

Evaluation d'impact de
l'accompagnement des demandeurs d'emploi
par les opérateurs privés de placement
et le programme Cap vers l'entreprise

Luc Behaghel*, Bruno Crépon[†] et Marc Gurgand[‡]

Rapport final[§]

Septembre 2009

*Ecole d'Economie de Paris (Inra), Crest et J-PAL

[†]Crest et J-PAL

[‡]Ecole d'Economie de Paris (CNRS), Crest et J-PAL

[§]Nous remercions l'ensemble des partenaires de cette évaluation : L'ANPE, l'Unédic et la DARES, et Claude Seibel qui en a présidé le comité de pilotage.

Synthèse

Ce rapport analyse l'impact de deux dispositifs d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi : la prise en charge déléguée à des opérateurs privés de placement (OPP) par l'Unédic, et le dispositif Cap vers l'entreprise (CVE) mis en oeuvre par l'ANPE. Ces deux programmes ont été déployés à titre expérimental pendant l'année 2007 et le 1er trimestre de l'année 2008, pour concerner environ 40 000 demandeurs d'emploi chacun.

Ces deux programmes concentrent des moyens sur les demandeurs d'emploi ayant un risque de chômage de longue durée, dans le but de les faire sortir plus rapidement du chômage vers l'emploi. Ils impliquent des accompagnements plus personnalisés et intensifs que dans les parcours classiques de l'ANPE, notamment grâce à la réduction du nombre de demandeurs pris en charge par chaque conseiller. L'effet attendu de ces programmes est la mise en emploi rapide, c'est-à-dire dans les 6 mois, et sur des emplois stables. En outre, la réalisation d'économies de versement d'allocations chômage peut constituer une contrepartie au coût de ces accompagnements. C'est une des raisons pour lesquelles le programme OPP financé par l'Unédic s'adressait aux chômeurs ayant, à l'inscription au chômage, une réserve importante de jours d'indemnisation. En revanche, le programme CVE s'adressait aussi bien aux demandeurs d'emploi nouvellement inscrits, qu'ils soient indemnisables ou non, qu'aux demandeurs en cours d'épisode au moment de l'entrée en accompagnement renforcé. Ces distinctions conduisent à isoler trois populations, dites du "flux indemnisable", du "flux non indemnisable" et du "stock", qui sont toujours analysées séparément dans ce rapport, car leurs situations sur le marché du travail ne sont pas comparables. Seules les populations du "flux indemnisable" peuvent bénéficier des OPP comme de CVE. Les autres populations ne bénéficient que de CVE.

Ce rapport porte un diagnostic sur un ensemble d'indicateurs de retour à l'emploi qu'il a été possible de construire en mettant en place un dispositif d'enquêtes approprié sur un large échantillon. En revanche, bien que des indicateurs de résultats soient difficiles à apprécier sans les mettre en perspective avec le coût des dispositifs, nous ne sommes pas en mesure d'apporter ces éléments. D'une part, les dépenses globales de l'Unédic en direction des OPP ne nous ont pas été communiquées. D'autre part, l'ANPE ne dispose pas d'imputation fiable des coûts de CVE. De ce point de vue, une évaluation coût-bénéfice reste à mettre en oeuvre pour tirer tous les enseignements des expérimentations conjointes des OPP et de CVE.

Un protocole d'évaluation innovant

L'évaluation des impacts sur le retour à l'emploi présentée ici est innovante et exceptionnelle en France : elle repose sur la comparaison des bénéficiaires de chaque programme avec un groupe témoin rigoureusement comparable. En effet, les différents groupes sont issus d'un tirage aléatoire au sein de la même population, ce qui les rend parfaitement identiques statistiquement. L'assignation aléatoire a été réalisée dans les agences de l'ANPE concernées par les expérimentations, par les conseillers, après qu'ils ont jugé si le demandeur d'emploi relevait ou non de ces programmes. Ce protocole, dit "d'expérimentation contrôlée", garantit que les différences de situation sur le marché du travail que l'on peut observer entre les groupes après plusieurs mois ne peuvent résulter *que* du bénéfice des dispositifs. On mesure ainsi avec précision et certitude la plus-value des programmes OPP et CVE. En l'absence d'un tel protocole, les bénéficiaires et les non-bénéficiaires seraient systématiquement différents au départ, et il serait impossible d'attribuer aux dispositifs d'accompagnement eux-mêmes des écarts éventuels dans les taux d'entrée en emploi. Le rapport montre que, en l'absence de tirage aléatoire, des erreurs importantes auraient été commises dans l'appréciation des deux programmes : selon les cas, on aurait pu surestimer du simple au double les véritables effets des accompagnements renforcés, ou au contraire ne pas les détecter du tout.

