étapes de l'évaluation

L'évaluation *ex ante* a lieu au terme du travail d'élaboration. Il convient d'évaluer les résultats probables de l'intervention, y compris le rapport coût-efficacité escompté.

L'évaluation *intermédiaire* ou évaluation in itinere se déroule au cours de la mise en oeuvre de l'intervention et permet non seulement de s'assurer à un stade précoce de la réussite de l'opération, mais fournit également des informations en retour permettant d'adapter le programme au cours de son exécution.

L'évaluation *ex post* doit avoir lieu au terme d'une période suffisamment longue pour que les effets de l'intervention aient pu s'exercer ; elle permet ainsi d'analyser en détail les résultats, tant positifs que négatifs.

Conclusion

Les définitions fournies dans la présente annexe doivent être utilisées dans l'évaluation ex ante de l'incidence des interventions sur l'emploi. Toutes les estimations doivent être exprimées en équivalents temps plein et devraient comporter des chiffres bruts et nets en ce qui concerne les effets sur l'emploi. Il convient en outre d'accorder une attention particulière à la définition des « emplois maintenus ».

Sources d'informations complémentaires

Pour obtenir de plus amples informations, il convient de se référer à l'ouvrage suivant :

- Manuel MEANS n° 6 « Évaluation de la contribution des Fonds structurels à l'emploi ».

Recommandations succinctes

- les effets sur l'emploi devraient être mis en évidence au niveau de chaque action ;
- les chiffres bruts et nets en termes d'emploi devraient être indiqués sur la base des définitions figurant à l'annexe ;
- il convient de distinguer dans la mesure du possible les emplois créés des emplois maintenus ;
- l'impact brut sur l'emploi devrait être évalué à partir des résultats matériels anticipés de l'action ;
- l'expérience du programme précédent ainsi que les éléments de contrôle et d'évaluation devraient être utilisés pour justifier les effets bénéfiques attendus pour l'emploi ;
- l'impact net sur l'emploi devrait tenir compte des facteurs d'aubaine, de déplacement et de multiplication, appliqués en fonction de l'expérience des programmes antérieurs ainsi que des données de contrôle et d'évaluation ;
- il convient d'exposer la logique de chaque étape du calcul. Cela s'impose tout particulièrement lorsqu'une allocation « standard » est introduite pour des facteurs tels que l'*aubaine* et le déplacement et appliquée à une série d'actions ou à un programme complet ;
- lorsqu'il est fait appel à un modèle économique, il faut en préciser les modalités ;
- lorsque l'impact anticipé d'une action est logiquement exprimé en termes non liés à l'emploi (augmentation des recettes du tourisme, par exemple), il convient de fournir une estimation de l'effet sur l'emploi en précisant le raisonnement ou la méthode utilisés.

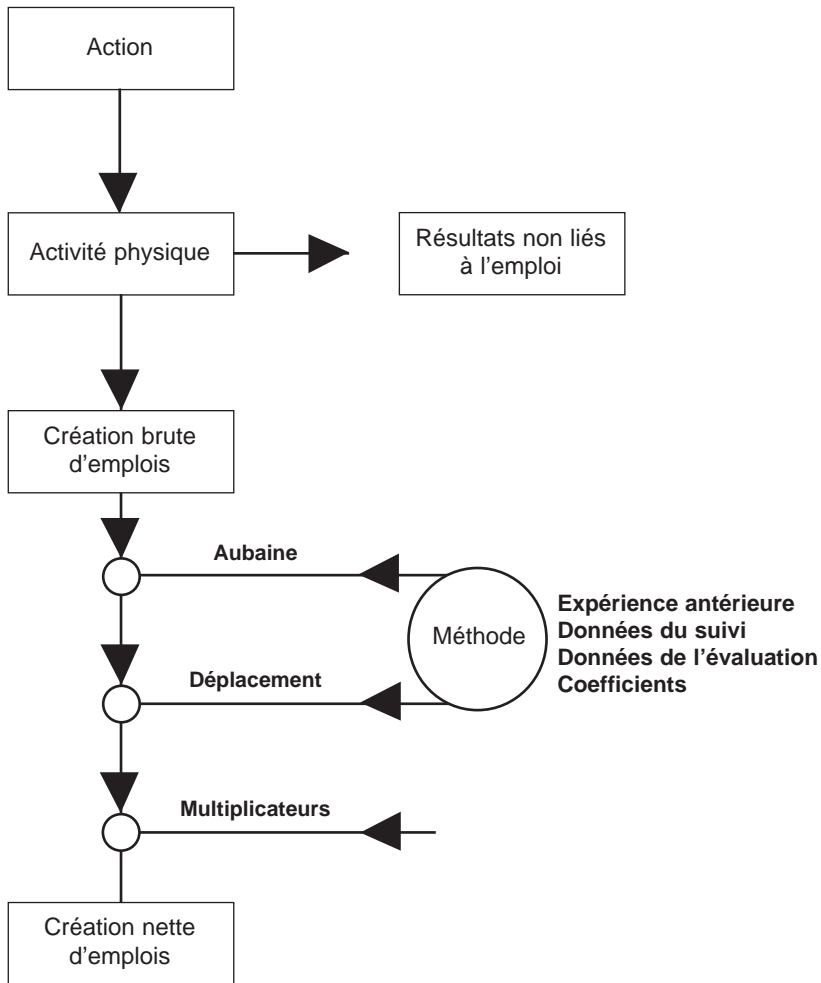
L'approche est schématisée par la liste de contrôle, le diagramme et l'exemple ci-dessous :

