

# **Créer des emplois de qualité grâce aux programmes de financement de l'Union: comment mieux intégrer les bonnes pratiques d'Horizon 2020 dans les autres programmes (Fonds social européen, garantie pour la jeunesse, Fonds européen d'ajustement à la mondialisation)?**

## **SYNTHÈSE<sup>1</sup>**

### **Contexte de l'étude**

La création d'emplois et la qualité de ceux-ci font partie intégrante de la stratégie Europe 2020 de l'Union européenne pour une croissance intelligente, durable et inclusive. Plusieurs fonds et programmes de l'Union soutiennent la mise en œuvre de cette stratégie et visent à contribuer à la réalisation de ses objectifs. La création d'emplois est en principe claire et mesurable, mais le problème de la sous-utilisation de la main-d'œuvre dans l'Union appelle un examen plus approfondi de la qualité des emplois. Cette notion comporte toutefois plusieurs facettes. Il existe de nombreux cadres visant à la saisir, mais aucune définition commune ou indice commun n'ont été convenus au niveau européen. Pourtant, des indicateurs de la qualité des emplois peuvent aider les décideurs politiques en mettant en exergue les sujets d'inquiétude ou les tendances préoccupantes au fil du temps.

Les fonds de l'Union examinés dans cette étude sont Horizon 2020 (H2020), le Fonds social européen (FSE), l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) et le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM). Ces fonds varient considérablement pour ce qui est de leurs objectifs, des bénéficiaires et des participants, du type d'actions admissibles, de la manière dont ils sont gérés et mis en œuvre, ainsi que des ressources à disposition.

Les objectifs de l'étude étaient: 1) d'analyser les fonds sélectionnés au regard de leur potentiel en matière de création d'emplois de qualité; 2) de déterminer la façon d'évaluer la création d'emplois et la qualité des emplois dans le cadre des financements de l'Union; et 3) de recenser les principaux facteurs susceptibles de favoriser la création d'emplois de qualité.

### **Méthode**

La méthode suivie pour l'étude comportait un examen de la documentation relative aux fonds de l'Union, couplé à une évaluation rapide des éléments probants tirés de la littérature existante sur la qualité des emplois, à des entretiens avec les principales parties prenantes aux niveaux européen et

---

<sup>1</sup> L'original anglais de la synthèse et le texte intégral de l'étude sont publiés à l'adresse: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603832/IPOL\\_STU\(2018\)603832\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603832/IPOL_STU(2018)603832_EN.pdf)

national et des experts, ainsi qu'à un examen des exemples de pratiques en matière de création d'emplois de qualité liées aux fonds de l'Union.

## Constatations

Les fonds de l'Union peuvent contribuer à la création d'emplois et à la qualité des emplois de diverses manières: H2020 semble mettre davantage l'accent sur la croissance (et, partant, sur la création d'emplois), tandis que la capacité du FSE, de l'IEJ et du FEM à créer des emplois est pratiquement nulle. Le FSE promeut des emplois durables et de qualité et l'IEJ vise à fournir aux jeunes une offre d'emplois, d'apprentissages, de formations continues et de formations de qualité, tandis que le FEM semble accorder une plus grande importance au réemploi qu'à la qualité des emplois.

Étant donné ces différences, les données probantes en matière de création d'emplois varient entre les différents fonds de l'Union: seul H2020 pouvait apporter des éléments probants solides en matière de création d'emplois, ce qui démontre les différences de nature et de finalité entre les fonds en question. La principale faiblesse du FSE, de l'IEJ et du FEM jusqu'à présent n'est pas qu'ils ne créent pas d'emplois (pour la simple raison qu'ils ne sont pas conçus à cette fin et qu'ils n'ont pas les capacités pour ce faire), mais qu'il est difficile de prouver qu'ils aident efficacement les citoyens à (re)trouver un emploi, étant donné le manque d'éléments probants solides issus des évaluations d'impact contrefactuelles, lesquelles demeurent rares.

Si certains éléments tendent à démontrer un apport positif en matière de qualité des emplois pour tous les fonds, le tableau d'ensemble est lacunaire pour eux tous: à quelques exceptions près, il n'existe pratiquement aucun élément probant sur la qualité des emplois au niveau de l'Union, mais, souvent, des données abondantes sont disponibles aux niveaux national et régional. Il n'est toutefois pas aisé de synthétiser ces données à l'échelle de l'Union: les données portent sur des aspects divers de la qualité des emplois et se fondent sur des définitions et des méthodes différentes. Néanmoins, il semblerait que, généralement, les éléments probants portent sur les perspectives professionnelles et la rémunération.

Les méthodes utilisées pour évaluer la création d'emplois et la qualité des emplois dans le cadre des fonds de l'Union sont similaires et comprennent des modélisations économétriques, des méthodes d'enquête et des analyses contrefactuelles. Toutefois, si les évaluations après le début ou à l'issue de la mise en œuvre sont bien plus nombreuses pour les différents fonds de l'Union, des estimations ex ante en matière de création d'emplois ont été relevées pour H2020 uniquement.

