



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 11 juin 2024
(OR. en)

10779/24

SOC 431
EMPL 249
ECOFIN 649

NOTE

Origine:	Le Comité de l'emploi et le Comité de la protection sociale
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
Objet:	Principes directeurs volontaires à l'intention des États membres de l'UE en vue d'évaluer les effets économiques des réformes et des investissements dans les domaines du marché du travail, des compétences et de la politique sociale <i>- Approbation</i>

Les délégations trouveront ci-joint les principes directeurs volontaires précités, en vue de leur approbation lors de la session du Conseil EPSCO du 20 juin 2024.

Principes directeurs volontaires à l'intention des États membres de l'UE en vue d'évaluer les effets économiques des réformes et des investissements dans les domaines du marché du travail, des compétences et de la politique sociale

1. Introduction

Les réformes et les investissements dans les domaines du marché du travail, des compétences et de la politique sociale sont essentiels pour mettre en œuvre les principes du socle européen des droits sociaux au niveau national, ainsi que pour soutenir la convergence sociale ascendante et contribuer à renforcer la croissance inclusive et la compétitivité de l'UE, y compris en remédiant aux pénuries de main-d'œuvre et de compétences et en soutenant les transitions écologique et numérique, tout en faisant face au changement démographique et en luttant contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Pour mesurer les effets des réformes et des investissements il est nécessaire de disposer d'outils analytiques solides, de données appropriées et de méthodes solides. À cet égard, et dans le but de soutenir la capacité administrative des États membres, le Conseil EPSCO a approuvé, le 11 mars 2024, l'avis du Comité de l'emploi et du Comité de la protection sociale sur les futures priorités politiques de l'Union concernant le socle européen des droits sociaux, qui comprenait la proposition d'élaborer des principes directeurs et des normes applicables sur une base volontaire par les États membres de l'UE¹.

Les principes directeurs volontaires pour les États membres de l'UE, faisant le bilan des discussions tenues au cours des derniers mois, sont présentés à l'annexe 1 de la présente note. Ces principes directeurs, à caractère volontaire, pourraient aider les États membres à évaluer la manière dont les réformes et les investissements dans les domaines du marché du travail, des compétences et de la politique sociale peuvent contribuer à la croissance économique. Après une brève présentation des principaux canaux de transmission possibles permettant de concrétiser ces effets économiques, les principes directeurs sont exposés de manière détaillée, le but étant de parvenir à une compréhension commune, à des fins d'utilisation volontaire par les États membres, concernant:

¹ Voir le paragraphe 17 de [l'avis du COEM et du CPS sur les futures priorités politiques de l'Union concernant le socle européen des droits sociaux](#), approuvé par le Conseil le 11 mars 2024.

- les approches méthodologiques que les États membres pourraient adopter pour évaluer ces effets économiques;
- les indicateurs disponibles et leurs éventuels développements ultérieurs;
- les dispositions statistiques appropriées, y compris en matière d'accès aux données; ainsi que
- les bonnes pratiques en matière de transparence et de diffusion.

Tous ces principes directeurs pour les États membres de l'UE, bien que volontaires par nature, doivent être régulièrement mis à jour et réexaminés.

2. Effets économiques possibles des réformes et des investissements dans les domaines du marché du travail, des compétences et de la politique sociale: moyens de transmission

Les effets directs des réformes et des investissements dans les domaines du marché du travail, des compétences et de la politique sociale sur la croissance économique peuvent se concrétiser par divers moyens, tels que le renforcement du capital humain, l'augmentation du potentiel d'innovation et de la capacité d'absorption, ainsi que la hausse de l'emploi. Ces effets peuvent également se traduire par des économies futures de ressources publiques (par exemple, une baisse du chômage et de l'inactivité et une baisse correspondante des dépenses liées aux prestations sociales) ainsi que par des recettes fiscales plus élevées (provenant d'une assiette fiscale plus large découlant d'une hausse de l'emploi), ce qui peut avoir un effet bénéfique sur les finances publiques et la viabilité budgétaire du système de protection sociale (en plus de l'incidence directe de l'augmentation du PIB) lorsque les effets bénéfiques l'emportent sur les coûts.

À cet effet, les débats menés récemment au sein du COEM et du CPS² ont mis en évidence le fait que, dans l'ensemble, les politiques fondées sur des données probantes telles que celles visant à renforcer les compétences, à accroître la participation au marché du travail et à prévenir l'exclusion sociale sont largement susceptibles de soutenir une croissance économique plus forte et plus inclusive et de relever les niveaux de productivité, également dans le contexte des changements démographiques, et qu'elles sont essentielles pour accompagner les transitions numérique et écologique. Des mesures pour remédier aux pénuries et aux inadéquations de compétences, soutenir les transitions professionnelles et élargir l'offre de main-d'œuvre peuvent avoir une incidence positive.

² Voir le paragraphe 6 de l'[avis du Comité de l'emploi et du Comité de la protection sociale sur la valeur ajoutée de l'investissement social et le rôle de la filière EPSCO du Conseil dans la gouvernance du Semestre européen](#), approuvé par le Conseil le 28 novembre 2023.

