



COMMISSION EUROPÉENNE

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA POLITIQUE RÉGIONALE

Développement thématique, évaluation, additionnalité et actions innovatrices

Évaluation et additionnalité

DOCUMENT DE TRAVAIL N° 6

**ÉVALUATION DES EFFETS DES INTERVENTIONS DES FONDS STRUCTURELS SUR
L'EMPLOI**

Janvier 2006

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction	3
1.1.	Objectif du présent document d'orientation	3
2.	Évaluation des effets des fonds structurels sur l'emploi	4
2.1.	Étape 1: fixation des objectifs et estimation des effets bruts sur l'emploi	4
	Étape 1.1: points de référence et objectifs	4
	Étape 1.2: cadre pour le suivi et les rapports	5
	Étape 1.3: études et autres recherches	6
	Étape 1.4: évaluation des effets bruts du programme sur l'emploi	7
2.2.	Étape 2: estimation des effets nets et des impacts régionaux	9
	Étape 2.1: additionnalité	9
	Étape 2.2: effets de déplacement et de substitution	10
	Étape 2.3: effets indirects/multiplicateurs	11
2.3.	Étape 3: évaluation générale et contribution aux priorités clés de l'UE	14
	Étape 3.1: questions clés d'évaluation	14
	Étape 3.2: contribution aux politiques et aux priorités de l'UE	19
	Annexe i Définitions clés et indicateurs de base	21
	Annexe ii Logique d'intervention des Fonds structurels et emplois	24
	Annexe iii Cycle de vie du projet et mesure des effets sur l'emploi	26
	Annexe iv Quelques exemples d'effets d'interventions sur l'emploi	28
	Annexe v Bibliographie	31

1. Introduction¹

Dans sa communication sur la révision de la stratégie de Lisbonne², la Commission propose, pour la prochaine génération des programmes de développement régional, du Fonds social européen et du Fonds de cohésion, de mettre en œuvre une approche plus stratégique pour tenter de cibler leur contenu sur la croissance et l'emploi. En outre, le règlement³ relatif à la prochaine période 2007-2013 prévoit que les interventions des Fonds structurels intègrent, au niveau national et régional, la priorité de la Communauté en faveur du développement durable en renforçant notamment l'emploi. L'évaluation des effets des interventions sur l'emploi gagne donc encore en importance, non seulement afin de mesurer l'impact des interventions des Fonds structurels, mais également pour évaluer leur contribution aux objectifs de la stratégie de Lisbonne. Une meilleure orientation de cette évaluation devrait aider les autorités de gestion à axer davantage ces futures interventions sur l'emploi.

Les États membres ont utilisé à des degrés variables le document d'orientation⁴ publié en 1997 lorsqu'ils ont évalué l'impact sur l'emploi des programmes 2000-2006. Il importe de réviser ces orientations afin que les États membres les utilisent davantage lors de la prochaine période de programmation.

Enfin, les interventions des Fonds structurels ont fait l'objet de nombreuses évaluations depuis 1997. Par conséquent, il serait également utile d'améliorer les orientations actuelles en tirant des leçons des bonnes pratiques acquises dans l'évaluation des effets sur l'emploi de la génération actuelle des programmes.

Objectif du présent document d'orientation

Ce document contient des orientations révisées afin d'évaluer les effets des Fonds structurels sur l'emploi. Il a pour but de fournir une orientation pratique et structurée par étapes afin de mesurer ces effets à l'aide d'une approche «ascendante». Ce genre d'approche destinée à évaluer les effets directs des Fonds structurels sur l'emploi implique d'utiliser des informations de suivi des projets (de préférence avec l'appui d'enquêtes et d'autres recherches).

La structure de ces orientations est résumée dans le tableau qui suit. Trois étapes clés sont proposées, à savoir la fixation d'objectifs et l'estimation des effets bruts sur l'emploi, la conversion des estimations brutes en effets nets et une évaluation générale. Ces étapes correspondent grosso modo aux étapes successives contenues dans le cycle de programmation des Fonds structurels.

¹ Ce document de travail repose sur une étude sur l'évaluation des effets sur l'emploi (réalisée en juin 2006 pour le compte de la DG REGIO par le Centre for Strategy & Evaluation Services), qui peut être consultée sur le site Inforegio. Le lecteur est invité à s'y reporter pour toute information complémentaire.

² COM (2005) 24. Communication au Conseil européen de printemps – Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi – Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne. 02.02.2005

³ Article 3, intitulé «Objectifs», du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999.

⁴ Direction générale de la politique régionale. Document méthodologique intitulé «Le décompte des emplois. Comment évaluer les effets des interventions des Fonds structurels sur l'emploi?»

Aperçu général – Les étapes clés de l'évaluation des effets des Fonds structurels sur l'emploi

Définitions communes et orientation méthodologique		
Étape 1	Étape 2	Étape 3
Fixation d'objectifs et estimation des effets bruts sur l'emploi	Estimation des effets nets et des impacts régionaux (évaluation au niveau du programme)	Évaluation générale et contribution aux priorités clés de l'UE (évaluation au niveau du programme)
<p>Étape 1.1: points de référence et objectifs</p> <p>Étape 1.2: cadre pour le suivi et les rapports</p> <p>Étape 1.3: études et autres recherches</p> <p>Étape 1.4: évaluation des effets bruts du programme sur l'emploi</p>	<p>Étape 2.1: additionnalité</p> <p>Étape 2.2: déplacement</p> <p>Étape 2.3: effets indirects/multiplicateurs</p>	<p>Étape 3.1: questions clés d'évaluation:</p> <ul style="list-style-type: none"> • pertinence, • efficacité, • efficience, • impacts, valeur ajoutée communautaire, • durabilité. <p>Étape 3.2: contribution aux politiques et aux priorités de l'UE</p>

Ce document s'accompagne de cinq annexes qui contiennent d'autres orientations relatives aux points suivants: définitions clés et indicateurs de base, logique d'intervention des fonds structurels et emplois, cycle de vie du projet et évaluation des effets sur l'emploi, exemples d'effets de certaines interventions spécifiques sur l'emploi et bibliographie.

2. Évaluation des effets des fonds structurels sur l'emploi

2.1. Étape 1: fixation des objectifs et estimation des effets bruts sur l'emploi

La première étape – fixation des objectifs et estimation des effets bruts sur l'emploi – représente le minimum à entreprendre par les responsables des programmes financés par les Fonds structurels.

Étape 1.1: points de référence et objectifs

Étape 1.1: points de référence et objectifs. Au début de la nouvelle période de programmation, il faut déterminer des points de référence ainsi que des objectifs et des prévisions pour les effets sur l'emploi qui devraient ou qui sont susceptibles de découler des futures interventions. Cette tâche doit faire l'objet d'une évaluation ex ante et doit prévoir les éléments suivants:

- l'établissement de la situation de **référence** dans une région en ce qui concerne les indicateurs de l'emploi, du chômage et les autres indicateurs liés au travail;
- sur la base de cette analyse, la fixation **d'objectifs** pour les interventions des Fonds structurels au cours de la durée de vie du programme;

- l'utilisation de données **coût/emploi** dérivées des périodes de programmation précédentes et des **critères de comparaison de l'UE** pour permettre de fixer des objectifs et de vérifier s'ils sont réalistes.

Au début d'une période de programmation, dans le cadre d'une évaluation ex ante, une **analyse de la situation de référence** doit être entreprise afin d'identifier des indicateurs clés liés à l'emploi. Les données de référence se rapportent à la valeur initiale par rapport à laquelle les indicateurs seront mesurés. Ces données incluent les taux/tendances en matière d'emploi, de chômage et de productivité ainsi que la répartition géographique et par sexe de l'emploi et du chômage.

Dans le premier exemple, l'analyse de la situation de référence devrait permettre de définir et de justifier les objectifs en matière d'emploi en **identifiant les besoins** et, si ceux-ci sont liés à des prévisions (par exemple un concept «dynamique» plutôt que statique), en donnant une indication de ce qui pourrait se produire sans l'intervention des Fonds structurels. La réalisation d'une **analyse inversée** (à l'aide de modèles macroéconomiques) constitue une tâche essentielle et nécessaire afin de prouver la valeur ajoutée communautaire.

Outre le fait qu'elle doit reposer sur une évaluation des besoins régionaux et de ceux des principaux groupes cibles, la fixation d'**objectifs** liés à l'emploi pour de nouveaux programmes devrait prendre appui sur les éléments concrets issus des précédentes périodes de programmation concernant le coût des différents types d'intervention par emploi moyen.

Mesure du rapport coût/efficacité: le coût par emploi créé

Le calcul du coût par emploi créé d'un programme financé par les Fonds structurels permet de mesurer dans les grandes lignes l'efficacité financière et de comparer les résultats susceptibles de découler des différentes interventions. Il existe plusieurs façons de calculer le coût par emploi créé:

- *sur la base d'une estimation des effets bruts ou nets sur l'emploi;*
- *en prenant en considération toutes les dépenses et, le cas échéant, le seul élément des Fonds structurels.*

Les points de repère relatifs au coût par emploi créé doivent être utilisés avec prudence. En effet, les interventions ne sont jamais exactement identiques, pas plus que leur contexte. Par exemple, une région qui connaît un taux élevé de faillite des PME nécessitera davantage d'investissements destinés à créer des emplois permanents via des mesures d'aide aux entreprises qu'une région où le taux de survie des PME est élevé.

Il faut aussi être prudent avec les repères relatifs au coût par emploi créé qui remontent à des périodes antérieures, parce que les circonstances peuvent changer. Ils pourraient ne plus être pertinents dans une région dont la conjoncture économique a changé.

Idéalement, les données de référence devraient être révisées à un stade ultérieur de la période de programmation: en raison des **retards dans la disponibilité des statistiques** relatives à certains indicateurs, ces informations peuvent s'avérer obsolètes depuis plusieurs années lorsqu'un programme est en cours d'élaboration. Dans ce cas, une analyse actualisée (par exemple, dans le cadre d'activités d'évaluation éventuelles) pourrait montrer que les objectifs initiaux liés à l'emploi devraient être révisés afin de refléter un aperçu plus précis et actualisé de la situation qui prévalait au moment où ils ont été fixés, ce qui pourrait naturellement avoir des répercussions sur leur pertinence ou, à l'inverse, leur manque de pertinence.

Étape 1.2: cadre pour le suivi et les rapports

Étape 1.2: cadre pour le suivi et les rapports. Pendant la période de mise en œuvre d'un programme, les informations relatives aux résultats bruts produits par les projets en termes d'emploi fassent l'objet d'un suivi systématique. Les étapes clés sont:

- la fourniture de **définitions et d'orientations** claires ainsi que d'un modèle commun que les bénéficiaires et les organes intermédiaires pourront utiliser pour collecter et déclarer les données sur l'emploi;
- le développement des **systèmes de suivi** nécessaires au niveau du programme pour permettre le stockage et l'analyse des données relatives à l'emploi;
- la réalisation périodique d'une **agrégation des données sur l'emploi** au niveau du programme afin de pouvoir suivre les progrès par rapport aux objectifs fixés.

Au cours de la période de programmation des Fonds structurels 2007-2013, les autorités nationales et régionales ne devront fournir à la Commission que les informations de suivi de nature prioritaire («axe prioritaire»). Les tâches susmentionnées relatives aux systèmes de suivi et de rapport relèvent donc de la responsabilité exclusive de ces autorités et doivent refléter leurs besoins⁵.

Pour ce qui est du premier point, les bénéficiaires directs des Fonds structurels (appelés ci-après «bénéficiaires») et les organes intermédiaires doivent recevoir des **orientations communes quant aux définitions⁶ et aux procédures** afin que les informations qui proviennent de sources différentes puissent être combinées de façon cohérente. Toutefois, une certaine dose de flexibilité est nécessaire au niveau de la communication des résultats du projet dans le domaine de l'emploi. C'est notamment le cas lorsque les bénéficiaires disposent de plusieurs sources de financement et doivent donc rendre compte à ces différents bailleurs de fonds: il faut éviter que les données sur l'emploi ne doivent être reproduites dans divers formats, à différents moments et pour plusieurs autorités différentes.