L'évaluation porte en tout sur plus de 200 000 demandeurs d'emploi ; ainsi, il est possible de détecter statistiquement des effets fins par sous-populations.

Les deux programmes accélèrent les sorties des listes de l'ANPE vers l'emploi

Le rapport examine d'abord les sorties des listes de l'ANPE vers l'emploi au cours des 12 mois qui ont suivi l'orientation vers chaque programme. Le programme CVE accélère les entrées en emploi des individus du flux indemnisable, du flux non indemnisable et du stock. Dans le flux indemnisable, en l'absence d'accompagnement renforcé, environ 12% des demandeurs sortent vers l'emploi dans les trois mois suivants l'inscription en chômage : au cours de l'expérimentation, CVE a permis d'augmenter ce taux de 9 points, donc de porter le taux de sortie vers l'emploi au bout de 3 mois à environ 21% des demandeurs. Au bout de 6 mois, le taux est augmenté de 9,1 points, soit un

passage d'environ 23% à environ 32% de sorties. Au bout de 12 mois, CVE permet de passer le taux de sortie de 37% à 44%. Les effets sont comparables dans le flux non indemnisable mais un peu plus faibles pour les demandeurs ayant, au moment de la prise en charge, une certaine ancienneté au chômage (le "stock").

Les effets des OPP, qui ne portent que sur le flux indemnisable, sont globalement plus faibles et plus tardifs. Trois mois après la prise en charge, le taux de sortie vers l'emploi est augmenté de seulement 1,6 points, et ce chiffre ne peut pas être statistiquement distingué d'une absence d'effet à cet horizon. Au bout de 6 mois, cependant, l'effet est de 4,2 points et il est de 5,6 points au bout de 12 mois, ces deux chiffres étant précisément estimés.

L'action de CVE est plus précoce et sensiblement plus forte

Ces effets de CVE et des OPP ne peuvent pas être directement comparés car les deux programmes ne sont pas déployés sur les mêmes territoires. Mais si on se restreint aux territoires communs, les conditions économiques et les populations cibles sont alors identiques. Dans ces zones, les effets des deux programmes sont plus forts, mais aussi plus contrastés : CVE permet d'augmenter de 11 points les taux de sortie dès le 3ème mois, tandis qu'à cet horizon l'effet des OPP est toujours non-significatif. A 12 mois, CVE a un impact de 8,5 points et les OPP un impact de 6,4 points. Ces écarts sont à rapporter au coût unitaire qui est sensiblement plus élevé pour le programme OPP d'après les estimations disponibles.

Les effets par type de zone et par population sont représentés dans la figure 1 : la zone en noir représente l'effet, tandis que la courbe basse trace les taux de sortie de référence. La figure fait apparaître clairement le caractère plus tardif des effets des OPP. Elle montre aussi que, dans la plupart des cas, tout l'effet est atteint dès 6 ou 9 mois. L'écart entre le parcours classique de l'ANPE et les accompagnements renforcés ne se creuse plus après, mais ils ne s'estompent pas non plus.