L'acquisition de compétences peut conduire à améliorer la réserve et la qualité de capital humain et figure donc parmi les principaux moteurs de la croissance économique³. Tant les investissements dans une éducation et une formation de qualité que les réformes dans ce domaine peuvent favoriser la croissance économique⁴ et la productivité, en assurant aussi une meilleure adéquation entre l'offre et la demande de compétences⁵. Les mesures favorisant l'accès à des services d'éducation et d'accueil de la petite enfance abordables et de qualité peuvent avoir des effets positifs significatifs⁶, notamment en fournissant une base solide pour poursuivre l'apprentissage plus tard dans la vie, en favorisant l'égalité des chances pour les enfants en situation de vulnérabilité et en renforçant la participation des parents au marché du travail. Le perfectionnement et la reconversion de la population adulte, y compris en vue d'atténuer les pénuries de compétences et de se préparer aux transformations écologique et numérique, conformément à la recommandation du Conseil visant à assurer une transition équitable vers la neutralité climatique⁷, peuvent avoir une incidence positive sur la productivité et la croissance⁸. En particulier, les programmes de formation générale peuvent contribuer à mieux faire coïncider l'offre et la demande de compétences, en particulier après l'entrée sur le marché du travail, et les programmes (certifiés) de formation professionnelle (en milieu professionnel ou en alternance avec le milieu scolaire) peuvent être efficaces pour faciliter la transition entre l'éducation et le travail.

³ Barro, Sala-I-Martin, 2003.

⁴ L'incidence positive sur la croissance économique est enregistrée malgré les coûts que peuvent entraîner certaines de ces mesures (Gemell, Kneller, Sanz, 2016) et d'éventuels effets positifs différés (Card, Kluve, Weber, 2018).

⁵ Commission européenne, 2022a; Thum-Thysen, Vandeplass, 2019; Commission européenne, 2019.

⁶ Carneiro, Heckman, 2003.

⁷ Voir Recommandation du Conseil du 16 juin 2022 visant à assurer une transition équitable vers la neutralité climatique 2022/C 243/04.

⁸ Sekmokas et. al., 2020; OCDE, 2020; Card, Kluve, Weber, 2018.

Des services publics de l'emploi (SPE) fonctionnels et efficaces, des politiques actives du marché du travail (PAMT) et des mesures de soutien à la participation au marché du travail peuvent renforcer la croissance économique en augmentant l'efficacité du marché du travail, en facilitant l'entrée sur le marché du travail et les transitions au sein de celui-ci, tout en atténuant les inadéquations et les pénuries de compétences⁹. Des études montrent que des PAMT bien conçues peuvent être économiquement efficaces à plus long terme, certaines pouvant être autofinancées¹⁰. Parmi les mesures pertinentes à cet égard figurent, par exemple, celles concernant la fourniture de programmes de formation et d'un accompagnement efficace aux demandeurs d'emploi, les incitations à l'emploi et la prévision des compétences, ainsi que les services sociaux et de l'emploi intégrés, ainsi que leur numérisation¹¹. La suppression des freins à la participation au marché du travail, au moyen d'une meilleure conception des systèmes fiscaux et de protection sociale (par exemple, l'allègement de la charge fiscale pesant, notamment, sur les personnes à faibles revenus, sans entraver la transition vers des emplois mieux rémunérés et un déplacement de la fiscalité du travail), et en assurant des conditions de travail équitables et bien adaptées (y compris en ce qui concerne des groupes spécifiques tels que les travailleurs âgés ou les personnes handicapées) peut également avoir des effets en termes de croissance économique accrue grâce à une augmentation de l'offre de main-d'œuvre. Les investissements et les réformes en matière de sécurité et de santé au travail (SST) visant à préserver la santé des personnes au travail peuvent également avoir des incidences positives sur l'activité économique. Enfin, les réformes qui réduisent la segmentation du marché du travail peuvent soutenir l'accroissement de la productivité à plus long terme en internalisant les coûts sociaux des licenciements et en incitant davantage les entreprises à adopter des pratiques de travail plus productives et les salariés à investir dans la formation liée à l'emploi¹².

⁹ Pissarides, 2010.

¹⁰ Brown, Koettl, 2012.

¹¹ Ekkehard, Merola, Reljic, 2022.

¹² OCDE, 2018.

La fourniture de services de soins de qualité et abordables (garde d'enfants et soins de longue durée) joue un rôle important pour promouvoir la participation au marché du travail des personnes ayant des responsabilités familiales, ce qui peut également avoir une incidence sur la croissance économique. Des services de soins de qualité peuvent avoir une incidence positive sur le développement des enfants ainsi que sur le bien-être et la dignité des bénéficiaires des soins, contribuer à l'égalité entre les femmes et les hommes et promouvoir la participation des femmes au marché du travail et la création d'emplois. Certaines recherches récentes¹³ montrent que les investissements dans les soins peuvent générer des contributions fiscales et des cotisations de sécurité sociale supplémentaires découlant des emplois créés ainsi que de la participation accrue des femmes au marché du travail¹⁴. Des politiques d'inclusion active bien conçues, combinant les services sociaux et de l'emploi, peuvent également être essentielles pour favoriser une plus grande transition vers l'emploi. Le renforcement des soins ambulatoires et primaires, en relais des soins hospitaliers, et l'amélioration de la coordination et de l'intégration globales des soins peuvent entraîner des gains d'efficacité et des économies, profitant ainsi aux finances publiques, tout en améliorant la qualité et l'accessibilité des services.