Au niveau du programme, les données sur l'emploi générées par des systèmes de suivi du projet devraient être rassemblées, analysées et agrégées périodiquement, et comparées aux objectifs afin de pouvoir mesurer l'efficacité du programme et, si nécessaire, de prendre des mesures correctives. Les Fonds structurels ont soutenu le développement de systèmes de suivi dans tous les États membres au travers d'une assistance technique. Ces systèmes ont besoin d'être améliorés de manière à ce que les effets sur l'emploi puissent être davantage attestés.

Étapes clés – Suivi des effets sur l'emploi

- **Prévision:** *au stade de la candidature, les bénéficiaires doivent pouvoir prévoir les résultats escomptés de leur projet sur l'emploi.*
- **Mise à jour:** *à certains moments du cycle de vie du projet, les bénéficiaires doivent fournir une mise à jour des résultats réels escomptés sur l'emploi. Les systèmes de suivi doivent être conçus de manière à être suffisamment souples pour permettre des révisions des prévisions.*
- **Comparaison avec les objectifs:** *les données de suivi mises à jour doivent être vérifiées et comparées périodiquement par rapport aux objectifs fixés.*
- **Contrôles de qualité:** *des contrôles doivent être réalisés de temps à autre afin de vérifier la précision des informations sur les résultats des projets, par exemple pour éviter qu'elles ne soient comptabilisées deux ou trois fois.*

Étape 1.3: études et autres recherches

⁵ Par exemple, en 2005, les autorités françaises ont pris l'initiative de réaliser une recherche spécifique sur les effets sur l'emploi au niveau national afin de compléter la mise à jour obligatoire de l'évaluation à mi-parcours des programmes financés par les Fonds structurels.

⁶ Voir l'annexe I concernant les définitions communes.

Étape 1.3: études et autres recherches. Outre le suivi ordinaire, des études et d'autres recherches doivent être réalisés afin d'étudier plus en profondeur les effets des Fonds structurels sur l'emploi. À cet égard, les priorités consistent à:

- examiner plus en détail l'étendue, la nature, la qualité et la durée des effets des Fonds structurels sur l'emploi;
- contribuer au développement/au perfectionnement des paramètres nécessaires à l'estimation des effets nets sur l'emploi;
- étudier les effets sur l'emploi engendrés par des interventions des Fonds structurels lorsque leur quantification est difficile autrement;
- vérifier l'exactitude des estimations relatives à l'emploi basées sur les données de suivi.

Le **calendrier des activités de recherche** est important. Idéalement, les recherches visant à étudier plus en profondeur les effets des Fonds structurels sur l'emploi doivent être entreprises régulièrement tout au long de la période de programmation. Par le passé, elles étaient uniquement entreprises, dans la plupart des cas, dans le cadre des évaluations intermédiaires et/ou ex post. L'expérience montre qu'il est parfois difficile, à ce moment, d'obtenir des informations de bonne qualité.

Dans de nombreux cas, **les consultants se verront octroyer la responsabilité d'exécuter les études et les autres travaux de recherches**. Toutefois, il serait judicieux d'encourager les bénéficiaires à réaliser également ces travaux dans le cadre de l'autoévaluation de leurs activités. À cet effet, les contrats conclus avec eux devraient idéalement prévoir des moyens financiers adéquats pour réaliser ces recherches et prévoir aussi suffisamment de temps à cet effet. Ce ne sera cependant pas toujours possible.

Bien que la priorité ira probablement aux programmes financés par les Fonds structurels, les recherches portant sur des systèmes strictement financés au niveau national pourront également être utiles (par exemple en contribuant à développer des paramètres permettant d'estimer les effets nets sur l'emploi).

Exemples de recherches approfondies

- *Dans une région allemande relevant de l'objectif 1, les PME ont fait l'objet de sondages afin d'étudier la **durabilité des emplois créés** grâce à l'aide des Fonds structurels. Ces sondages ont montré que certains nouveaux emplois (seulement 2 % du total) déclarés précédemment n'existaient plus.*
- *L'office national des audits du Royaume-Uni a effectué une analyse afin d'évaluer les subventions régionales nationales et d'identifier les paramètres utilisés pour estimer les emplois nets: **additionnalité** (45 à 48 %), **déplacement** (24 à 33 %) et **effets indirects** (1,18 à 1,29). Cette analyse a montré que les projets créant des emplois affichaient une additionnalité supérieure à ceux préservant des emplois existants.*
- *Dans la région italienne de l'Émilie-Romagne, relevant de l'objectif 2, un panel de demandeurs d'emploi a été interrogé sur une période de 12 mois pour connaître l'évolution de leur carrière après leur formation financée par le FSE et pour mesurer l'impact de ce Fonds sur **l'employabilité**, en particulier sur le nombre de demandeurs d'emploi qui ont trouvé un travail (selon les estimations, 50 % d'entre eux ont trouvé un travail).*

Étape 1.4: évaluation des effets bruts du programme sur l'emploi

Étape 1.4: évaluation des effets bruts du programme sur l'emploi. Vers le milieu et la fin du programme, il importe de procéder à une estimation de l'étendue et de la qualité des effets sur l'emploi effectivement atteints. Cela doit impliquer:

- l'analyse des données de suivi afin d'estimer le nombre et la qualité des emplois créés, des emplois maintenus, etc. et de fournir une analyse (le cas échéant) par sexe, âge, taille/secteur de l'entreprise, ainsi que par d'autres variables clés, par exemple la région, le nombre et le type d'emplois "verts";
- l'agrégat des divers types d'effets bruts sur l'emploi, la priorité étant d'abord accordée au programme et après au niveau du CRSN;
- la comparaison des effets réels sur l'emploi avec les objectifs initiaux afin que l'efficacité du programme puisse être évaluée.

Dans le cas du **FEDER**, l'accent devrait être mis – comme cela a été suggéré précédemment – sur la quantification des équivalents temps plein⁷ qui sont créés directement par les interventions des Fonds structurels. Il est suggéré de ne pas essayer de quantifier les «emplois maintenus», sauf dans le cas de projets importants «d'investissements productifs» et/ou à moins que la sauvegarde de l'emploi ne constitue un objectif clé du programme et qu'une estimation fiable puisse être réalisée.

En ce qui concerne les interventions soutenues par le **FSE**, il importe de procéder à des estimations pour quantifier le nombre de personnes qui ont obtenu des résultats positifs (obtention d'un emploi) grâce aux interventions quelque temps après leur mise en œuvre (en général 6 mois) ainsi que le nombre de personnes dont les qualifications se sont améliorées à la suite d'interventions destinées à renforcer la qualité des emplois qu'elles occupent. Ces estimations devraient idéalement être ventilées par statut professionnel sur le marché de l'emploi, par niveau d'étude, par sexe et par âge.

Parallèlement à la quantification des effets des Fonds structurels sur l'emploi, il faut procéder à une évaluation de la **qualité des emplois**. Ce n'est pas chose aisée parce que la qualité est une notion pluridimensionnelle qui est fonction d'un certain nombre de facteurs qui interagissent entre eux. C'est l'équilibre entre ces facteurs – et le poids relatif de chacun d'eux dans une situation donnée – qui détermine le degré de qualité. En 2001, le Conseil⁸ a accepté d'évaluer les avancées réalisées à l'aide d'une série d'indicateurs de la qualité basés sur les dix dimensions de la qualité au travail identifiées par la Commission⁹. Dans la mesure où ces indicateurs sont, d'une part, utiles pour mesurer les effets des Fonds structurels sur l'emploi et, d'autre part, sont cohérents avec une approche ascendante, il devrait être possible d'avoir une idée générale de l'impact des Fonds à l'aide de ces indicateurs. Par exemple, certains indicateurs sur la dimension de "qualité de genre" pourraient être utilisés. Au contraire, l'évaluation de la qualité des emplois du point de vue du niveau de la rémunération et/ou des qualifications et des compétences, nécessite de nombreuses données et risque de ne pas pouvoir s'appliquer à grande échelle, bien que cela dépende de la sophistication des systèmes de suivi. Outre la disponibilité ou non des données du système de suivi, une estimation des effets bruts sur l'emploi peut être réalisée au moyen de la conversion des emplois en valeur ajoutée brute¹⁰ par le biais, si disponibles, des données officielles sur les salaires moyens ventilées par secteur, sexe, expériences et qualifications.

Si des systèmes appropriés de suivi des programmes existent (voir l'étape 1.2), la collecte, l'analyse et **l'agrégation des données relatives aux effets des Fonds structurels sur**

⁷ Voir l'annexe I concernant les paramètres de conversion de l'emploi temporaire en emplois par année et de l'emploi à temps partiel en équivalents temps plein (ETP).

⁸ Conclusions du conseil sur le rapport du comité de l'emploi sur les indicateurs de qualité au travail. *Adoptées le 3 décembre.*

⁹ Communication de la Commission: "Politiques sociales et de l'emploi : un cadre pour investir dans la qualité". COM (2001) 313 final

¹⁰ Cette conversion est aussi nécessaire pour faire l'estimation des multiplicateurs de recettes (voir ci-dessous à l'Etape 2.3).

l'emploi devraient s'avérer relativement simples. L'agrégation impliquera un processus «ascendant», qui commencera par l'agrégation des données du projet obtenues lors de l'évaluation et qui analysera ensuite les priorités afin de fournir une estimation globale des effets du programme sur l'emploi. Ce travail doit être réalisé à mi-parcours de la mise en œuvre d'un programme, dans le cadre d'une éventuelle évaluation continue, ainsi que vers la fin du programme (clôture du programme et évaluation ex post). En outre, il importe clairement de comparer les effets réels sur l'emploi qui peuvent être attribués à un programme des Fonds structurels avec les objectifs initiaux, de manière à évaluer son efficacité.

Il faut reconnaître que **certains effets des Fonds structurels sur l'emploi se feront sentir avec un peu de retard** et pourraient ne pas apparaître totalement pendant la période de programmation elle-même. Les raisons peuvent en être un démarrage relativement tardif des projets et/ou la nature des interventions elles-mêmes. Dans ces circonstances, il existe deux possibilités: premièrement, il est possible de prévoir les effets éventuels sur l'emploi en se basant sur les objectifs des projets et sur les progrès déjà réalisés; deuxièmement, il est possible de demander aux bénéficiaires de continuer à fournir des données de suivi au-delà de la période de soutien des Fonds structurels.

Cette dernière possibilité est préférable, mais plus difficile à réaliser dans la mesure où les bénéficiaires ne sont pas obligés (sauf dispositions écrites contenues dans les conventions de subvention) de fournir des données à un rythme régulier après la fin du financement. Une autre solution serait de procéder à des études de suivi axées sur des projets dont l'assistance des Fonds structurels est arrivée à son terme. Dans le cas du FSE, il est assez courant de suivre ce que deviennent les bénéficiaires (par exemple les jeunes qui ont terminé leur formation).

2.2. Étape 2: estimation des effets nets et des impacts régionaux

Une évaluation des effets des Fonds structurels sur l'emploi entreprise sur une base brute uniquement peut s'avérer trompeuse sur le plan de l'importance des impacts. Il est donc nécessaire d'estimer les effets nets et les impacts régionaux. La seconde étape, mise en œuvre au niveau du programme, consiste à adapter les estimations brutes relatives à l'emploi afin de prendre en considération les effets de l'additionnalité, du déplacement et les effets indirects. Cette étape nécessitera probablement l'intervention d'experts extérieurs et ne sera généralement entreprise qu'à la fin du programme ou après celui-ci. La formule destinée à estimer les effets nets est la suivante:

Emplois nets = emplois bruts x (1 - inertie) x (1 - déplacement et substitution) x (1 + effet multiplicateur des fournisseurs + effet multiplicateur des recettes)

Étape 2.1: additionnalité

Étape 2.1: additionnalité¹¹. Une évaluation doit être entreprise afin de déterminer dans quelle mesure les effets sur l'emploi peuvent être attribués uniquement à l'intervention des Fonds structurels. Les possibilités sont:

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• l'additionnalité absolue: une situation dans laquelle aucun des effets sur l'emploi n'aurait été possible sans l'intervention des Fonds structurels;• l'additionnalité partielle: sans l'intervention des Fonds structurels, les projets auraient abouti, mais les effets sur l'emploi auraient été moindres ou seraient apparus plus tard;• l'additionnalité nulle («inertie»): lorsque tous les effets sur l'emploi associés aux interventions des Fonds structurels seraient apparus quoi qu'il en soit parce que les projets auraient pu aboutir sans l'aide d'autres sources. |
|---|

¹¹ Le concept d'additionnalité utilisé dans le présent document est différent du concept d'additionnalité utilisé à l'article 15 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil, lequel dispose naturellement que «la contribution des Fonds structurels ne se substitue pas aux dépenses structurelles publiques ou assimilables d'un État membre».