Liste de contrôle des effets sur l'emploi

Le tableau ci-dessous montre les étapes de l'évaluation des effets sur l'emploi. Les définitions des différents termes figurent en annexe.

Titre et description de l'action :			
Étape	Données requises	Observations	Nombre
Calcul de la création d'emplois temporaires	Emplois <u>nouveaux</u> créés par la <u>mise en oeuvre</u> de l'action (en hommes-années - EPT)	<i>Il s'agit des emplois de chantier ou d'experts affectés à la réalisation du projet - ce sont les effets sur l'emploi les plus visibles et les plus facilement mesurables</i>	
Calcul des résultats matériels	Entreprises aidées ; projets approuvés ; ha convertis	<i>Résultats directs, à rattacher à des apports financiers</i>	
Effets directs 1) Estimation des emplois durables créés directement (brut)	Emplois (ETP) résultant directement de l'action, qui subsistent après la fin du programme	<i>Personnel additionnel employé par des entreprises aidées (généralement à la suite de la création d'une entreprise ou de son développement) ou précédemment au chômage et travaillant désormais grâce à la formation</i>	
Effets directs 2) Estimation des emplois durables transformés ou maintenus (brut)	Emplois menacés par la pression économique mais bénéficiant d'une meilleure garantie grâce à l'intervention	<i>Il ne faut compter que les emplois qui sont directement menacés et seront garantis - et non l'effectif total de l'entreprise aidée</i>	
Création d'emplois brute indirecte	Estimation des emplois créés consécutivement à l'action, mais pas par des entreprises bénéficiant d'une aide directe	<i>Emplois dans des domaines bénéficiant de l'action, tels que l'activité touristique au voisinage d'une installation nouvelle</i>	
Aubaine	<u>Déduction</u> des emplois qui auraient été créés en toute hypothèse	<i>Certaines entreprises se seraient développées, certains stagiaires auraient trouvé des emplois même sans assistance</i>	
Déplacement et substitution	<u>Déduction</u> des emplois qui sont créés au détriment d'autres entreprises ou travailleurs	<i>Les emplois créés aux dépens d'autres emplois dans la zone ou catégorie cible devraient toujours être déduits. Si les emplois sont transférés à partir d'un domaine ou de catégories non prioritaires, la décision doit être prise au cas par cas</i>	

Diagramme



EXEMPLE		<i>Action : développement des PME</i>
Dépense totale	30,0 mécus	<i>Soit 10% de la dépense totale du programme</i>
FEDER	14,0 mécus	<i>Soit 10% de la dépense totale du programme, et 100% d'augmentation par rapport au programme précédent</i>
Résultats matériels	3 000 PME assistées	<i>Dans le précédent programme, 15 mécus étaient consacrés à cette mesure, et l'information de contrôle a confirmé que 1 500 PME avaient été assistées</i>
Effet brut sur l'emploi	1 500	<i>Les données de contrôle indiquent qu'en moyenne 0,5 emploi par PME a été transformé ou assisté à la suite des interventions précédentes</i>
Aubaine	-300	<i>Les données d'évaluation ont confirmé que 20% de l'aide aux PME étaient sans effet, c.à.d. qu'une entreprise aidée sur 5 aurait agi même en l'absence de soutien du FEDER</i>
Déplacement	-500	<i>Les données d'évaluation indiquent que 33% des effets de ce type d'aide sur l'emploi ne font que déplacer des emplois en provenance d'autres parties de la zone du programme</i>
Effet net sur l'emploi	700	

Note 1 : Tous les emplois sont des équivalents plein temps.

Note 2 : Il n'a pas été possible d'opérer la distinction entre les emplois maintenus et les emplois nouveaux.