¹³ Rapport de l'Organisation internationale du travail (OIT) intitulé "Soin à autrui au travail: investir dans les congés et services de soin à autrui pour plus d'égalité de genre dans le monde du travail", 2022.

¹⁴ Globalement, les recettes fiscales tirées de l'augmentation des rémunérations et de l'emploi augmenteraient, ce qui réduirait le besoin de financement total des mesures liées à la politique de soins de 3 % du PIB (avant impôts) à 2 % du PIB en net (après impôts). Organisation internationale du travail (OIT), 2022. Simulateur d'investissement en lien avec la politique de soins de l'OIT, Genève (à paraître).

Malgré les récentes avancées méthodologiques, l'évaluation des effets économiques des investissements et des réformes propres à chaque pays continue de présenter des difficultés auxquelles il convient encore de s'attaquer et à l'égard desquelles ces principes directeurs volontaires devraient inspirer de bonnes pratiques. Ces difficultés sont liées à l'interaction entre les caractéristiques de la conception des politiques et d'autres variables influençant ces effets économiques, y compris les spécificités nationales, ainsi qu'aux incidences qui se sont souvent manifestées sur différents horizons temporels (plus longs pour les mesures éducatives, par exemple, par opposition à des mesures favorisant directement une plus grande offre de main-d'œuvre). Les effets des réformes et des investissements dépendent des types de mesures stratégiques en question et de leur conception, mais aussi de caractéristiques contextuelles (pour ce qui est du temps et de la localisation), ainsi que d'autres interventions politiques simultanées, qui devraient être prises en compte. Les synergies et les complémentarités entre différentes mesures stratégiques ainsi que l'enchaînement des politiques ont également une incidence sur les rendements et devraient être largement prises en compte¹⁵.

¹⁵ Par exemple, les parents d'enfants dans des contextes présentant une offre d'EAJE accrue sont généralement plus susceptibles de trouver et de conserver un emploi, mais cette probabilité s'accroît sensiblement lorsque les efforts en matière de PAMT sont plus élevés. Une étude commandée par la présidence belge du Conseil de l'UE sera prochainement accessible au public sur le site web de l'Institut universitaire européen. L'étude a été réalisée par Anton Hemerijck, Brian Burgoon, Daniel Fernandes, Annika Lehmus-Sun, Ilze Plavgo et Heta Poylio.

Principes directeurs volontaires à l'intention des États membres de l'UE en vue d'évaluer les effets économiques des réformes et des investissements dans les domaines du marché du travail, des compétences et de la politique sociale

1.1 Approches méthodologiques et techniques de modélisation solides

L'évaluation des effets économiques devrait reposer sur diverses approches méthodologiques et contrôles de robustesse, en fonction des données disponibles, de la question en jeu et de la complexité de l'évaluation envisagée¹⁶. Diverses techniques permettent d'identifier, de quantifier et d'évaluer à la fois les coûts et les avantages liés à un marché du travail donné, à des compétences ou à des investissements sociaux ou à une réforme au niveau microéconomique et macroéconomique. Si l'évaluation des coûts directs peut être relativement plus simple en termes de dépenses, l'évaluation et la quantification des avantages devraient, dans la mesure du possible, tenir compte des principaux canaux de transmission possibles, en particulier en termes d'effets sur le PIB, l'emploi et la productivité (avec des incidences connexes sur les finances publiques), c'est-à-dire au moyen d'un modèle théorique qui explique la relation entre les investissements et les réformes, et leurs effets économiques. Ces modèles théoriques devraient également inclure d'éventuels effets de rétroaction supplémentaires, des effets comportementaux, ainsi que, plus généralement, d'éventuelles implications macroéconomiques (liées, par exemple, aux incidences macroéconomiques des méthodes de financement envisagées, telles que l'augmentation des impôts/les économies sur les dépenses). En outre, les approches méthodologiques qui donnent des indications sur les changements d'état ou de comportement au niveau individuel peuvent contribuer à comprendre comment ces changements se propagent via le système. Par ailleurs, certains effets ne sont pas nécessairement de nature monétaire directe (ou leur monétisation n'est pas facilement possible), bien qu'ils puissent avoir une incidence économique, et certains ne peuvent être quantifiés qu'à plus long terme.