L'efficacité des OPP croît lorsqu'on tient compte des activités réduites

Toutes les entrées en emploi ne donnent pas lieu à une sortie des listes de l'ANPE, surtout lorsqu'elles correspondent à des heures de travail mensuelles limitées, ce que mesure l'activité réduite. Afin d'élargir la notion d'entrée en emploi au-delà des situations de sorties des listes de l'ANPE, le rapport

mesure l'impact des accompagnements sur la première transition vers l'emploi depuis l'orientation vers chaque programme, qu'il s'agisse d'activité réduite ou de sortie des listes de l'ANPE. Avec cette mesure, l'impact des OPP est plus fort : il est de 6,9 points au bout de 6 mois, soit un passage de 47% à près de 54% d'entrées en emploi. Ce résultat implique qu'en plus d'augmenter la proportion de sorties des listes de l'ANPE vers l'emploi, les OPP parviennent à augmenter la proportion d'entrées en activité réduite. A l'inverse, la prise en compte de l'activité réduite conduit à réviser à la baisse (d'environ 2 points de pourcentage) l'impact estimé de CVE, par rapport aux résultats basés sur les seules sorties de liste vers l'emploi. Cela signifie que CVE accélère les sorties des listes de l'ANPE vers l'emploi, mais rend plus rares les entrées en activité réduite. Sur les zones communes aux deux programmes, cependant, les effets de CVE restent sensiblement plus élevés que ceux des OPP, et toujours plus rapides.

Les deux programmes réduisent la récurrence au chômage

Parmi les sorties des listes de l'ANPE vers l'emploi, on peut distinguer deux cas : la sortie donne lieu à une réinscription au chômage dans les 6 mois ou la sortie dure plus de 6 mois. Cette distinction donne une indication sur la stabilité des emplois. Il apparaît que les OPP augmentent uniquement le taux de sortie pour plus de 6 mois, ce qui est conforme à leur mission. CVE augmente la proportion de sorties de plus de 6 mois –et dans une proportion plus importante que les OPP– mais il augmente également les sorties de moins de 6 mois. Ce deuxième effet contribue à l'écart global entre les deux types de programmes.

Les effets peuvent être estimés séparément sur différentes sous-populations, selon le sexe, l'âge et le diplôme. L'action de CVE est en général du même ordre de grandeur sur les différentes populations. En revanche, les OPP, dans le cadre de l'expérimentation, n'ont été efficaces que sur certaines sous-populations : les femmes, les jeunes (moins de 30 ans) et les diplômés (Bac ou plus).

Le programme CVE réduit le nombre de jours d'inscription au chômage

Du point de vue du compte de l'Unédic, l'impact des dispositifs sur le versement des allocations chômage est un élément d'appréciation important. Nous ne disposons pas du Fichier national des allocataires, qui aurait permis

de réaliser ce calcul avec précision. Cependant, afin de cerner une tendance, le rapport construit un indicateur synthétique, qui permet de résumer l'effet des accompagnements sur la sortie vers l'emploi, la récurrence au chômage et d'éventuels effets sur les épisodes successifs. On calcule le nombre de jours de présence sur les listes de l'ANPE au cours de l'année qui a suivi l'orientation vers un dispositif. Cette mesure peut être ajustée pour tenir compte des jours d'activité réduite, qu'il faut décompter du temps passé au chômage, car l'activité réduite implique des réductions d'indemnisation. Pour les demandeurs du flux indemnisable, qui ont, par construction, au moins 365 jours de droits ouverts, cette variable donne donc une indication des économies potentielles d'indemnisation chômage qu'entraînent les programmes. Dans toutes les populations, le programme CVE a permis de réduire de 15 à 19 jours, selon les cas, la durée annuelle d'inscription sur les listes de l'ANPE, ce qui représente une diminution d'environ 7%. Cet effet est très significatif statistiquement. En revanche, les OPP ont réduit la présence sur les listes de l'ANPE de seulement 4 jours, lorsqu'on exclut le temps en activité réduite du décompte des jours d'inscription. Il s'agit cependant d'un impact très faible et qui ne peut pas être distingué de zéro aux seuils statistiques usuels. Aussi, les éléments disponibles suggèrent que le programme OPP n'a probablement pas conduit à des réductions de versements d'allocation chômage. Rien ne peut être dit de son impact sur les ressources sous forme de cotisations sociales.