L'évaluation de l'additionnalité implique l'établissement d'une relation de cause à effet entre les interventions des Fonds structurels, les projets et les effets sur l'emploi («attribution»). La **principale question** à se poser est: *que serait devenu le projet sans l'assistance des Fonds structurels?* Vu qu'il s'agit d'une question hypothétique, l'additionnalité est difficile à évaluer.

Elle peut l'être grâce à **des enquêtes réalisées parmi les bénéficiaires**, à qui il faut demander ce qui se serait passé s'ils n'avaient pas bénéficié de l'assistance. Les enquêtes sont la méthode la plus courante, mais elle présente le risque de fournir des réponses qui ne sont pas objectives.

Une autre méthode, qui est considérée en général comme celle qui produit les meilleurs résultats, consiste à établir des comparaisons entre les groupes assistés et non assistés (l'approche dite «quasi expérimentale») afin de déterminer les avancées qu'apporte l'intervention des Fonds structurels aux bénéficiaires. Elle présente l'avantage de réduire au minimum le risque de parti pris dans les réponses des bénéficiaires, mais est une option méthodologique plus complexe et potentiellement plus coûteuse.

Une autre possibilité consiste à examiner ce qu'il est advenu des **demandes** pour obtenir l'aide des Fonds structurels qui ont été **rejetées**: si les projets concernés ont néanmoins été mis à exécution, on peut en déduire une additionnalité relativement faible (en supposant que les projets rejetés étaient semblables à ceux qui ont été acceptés). Les méthodes empiriques peuvent être remplacées par l'analyse des résultats de **travaux de recherche existants**. D'autres orientations relatives aux méthodes les plus appropriées sont disponibles dans l'étude complète.

Les évaluations de l'additionnalité peuvent varier considérablement en fonction du type d'intervention des Fonds structurels. Par exemple, les subventions octroyées aux créateurs d'entreprises enregistrent en général un haut degré d'additionnalité parce que les autres sources d'assistance sont rares et parce que le financement est un élément clé de la création d'une entreprise. Toutefois, le même type d'aide fourni à une PME existante pourrait s'avérer nettement moins cruciale dans la mesure où elle subit l'influence de nombreux autres éléments. De même, l'additionnalité des interventions créatrices d'emplois est généralement plus élevée que celle des aides destinées au maintien de l'emploi. On trouvera plusieurs grands paramètres à la fin de ce chapitre.

Étape 2.2: effets de déplacement et de substitution

Effets de déplacements: effets obtenus dans un domaine éligible au détriment d'un autre. Il faut également déterminer dans quelle mesure les effets positifs sur l'emploi qui peuvent être attribués aux interventions des Fonds structurels sont contrebalancés par des effets négatifs affectés par le déplacement.

Effets de substitution: effet obtenu en faveur d'un bénéficiaire direct, mais au détriment d'une personne ou d'une organisation qui ne peut prétendre à l'intervention.

Plusieurs réflexions s'imposent à cet égard:

- un déplacement est possible entre des groupes cibles du FEDER et des organisations ou des projets non assistés;
- dans le cas du FSE, les interventions peuvent produire à la fois des effets de déplacement et de substitution;
- sur le plan régional ou «spatial», un déplacement entre des domaines éligibles et non éligibles est également possible, mais est moins utile dans la nouvelle période de programmation puisqu'il n'y aura bientôt plus d'approche fondée sur le zonage.

Un déplacement se produit lorsque la totalité ou une partie des emplois dans un secteur ou domaine cible ont été créés de toute façon, sans aide, mais pas par les instances assistées. La substitution s'opère catégoriquement lorsqu'une instance assistée remplace une activité par une autre similaire (par exemple, recrutement d'une personne sans emploi tandis qu'un autre salarié perd son emploi).

Dans le cadre du **FEDER**, un déplacement peut par exemple se produire lorsque des PME bénéficient d'une aide qui leur permet d'accroître leur efficacité au détriment de leurs concurrents. Autre exemple: un investissement dans une entreprise qui conduit à la diminution des taux d'emploi ailleurs dans le secteur. Les critères d'évaluation des projets peuvent atténuer les risques de déplacement en garantissant que l'aide est utilisée pour soutenir des entreprises ou des projets sous-représentés dans la région, de sorte qu'elle ne risque pas de provoquer de déplacement.

Les effets de déplacement de ce type sont difficiles à mesurer. Sur le plan méthodologique, la première possibilité consiste à entreprendre des recherches, par exemple en vue de déterminer dans quelle mesure les PME qui bénéficient d'une aide du FEDER sont en concurrence directe avec d'autres entreprises du secteur. Toutefois, bien que les recherches visant à étudier les effets de déplacement puissent faire partie d'une approche plus large (voir l'étape 1.3), il est peu probable qu'elles se justifient comme projet de recherche à part entière. Par conséquent, la deuxième possibilité consiste à se baser sur des **paramètres standards pour le déplacement et la substitution** en se fondant sur des recherches existantes. Cette approche est recommandée.

Dans le cas du FSE, la formation de travailleurs dans une entreprise peut «déplacer» des travailleurs dans une autre si cette formation améliore leur efficacité au détriment d'un concurrent. Les interventions du FSE en faveur des personnes sans travail peuvent produire des effets de substitution si les chômeurs décrochent un emploi au détriment de ceux qui travaillent déjà ou d'autres chômeurs qui ne reçoivent pas d'aide. À l'instar des effets de déplacement du FEDER, ces effets sont également difficiles à mesurer, de sorte que les évaluations pourraient nécessiter le recours aux paramètres issus de recherches existantes. **Habituellement, les déplacements sont de l'ordre de 10 à 30 %.**

Le déplacement peut avoir un effet positif. Par exemple, en promouvant la capacité d'adaptation et la mobilité professionnelle, les Fonds structurels peuvent soutenir une restructuration économique en facilitant le passage de secteurs non compétitifs à d'autres plus compétitifs et à potentiel de croissance à long terme supérieur. La quantification des effets du déplacement (négatifs ou positifs) devrait rendre compte de ces différents types d'effets.

Étape 2.3: effets indirects/multiplicateurs

Étape 2.3: effets indirects/multiplicateurs. Afin d'estimer totalement les effets nets, il est nécessaire d'évaluer dans quelle mesure les effets sur l'emploi (additionnel, sans déplacement) qui sont directement attribuables à des interventions des Fonds structurels produisent d'autres effets indirects. Ces derniers découlent de la combinaison des éléments suivants:

- **les multiplicateurs de recettes:** lorsque la création d'emplois génère des recettes supplémentaires qui sont injectées dans l'économie locale, cela stimule la demande de biens et de services, qui favorisent à son tour la création de nouveaux emplois;
- **les effets sur les fournisseurs:** lorsqu'une entreprise ou un projet qui bénéficie d'une assistance augmente le nombre de commandes de biens et de services locaux, cela conduit à la création d'emplois et de richesses;
- **les autres effets indirects sur l'emploi:** ils découlent, par exemple, de progrès qui renforcent l'attrait d'un secteur sur les entreprises: création d'emplois "verts".

Les effets indirects peuvent être définis comme des «effets qui se déploient dans toute l'économie, la société ou l'environnement, au-delà des bénéficiaires directs de l'intervention publique»¹² (par exemple, le nombre et le type d'emplois "verts" créés. La façon dont les dépenses supplémentaires découlant des activités financées par les Fonds structurels influent

¹² Voir le document «Evaluating Socio Economic Development» sur le site Inforegio à l'adresse www.evaled.info/frame_glossary.asp.

sur l'économie locale est complexe. On ne peut que les évaluer approximativement dans le contexte d'une approche «ascendante» (l'autre solution consiste à utiliser des techniques de modélisation économétriques).

Les multiplicateurs de recettes: dans le cas des multiplicateurs de recettes, une approche «ascendante» consiste à estimer le nombre d'emplois supplémentaires nets qui ne créent pas de déplacement, la rémunération moyenne et les recettes disponibles ainsi que le total des dépenses locales nécessaires à la création indirecte de nouveaux emplois.

En adoptant l'approche proposée précédemment (étape 1.4) pour l'évaluation des effets bruts sur l'emploi au moyen d'une analyse sectorielle des effets des Fonds structurels sur l'emploi, en l'associant aux statistiques officielles sur les salaires et en émettant des hypothèses quant aux recettes disponibles, il est possible d'obtenir une approximation «ascendante» des effets sur les recettes. Plus le secteur est défini largement (à condition qu'il reste de petite taille par rapport à l'ensemble de l'économie nationale), plus ce multiplicateur de recettes sera élevé. Pour la plupart des activités, les effets multiplicateurs locaux sont en général restreints: les estimations tournent généralement autour de 1,1. **Les multiplicateurs régionaux peuvent être plus élevés et se situer entre 1,2 et 1,5.**

Les effets sur les fournisseurs: l'évaluation de ces effets est encore plus complexe du point de vue méthodologique, et les informations nécessaires sont moins aisément disponibles. Dans ce cas, une approche «ascendante» implique de connaître approximativement la valeur des commandes de biens et de services faites par les entreprises ou les projets assistés auprès de fournisseurs locaux, le caractère additionnel de ces commandes, et les effets indirects sur l'emploi qui sont susceptibles de découler de l'augmentation du chiffre d'affaires des fournisseurs. Le contenu local de ces commandes peut être supérieur à la proportion des achats effectués auprès de fournisseurs locaux, mais se chiffrent rarement à plus de 5 à 10%. **Les estimations relatives aux effets multiplicateurs sur les fournisseurs, sur le plan de l'emploi sur le marché du travail local, varient de 1,05 à 1,11.**

L'ampleur des effets sur les fournisseurs est déterminée par plusieurs éléments: la structure industrielle d'une région peut par exemple impliquer que des services et des biens relativement spécialisés peuvent uniquement être acquis auprès de sources extérieures. La petite taille de la région peut aussi accroître la probabilité de «pertes» interrégionales. Ces considérations s'appliquent en particulier aux effets sur les fournisseurs et aux achats de marchandises (les services, par exemple la main-d'œuvre pour un projet de construction, sont plus susceptibles d'être commandés localement). Des pertes peuvent également se produire avec les effets liés aux recettes si, par exemple, la création directe d'emplois profite à des personnes qui font la navette pour venir de l'extérieur de la région et dépensent leurs revenus disponibles ailleurs. À l'instar du déplacement, les effets indirects sont difficiles à étudier, et il est donc préférable de se baser sur les paramètres standards issus des recherches existantes.

Les autres effets indirects: il pourrait exister d'autres effets indirects sur l'emploi moins faciles à quantifier. Par exemple, la création d'infrastructures économiques de prestige (locaux, salles de conférence, etc.) bénéficiera directement aux utilisateurs, mais pourrait également attirer d'autres entreprises dans la région. De même, le renforcement des capacités financé par le FSE parallèlement à l'assistance aux parties directement intéressées devrait bénéficier aux groupes de volontaires, aux communautés locales, etc. qui peuvent, à leur tour, générer des effets indirects sur l'emploi (par exemple, en contribuant à la réinsertion des mères de famille sur le marché de l'emploi).