¹⁶ Voir, par exemple, Commission européenne, Al-Ajlani, H., Bubbico, A., Campana, C. et al., [*Study on assessment of micro and macroeconomic return of social protection expenditure - Rapport final, Office des publications de l'Union européenne, 2024.*](#)

Les approches méthodologiques qui peuvent être utilisées pour évaluer les effets des réformes et des investissements vont des analyses micro aux analyses macro, en passant par les évaluations ex ante, à mi-parcours et ex post. Le choix de l'approche méthodologique dépend de différents facteurs, tels que le caractère ex ante ou ex post de l'évaluation, le type de mesure et sa conception, les principaux effets qui méritent qu'on s'y intéresse ainsi que les données disponibles. Chaque approche présente des avantages et des limites qui doivent être pris en compte au cas par cas. Le tableau ci-dessous met en évidence les principales méthodes disponibles¹⁷, combinant des techniques d'évaluation ex ante et ex post ainsi que des évaluations au niveau micro (telles que des microsimulations, des protocoles expérimentaux et quasi expérimentaux) et au niveau macro (telles que des méthodes ex post fondées sur la régression, ainsi que la modélisation micro-macro). Parmi les approches plus horizontales, les analyses coûts-avantages (ACA) tentent de prendre en compte les coûts et, en particulier, les avantages en termes monétaires¹⁸. Une approche complémentaire est proposée par les évaluations des effets distributifs, qui comprennent une évaluation de l'incidence sur les revenus de différents groupes et permettent également de distinguer relativement facilement les gains obtenus par les particuliers grâce aux réformes et aux investissements (généralement en termes de revenus plus élevés des ménages) et les gains obtenus par le secteur public (généralement en termes de recettes publiques plus élevées et de dépenses moins élevées). Les différentes méthodes sont généralement intensives en ce qui concerne les exigences en matière de données pour élaborer certaines estimations (détaillées), et la complexité de l'approche méthodologique doit être prise en compte dans les différents canaux de transmission et l'étalement des effets dans le temps¹⁹.

¹⁷ Les avantages et les limites des principales méthodes disponibles figurent en annexe.

¹⁸ Certains des effets n'ont généralement pas de valeur monétaire, même si des incidences économiques sont toujours induites.

¹⁹ Par exemple au moyen d'expériences réelles ou de divers types d'estimations ou de modélisations ex ante ou ex post, ou plus généralement des estimations issues de publications universitaires.

Tableau. 1. Typologie des principales méthodes disponibles pour évaluer les effets économiques des réformes et des investissements dans les domaines du marché du travail, des compétences et de la politique sociale

	Ex ante	Ex post
Au niveau micro	Modèles de microsimulation, essais contrôlés randomisés et protocoles quasi-expérimentaux (si mis en œuvre en tant que pilotes)	Protocoles quasi expérimentaux (appariement des scores de propension, méthode des doubles différences, méthode de régression sur la discontinuité), essais contrôlés randomisés, analyse de données longitudinales ou de données de panel (à l'aide de données d'enquête ou de données administratives)
Au niveau macro	Modélisation macroéconomique (y compris les matrices de comptabilité sociale ou les modèles d'équilibre général)	Évaluation ex post (des variables macro, y compris au moyen de modèles de régression et de l'analyse de frontière stochastique)
Aux deux niveaux	Analyse coûts-avantages, analyse coûts-efficacité, analyse décisionnelle multicritères, évaluation des effets distributifs	

Source: Note de la présidence en vue de la session du Conseil Ecofin du 12 mars avec la participation des ministres de l'emploi et de la politique sociale.

En outre, le choix de l'horizon temporel de l'évaluation des effets économiques devrait expressément tenir compte du calendrier possible des incidences attendues, étant donné que certaines réformes et certains investissements peuvent avoir des effets qui se concrétisent déjà à court ou moyen terme, tandis que pour d'autres, ils ne deviennent visibles qu'à plus long terme. Cela peut également nécessiter l'utilisation de différents types de techniques de modélisation, le cas échéant, pour mesurer les effets sur les différents horizons temporels. Bien entendu, il est particulièrement important de prendre en compte l'étalement dans le temps des effets attendus pour éviter de tirer des conclusions erronées de la modélisation (allant par exemple dans le sens qu'une réforme ou un investissement donné n'entraîne pas d'effets économiques notables du simple fait que l'horizon temporel de l'analyse n'est pas correctement défini).

Bien qu'aucun modèle ne puisse prendre en compte tous ces éléments à la fois, il importe que les choix des hypothèses et des approches méthodologiques (utilisées in fine de manière complémentaire) reposent sur une analyse éclairée des avantages et des inconvénients. L'évaluation quantitative devrait également s'accompagner d'un examen plus qualitatif des résultats obtenus, qui tienne compte des hypothèses formulées et précise également le contexte spécifique de la mise en œuvre de la mesure (par exemple, les paramètres utilisés, qui peuvent également être propres au contexte).

Les éléments clés de ce principe directeur sont les suivants:

- choisir une méthodologie solide et transparente pour évaluer les effets des réformes et des investissements en connaissance de cause et, le cas échéant, conjuguer différentes approches méthodologiques solides pour recouper et qualifier les résultats;
- affiner l'approche méthodologique en s'appuyant sur des techniques plus avancées (par exemple, des techniques qui intègrent des réponses comportementales et/ou des boucles de rétroaction macroéconomiques) et définir les principales étapes de l'évaluation afin de tenir compte de l'horizon temporel dans lequel les effets devraient se matérialiser (en ce qui concerne les incidences à court, moyen et long terme);
- compléter l'analyse quantitative par une analyse de sensibilité portant sur des paramètres clés ainsi que par une analyse qualitative (qui tienne compte par exemple des hypothèses formulées dans l'analyse et du contexte spécifique).

