



Study supporting the evaluation of the Quality Framework for Traineeships

Final report

VC/2021/0654



Answering
tomorrow's
challenges
today

Synthèse

L'objectif général de la présente étude est d'aider la Commission européenne dans son évaluation 2022 de la recommandation du Conseil de 2014 relative à un cadre de qualité pour les stages ⁴. Huit ans après l'introduction du cadre de qualité pour les stages, cette évaluation offre l'occasion de faire le point sur l'incidence de son application et d'examiner l'éventuelle nécessité d'y apporter des adaptations ou des ajustements. Le réexamen du cadre de qualité pour les stages figure parmi les actions définies dans le Plan d'action sur le socle européen des droits sociaux ⁵, adopté au sommet de Porto en mars 2021.

L'étude à l'appui de l'évaluation vise plus particulièrement à : établir ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas (et pourquoi) pour ce qui est de l'application adéquate du cadre de qualité pour les stages; décrire la situation actuelle en matière de stages dans l'UE et les principales évolutions depuis 2014; évaluer dans quelle mesure la recommandation du Conseil de 2014 relative au cadre de qualité pour les stages est efficace, efficiente et cohérente, apporte une valeur ajoutée à l'UE et répond aux besoins actuels.

L'évaluation porte sur l'UE dans sa composition actuelle, c'est-à-dire à 27 États membres. La période couverte va du 4^e trimestre 2014 au 4^e trimestre 2021. L'étude se concentre sur les stages sur le marché libre et sur ceux qui relèvent des politiques actives du marché du travail (PAMT), excluant ainsi (1) les stages qui font partie de programmes d'enseignement formel ou d'éducation et de formation professionnelles; et (2) les stages couverts par le droit national et qui doivent obligatoirement être effectués pour accéder à une profession spécifique (par exemple, médecine, architecture, etc.).

Méthodologie

Pour mener à bien l'étude, notre démarche méthodologique, pleinement conforme aux lignes directrices pour une meilleure réglementation, a consisté à combiner une série de tâches de recherche et d'analyse en vue de rassembler des éléments probants solides qui permettent de présenter des résultats, des conclusions et des enseignements étayés. Elle a englobé: 1) des consultations ciblées (entretiens avec les principales parties prenantes au niveau de l'UE et au niveau national, enquête auprès de stagiaires, réunion d'experts, atelier de validation); 2) une cartographie de la situation dans chacun des 27 États membres de l'UE depuis 2014 en ce qui concerne la qualité des stages et l'application du cadre de qualité pour les stages; 3) sept études de cas d'États membres (AT, BG, EL, ES, IE, IT, LT) pour une évaluation approfondie; 4) une aide pour l'application et l'analyse des résultats de la consultation publique de la Commission; et 5) un travail d'analyse et de production de rapport.

Les principales limites de l'étude sont le manque d'éléments probants secondaires solides sur la prévalence, la qualité et l'incidence des stages, la diversité des approches réglementaires entre les États membres, la diversité des parties prenantes impliquées dans la mise en œuvre des stages, l'existence de données quantifiables limitées sur les coûts et les bénéfices de l'application du

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A32014H0327%2801%29>

⁵ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_fr

cadre de qualité pour les stages, ainsi que la relative méconnaissance du cadre de qualité pour les stages parmi les parties prenantes.

Dans quelle mesure l'intervention a-t-elle été réussie?

Efficacité

Les principes du cadre de qualité pour les stages ont été partiellement inscrits dans les législations/cadres nationaux relatifs aux stages, avec des différences importantes selon les États membres et selon les types de stages. Depuis son adoption, 14 États membres ont modifié une politique/un texte législatif existant ou en ont introduit un nouveau afin d'appliquer le cadre de qualité dans leur législation/politique. Il est davantage intégré aux législations nationales régissant les stages PAMT: 18 États membres appliquent entièrement/majoritairement ses principes dans leur législation/politique nationale relative aux stages PAMT, mais ils ne sont que 7 dans le cas des stages sur le marché libre. L'objectif de la recommandation de garantir des approches réglementaires plus cohérentes entre les États membres n'a donc été que partiellement atteint, notamment pour les stages sur le marché libre, car ces approches n'ont pas convergé de manière significative depuis l'adoption du cadre de qualité pour les stages.

Même lorsque le cadre de qualité pour les stages a été majoritairement intégré à la législation nationale, cela ne se traduit pas toujours par des stages de qualité sur le terrain. Il existe des mécanismes de suivi et d'exécution pour les deux types de stages dans tous les États membres; toutefois, ces mécanismes restent plus courants pour les stages PAMT que pour les stages sur le marché libre et, même lorsqu'ils existent sur le papier, les éléments dont nous disposons indiquent qu'ils ne garantissent que de manière limitée l'application du cadre juridique.