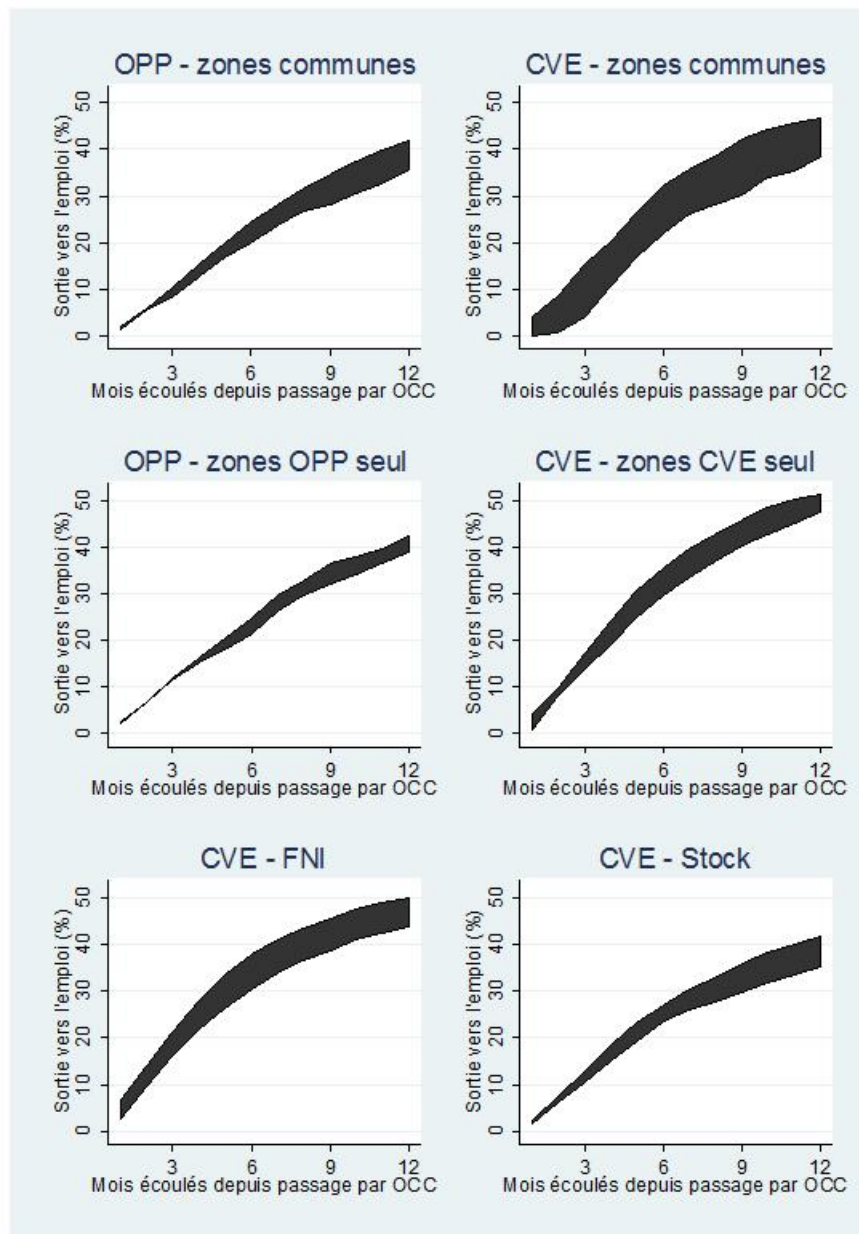
Le raison de ce résultat apparemment paradoxal tient au fait que, si les OPP accélèrent les entrées en emploi, ils retardent également les sorties des listes de l'ANPE pour d'autres motifs. Les ordres de grandeur de ces deux effets étant comparables, l'impact sur le nombre de jours de chômage de l'ensemble des personnes prises en charge est à peu près nul. Le maintien sur les listes de l'ANPE s'explique notamment par le fait que les sorties pour radiation deviennent rares pour les demandeurs dont le suivi a été délégué aux OPP. Aucun effet de cette nature n'est observé pour CVE, si bien que l'impact de ce programme sur l'emploi se traduit par une réduction des jours de chômage.