1.2 Calendrier à retenir pour la réalisation de l'évaluation

L'évaluation des effets des réformes et des investissements dans les domaines du marché du travail, des compétences et des politiques sociales devrait être menée avant et après la mise en œuvre de la mesure concernée. Il est particulièrement important d'élaborer une analyse d'impact ex ante, c'est-à-dire lors de la conception des investissements et des réformes, afin d'évaluer les effets des politiques prévues et de contribuer à la conception des politiques. Les analyses réalisées après la mise en œuvre permettent d'évaluer l'impact des investissements et des réformes après une certaine période d'application. Cela peut contribuer, le cas échéant, à l'élaboration de mesures ou de corrections supplémentaires. La réalisation d'analyses crédibles après la mise en œuvre contribue grandement à assurer l'adhésion au processus et la qualité de la conception ultérieure des politiques. À cet égard, il est important d'intégrer des plans pour des évaluations fiables dès la phase de conception d'une intervention, en particulier lors du recours à des protocoles expérimentaux telles que des essais contrôlés randomisés, qui peuvent se dérouler simultanément à la mise en œuvre d'une intervention. En outre, les évaluations à mi-parcours peuvent contribuer à calibrer les interventions, en particulier lorsqu'elles sont censées produire des résultats à long terme.

Le calendrier d'évaluation des effets des réformes et des investissements devrait, dans toute la mesure du possible sur le plan théorique, méthodologique et des données, tenir compte du temps nécessaire pour que la mesure politique puisse produire ses effets. Pour bien faire, l'évaluation devrait s'intéresser plus particulièrement à l'incidence des mesures sur les résultats tant au cours de la mise en œuvre (ou peu de temps après, par exemple, au cours de l'année suivante) qu'à long terme (par exemple, en adoptant une perspective pluriannuelle, le cas échéant). Une évaluation à mi-parcours est également importante pour permettre de détecter rapidement les défauts éventuels à corriger au cours de la phase de mise en œuvre. Dans le même temps, certaines politiques ont une incidence sur une période plus longue (par exemple l'incidence de la garde d'enfants sur le développement des enfants) ou peuvent ne pas avoir un impact très important au cours d'une année donnée, mais des effets cumulés plus importants (par exemple que la prévention dans le domaine des soins de santé). Dans ces cas, l'évaluation peut nécessiter une perspective à long terme pour tenir compte de tout l'impact de la mesure faisant l'objet de l'évaluation. L'adoption d'une perspective pluriannuelle pourrait également s'avérer utile lorsque des mesures sont liées à des tendances à long terme telles que l'évolution démographique (par exemple en ce qui concerne les réformes des soins de longue durée).

Les éléments clés de ce principe directeur sont les suivants:

- procéder systématiquement à des évaluations ex ante des effets lors de la conception des mesures concernées et avant leur mise en œuvre;
- procéder systématiquement à des évaluations à mi-parcours et ex post pendant et après la mise en œuvre, afin de fournir un retour d'information sur l'élaboration des politiques;
- adopter une perspective pluriannuelle pour les politiques dont le plein effet devrait se concrétiser sur une période plus longue et établir une distinction entre coûts/avantages ponctuels et récurrents.

1.3 Prise en compte des synergies et des complémentarités entre les politiques dans le cadre de l'approche méthodologique

Les complémentarités des politiques peuvent se manifester comme le renforcement mutuel de résultats bénéfiques, y compris en termes d'effets économiques. À cet égard, par exemple, les réformes et les investissements ainsi que les politiques de protection sociale remplissent des fonctions stratégiques complémentaires, qui devraient être prises en compte autant que possible dans l'évaluation des politiques²⁰. Ainsi, la qualité de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants (EAJE) peut contribuer à améliorer le niveau d'éducation atteint et, in fine, déboucher sur des emplois de meilleure qualité et plus productifs, complétant ainsi les politiques directement liées au marché du travail. Des données récentes montrent également, par exemple, que si les efforts déployés dans le cadre d'une politique active du marché du travail (PAMT) au niveau national ont en général un effet positif en terme d'augmentation du taux d'emploi, la probabilité d'exercer un emploi tend à augmenter considérablement lorsque des efforts sont consentis au niveau national en faveur d'une offre publique de services d'EAJE, ce qui permet de combiner emploi et obligations familiales. En outre, le renforcement des politiques en matière d'EAJE peut avoir un effet positif plus marqué sur l'emploi lorsqu'il s'accompagne d'un soutien supplémentaire fourni par les PAMT²¹.

²⁰ Voir Hemerijck, Anton, Stefano Ronchi, et Ilze Plavgo. "Social investment as a conceptual framework for analysing well-being returns and reforms in 21st century welfare states." (*L'investissement social comme cadre conceptuel pour l'analyse des bénéfices et des réformes en matière de bien-être dans les États-providence au XXI^e siècle*). *Socio-Economic Review* 21.1 (2023): p. 479-500.

²¹ Voir, par exemple, Hemerijck et al. (à venir).

Une bonne pratique consiste à évaluer autant que possible les effets d'une mesure spécifique en tenant également compte des interactions avec d'autres politiques connexes (en coopération avec les différents secteurs dont relève la mesure/la politique), afin d'intégrer ces éventuelles interactions, sans perdre de vue également que le calendrier des effets produits par les diverses mesures peut être différent. Cela est d'autant plus important dans le cadre du processus budgétaire annuel, dans lequel les décisions portant sur différentes mesures sont souvent prises sous forme de "paquet".