Plusieurs éléments peuvent avoir une incidence sur l'étendue des adaptations brutes et nettes nécessaires. Par conséquent, le degré d'additionnalité au niveau des projets sera fortement influencé par le niveau des **taux de cofinancement** des Fonds structurels: lorsque ces taux sont bas, il est plus difficile de déterminer si les projets auraient pu aboutir sans l'aide. De même, la **nature des bénéficiaires** est importante: lorsque les actions sont conçues pour protéger les emplois dans des entreprises de secteurs en déclin, le déplacement pourrait être relativement élevé. Inversement, lorsque l'accent est placé sur la promotion des PME dans des secteurs en pleine croissance, l'additionnalité est susceptible d'être élevée, surtout si l'aide est destinée à des «jeunes pousses» plutôt qu'à des PME existantes, et le risque de déplacer des emplois dans des entreprises non assistées – du moins dans la même région – aura tendance à être faible.

Exemples – Estimations des effets nets sur l'emploi

- L'évaluation ex post **des programmes de l'objectif 2** 1994-99 a conclu que les 1,2 million d'emplois bruts créés se sont traduits par 770 000 emplois nets. Les paramètres nécessaires à la conversion ont été tirés d'une série d'études de cas [(additionnalité (75 %), déplacement (10 %) et effets indirects (20 %)]. Les «emplois maintenus» ont été adaptés à l'additionnalité (50 %), au déplacement (30 %) et aux effets indirects (10 %).
- Dans l'évaluation du **programme de l'objectif 1** dans le Merseyside (Royaume-Uni), les paramètres utilisés [(inertie (35 %), déplacement (35 %), multiplicateur d'effets indirects (1,25)] ont permis la conversion de près de 29 082 emplois en 15 400 emplois nets. Ces paramètres ont été mesurés sur la base d'entretiens avec les bénéficiaires.
- Un récent rapport de l'OCDE qui contient une analyse détaillée des facteurs qui contribuent à l'estimation des effets nets sur l'emploi découlant des **PAMT** conclut que les effets d'inertie et de substitution peuvent être substantiels (70 à 90 % du total brut des emplois).

Les études existantes permettent de classer les effets d'additionnalité, les effets de déplacement et les effets indirects dans plusieurs catégories. Le tableau suivant résume ces paramètres.

Paramètres indicatifs destinés à estimer les effets nets sur l'emploi

Effets sur l'emploi	Additionnalité	Déplacement	Effets indirects
Emplois créés	Élevée (70-80 %)	Faible (10-15 %)	Élevés (1:1,5+)
Emplois maintenus	Faible (220 %)	Élevé (60-70 %)	Faibles (1:1 ou moins)
Formation	Élevée (50-60 %)	Moyen (40-50 %)	Moyens (1:1,1 à 1,5)

Exemple – Estimation des effets nets sur l'emploi

Apports financiers	10 millions d'euros
Rendement	100 PME bénéficient d'une assistance
Résultats	500 emplois bruts sont créés, dont 400 emplois permanents et 100 emplois temporaires (en supposant que la durée de chaque emploi temporaire est de six mois) = 450 emplois ETP bruts créés
Coût par emploi brut	20 000 euros par emploi brut (10 millions d'euros divisé par 500 emplois bruts)
Impacts	
Additionnalité	50 % des PME n'auraient pas pu mener leurs projets à bien sans l'aide des Fonds structurels. Emplois additionnels nets = 225 (450 x 50 %).
Déplacement	20 % des emplois additionnels nets créés par les PME déplacent des emplois dans des entreprises non assistées. Emplois additionnels nets ne provoquant pas de déplacement = 180 [(225) - (225 x 20 %)]

<i>Effets indirects</i>	Un multiplicateur des recettes de 1,3 signifie qu'en plus des 180 emplois additionnels directement créés et ne suscitant pas de déplacement, 54 autres emplois ($0,3 \times 180 = 54$) sont créés indirectement. Les effets sur les fournisseurs, d'une valeur de 1,1, génèrent d'autres effets indirects équivalents à 18 emplois ($0,1 \times 180 = 18$).
<i>Emplois nets créés</i>	252 emplois nets (225 emplois additionnels net - 45 déplacements = $(54 + 18)$ emplois indirects)
<i>Coût net par emploi</i>	36 680 euros (10 millions d'euros divisés par 252 emplois nets)

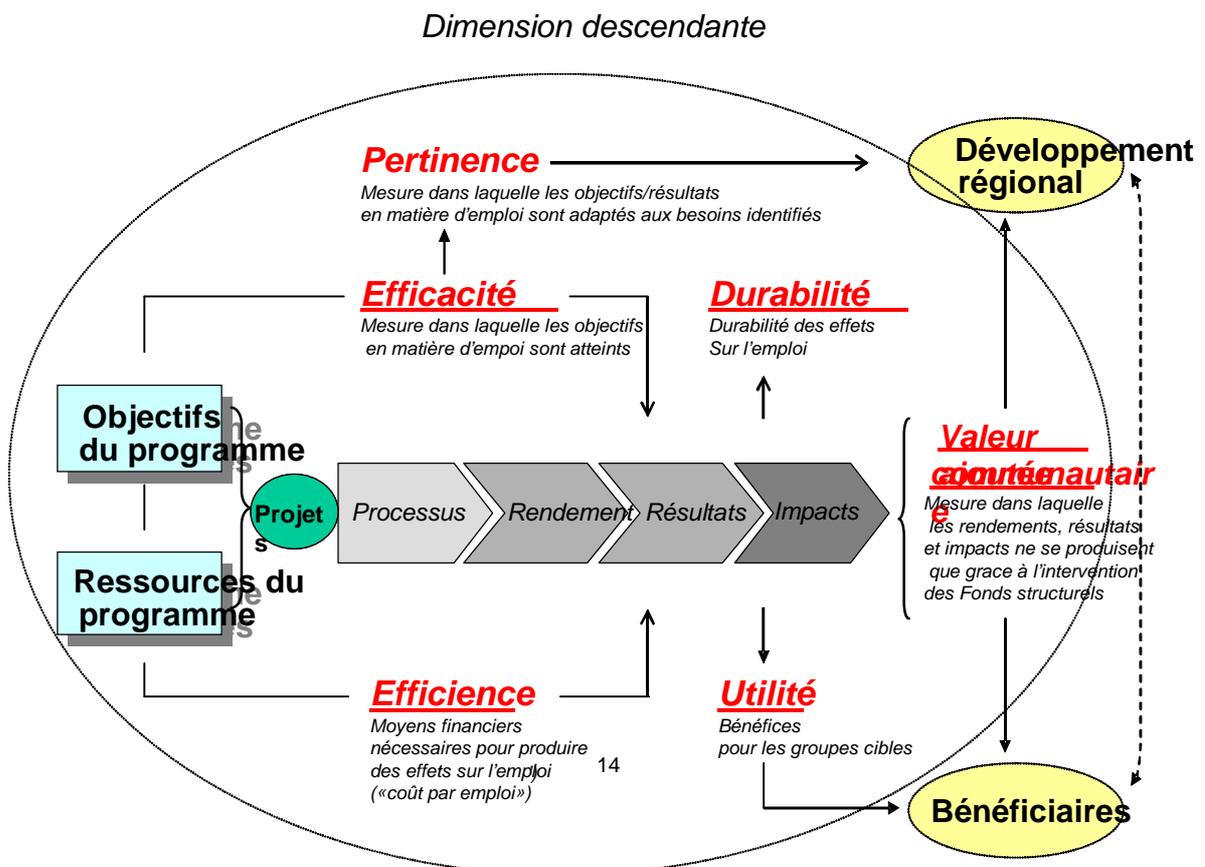
2.3. Étape 3: évaluation générale et contribution aux priorités clés de l'UE

La phase finale, à mettre en œuvre au niveau du programme dans le cadre des évaluations ex post, doit consister en une évaluation d'aspects plus généraux portant sur les effets des Fonds structurels sur l'emploi.

Il s'agit des grands thèmes de l'évaluation qui s'appliquent aux effets des Fonds structurels sur l'emploi, de la manière dont les effets sur l'emploi contribuent au marché du travail et au développement régional, et la contribution des interventions des Fonds structurels aux politiques clés de l'UE en matière d'emploi et des enjeux connexes, en particulier en ce qui concerne la stratégie de Lisbonne, la stratégie de développement durable et l'élargissement.

Étape 3.1: questions clés d'évaluation

3.1: questions clés d'évaluation. Au cours de la période de programmation et lors de la phase ex post, l'évaluation générale des effets des Fonds structurels sur l'emploi doit porter sur plusieurs thèmes clés. Le diagramme ci-dessous résume la portée de cette évaluation.



Étape 3.1.1: pertinence, c'est-à-dire la mesure dans laquelle les interventions des Fonds structurels dans le domaine de l'emploi bénéficient ou sont susceptibles de bénéficier aux régions ou aux groupes cibles et de répondre à leurs besoins («utilité»).

Les étapes 1.1 et 1.4 des orientations, en particulier la comparaison entre les besoins régionaux et les effets réels des Fonds structurels sur l'emploi, devraient constituer une bonne base d'évaluation de la pertinence.

Cela suppose toutefois que l'analyse des résultats du programme porte non seulement sur le nombre d'emplois créés, mais aussi sur la nature des bénéficiaires. Comme on l'a vu, une définition sectorielle des effets sur l'emploi, en particulier des «emplois créés» (classification des personnes bénéficiant d'une aide du FSE par statut professionnel et par niveau d'étude), est importante à cet égard. La **question clé** ici est de savoir dans quelle mesure les interventions des Fonds structurels génèrent des effets sur l'emploi dans des secteurs (et/ou des catégories professionnelles) qui sont importants pour les **besoins en développement de la région ou du groupe cible** qui ont été identifiés dans l'évaluation de la situation de référence et dans les objectifs du programme.

Les autres facteurs à prendre en considération pour évaluer la pertinence des objectifs et des effets des Fonds structurels sur l'emploi sont les objectifs de la Communauté relatifs à la promotion de **l'égalité entre hommes et femmes**, la réponse aux besoins des **catégories défavorisées** (jeunes, chômeurs de longue durée, minorités ethniques, etc.), l'amélioration des perspectives d'emploi dans des régions défavorisées (par exemple dans les régions affectées par le déclin urbain, les régions géographiquement isolées ou les régions périphériques).

Pertinence – Quelques questions clés

- *Les emplois créés (ou maintenus) par le FEDER dans les secteurs identifiés dans l'évaluation de référence sont-ils aussi importants pour le développement régional?*
- *En quoi les interventions du FSE sont-elles adaptées aux besoins des groupes cibles (entreprises, chômeurs, etc.)?*
- *Dans quelle mesure les interventions des Fonds structurels sont-elles adaptées aux objectifs de la stratégie de Lisbonne et d'autres politiques clés de l'UE, notamment la stratégie européenne pour l'emploi?*

Étape 3.1.2: efficacité, c'est-à-dire la mesure dans laquelle les effets escomptés ont été obtenus et les objectifs en matière d'emploi fixés au début de la période de programmation (ou modifiés par la suite) ont été atteints, et si cela a été fait de la manière la plus efficace possible.

L'adéquation éventuelle entre les effets des Fonds structurels sur l'emploi et les besoins des régions et des groupes cibles ne signifie pas nécessairement que les objectifs sont atteints en termes **d'importance et de calendrier**. L'évaluation de l'efficacité ne doit pas se limiter à vérifier si oui ou non un objectif a été atteint (par exemple la création de 20 000 emplois nets): elle doit aussi examiner s'il a été atteint de la façon la plus efficace possible (par exemple: *aurait-il été possible de produire davantage d'effets en organisant différemment la mise en œuvre?*).