Perspectives : mieux comprendre les implications des contrats passés avec les opérateurs privés

Les différents effets des OPP apparaissent très cohérents avec les incitations auxquelles ils sont soumis selon les termes de leurs contrats. En ce sens, ces opérateurs se sont clairement acquittés de leurs missions. Il est

plausible que les différences de résultats par rapport au programme CVE puissent s'interpréter par les incitations données aux différents acteurs. Dans ces conditions, une réflexion sur la structure des contrats semble un enjeu particulièrement important dans une architecture du service public de l'emploi qui laisserait une place croissante aux opérateurs privés.

FIG. 1 – Taux de sortie vers l'emploi des bénéficiaires avec et en l'absence de participation au programme



1 Introduction

Ce rapport a pour objet l'évaluation de l'effet de l'accompagnement renforcé assuré par des opérateurs privés de placement (OPP), d'une part, et par la prestation Cap vers l'entreprise (CVE), d'autre part. Ces deux prestations ont été fournies, par l'Unédic et par l'ANPE¹ respectivement, aux demandeurs d'emploi présentant des risques de chômage de longue durée. Les OPP sont proposés uniquement aux demandeurs d'emploi qui ont un droit d'indemnisation ouvert pour au moins 365 jours, tandis que CVE est accessible à tous les demandeurs appartenant au public cible. Les prestations consistent en un suivi hebdomadaire personnalisé par un conseiller unique, chargé d'un nombre limité de demandeurs. Elles durent 6 mois (avec des possibilités de prolongation dans certains cas) et visent la reprise d'un emploi stable. L'accompagnement se prolonge par un suivi dans l'emploi. Les OPP sont rémunérés forfaitairement à la prise en charge, puis à la mise en emploi, puis après 6 mois de maintien dans l'emploi.

Les objectifs et les principes des deux programmes d'accompagnement sont comparables. Ils ont été déployés simultanément dans les régions Ile-de-France, Lorraine, Midi-Pyrénées, Nord-Pas de Calais et Rhône-Alpes. En Alsace, dans le Centre, en Haute-Normandie et en Provence-Alpes-Côte d'Azur, seuls les OPP sont intervenus. Enfin, seul le dispositif CVE a été mis en place en Aquitaine. Au total, chacun des deux programmes visait environ 40 000 bénéficiaires sur l'année 2007. Ce travail évalue leur impact sur l'entrée en emploi des bénéficiaires à partir d'informations issues de données administratives et de données d'enquête, mais n'est pas en mesure de rapporter ces résultats aux coûts respectifs des OPP et de CVE, car les données permettant de les estimer ne nous ont pas été communiquées. Il s'agit d'une limite importante pour l'interprétation des résultats et la réalisation d'une évaluation permettant de dresser un diagnostic complet.

Plusieurs études françaises et étrangères indiquent que ce type d'intervention favorise le plus souvent l'accès à l'emploi des bénéficiaires, mais elles sont rarement menées dans un cadre méthodologique parfaitement adapté, parce qu'il est très rare que les bénéficiaires soient rigoureusement comparables aux non-bénéficiaires qui fournissent une situation de référence. Le protocole que nous avons conçu avec l'ANPE et l'Unédic et qui a été mis en oeuvre du-

¹Désormais Pôle Emploi ; on garde dans ce rapport la dénomination d'ANPE, qui avait cours pendant la période considérée.

rant toute l'année 2007 et le premier trimestre 2008 permet de corriger très rigoureusement les biais de sélection. Il repose en effet sur un dispositif de tirage au sort qui constitue des groupes d'individus parfaitement semblables, ce qui permet d'isoler avec certitude l'impact des accompagnements. Il s'agit d'une des toutes premières opérations de cette nature menées en France, et elle permet d'avoir des résultats robustes et convaincants.