Les éléments clés de ce principe directeur sont les suivants:

- Analyser à la fois l'impact des différentes mesures et, si possible, les effets combinés des politiques connexes;
- Prendre en considération la globalité des mesures afin de maximiser les effets positifs et de réduire au minimum le risque d'effets négatifs des mesures prises individuellement;
- Tenir compte des calendriers différents que peuvent avoir les effets de politiques différentes mais complémentaires.

1.4 Utilisation d'indicateurs et éventuels développements ultérieurs

L'utilisation de paramètres solides et, dans la mesure du possible, communs, permet de mieux comparer les résultats et d'évaluer les incidences de mesures proposées ou nouvelles. Afin d'évaluer les effets économiques des réformes et des investissements, il convient de considérer les incidences sur la croissance du PIB, au moyen de la productivité et de l'emploi.

Les mesures devraient être évaluées au regard des résultats pertinents à la fois sur le marché du travail et sur le plan social (par exemple, le chômage, l'inactivité, la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale, les revenus des ménages, les inégalités de revenus et les salaires, selon leur pertinence pour la mesure spécifique en question), afin de pouvoir juger de leur capacité à atteindre, dans le même temps, des objectifs sociaux. La plupart de ces aspects sont associés à des indicateurs qui sont déjà utilisés en tant qu'instruments de suivi et d'analyse bien établis dans le cadre du Semestre européen pour le suivi des lignes directrices pour l'emploi et du socle européen des droits sociaux intégré dans ces lignes directrices. Il s'agit notamment du tableau de bord social, ainsi que du cadre d'évaluation conjointe, plus large, élaboré par le Comité de l'emploi et le Comité de la protection sociale.

Toutefois, les indicateurs existants peuvent parfois s'avérer insuffisants pour évaluer les incidences des politiques du marché du travail, des politiques en matière de compétences et des politiques sociales, dans la mesure où ils peuvent ne pas être suffisamment spécifiques/granulaires, ou ne pas parvenir à saisir les principaux effets de la politique en question ou à remédier à des problèmes émergents. Dans ces cas-là, il peut être nécessaire de mettre au point de nouveaux indicateurs spécifiques à tel ou tel programme et de collecter des données sur les participants afin d'évaluer correctement l'impact d'un nouveau programme. De manière générale et dans la mesure du possible, les paramètres utilisés pour évaluer les incidences des mesures devraient alimenter des modèles macroéconométriques capables de traduire les résultats (par exemple, l'évolution attendue des salaires, l'augmentation du taux d'emploi, la hausse du nombre moyen d'heures travaillées, etc.) en croissance du PIB.

Globalement, il peut également être utile d'évaluer les incidences des réformes et des investissements sur des groupes spécifiques de la population en fonction, par exemple, de l'âge, du sexe, de la situation sur le marché du travail, du niveau d'éducation atteint et des niveaux de revenus ou du type de ménage (tels que les ménages en âge de travailler, les ménages avec et sans enfants, les adultes célibataires et les couples). D'autres analyses, telles que celles portant sur les personnes issues de l'immigration, les personnes handicapées ou tout autre groupe défavorisé, ainsi que sur des groupes ventilés en fonction du degré d'urbanisation ou par région, pourraient être pertinentes, selon le champ d'application de la mesure à évaluer.

Les éléments clés de ce principe directeur sont les suivants:

- Présenter les effets économiques des réformes et des investissements en termes d'impact sur la croissance du PIB, ainsi que leur incidence sur les principaux indicateurs pertinents concernant le marché du travail et le volet social; présenter, dans la mesure du possible, les résultats sur le marché du travail et sur le plan social ventilés par groupes pertinents (âge, sexe, groupes socio-économiques spécifiques);
- Les indicateurs utilisés devraient être clairement définis et étroitement liés aux objectifs de la réforme ou de l'investissement; dans la mesure du possible, ils devraient également satisfaire à d'autres critères de qualité, tels que le fait d'être prêts à l'emploi, accessibles et transparents, actualisés et fiables;
- Les indicateurs devraient, dans la mesure du possible, pouvoir être utilisés dans les modèles de simulation macroéconomique;
- Préciser la fréquence de la fourniture des données;
- Assigner des responsabilités claires en matière de gestion, de collecte, de stockage, de traitement et d'évaluation de la qualité des données; garantir la solidité et la fiabilité des méthodes et instruments proposés pour la collecte, le stockage, le traitement et la validation des données.

1.5 Modalités statistiques et accès aux données pour des évaluations ex ante et ex post solides

Afin d'évaluer les effets des réformes et des investissements dans les politiques du marché du travail, les politiques en matière de compétences et les politiques sociales, il est essentiel de pouvoir accéder à des données de qualité, fiables et actualisées. La possibilité d'obtenir des résultats, l'exactitude et la qualité des résultats produits par les différents outils d'évaluation disponibles (qu'il s'agisse d'outils macro ou micro, ex ante ou ex post) dépendent en effet largement des données disponibles. Les données jouent un rôle crucial dans l'élaboration, la mise à jour et l'utilisation des méthodes de suivi et d'évaluation.