Les indicateurs employés pour mesurer et évaluer les créations d'emplois comprennent des nombres absolus (par exemple, le nombre de personnes qui ont reçu une offre d'emploi ou ont trouvé un emploi). Les indicateurs de la qualité des emplois utilisés par les fonds de l'Union portent sur des éléments qui sont plus faciles à saisir et sont directement mesurables (par exemple, le type de contrat ou le salaire). Toutefois, compte tenu de la diversité des cadres, des indicateurs et des indices plus largement disponibles, les tentatives réalisées jusqu'ici d'appréhender la qualité des emplois dans le cadre des fonds de l'Union peuvent être qualifiées au mieux de modestes.

La disponibilité et la qualité des données limitent les possibilités d'apprécier l'efficacité des fonds de l'Union en matière de création d'emplois et, en particulier, de qualité des emplois. Si quelques

évaluations ont été fournies pour la plupart des fonds de l'Union, il n'est pas possible – et il ne serait pas utile – de comparer ces différents instruments.

## **Enseignements tirés**

La participation des entreprises du secteur privé (en particulier des PME) a été un facteur de réussite essentiel en matière de création d'emplois dans le cadre de H2020. Afin d'améliorer encore la création d'emplois et de répartir plus équitablement les effets bénéfiques dans l'ensemble de l'Union, les futurs programmes de recherche et d'innovation devraient viser à accroître la participation des bénéficiaires de l'UE-13, où les retombées en matière de croissance et d'emploi ont été limitées jusqu'à présent.

La capacité du FSE à intervenir, de l'éducation de la petite enfance jusqu'à l'âge de la retraite, est une caractéristique unique et essentielle dont il dispose pour aider les personnes à trouver un emploi et à le garder. Cependant, la fixation d'objectifs d'efficacité en matière d'emploi (et de qualité des emplois) pour les programmes du FSE doit être considérée avec prudence, car l'on court le risque de sélectionner les personnes présentant les meilleures chances de succès en délaissant celles qui ont le plus besoin d'aide.

Les indicateurs ventilés par genre et les obligations de rendre compte y afférentes du FSE, constituent une bonne pratique qui peut et devrait être appliquée dans l'ensemble des fonds et des programmes de l'Union. Par ailleurs, il conviendrait d'intensifier les efforts en vue de réaliser plus d'évaluations d'impact contrefactuelles dans le cadre des autres fonds.

Un élément clé du succès du FEM (et, dans une certaine mesure, de l'IEJ) en matière d'emploi est la souplesse de ses interventions et des mesures prises en faveur des bénéficiaires.

## **Conclusions et recommandations**

Les fonds de l'Union peuvent contribuer à la création d'emplois et à la qualité de ceux-ci de diverses manières. Nous recommandons que le concept de qualité des emplois soit mieux intégré dans les règlements fondateurs des fonds de l'Union. Différentes options sont possibles en fonction du niveau d'ambition:

- faible: souligner l'importance de l'emploi/de la qualité des emplois dans les règlements fondateurs et encourager l'examen de ces aspects au regard des critères d'évaluation, tels que la pertinence, l'efficacité, l'efficience, etc.;
- moyen: souligner l'importance de l'emploi/de la qualité des emplois dans les règlements fondateurs et fournir des lignes directrices et des recommandations non contraignantes mais détaillées aux gestionnaires de fonds et de programmes sur la manière d'évaluer les emplois/la qualité des emplois et sur les dimensions à prendre en considération en la matière;
- élevé: introduire des dispositions similaires à celles concernant la qualité de l'offre d'emplois dans l'IEJ qui requièrent des évaluations et des rapports périodiques sur l'emploi et la qualité des emplois.

Les éléments probants en matière de création d'emplois varient entre les fonds de l'Union, les données les plus solides étant fournies par H2020. Nous nous demandons si tous les fonds de l'Union devraient avoir pour finalité directe la création d'emplois, mais nous concluons qu'il serait utile de se doter d'un modèle logique d'intervention à haut niveau dans le cadre duquel les différents fonds

(ou types de fonds) contribuent aux objectifs généraux de l'Union. Nous recommandons en outre d'étudier la faisabilité d'évaluations contrefactuelles à l'échelle de l'Union ou de méta-analyses des études des évaluations d'impact contrefactuelles menées aux échelons national et régional et d'exploiter davantage ces possibilités afin de fournir des preuves plus solides de l'impact des fonds de l'Union sur l'emploi.

L'évaluation de la création d'emplois et de la qualité des emplois comporte encore de nombreuses difficultés sur le plan des concepts, des méthodes et des pratiques. Des problèmes se posent en matière d'exhaustivité et de comparabilité des données. Cela s'avère particulièrement problématique pour les éléments probants liés à la qualité des emplois dans le cadre de l'ensemble des fonds de l'Union, ceux-ci n'étant dotés que de mécanismes limités permettant d'évaluer la qualité des emplois créés. Nous recommandons une plus grande cohérence entre les fonds de l'Union sur le plan des dimensions étudiées de la qualité des emplois et préconisons aussi un renforcement des efforts visant à remédier aux limitations actuelles en matière de données.