L'un des objectifs du cadre de qualité pour les stages était d'augmenter le nombre de stages transfrontaliers dans l'UE. Cette étude a constaté que si les stages transfrontaliers sont désormais un peu plus courants, il est également clair que les obstacles à leur accès persistent. Cette situation est due, en partie, à la diversité de l'environnement réglementaire des stages dans l'UE. À cela s'ajoute le manque de ressources et d'informations: aussi bien celles à la disposition des fournisseurs de stages sur la manière dont ils peuvent embaucher un jeune étranger que celles à la disposition des jeunes sur la manière dont ils peuvent accéder aux opportunités existant dans d'autres pays de l'UE.

Il n'est pas possible de déterminer l'incidence spécifique de l'application du cadre de qualité pour les stages sur les stagiaires en raison des multiples facteurs qui influencent les expériences qu'ils vivent et les résultats qu'ils obtiennent, mais les éléments probants montrent que la qualité des stages s'est améliorée depuis 2014 et que les stages de qualité ont effectivement un effet positif sur les jeunes en facilitant leur intégration stable sur le marché du travail et en contribuant à leur emploi. Toutefois, l'étude a également révélé l'existence d'inégalités en matière d'accès aux offres de stage. Les jeunes issus de zones rurales, d'un milieu socio-économique défavorisé et ayant atteint un niveau d'éducation inférieur ont été identifiés comme des groupes susceptibles d'avoir moins de chances d'effectuer un stage. Il ressort également des données que certains secteurs proposent davantage de stages de faible qualité, notamment ceux des arts, du divertissement et des loisirs, de la santé et de l'action sociale, et de l'enseignement. En outre, les secteurs comptant une part plus importante de petites entreprises sont plus susceptibles de ne pas appliquer le cadre de qualité à leurs stages, principalement en raison de la charge administrative perçue.

Efficiences

En ce qui concerne les bénéficiaires, l'étude montre que les jeunes ont constaté une amélioration de la qualité des stages: les stagiaires sont moins exploités et acquièrent une expérience d'apprentissage et des compétences qui augmentent leurs chances d'entrer dans la vie active. Pour les employeurs, les principaux bénéficiaires de l'application des principes du cadre de qualité pour les stages sont les suivants: ils renforcent la compréhension qu'ont les employeurs d'un stage

de qualité; ils améliorent la réputation des employeurs et accroissent leur attractivité pour les jeunes travailleurs; ils permettent aux employeurs de fournir aux jeunes travailleurs une expérience professionnelle, sans leur verser un salaire complet, tout en investissant dans ces personnes; et ils donnent aux employeurs la possibilité de «tester» les travailleurs. La société bénéficie également d'une baisse du chômage et d'une meilleure transition entre école et monde du travail.

En ce qui concerne les coûts, les employeurs ont mentionné des coûts d'ajustement liés à la supervision des stagiaires, à l'évaluation et à la certification des compétences des stagiaires, ainsi qu'à l'élaboration de plans de formation. Dans les cas où ces coûts sont subventionnés ou remboursés, la demande et la gestion des subventions impliquent des coûts administratifs, en particulier pour les petites entreprises. L'opinion dominante est que, dans l'ensemble, les coûts liés au cadre de qualité pour les stages à la charge des employeurs sont faibles. Cependant, ces coûts peuvent être plus importants pour les petites entreprises qui ont moins de ressources à consacrer à la compréhension des exigences associées aux stages et à la supervision des stagiaires; et plus élevés pour les stages sur le marché libre que pour les stages PAMT, dans la mesure où ces derniers offrent beaucoup plus d'instruments financiers et de soutien financier aux employeurs, ce qui limite les coûts qu'ils doivent supporter.

Les coûts d'ajustement pour les autorités nationales comprennent les coûts salariaux directs liés à la conception des programmes, à la mise en œuvre de la nouvelle législation et à l'investissement nécessaire dans les services publics et les inspections du travail pour assurer le suivi; quant aux coûts permanents, ils comprennent les coûts des subventions et des aides en soutien aux stages.

Pour les employeurs offrant des stages, les principaux obstacles concernent les complexités réglementaires et administratives. Les employeurs ont souligné la complexité des cadres juridiques existants en matière de stages sur le marché libre, ainsi que les difficultés administratives liées à la gestion de la coopération avec le service public de l'emploi (SPE) et des incitations financières (pour les stages PAMT). Les difficultés associées à un manque de capacité pour appliquer les éléments d'apprentissage au stage ont également été citées comme des obstacles communs aux deux types de stages.