D'un côté, les données d'enquête fournissent généralement une large couverture des ménages, de leur composition et de leurs caractéristiques socio-économiques et, outre le fait d'assurer la comparabilité entre les pays dans le cas des enquêtes à l'échelle de l'UE (Enquêtes sur les forces de travail (EFT), EU-SILC), permettent d'intégrer des informations spécifiques. Mais elles sont habituellement disponibles avec un certain retard, reposent parfois sur un échantillonnage limité et ne représentent donc pas pleinement les aspects qui ont une incidence sur la population aux extrémités de la répartition du revenu, ni d'autres groupes minoritaires ou régions au-delà du niveau NUTS II.

D'un autre côté, les données administratives présentent un bon rapport coût-efficacité, étant donné qu'elles sont collectées régulièrement par les administrations publiques. Elles contribuent à réduire les erreurs de mesure, assurent une couverture complète de la population et permettent de saisir efficacement la globalité de la répartition des revenus. Au besoin, elles permettent la constitution d'échantillons plus larges, l'analyse de catégories de population plus petites et des mesures stratégiques plus ciblées. Toutefois, elles couvrent souvent moins bien les extrémités inférieures et peuvent poser des problèmes pour l'identification des ménages et de leurs caractéristiques. En outre, elles sont généralement collectées à des fins administratives et n'intègrent parfois pas certaines informations essentielles pour effectuer des analyses fiables sur le plan méthodologique et théorique. En outre, il peut être nécessaire d'obtenir l'accord/l'approbation de différentes institutions pour accéder à leurs données.

Pour parvenir à une analyse complète des incidences, il est impératif de recourir à un échantillon assez important et représentatif qui englobe toutes les composantes requises des politiques examinées. À cette fin, la meilleure solution consiste souvent à combiner les données d'enquête et les données administratives pour évaluer l'impact des politiques. En particulier, il est essentiel de veiller à ce qu'un cadre soit mis en place pour faciliter l'accès aux données administratives.

Les éléments clés de ce principe directeur sont les suivants:

- Dans la mesure du possible, utiliser les statistiques harmonisées de l'UE disponibles via EUROSTAT;
- En fonction de l'approche choisie pour l'évaluation et des incidences à évaluer, il convient de tenir compte et, selon le cas, de combiner, les données d'enquête et les données administratives, ainsi que différentes sources de données administratives;
- Mettre en place une approche solide pour accéder aux données, en particulier aux données administratives, tout en fixant des normes pour leur utilisation, est essentiel pour faciliter une évaluation quantitative significative des mesures;
- En cas d'utilisation de données à caractère personnel dans le cadre des évaluations, veiller au respect des règles en matière de protection des données²²;
- Mettre en place des cadres institutionnels et des procédures standard pour faciliter le partage des données avec les évaluateurs et les chercheurs, notamment en vue de permettre la reproduction des analyses de l'évaluation;
- Assurer l'interopérabilité des systèmes informatiques entre les administrations publiques; veiller à ce que les données relatives à l'identifiant unique (par exemple, code personnel, code de sécurité sociale) soient collectées pour permettre de relier les données à d'autres bases de données.

²² Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données). Le RGPD dispose que tout traitement de données à caractère personnel nécessite une base juridique valable, et énumère six cas possibles (article 6, paragraphe 1). Parmi ces cas de figure, l'"obligation légale" ou l'"intérêt public" semblent particulièrement appropriés à des fins d'évaluation. Ces bases juridiques devraient être fixées par la loi. Le RGPD prévoit également la possibilité de réutiliser les données existantes fondées sur la base juridique initiale si la réutilisation est compatible avec la finalité initiale du traitement de ces données administratives (article 6, paragraphe 4, du RGPD).

1.6 Résultats possibles et transparence/diffusion

Les résultats devraient permettre de dégager le message principal et de faire part des incidences sur les principaux indicateurs économiques et sociaux. Une stratégie de diffusion devrait accompagner l'évaluation des effets des réformes et des investissements dans les domaines du marché du travail, des compétences et de la politique sociale. Elle peut aider à définir le format de diffusion (par exemple, un rapport succinct présentant les principaux résultats et l'approche utilisée pour l'évaluation), à déterminer le moment opportun pour la diffusion (en lien par exemple avec l'exercice budgétaire), à cibler le public (décideurs politiques, universitaires, médias, partenaires sociaux et ONG) et à organiser le processus de manière transparente.

Il est également utile d'envisager la mise en place de certains contrôles et normes de qualité afin de renforcer la crédibilité du processus. Cet objectif peut être atteint en fournissant dans les résultats une description claire de l'approche retenue, y compris les éventuelles hypothèses, ainsi que les scénarios de référence et les scénarios alternatifs, et en expliquant tout écart dans les résultats. En outre, l'approche peut être renforcée par la mise en place d'examens par des experts indépendants.

Les éléments clés de ce principe directeur sont les suivants:

- Élaborer une stratégie de diffusion des principaux résultats;
- Diffuser publiquement les principaux résultats, y compris sous une forme simplifiée pour le grand public;
- Assurer une crédibilité en garantissant la transparence de l'approche méthodologique retenue, des examens par des experts indépendants dans la mesure du possible et des évaluations ex post.