Il se peut par exemple que les interventions des Fonds structurels visant à soutenir des nouvelles entreprises avec pour objectif la création d'emplois affichent une additionnalité élevée, mais que davantage de choses auraient pu être faites pour réduire le déplacement ou que des types différents d'interventions (destinés par exemple à un type particulier de PME) auraient pu produire des emplois de meilleure qualité. Une autre question est de savoir *dans quelle mesure les interventions des Fonds structurels qui ne sont pas axées sur l'emploi produisent néanmoins des effets positifs (ou négatifs) sur l'emploi*. Ou, selon un point de vue légèrement différent: *quels sont les types d'interventions des Fonds structurels qui ont tendance à produire le plus/le moins de résultats en vue d'atteindre les objectifs en matière d'emploi («efficacité relative»)?*

Efficacité – Quelques questions clés

- *Les objectifs des Fonds structurels en matière d'emploi ont-ils été atteints?*
- *Si non, quelle en est la raison (par exemple les objectifs étaient trop ambitieux et/ou le programme n'a pas fonctionné comme il aurait dû)?*
- *En quoi les différents types d'interventions des Fonds structurels sont-ils comparables sur le plan de leur efficacité à générer des effets positifs sur l'emploi?*

Étape 3.1.3: efficacité, c'est-à-dire la relation entre les apports financiers et les effets sur l'emploi («coût par emploi» et optimisation des ressources)

L'évaluation de l'efficacité à atteindre les objectifs «physiques» est liée à la question de l'efficacité, à savoir la mesure dans laquelle les résultats en matière d'emploi ont été atteints à un coût raisonnable par rapport au niveau des moyens financiers procurés par les Fonds structurels (*aurait-il été possible de produire davantage d'effets avec le même budget? D'autres interventions auraient-elles produit les mêmes effets à un coût inférieur?*).

En d'autres termes, une évaluation est nécessaire afin de déterminer si les mêmes apports financiers auraient pu produire des effets encore plus importants pour l'emploi ou si, inversement, les mêmes effets auraient pu être obtenus au moyen d'apports financiers moindres (**optimisation des ressources**).

Le point de départ consiste à calculer le **coût brut et net par emploi** et de comparer ensuite les résultats aux points de référence internes du programme (par exemple d'autres priorités) ou à des points de référence externes (UE, programmes antérieurs dans la région, etc.) Des comparaisons de ce genre permettent de se faire une idée de l'efficacité, bien qu'il faille garder à l'esprit le fait que les circonstances dans lesquelles le programme ou le(s) comparateur(s) fonctionnent peuvent être différentes.

Efficacité – Quelques questions clés

- *Le nombre d'emplois créés ou maintenus est-il raisonnable compte tenu du niveau des apports financiers du FEDER ou aurait-il été possible d'atteindre davantage de résultats avec les moyens disponibles?*
- *En quoi le rapport coût/efficacité des différents types d'interventions des Fonds structurels est-il comparable et quels sont les facteurs qui expliquent les différences?*
- *Dans le cas du FSE, y a-t-il une différence (par exemple entre les régions ou les groupes cibles) lorsqu'une formation est requise afin d'aider les chômeurs à décrocher un emploi? Dans le cas du FEDER, y a-t-il une différence, par exemple, entre différents types de PME?*

On lit parfois dans les documents relatifs aux programmes d'aide aux chômeurs qu'outre les effets d'additionnalité et de substitution, l'estimation des effets nets devrait prendre en considération les économies faites par les pouvoirs publics consécutivement à l'effet combiné

de la diminution du volume des indemnités de chômage et de l'augmentation du produit de l'impôt sur les revenus. Toutefois, étant donné la difficulté d'estimer ces économies de coût nettes avec précision, il est peu probable que ce calcul soit approprié dans le cas de la plupart des programmes du FSE.

Étape 3.1.4: impacts, c'est-à-dire l'importance et la nature des effets (nets) à long terme des Fonds structurels sur l'emploi dans un groupe cible ou une région

Au début de la période de programmation 2007-2013, il a été demandé aux États membres de quantifier leurs objectifs stratégiques (généralement, au niveau du CRSN). Cela peut supposer l'utilisation de modèles macroéconomiques.

Au niveau régional, des méthodes ascendantes peuvent être utilisées pour estimer les effets nets des Fonds structurels sur l'emploi. Une estimation des effets nets des Fonds structurels sur l'emploi devrait – en prenant en considération l'additionnalité, le déplacement et les effets indirects – fournir une indication des impacts régionaux. En outre, les impacts spécifiques attribuables aux interventions des Fonds structurels devraient être mis en parallèle avec des **tendances régionales plus larges**. Les indicateurs qui revêtent une importance particulière sont les **tendances en matière d'emploi et de chômage, la productivité et la répartition sectorielle des emplois**, notamment la mesure dans laquelle les interventions des Fonds structurels ont contribué à l'emploi et à la croissance dans des secteurs d'activités fondés sur la connaissance.

L'analyse peut partir d'une comparaison, pour les indicateurs clés, entre la situation de référence dans une région (voir l'étape 1.1) et celle qui prévaut à la fin de la période de programmation. Il s'agit de déterminer *en quoi les effets des Fonds structurels sur l'emploi ont contribué à favoriser des tendances positives (ou le ralentissement ou la fin de la détérioration)*. Une approche «ascendante» de cette question ne peut fournir qu'une indication très vague des impacts. Par exemple, la création d'emplois devrait avoir un impact sur le taux de chômage, mais le rapport n'est pas de 1:1 parce que les personnes qui occupent les nouveaux emplois ont simplement été transférées vers d'autres postes. Il faut se rappeler que les effets sur les tendances régionales sont en général perceptibles à long terme et ne surviennent qu'après la période de programmation.

Impacts – Quelques questions clés

- *Dans quelle mesure des emplois ont-ils été créés dans des secteurs qui sont importants pour la compétitivité et la croissance?*
- *Les interventions du FEDER en vue de maintenir les emplois ont-elles contribué à la stabilisation du marché du travail?*
- *Les formations organisées par le FSE à l'intention des travailleurs ont-elles permis le développement des compétences nécessaires aux entreprises et à l'économie locale dans son ensemble?*
- *En quoi la formation financée par le FSE et les autres aides ont-elles aidé les chômeurs à trouver du travail? Ces aides ainsi que la création d'emplois favorisée par le FEDER ont-elles contribué à la réduction des taux de chômage?*

Étape 3.1.5: valeur ajoutée communautaire, c'est-à-dire la mesure dans laquelle les interventions des Fonds structurels produisent des effets sur l'emploi qui dépassent ceux qui auraient pu être produits à l'aide d'initiatives purement nationales ou régionales.

L'évaluation doit également mesurer la valeur ajoutée communautaire des interventions des Fonds structurels qui produisent des effets sur l'emploi. Il s'agit de déterminer *dans quelle mesure les interventions financées par les Fonds structurels ont contribué à la concrétisation*

d'objectifs qui auraient été difficiles ou impossibles à atteindre à l'aide de systèmes purement nationaux ou régionaux (par exemple une analyse inversée). Deux aspects doivent être envisagés: le programme et la région.

Pour ce qui est du premier aspect, le **programme**, la valeur ajoutée communautaire sera liée à des facteurs associés aux Fonds structurels (par exemple une approche pluriannuelle du financement, qui est souvent perçue comme un des avantages des Fonds structurels par rapport aux mécanismes nationaux). D'autres éléments peuvent aussi avoir un impact plus spécifique sur l'emploi. La disponibilité de moyens financiers supplémentaires issus des Fonds structurels et pouvant être investis dans des mesures liées à l'emploi constituera clairement un facteur important qui produira des effets de levier (par exemple des subventions des Fonds structurels peuvent contribuer à susciter un financement du secteur privé pour des programmes qui n'auraient pas été disponibles autrement, c'est-à-dire des initiatives purement nationales).

La valeur ajoutée communautaire peut aussi résider dans des facteurs moins tangibles. Par exemple, l'orientation stratégique des programmes soutenus par les Fonds structurels, qui recouvrent les priorités de la stratégie de Lisbonne concernant l'économie de la connaissance, peut contribuer à sensibiliser à la nécessité de promouvoir la croissance de l'emploi dans certains secteurs. Le processus et le cadre de programmation des Fonds peuvent également encourager l'adoption d'approches innovantes à l'égard de la création d'emplois.

Au **niveau régional**, la valeur ajoutée communautaire est la différence entre les effets sur l'emploi effectivement atteints grâce aux Fonds structurels et la situation inverse. L'analyse de la situation de référence (voir l'étape 1.1) doit inclure une projection des tendances («situations de référence dynamiques») des indicateurs clés jusqu'à la fin de la période de programmation, fondée sur une situation hypothétique dans laquelle l'aide des Fonds structurels n'aurait pas été disponible. Une comparaison avec les tendances observées doit mettre en évidence la valeur ajoutée des Fonds structurels.

Tant au niveau du programme qu'au niveau régional, une analyse inversée sera probablement une question d'appréciation personnelle, tout comme les statistiques «brutes» relatives aux tendances. Les évaluations ex post devraient dès lors essayer d'obtenir l'avis d'observateurs informés.

Valeur ajoutée communautaire – Quelques questions clés

- *Que serait-il advenu des tendances régionales en l'absence d'un programme soutenu par les Fonds structurels? En d'autres termes, en quoi les interventions ont-elles fait une différence?*
- *Quelle est la valeur ajoutée des programmes soutenus par les Fonds structurels, comparée à celle apportée par des programmes purement nationaux (par exemple ressources supplémentaires, programmes pluriannuels, transfert de connaissances entre pays)?*
- *Quels sont les types d'interventions des Fonds structurels qui créent le plus/le moins de valeur ajoutée?*

Étape 3.1.6: durabilité des effets sur l'emploi, c'est-à-dire la mesure dans laquelle ces effets sont susceptibles de durer au-delà de la période de l'intervention des Fonds structurels.

Les bénéfices des interventions des Fonds structurels seront limités si les effets sur l'emploi ne sont pas durables à long terme.

L'étape 1.4 devrait contribuer utilement à l'évaluation de la durabilité: elle fournira tout d'abord une estimation du nombre d'**emplois permanents**, par opposition aux effets sur l'emploi

temporaire¹³. Par conséquent, il importe de faire la distinction entre, d'une part, les emplois temporaires créés pendant la phase de mise en œuvre des projets (par exemple des travaux de construction) et, d'autre part, les emplois qui peuvent être temporaires au sens où ils n'impliquent pas un emploi permanent, mais qui fournissent un travail périodique à long terme au cours de la phase opérationnelle d'un projet (par exemple un travail saisonnier). Ensuite, si la première hypothèse est admise, l'évaluation de la durabilité doit examiner la mesure dans laquelle les effets sur l'emploi sont concentrés dans des **secteurs de croissance** dans la mesure où cela devrait mettre en lumière le degré de permanence et la probabilité que ces effets durent plus longtemps que la période de programmation.

Comme on l'a vu, il se peut que certains effets des Fonds structurels sur l'emploi n'apparaissent pleinement que quelque temps après la fin d'un projet ou d'un programme. Ce sera particulièrement le cas avec des projets qui débutent vers la fin d'une période de programmation ou avec certains types d'interventions dont les effets sont retardés.

Durabilité – Quelques questions clés

- *Quelle est la durabilité des effets des Fonds structurels sur l'emploi? Ces effets peuvent-ils être suivis au-delà de la période d'intervention?*
- *Quel est le type d'intervention du FEDER, du FSE ou des Fonds structurels qui a tendance à produire les effets les plus ou les moins durables sur l'emploi? Pourquoi?*
- *Que faut-il faire pour maximiser la durabilité des effets sur l'emploi?*

Étape 3.2: contribution aux politiques et aux priorités de l'UE

Étape 3.2: contribution aux politiques et aux priorités de l'UE. Outre l'analyse des aspects portant spécifiquement sur le développement durable, il faut mesurer la contribution des Fonds structurels sur l'emploi aux autres priorités de l'UE.

L'emploi est en cœur des politiques de l'UE dans tout un éventail de compétences communautaires. Il importe donc de mesurer les effets des Fonds structurels sur l'emploi afin de démontrer dans quelle mesure ils contribuent aux priorités et aux objectifs fixés dans ce domaine («cohérence externe»). Les politiques de l'UE concernées sont celles relatives à la stratégie européenne pour l'emploi, à la stratégie de Lisbonne, à la stratégie de développement durable et aux initiatives de renforcement des capacités en rapport avec l'acquis communautaire en général.