La seconde section de ce rapport présente le protocole expérimental et la troisième détaille les résultats obtenus. La quatrième section propose une ébauche d'analyse coûts-bénéfices. La cinquième section revient sur les enseignements méthodologiques de cette évaluation et la dernière section conclut en ébauchant les implications de ce travail et les perspectives. Trois annexes à ce rapport rendent compte du déroulement du protocole, des données mobilisées et des méthodes économétriques d'estimation.

2 Le protocole expérimental

Quelle est la plus-value (ou la moins-value) des programmes CVE et OPP par rapport au suivi classique de l'ANPE? Tel est l'objet de ce rapport. La plus-value d'un programme est définie comme la différence entre la situation des individus bénéficiant du dispositif et ce qu'aurait été leur situation s'ils n'en avaient pas bénéficié. On le voit, cette définition pose un problème de mesure : elle fait intervenir un état hypothétique, non observable, où le bénéficiaire n'aurait pas bénéficié du programme. Pour reconstituer cette situation hypothétique (ou contrefactuelle), on fait en général référence à un groupe témoin. La qualité d'une évaluation se jauge dans ce cas à l'aune de la qualité du groupe témoin : dans quelle mesure reflète-t-il vraiment ce qu'aurait la situation des bénéficiaires en l'absence de programme?

Construire un groupe témoin approprié est difficile. Il est par exemple fréquent que l'on utilise comme groupe témoin des individus qui ont refusé le dispositif ou qui n'y ont pas eu accès, mais qui ont des caractéristiques proches de celles des bénéficiaires (par exemple, même âge et même diplôme). Un tel groupe témoin est cependant suspect : il est probable que les bénéficiaires et les membres du groupe témoin diffèrent par certaines caractéristiques inobservées (par exemple, la motivation, ou les réseaux personnels disponibles pour chercher seul un emploi). Sinon, comment comprendre que des individus en apparence semblables bénéficient pour les uns du programme, et pour les autres pas? Et si ces deux groupes différaient avant que le programme

ne soit mis en oeuvre, comment faire la part, lorsqu'on les compare après la mise en oeuvre du programme, de ce qui est dû au programme et de ce qui est dû aux différences préexistantes ?

Il est néanmoins possible de s'assurer, par construction, qu'on dispose d'un groupe de bénéficiaires et d'un groupe témoin rigoureusement comparables. Pour cela, il suffit de les tirer au sort au sein d'une même population. Les différences de trajectoires qu'on observe une fois le programme mis en oeuvre peuvent alors être attribuées de façon transparente et robuste au programme et à lui seul. Tel est le principe du protocole expérimental appliqué à l'évaluation des programmes OPP et CVE, et qu'on détaille à présent.

2.1 Des groupes comparables grâce à l'orientation aléatoire

Les grandes étapes du protocole consistent à repérer un ensemble de demandeurs d'emploi éligibles pour un accompagnement renforcé, à effectuer un tirage au sort entre trois modalités d'accompagnement – accompagnement classique de l'ANPE, accompagnement renforcé par un OPP, accompagnement renforcé par le programme CVE –, à orienter en conséquence chaque demandeur, puis à suivre les trajectoires des trois groupes expérimentaux ainsi constitués. Cette section précise les modalités du repérage et de l'orientation aléatoire. Le détail du suivi du protocole est renvoyé en annexe A.