Dans l'ensemble, l'étude suggère que les charges administratives liées à l'application du cadre de qualité pour les stages sont généralement proportionnelles à ses bénéficiaires. L'une des principales raisons en est que les coûts totaux associés au cadre de qualité pour les stages sont faibles, alors que ses bénéficiaires, en particulier ses futurs éventuels bénéficiaires, sont potentiellement importants. La proportionnalité des coûts par rapport aux bénéficiaires, et donc l'efficacité, varie toutefois en fonction de plusieurs facteurs: l'efficacité n'est atteinte que si le cadre de qualité pour les stages favorise des stages de meilleure qualité; l'application du cadre de qualité pour les stages est moins efficace pour les petites et microentreprises que pour les grandes entreprises; l'efficacité est accrue si les employeurs sont incités à offrir un emploi à un jeune à la suite d'un stage. Les données indiquent également qu'il serait difficile de réduire la charge administrative globale associée au cadre de qualité pour les stages sans réduire l'ampleur des bénéficiaires.

Cohérence

La cohérence et la complémentarité entre les objectifs, les groupes cibles et les mesures visant à appliquer le cadre de qualité pour les stages et les politiques pertinentes aux niveaux national et régional dans les domaines de l'éducation et de la formation, de l'emploi et de la politique sociale sont, dans l'ensemble, assez bonnes. Toutefois, le degré de cohérence varie à la fois en fonction des pays de l'UE et du domaine d'action. La cohérence avec les mesures nationales et régionales est plus évidente dans le contexte des PAMT que dans celui des stages sur le marché libre. Globalement, la cohérence avec les politiques nationales et régionales est plus importante dans le domaine de l'emploi que dans ceux de l'éducation, de la formation et de la politique sociale.

Les objectifs, les groupes cibles et les mesures d'application du cadre de qualité pour les stages, tant dans le contexte des PAMT que des stages sur le marché libre, présentent globalement un bon niveau de cohérence avec d'autres initiatives, fonds et programmes de l'UE pertinents. Il n'a été trouvé aucun élément probant indiquant un chevauchement ou une duplication. Le cadre de

qualité pour les stages est cohérent avec les stratégies globales de l'UE, les politiques de l'UE en faveur de la jeunesse, les initiatives de l'UE en matière de stages et d'apprentissage, et les politiques de l'UE pour l'emploi. Il est également cohérent avec les principaux mécanismes de financement de l'UE, notamment l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ), le FSE+, NextGenerationEU et Erasmus+.

En quoi l'intervention de l'UE a-t-elle fait la différence?

Valeur ajoutée pour l'UE

Le cadre de qualité pour les stages a apporté une valeur ajoutée à la situation nationale et régionale en matière de stages dans de nombreux États membres. Toutefois, l'ampleur de la valeur ajoutée pour l'UE varie en fonction de facteurs tels que l'existence préalable de mesures et d'instruments connexes et la mesure dans laquelle ils ont été améliorés depuis l'adoption du cadre de qualité pour les stages. Plus précisément, ce dernier fournit une structure et un cadre au niveau de l'UE pour une action à l'échelon national dans les États membres et peut également servir à donner du poids aux arguments des parties prenantes nationales. En outre, certains des nouveaux États membres ont particulièrement apprécié l'existence du cadre de qualité pour les stages en tant qu'instrument d'orientation pour la formulation de nouvelles politiques.

Les opinions sur les conséquences de l'abandon du cadre de qualité pour les stages au niveau de l'UE et le pronostic d'un scénario de statu quo se répartissent globalement en deux groupes. Certaines parties prenantes considèrent que l'abandon du cadre de qualité pour les stages ou son maintien en l'état n'aurait aucune incidence, car ses principes sont désormais ancrés dans la législation nationale. Toutefois, la majorité pense clairement que le cadre de qualité pour les stages devrait rester en place. Un certain nombre de parties prenantes ont également appelé à renforcer l'actuel cadre de qualité pour les stages de diverses manières. Il s'agirait notamment d'introduire des actions de soutien telles que l'apprentissage et l'échange mutuels ou des changements plus substantiels, y compris des principes supplémentaires pour accroître sa valeur ajoutée.

L'intervention est-elle toujours pertinente?

Pertinence

L'étude montre que le cadre de qualité pour les stages est tout à fait pertinent lorsqu'il s'agit de favoriser l'intégration des jeunes sur le marché du travail, l'existence d'une convention écrite et l'accent mis sur les objectifs d'apprentissage du stage étant les principes les plus pertinents pour l'obtention de résultats positifs après le stage.