La **stratégie européenne pour l'emploi** (SEE) fixe le cadre des actions entreprises, au niveau de l'UE et au niveau national, afin de promouvoir trois objectifs primordiaux: le plein emploi, la qualité et la productivité au travail, la cohésion et l'inclusion sur le marché du travail. Les progrès sur la voie des objectifs fixés dans la SEE sont mesurés à l'aide de 40 indicateurs. En partant de l'hypothèse que les effets des Fonds structurels sur l'emploi peuvent être agrégés au niveau d'un CRSN, il devrait être possible d'estimer la contribution qu'ils apportent à plusieurs indicateurs clés de la SEE, notamment l'augmentation du taux d'emploi et la réduction du chômage (dans les deux cas, l'analyse des sexes et des âges est importante), ainsi que l'emploi dans les entreprises nouvellement créées.

Les priorités des Fonds structurels par rapport aux objectifs de «croissance et d'emploi» de la **stratégie de Lisbonne** comprennent des investissements dans des domaines où le potentiel de croissance est élevé et où les fonds nationaux ne suffisent pas pour concrétiser des perspectives de développement, ainsi que des investissements dans les moteurs de croissance et d'emploi, à savoir le capital humain et matériel, notamment les infrastructures, les TIC, la

¹³ Voir l'annexe I pour d'autres orientations quant aux emplois temporaires et permanents.

capacité de recherche et l'innovation, l'éducation et la formation et le potentiel d'adaptation des travailleurs.

En plus d'envisager les synergies avec d'autres programmes et politiques de l'UE, l'évaluation générale doit examiner le rapport qui unit les Fonds structurels et les **programmes nationaux et régionaux**. La question clé est la suivante: *quelle est la nature et l'importance de la valeur ajoutée communautaire? En d'autres termes, comment les programmes financés par les Fonds structurels apportent-ils une valeur ajoutée à des programmes purement nationaux ou régionaux?*

Les critères de cofinancement impliquent qu'il existe souvent un rapport étroit, au niveau des projets, entre les Fonds structurels et les programmes soutenus uniquement au niveau national ou régional. Toutefois, par le passé, le rapport au niveau stratégique a souvent été plus distendu.

Ce rapport variait également en fonction de l'État membre concerné et de l'objectif prioritaire des Fonds structurels (par exemple, si l'objectif 1 a habituellement été intégré aux initiatives nationales, la nature plus fragmentée des programmes de l'objectif 2 a plus difficilement permis cette intégration). Des complications ont également surgi au niveau opérationnel, en raison des différences au niveau des cycles de programmation, des obligations de suivi et de rapport et des structures de mise en œuvre.

Annexe i

Définitions clés et indicateurs de base

Il importe que les estimations relatives aux effets des Fonds structurels sur l'emploi reposent sur **des définitions et des indicateurs communs**.

Les orientations de la Commission¹⁴ pour la période de programmation 2007-2013 préconisent de mettre l'accent sur un nombre relativement limité d'**indicateurs de base** afin de suivre et d'évaluer les programmes soutenus par les Fonds structurels. Elles encouragent aussi l'utilisation d'une série d'indicateurs minimaux communs afin de faciliter les comparaisons et les agrégations entre les programmes, les priorités ou les mesures. Le document de travail No 2 sur les indicateurs pour le suivi et l'évaluation précise respectivement pour le FEDER et le Fonds de cohésion et pour le FSE ce que sont les indicateurs de base et minimaux communs. (voir §4.5 du document de travail No 2).

Le nombre d'emplois (bruts) directement créés grâce à l'aide des Fonds structurels est un de ces indicateurs. La Commission affirme dans son document de travail que si les **indicateurs de résultats** fournissent des informations au sujet des effets «physiques», il faut leur accorder davantage d'importance dans la mesure où ils se concentrent sur des facteurs socio-économiques et où ils forment la base de l'évaluation des retombées des interventions. Les effets sur l'emploi relèvent en général de la catégorie des résultats et des impacts.

L'accent placé sur un éventail plus limité d'indicateurs reflète également **l'orientation plus stratégique des programmes** au cours de la période 2007-2013 dans la mesure où il est prévu que les résultats escomptés soient définis pour chaque priorité et que les activités de suivi et d'évaluation se concentrent sur la mesure des progrès par rapport aux objectifs poursuivis, en utilisant à ce niveau un ensemble commun d'indicateurs de base.

La définition de certains types d'emploi (par exemple les emplois à temps partiel) et les effets sur l'emploi peuvent varier selon les priorités d'un pays à l'autre. Nous proposons ci-dessous pour les divers types d'effets sur l'emploi soit des définitions communes soit des exemples de définitions qui devront être adaptés en fonction des priorités des programmes. Les **définitions clés** et indicateurs qui en découlent sont résumés dans l'encadré ci-dessous: les deux premières catégories d'effets des Fonds structurels sur l'emploi concernent essentiellement les interventions du FEDER tandis que les deux dernières sont des exemples qui concernent le FSE.

Indicateurs de base relatifs aux effets sur l'emploi

- **Nombre d'emplois créés:** nouveaux emplois qui sont créés directement grâce à l'intervention des Fonds structurels dans les trois ans qui suivent l'achèvement des travaux. Ils peuvent être temporaires ou permanents.
- **Nombre d'emplois maintenus:** emplois existants qui sont en danger et qui seraient perdus sans l'intervention des Fonds structurels.
- **Nombre de bénéficiaires qui décrochent un emploi grâce aux interventions:** nombre de bénéficiaires qui ont trouvé un travail quelque temps après la fin de l'intervention (habituellement, six mois après, mais d'autres délais sont également possibles).
- **Nombre de bénéficiaires dont les qualifications se sont améliorées grâce aux interventions:** personnes qui ont bénéficié des interventions et dont les qualifications se sont améliorées, ce qui a renforcé la qualité des emplois qu'elles occupent.

En ce qui concerne le FEDER, la priorité devrait consister, pour la plupart des programmes, à calculer le nombre **d'emplois** équivalents temps plein (ETP) permanents **créés** directement

¹⁴ Voir le document de travail de la Commission intitulé: «Indicateurs pour le suivi et l'évaluation: un guide pratique», août 2006.

grâce aux interventions des Fonds structurels. Un effort devrait être fait pour identifier le nombre et le type d'emplois "verts" créés. Ce sont eux qui représentent vraisemblablement la majeure partie des effets sur l'emploi et qui exercent le plus grand impact. En outre, il peut s'avérer difficile de mesurer d'autres types d'effets sur l'emploi.

Il importe de faire la distinction entre les **emplois permanents**¹⁵, qui sont des emplois durables (c'est-à-dire des emplois qui découlent d'une intervention qui se poursuivra en l'absence d'aide publique), et les **emplois temporaires**, qui sont des emplois de nature transitoires (qui cesseront d'exister dès l'arrêt du financement). Les emplois temporaires sont généralement créés au cours de la phase de mise en œuvre des projets, tandis que les emplois permanents le sont pendant les phases opérationnelles. Par exemple, un projet destiné à construire une nouvelle route ou une centrale électrique créera (ou maintiendra éventuellement) des emplois pendant la période de construction. Ceux-ci seront principalement de nature temporaire. Toutefois, dès la mise en service de la nouvelle route ou de la centrale électrique, un certain nombre d'emplois permanents devraient être créés pour assurer le fonctionnement et l'entretien de l'installation. Si on utilise des chiffres agrégés relatifs à la création d'emplois temporaires et permanents au lieu de simplement compter le nombre d'emplois créés par une intervention, il est alors plus précis d'utiliser le nombre **d'emplois par année** comme unité de mesure.

Il faut également faire la différence entre les emplois à **temps plein** et les emplois à **temps partiel**. Un emploi à temps partiel est défini comme un emploi exercé pendant moins de la moitié du temps de travail hebdomadaire. Les estimations portant sur les emplois à temps partiel doivent être traduites en équivalents temps plein (ETP).

La distinction entre les effets directs et les effets indirects sur l'emploi est également importante. La catégorie des **effets directs sur l'emploi** peut être définie comme celle où la causalité est claire, c'est-à-dire qu'il existe un rapport direct et immédiat entre les interventions des Fonds structurels et la création, le maintien ou l'amélioration d'emplois. Il s'agit là de «résultats» sur l'emploi, qui surviennent principalement dans les organisations qui bénéficient directement d'une assistance (par exemple une subvention octroyée à un entrepreneur pour contribuer au lancement d'une entreprise qui embauche des travailleurs).

À l'inverse, les **effets secondaires ou indirects sur l'emploi** surviennent lorsque des emplois sont créés grâce à des interventions qui n'ont pas l'emploi pour objectif explicite et immédiat. Par exemple, lorsqu'une aide du FSE en faveur de la formation de chômeurs conduit à l'embauche de ceux-ci, il y a création indirecte d'emplois.

La quantification des effets sur l'emploi est un bon point de départ, mais il est également nécessaire d'évaluer la **qualité des emplois** afin de mesurer pleinement les résultats des Fonds structurels. Par le passé, cette analyse a souvent été négligée, principalement à cause des difficultés liées à l'évaluation objective de la qualité. Il importe de combler cette lacune, car la stratégie de Lisbonne vise à créer des emplois non seulement «plus nombreux», mais aussi de «meilleure qualité».

Les interventions du FSE peuvent contribuer à améliorer les perspectives de ceux qui travaillent déjà et à renforcer la contribution qu'ils apportent aux entreprises qui les emploient. Par conséquent, le «**nombre de bénéficiaires dont les qualifications se sont améliorées grâce aux interventions**» (autrement dit les «emplois améliorés») pourrait faire partie des indicateurs clés relatifs aux programmes du FSE. Comme on l'a vu, le FSE peut également aider les personnes qui n'ont pas de travail à améliorer leurs chances de décrocher un emploi au moyen d'une formation ou d'autres mesures pouvant renforcer leur aptitude à l'emploi. L'indicateur de résultats relatif aux effets du FSE dans ce domaine pourrait être le «**nombre de bénéficiaires décrochant un emploi grâce aux interventions**». Certaines mesures du FSE, comme les subventions salariales, peuvent également favoriser le **maintien d'emplois**.

¹⁵ Il est proposé que seuls les emplois créés dans les trois années suivant l'achèvement des travaux soient comptabilisés et attribués à l'intervention des Fonds structurels.

L'expérience montre qu'il est très difficile d'estimer les **emplois maintenus** dans la mesure où, souvent, ce sont tous les emplois d'une entreprise qui sont comptabilisés comme tels, et pas seulement les emplois en péril. Par conséquent, les estimations sont généralement gonflées. Dans la nouvelle période de programmation des Fonds structurels 2007-2013, l'estimation des emplois maintenus restera nécessaire pour certains types d'intervention, en particulier les grands projets dans le domaine des investissements productifs. **À l'exception de grands projets de ce type, aucune tentative d'estimation des emplois maintenus pour un programme dans son ensemble ne devrait être effectuée, sauf s'il s'agit d'un objectif important d'un projet (ou d'un groupe de projets) et s'il peut être prouvé clairement que seuls les emplois directement maintenus ont été comptabilisés.**

Pour terminer, il importe que les effets des Fonds structurels sur l'emploi soient mesurés sur une base à la fois **brute** et **nette** afin d'obtenir une estimation précise. Pour ce faire, les estimations des résultats bruts sur l'emploi doivent être adaptées afin de prendre en considération les effets **d'additionnalité, de déplacement, de substitution** (dans le cas du FSE) et les effets indirects (définis ci-avant). L'expérience montre en effet qu'il peut exister une différence significative entre les effets bruts et nets sur l'emploi.

Annexe ii

Logique d'intervention des Fonds structurels et emplois

Les effets des Fonds structurels sur l'emploi doivent être envisagés dans le contexte de la logique d'intervention globale. Pour ce qui est de tous les types d'effets définis précédemment, il faut faire la distinction entre les résultats décrits dans le tableau ci-dessous.