Tableau récapitulatif des principes directeurs volontaires à l'intention des États membres de l'UE en vue d'évaluer les effets économiques des réformes et des investissements dans les domaines du marché du travail, des compétences et de la politique sociale

Éléments	Niveau 1 — Fondamental	Niveau 2 — Évolué	Niveau 3 — Avancé
<p>1. Approches méthodologiques et techniques de modélisation</p>	<p>Analyses d'impact ex ante visant à rendre compte des rendements économiques des réformes et des investissements grâce aux effets sur l'emploi et la productivité (par exemple, au moyen d'une modélisation simple explorant les corrélations, telle que des modèles de régression simple et des évaluations des effets distributifs).</p>	<p>Évaluations ex ante et ex post visant à rendre compte des rendements économiques des réformes et des investissements au moyen d'une modélisation plus complexe (y compris, par exemple, des évaluations des effets distributifs ou des modèles macroéconomiques), en intégrant autant que possible, par exemple, des boucles de rétroaction, des réponses comportementales, des effets de second tour sur la demande/l'offre sur le marché du travail et des incidences sur le financement.</p>	<p>Évaluations ex ante des rendements économiques des réformes et des investissements au moyen de modèles macroéconomiques complexes; analyses d'impact ex post au moyen de méthodes contrefactuelles (ex: doubles différences, appariement des scores de propension, régression par discontinuité) ou de méthodes expérimentales (ex: essais contrôlés randomisés) qui impliquent des effets de causalité et peuvent également être combinées à des évaluations des effets distributifs. Analyses coûts-avantages (ACA) complexes (ex: résultats sociaux monétarisés, externalités négatives).</p> <p>Évaluations in itinere/à mi-parcours également envisagées pour les réformes et les programmes de dépenses à plus long terme afin de permettre un retour d'information adéquat sur les politiques au cours du processus.</p>

<p>2. Horizon temporel de l'évaluation des rendements économiques</p>	<p>Horizon temporel de l'évaluation adapté au calendrier au cours duquel les effets <i>directs</i> de la mesure examinée sont censés se produire, en termes d'emploi et de productivité.</p>	<p>Horizon temporel de l'évaluation adapté pour tenir compte également des incidences à plus long terme de la mesure examinée, en envisageant aussi les effets indirects potentiels grâce à la modélisation de boucles de rétroaction simples et d'effets de second tour.</p>	<p>Horizon temporel de l'évaluation adapté pour tenir compte également des rendements économiques à plus long terme de la mesure examinée, en envisageant aussi les effets indirects potentiels grâce à la modélisation de boucles de rétroaction complexes, d'effets de second tour et d'effets comportementaux.</p>
<p>3. Prise en compte des synergies et des complémentarités dans le cadre de l'approche méthodologique</p>		<p>Évaluation spécifique des principales interactions entre les mesures stratégiques grâce à une modélisation plus simple.</p>	<p>Interactions pleinement intégrées entre les différentes mesures dans une modélisation plus complexe.</p>
<p>4. Utilisation d'indicateurs et éventuels développements ultérieurs</p>	<p>Évaluation de l'incidence de la mesure examinée sur les indicateurs agrégés clés et les principales ventilations.</p>	<p>Évaluation supplémentaire de l'incidence de la mesure examinée en lien avec toutes les ventilations pertinentes disponibles.</p>	<p>Éléments supplémentaires fournis concernant l'incidence de la mesure examinée sur les dépenses et les recettes publiques.</p> <p>Autres incidences liées à la politique ou à l'investissement concerné, s'appuyant éventuellement aussi sur des données administratives et pouvant être complétées par des statistiques expérimentales.</p>

<p>5. Modalités statistiques et accès aux données</p>	<p>Recours à des données fondées sur des enquêtes (tant au niveau microéconomique qu'agrégé).</p>	<p>Recours à des données fondées sur des enquêtes et à des données administratives (pas nécessairement combinées). Garantir l'utilisation des données administratives (par exemple, accès aux données administratives entre les administrations à des fins d'évaluation) dans le plein respect du RGPD.</p>	<p>Combinaison de données d'enquête et de données administratives si nécessaire (par exemple, au moyen de techniques de mise en correspondance).</p> <p>Interopérabilité des systèmes de données entre les administrations et accès aux données administratives, dans le plein respect du RGPD.</p>
<p>6. Résultats possibles et transparence/diffusion</p>	<p>Principaux résultats de l'évaluation mis à la disposition du public.</p>	<p>Principaux résultats de l'évaluation mis à la disposition du public (au niveau agrégé), accompagnés d'un examen par des experts indépendants.</p> <p>Utilisation de répertoires pour stocker les résultats disponibles par thème, région, etc.</p>	<p>Plan de diffusion fondé sur un calendrier planifié conforme au cycle politique, les principaux résultats de l'évaluation étant rendus publics (au niveau agrégé).</p> <p>Recours à un examen par des experts indépendants et à des annexes méthodologiques permettant de reproduire l'analyse (par exemple, éventuellement avec des données fictives).</p> <p>Utilisation de plateformes interactives pour présenter les résultats par thème, région, etc.</p>