Dans l'ensemble, le cadre de qualité pour les stages reste pertinent, car certains problèmes persistent, tels que les taux élevés de NEET et de chômage des jeunes, les stages de moindre qualité et les cadres juridiques complexes. Les incidences de la pandémie sur le marché du travail ont accru la pertinence du cadre de qualité pour les stages tout en faisant apparaître la nécessité d'envisager des ajustements afin de la maintenir étant donné le rôle de plus en plus central joué par le travail à distance et les compétences numériques.

Les avis sur la pertinence de la nature non contraignante du cadre de qualité pour les stages sont plus partagés et dépendent généralement des différents groupes de parties prenantes. Les syndicats et les mouvements de jeunesse estiment généralement que la nature non contraignante du cadre de qualité pour les stages n'est pas pertinente pour atteindre ses objectifs, tandis que les autorités nationales et les organisations d'employeurs pensent que la nature non contraignante du cadre de qualité pour les stages est très pertinente, car elle tient compte de la diversité des environnements nationaux en matière d'éducation, de formation et de marché du travail et établit un équilibre entre la nécessité de garantir des normes minimales et le besoin de préserver un

certain degré de flexibilité. Les avis recueillis par l'étude sont également partagés, là aussi en fonction des différents groupes de parties prenantes, quant à savoir si des principes supplémentaires relatifs à la rémunération et à l'accès à la protection sociale pour les stagiaires augmenteraient la pertinence du cadre de qualité pour les stages. D'une part, les syndicats et les mouvements de jeunesse préconisent le renforcement de la pertinence du cadre de qualité pour les stages par le biais de principes relatifs à la rémunération et à l'accès à la protection sociale. D'autre part, les représentants des employeurs expriment des réserves sur la pertinence de tels principes, soulignant que les stagiaires ne devraient pas être définis comme des travailleurs ayant les mêmes droits à la rémunération et à la protection sociale que les salariés, car cela irait à l'encontre de l'objectif principal des stages qui est de fournir une opportunité d'apprentissage.

Enseignements tirés

Sur la base des constatations de l'étude, nous présentons ci-dessous des leçons à tirer pour l'avenir, structurées par catégorie.

Portée des stages couverts par le cadre de qualité pour les stages

- Le cadre de qualité pour les stages, et toutes les futures normes connexes, devrait définir plus en détail la portée des stages couverts afin de garantir une plus grande clarté pour toutes les parties prenantes.
- Dans l'ensemble, l'étude indique que la portée actuelle du cadre de qualité pour les stages – couvrant les stages ALMP et les stages sur le marché libre – est adaptée à l'objectif.

Contenu du cadre de qualité pour les stages, y compris ses principes

- Les recommandations et les principes énoncés dans le cadre de qualité pour les stages actuel pourraient être formulés de façon plus directe afin d'accroître leur efficacité et leur application, notamment pour ce qui est des principes fondamentaux (par exemple, l'établissement d'objectifs d'apprentissage).
- Des principes supplémentaires garantissant la rémunération des stagiaires et leur accès à la protection sociale devraient être envisagés. Cela contribuerait à améliorer l'accessibilité des stages pour tous les jeunes et répondrait aux préoccupations, centrées sur l'exploitation potentielle des stagiaires, des principaux groupes de parties prenantes – en particulier des jeunes eux-mêmes, de leurs représentants et des syndicats – eu égard au cadre de qualité pour les stages.
- Toutefois, afin de respecter les préoccupations des autres parties prenantes – en particulier les représentants des employeurs – et de veiller à ce que les stages restent une option attrayante pour les employeurs, il sera essentiel d'instaurer un dialogue constructif permanent avec les employeurs sur le niveau de rémunération et d'intégrer un certain degré de flexibilité dans la rémunération des stagiaires.
- Il est nécessaire d'intégrer une perspective d'égalité beaucoup plus importante et plus explicite dans la conception et l'application du cadre de qualité pour les stages afin qu'il puisse offrir des stages de qualité aux jeunes de tous horizons.
- Les futurs cadres de qualité pour les stages doivent clairement tenir compte des tendances actuelles et émergentes qui ont déjà une incidence majeure sur la nature des stages et le monde du travail en général. Il s'agit notamment de l'effet de la pandémie de Covid-19, des nouvelles formes de travail, d'apprentissage et d'emploi, ainsi que des transitions numérique et écologique.

- L'EFQEA ⁶ et le cadre de qualité pour les stages pourraient se voir mutuellement renforcés par une plus grande harmonisation, dans la mesure du possible, de leurs critères de qualité.