Résultats primaires = effets primaires (directs) sur l'emploi: le nombre et le type d'emplois bruts créés, maintenus, améliorés, etc., qui ont été financés et générés avec l'aide directe des Fonds structurels (par exemple les emplois créés pendant la phase de mise en œuvre de projets d'infrastructure physique).

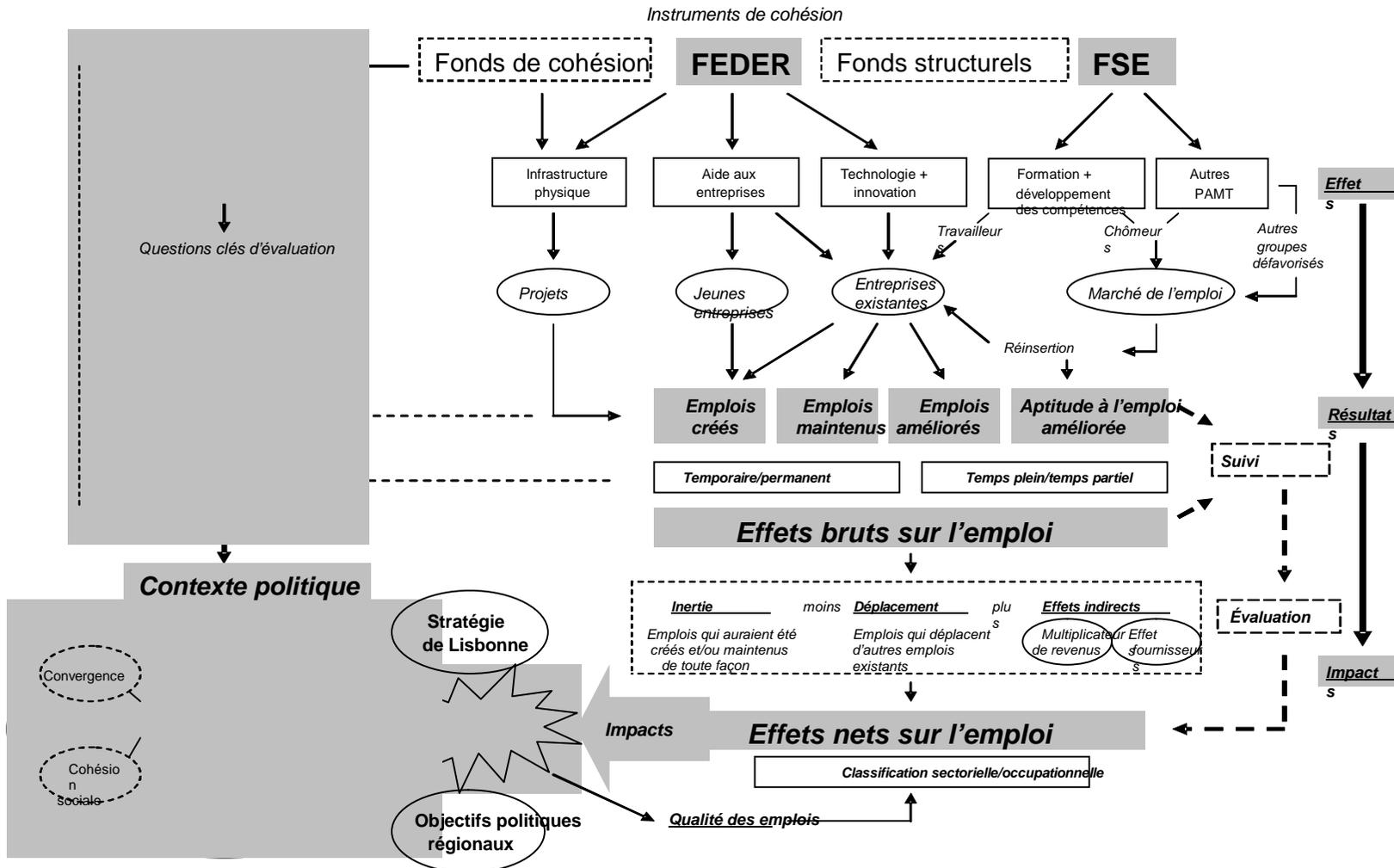
Résultats secondaires = effets secondaires (indirects) sur l'emploi: le nombre et le type d'emplois bruts créés, maintenus, améliorés, etc. à la fin des actions soutenues par les Fonds structurels, mais dont le résultat n'implique pas d'effet direct sur l'emploi (par exemple les emplois créés pendant la phase opérationnelle d'un projet ou l'assistance du FSE à la formation de chômeurs qui décrochent un emploi par la suite).

Impacts = effet à moyen/long terme sur l'emploi: les effets nets sur l'emploi et l'impact sur les marchés de l'emploi et sur la situation socio-économique générale dans une région à la suite de l'achèvement de l'intervention des Fonds structurels (par exemple les emplois créés à moyen ou long terme par la croissance économique due aux interventions des Fonds structurels).

La logique fondamentale de l'intervention des Fonds structurels telle qu'elle est appliquée aux emplois est résumée dans le diagramme ci-après, qui souligne les «effets» de base au moyen des «résultats» et des «impacts» (en mettant en évidence le lien entre les effets bruts et les effets nets), ainsi que des aspects essentiels (examinés précédemment) et des aspects du contexte politique général de l'UE.

L'intervention des Fonds structurels financée par le **FEDER** peut être utilisée à diverses finalités. Les trois finalités représentées dans le diagramme, à savoir les investissements dans les infrastructures physiques, les mécanismes et les services d'aide aux entreprises et l'innovation, la recherche et le développement et le transfert de technologies, constituent l'essentiel du financement. Les retombées principales sont la création de nouveaux dispositifs et services favorisant de nouvelles activités des entreprises, l'amélioration de l'efficacité des entreprises existantes, etc. Un renforcement de l'activité économique devrait générer de nouveaux emplois ou contribuer à maintenir les emplois existants («résultats»).

En outre, la majorité des interventions du FSE peuvent aider à améliorer les recherches de ceux déjà au travail et renforcer la contribution qu'ils apportent aux performances des entreprises qui les emploient. En contribuant à l'amélioration de l'aptitude à l'emploi, notamment par une formation qui conduit à une qualification («impact»), les mesures du FSE ne devraient pas uniquement profiter aux groupes cibles assistés, c'est-à-dire en aidant les chômeurs à trouver un emploi (résultats), mais devraient également alimenter d'autres impacts économiques et sociaux positifs, comme les objectifs clés de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE).



Annexe iii**Cycle de vie du projet et mesure des effets sur l'emploi**

Les effets des Fonds structurels sur l'emploi varient en fonction du stade d'évolution du cycle de vie du projet:

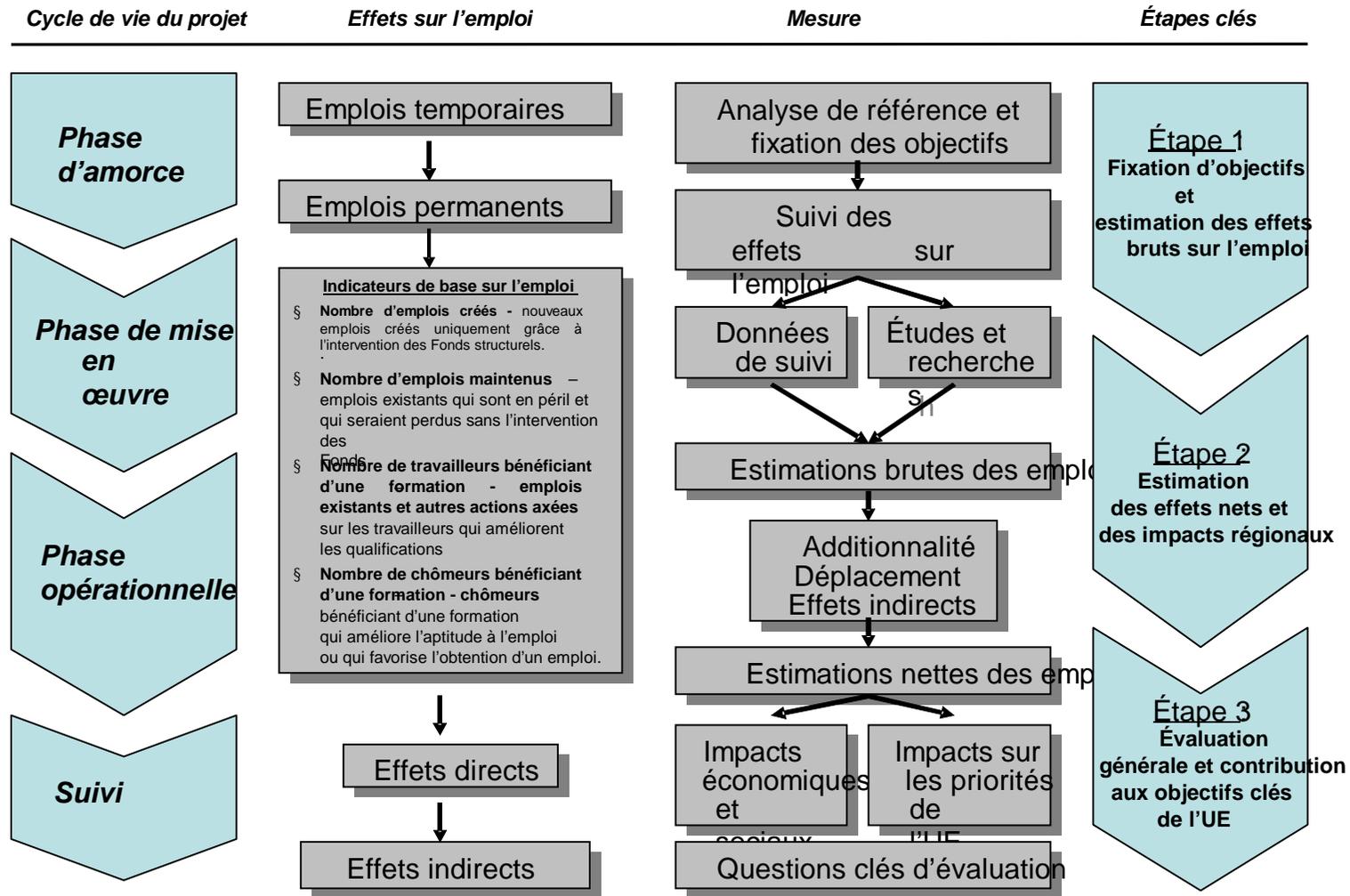
- des emplois temporaires seront créés pendant la phase d'amorce et de mise en œuvre (certains d'entre eux pourraient devenir permanents);
- dès qu'un projet devient opérationnel, des effets plus permanents sur l'emploi devraient directement voir le jour;
- les effets directs sur l'emploi auront un certain nombre d'effets indirects.

Il importe que les étapes méthodologiques décrites dans le présent document d'orientation soient étroitement liées au cycle de vie du projet. Étant donné que les cycles de vie des différents projets qui constituent un programme ne coïncident pas, cela signifie que les données relatives aux effets sur l'emploi seront inévitablement collectées en différents points pour les différents projets.

Il faut donc choisir entre deux options, soit baser les estimations sur des prévisions pour tous les projets au stade d'amorce/de mise en œuvre (qui seront ensuite vérifiées ex post), soit suivre et combiner les effets sur l'emploi relevés dans différents projets sur une base continue, en utilisant des données réelles. Dans l'idéal, ces deux approches devraient être combinées avec des prévisions et mises à jour périodiquement à l'aide de données réelles sur les projets: tout d'abord, dès le début du projet, il importe de prévoir le nombre d'emplois qui sont susceptibles d'être créés, maintenus ou améliorés en divers points du cycle de vie du projet; deuxièmement, il faut comparer périodiquement les progrès aux prévisions et, dès que le projet est opérationnel, réviser si nécessaire les prévisions en fonction du nombre d'emplois susceptibles d'être éventuellement créés ou maintenus.