Renforcement de l'application au niveau national/régional

- L'étude montre clairement qu'une attention particulière doit être globalement accordée à la mise en œuvre sur le terrain des principes du cadre de qualité pour les stages, car elle est en retard sur l'application du cadre de qualité pour les stages dans les législations/cadres nationaux.
- Compte tenu de l'inadéquation actuelle des compétences, établir des liens plus étroits avec les besoins en compétences des marchés du travail locaux peut contribuer à accroître la qualité et la pertinence des stages, ce qui sera bénéfique tant pour les fournisseurs de stages que pour les stagiaires.
- Une meilleure adaptation de l'offre, des actions d'information et du soutien ciblé accordé aux employeurs et aux jeunes contribuerait à permettre aux jeunes, dans toute leur diversité, d'accéder à des stages de qualité.
- Les employeurs, y compris les PME, devraient être plus sensibilisés et mieux formés aux bénéfices des stages, notamment à la façon de remédier aux pénuries de compétences, à la manière dont les programmes de stages de qualité peuvent être élaborés et aux financements disponibles pour couvrir les frais encourus.
- Il existe encore des obstacles aux stages transfrontaliers, en partie parce que les approches réglementaires des stages sur le marché libre n'ont pas convergé depuis l'adoption du cadre de qualité pour les stages. Il serait utile de fournir des orientations claires aux fournisseurs de stages sur les réglementations en vigueur dans les différents pays et sur la manière d'engager des stagiaires d'autres pays.

Exécution, suivi et évaluation des stages et de l'application du cadre de qualité pour les stages

- Il est manifestement nécessaire d'améliorer la comparabilité des données disponibles, à l'échelle de l'UE, sur les stages et les stagiaires en général, car ce manque entrave actuellement le suivi de leur évolution et de l'incidence du cadre de qualité pour les stages.
- Le renforcement des mécanismes de contrôle et d'application aux niveaux national et régional aurait un effet positif important sur le respect de normes de qualité par les stages.

Coopération et apprentissage mutuel pour soutenir l'application du cadre de qualité pour les stages

- D'autres mécanismes pourraient être mis en œuvre au niveau de l'UE afin de réunir les principales parties prenantes nationales pour superviser, suivre et chercher à surmonter les obstacles à une application sur le terrain réussie du cadre de qualité pour les stages.

⁶ Cadre européen pour un apprentissage efficace et de qualité, voir [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX%3A32018H0502\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX%3A32018H0502(01))

- L'application du cadre de qualité pour les stages pourrait bénéficier du soutien d'un réseau de parties prenantes engagées à travers l'UE, comme c'est le cas pour le soutien apporté par l'Alliance européenne pour l'apprentissage (EAfA) à l'application de l'EFQEA.
- Un renforcement de l'apprentissage mutuel au niveau de l'UE, y compris le partage d'exemples de bonnes pratiques en matière de développement et de mise en œuvre de stages de qualité, pourrait contribuer à inspirer les décideurs politiques nationaux ainsi que d'autres acteurs clés, ce qui, en retour, pourrait accroître la conformité et améliorer l'offre de stages de qualité.
- Une coopération accrue entre tous les acteurs clés impliqués dans les stages aux niveaux national, régional et local peut également jouer un rôle clé dans l'amélioration du suivi et le soutien de l'application. L'avis des stagiaires devrait être activement recherché, de même que la participation des ONG et des organismes représentant les jeunes.

Financement pour soutenir la mise en œuvre de stages de qualité et l'application du cadre de qualité pour les stages

- Les parties prenantes nationales et régionales devraient être mieux orientées vers les fonds européens disponibles pour soutenir la mise en œuvre de stages de qualité.
- Des incitations financières peuvent être proposées pour aider les employeurs à mettre en œuvre des stages de qualité, car elles se sont avérées particulièrement bénéfiques pour les petites et moyennes entreprises (PME).

Recherches complémentaires

- Il conviendrait d'approfondir les recherches sur les obstacles qui empêchent les employeurs de proposer des stages de qualité, ainsi que sur les obstacles qui empêchent les jeunes d'accepter des stages.
- Les différences entre les droits et les conditions des stages dans divers secteurs devraient être examinées plus avant et traitées afin de garantir l'équité pour tous les stagiaires.
- Des recherches sur les incidences de la pandémie de Covid-19 sur la qualité des stages et sur l'évolution de la forme que peuvent prendre les stages (par exemple, les stages numériques) permettraient de mieux adapter les futures normes de qualité aux besoins actuels et futurs.