Cette approche présuppose toutefois que les systèmes de suivi soient suffisamment flexibles pour que des adaptations soient effectuées lorsque des nouvelles informations sur les emplois prévus ou réels seront disponibles (voir l'étape 1.2). En outre, des vérifications périodiques sont nécessaires pour garantir que les données du projet sur les emplois réels sont exactes.

Cycle de vie du projet et mesure des effets sur l'emploi



Annexe iv

Quelques exemples d'effets d'interventions sur l'emploi

La nature des effets sur l'emploi varie selon la nature des interventions des Fonds structurels. Dans le cadre d'une évaluation globale, une analyse devrait être entreprise afin d'étudier les effets spécifiques aux interventions. De préférence, l'évaluation globale se fondera sur des recherches thématiques et autres réalisées au cours du programme (voir l'étape 1.2). Nous présentons ci-dessous les interventions qui ont le plus de chances d'avoir des effets significatifs sur l'emploi.

Infrastructure physique

À court terme, le processus de mise en œuvre du projet générera des effets qui revêtiront la forme d'emplois directs mais temporaires dans le domaine de la construction. Ces emplois peuvent être convertis en équivalents temps plein afin que l'agrégation et la comparaison avec d'autres types d'effets (permanents) sur l'emploi puisse être effectuée. Si la main-d'œuvre provient de la même région que le projet, des effets multiplicateurs sur les recettes devraient également voir le jour dans la mesure où l'achat de biens et de services pour la construction devrait générer des effets sur les fournisseurs.

À long terme, le fonctionnement de nouvelles infrastructures physiques générera à la fois des effets directs et indirects sur l'emploi. Les effets directs se limiteront généralement à des emplois créés pour faire fonctionner l'infrastructure («résultats»). Des effets indirects se présenteront dans des entreprises qui profitent des infrastructures («impacts»).

Résumé – Effets de l'infrastructure physique sur l'emploi

Résultats primaires = effets primaires (directs) sur l'emploi: la mise en œuvre du projet favorise la création d'emplois temporaires dans la construction. Certains effets peuvent également être liés à la gestion d'une nouvelle infrastructure.

Résultats secondaires = effets secondaires (indirects) sur l'emploi: la phase opérationnelle du projet donne naissance à des emplois dans des organisations qui profitent de l'usage de l'infrastructure.

Impacts: effets plus larges sur l'emploi dérivant du fonctionnement de l'infrastructure, par exemple l'amélioration des échanges qui bénéficie aux entreprises et qui crée des emplois dans l'ensemble du secteur.

Aide aux entreprises

Les interventions (subventions, capitaux à risque, assistance consultative, etc.) visant à promouvoir l'entrepreneuriat ou la fondation de nouvelles entreprises devraient permettre la création (en plus des emplois créés afin de mettre en œuvre le programme – «effets») de nouveaux emplois à mesure que les entreprises grandissent et embauchent du personnel («résultats»). L'additionnalité devrait être élevée, tandis que le déplacement est habituellement bas (surtout dans des nouvelles entreprises actives dans des secteurs en croissance). Comme dans le cas des effets sur l'emploi d'interventions destinées aux PME existantes, l'additionnalité est susceptible d'être moins élevée, tandis que le déplacement sera plus important. L'aide aux entreprises menacées par la faillite devrait favoriser le maintien d'emplois.

Cependant, il faut garder à l'esprit que les interventions destinées à améliorer la compétitivité et la productivité peuvent également engendrer la perte d'emplois dans les entreprises concernées. Au niveau des priorités et du programme, cela veut dire qu'il est indispensable d'estimer le solde net, c'est-à-dire le total d'emplois créés et perdus.

Résumé – Effets de l'aide aux entreprises sur l'emploi

Résultats primaires = effets primaires (directs) sur l'emploi: la mise en œuvre du projet favorise la création d'emplois temporaires dans la construction (par exemple construction de l'infrastructure adaptée à une pépinière d'entreprises).

Résultats secondaires = effets secondaires (directs) sur l'emploi: les emplois créés ou maintenus afin de mettre en œuvre des mesures d'aide aux entreprises. Les créations d'entreprises et les expansions de PME devraient permettre la création d'emplois directs. D'autres interventions pourront déboucher sur la préservation d'emplois.

Impacts: parallèlement à la création directe d'emplois, d'autres effets indirects sur l'emploi seront obtenus à la suite d'effets sur les fournisseurs et d'autres effets indirects.

Formation et développement des compétences

Les interventions directes de ce type ne créeront pas directement des emplois en guise d'«impacts», mais devraient aider les chômeurs à trouver un emploi et les travailleurs à garder leur emploi et/ou à renforcer leurs compétences en tant que «résultat».

Dans les deux cas, mais surtout dans le dernier, une amélioration de l'aptitude à l'emploi et le renforcement des compétences seront des résultats notables. Les interventions destinées à aider les chômeurs à trouver un emploi pourraient avoir un effet de «rotation» auprès des travailleurs existants qui sont déplacés ou de chômeurs. La redistribution des emplois qui devrait en résulter devrait toutefois réduire le chômage de longue durée.

Les interventions en faveur de travailleurs ont pour objectif clé, en plus de contribuer au maintien des emplois (par exemple par des subventions salariales), d'améliorer les compétences. Comme on l'a vu, cet objectif devrait conduire à l'amélioration de la productivité et au renforcement de la compétitivité des entreprises au moyen d'effets directs sur l'emploi, sous la forme d'«emplois améliorés» et d'autres effets indirects découlant d'une efficacité accrue.

Parallèlement aux effets directs sur l'emploi, les interventions peuvent également produire des effets indirects, comme la création de nouveaux postes de formateurs, bien que l'importance de ces effets soit relativement limitée.

Résumé – Effets des formations sur l'emploi

Résultats primaires = effets primaires (directs) sur l'emploi: les formations organisées par le FSE et les mesures de développement des compétences n'auront pas d'effet direct sur l'emploi, mais l'aptitude à l'emploi devrait s'en trouver renforcée, notamment grâce à l'acquisition de qualifications. Toutefois, certains emplois pourraient être créés pour des formateurs.

Résultats secondaires = effets secondaires (indirects) sur l'emploi: les chômeurs décrochant un emploi et les travailleurs conservant leur emploi et/ou renforçant leurs compétences

Impacts: les autres effets indirects dérivant d'une aptitude renforcée à l'emploi, par exemple l'augmentation des dépenses des consommateurs, qui favorise la création secondaire d'emplois.

Soutien en faveur de la r&d, du transfert de technologies, de l'innovation, etc.

Ces interventions pourraient favoriser la création d'emplois directs en tant qu'«impacts» (par exemple en permettant la poursuite d'un nouveau projet de R&D ou en permettant à une installation de R&D de se développer).

Dans le cas des mesures des Fonds structurels destinées à promouvoir l'innovation et le transfert de technologies, les effets sur l'emploi seront probablement indirects et seront associés à une amélioration de l'efficacité des entreprises à mesure que la productivité augmente et/ou que l'innovation crée de nouveaux produits et services qui rendent les entreprises plus compétitives et capables de se développer plus vite, la création d'emplois étant un «résultat».

Résumé – Effets de la R&D, du transfert de technologies et de l'innovation sur l'emploi

Résultats primaires = effets primaires (directs) sur l'emploi: certains emplois peuvent être créés directement afin de contribuer à la mise en œuvre du projet, en développant par exemple un nouveau produit.

Résultats secondaires = effets secondaires (indirects) sur l'emploi: les investissements dans la R&D et l'innovation, etc. devraient renforcer la compétitivité et la croissance dans les organisations bénéficiaires et favoriser ainsi la création d'emplois.

Impacts: outre la création directe d'emplois, d'autres effets indirects sur l'emploi apparaîtront sous la forme d'effets sur les fournisseurs et d'autres effets indirects.

L'absorption de nouvelles technologies (par exemple les TIC) pourrait toutefois ne pas produire d'effets à forte densité de main-d'œuvre. En effet, si les TIC sont utilisées pour améliorer la productivité, elles pourraient favoriser une réduction de l'emploi dans une mesure qui, sur une base nette, dépasse tous les effets positifs produits au niveau des priorités et du programme. Si, d'autre part, les TIC sont utilisées pour vendre des produits et des services et pour étendre le marché dans son ensemble, des effets similaires à ceux décrits ci-dessus pour les mesures d'aide aux entreprises peuvent être observés. Par conséquent, les effets sur l'emploi doivent être évalués sur le plan de la qualité des emplois plutôt que de façon exclusivement numérique.

Développement économique local et économie sociale

Parmi les interventions en faveur du développement économique local et de la promotion de l'économie sociale figurent habituellement l'aide en faveur de l'entrepreneuriat et des entreprises sociales, les investissements dans des infrastructures physiques (par exemple des centres communautaires) et les services (par exemple des services de conseil), la fourniture de conseils et d'une aide pratique à ceux qui souhaitent entrer ou revenir sur le marché du travail (par exemple les jeunes, les femmes qui reprennent le travail après avoir élevé leurs enfants, les chômeurs) et les petites subventions à des projets locaux.

Il est probable que les mesures de développement économique auront principalement des effets directs sur l'emploi. Par exemple, le financement du recrutement de bénévoles pour fournir des services consultatifs, la création d'emplois dans des nouvelles entreprises ou l'assistance aux chômeurs pour trouver du travail («résultats»).

Résumé – Effets du développement économique local et de l'entreprise sociale sur l'emploi

Résultats primaires = effets primaires (directs) sur l'emploi: certains emplois pourraient être créés directement afin de mettre en œuvre un programme de proximité, par exemple pour gérer un centre local de ressources.

Résultats secondaires = effets secondaires (indirects) sur l'emploi: certaines mesures de développement économique local pourraient favoriser de nouvelles activités économiques, par exemple le développement d'une entreprise sociale qui crée des emplois ou qui améliore l'aptitude à l'emploi de groupes défavorisés.

Impacts: outre la création directe d'emplois, d'autres effets sur l'emploi résulteront d'effets indirects.

Annexe v

Bibliographie

Commission européenne

«Le décompte des emplois: comment évaluer les effets des interventions des Fonds structurels sur l'emploi» (1997).

Cahiers MEANS «Évaluer les effets des Fonds structurels sur l'emploi» (1995) et «Évaluer la contribution à l'emploi des Fonds structurels» (1996).

Site internet Inforegio «Évaluation du développement socio-économique» (www.evaled.info).

Études sur l'évaluation des Fonds structurels

ADE, «Évaluation ex post des programmes de l'objectif 5b pour la période 1994-1999», août 2003.

Institut de technologie danois, «Évaluation thématique de la contribution des Fonds structurels à la stratégie de Lisbonne», février 2005.

Ecotec, «Évaluation thématique sur l'impact des Fonds structurels aux infrastructures de transport», novembre 2000.

Ecotec, «Évaluation thématique des pactes territoriaux pour l'emploi», octobre 2002.

Centre for Strategy & Evaluation Services, «Ex Post Evaluation of the 1994-99 Objective 2 Programmes», juin 2003.

Ernst & Young, «Évaluation des effets des Fonds structurels sur l'emploi», août 1999.

Ernst & Young, «Évaluation thématique sur l'impact des Fonds structurels sur les petites et moyennes entreprises», juillet 1998.

GHK, «Évaluation thématique de la contribution des Fonds structurels au développement durable», décembre 2002.

Technopolis, «Évaluation thématique sur la Société de l'Information», octobre 2002.

Travaux universitaires

Calmfors L., «Active Labour Market Policy and Unemployment - A Framework for the Analysis of Crucial Design Features», Études économiques de l'OCDE n° 22 (1994).

Berliri C., «Employment Impact of ESF Training Interventions on Particular Target Groups», première ébauche, présentée lors de la cinquième Conférence européenne sur l'évaluation des Fonds structurels, Budapest, 2003.

University of Limerick, Kingston University, Aston University, «Evaluating the Net Additionality of Industrial Development Assistance in Ireland», 2003.

Bondonio D., Università del Piemonte Orientale, «Evaluating the Employment Impact of Business Incentive Programs in EU Disadvantaged Areas. A case from Northern Italy», 2002.