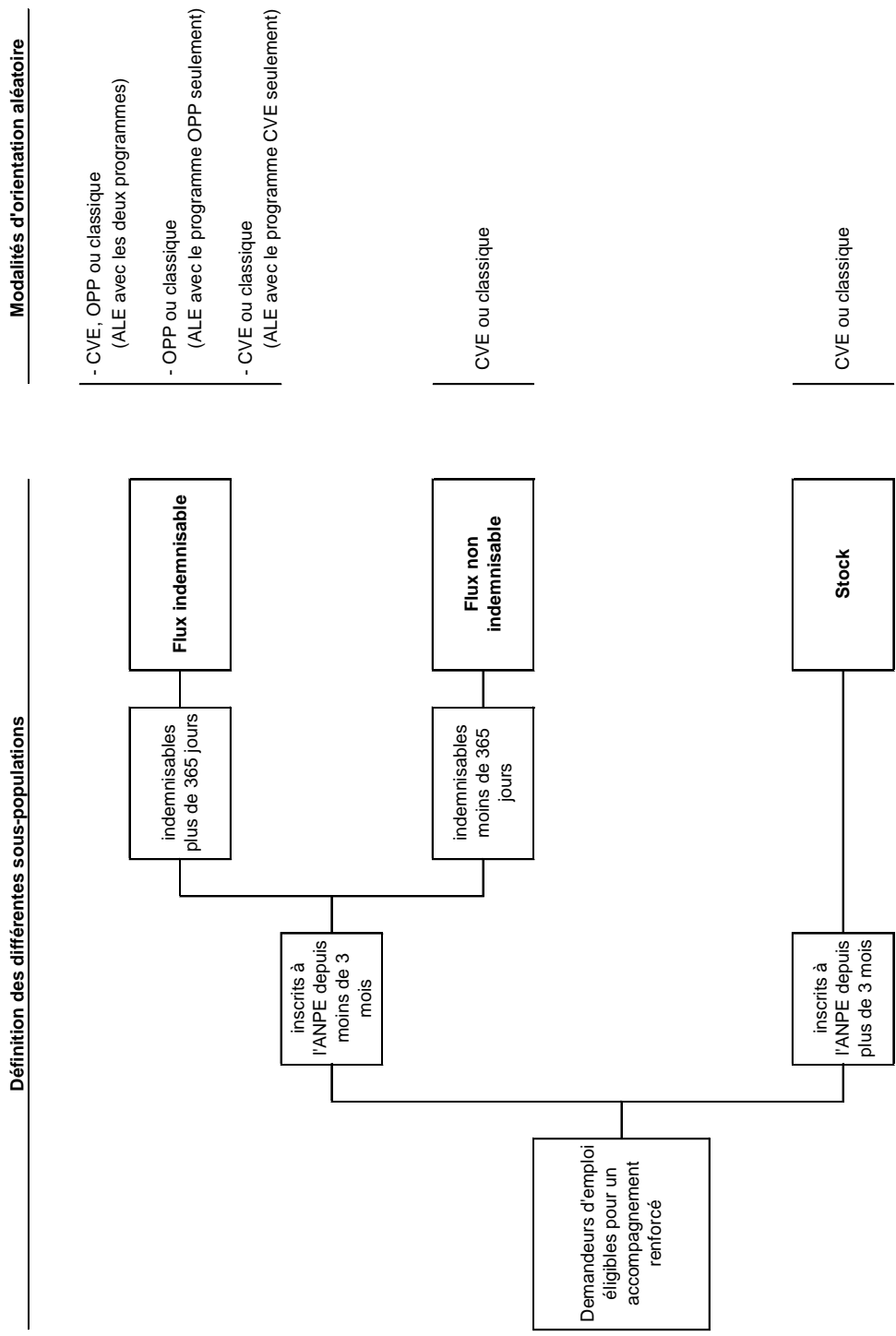
Le repérage des demandeurs d'emploi éligibles aux programmes d'accompagnement renforcé est en général effectué par le conseiller de l'agence locale de l'emploi (ALE), lors d'un entretien avec le demandeur d'emploi (l'entretien dit de Projet personnalisé d'accès à l'emploi). Le conseiller identifie si le demandeur d'emploi fait partie du public pour lequel les programmes d'accompagnement renforcé ont été prévus, en suivant un ensemble de critères statistiques (risque de chômage de longue durée), administratifs (par exemple, exclusion des demandeurs suivis conjointement par d'autres organismes, comme l'Association pour l'emploi des cadres, l'Apec) ou plus qualitatifs (éloignement de l'emploi, projet professionnel suffisamment défini).²

Ce schéma général est compliqué en pratique par le fait que les publics

²En début d'expérience, le repérage s'est souvent aussi fait hors entretien, dans les fichiers administratifs. Cela permettait d'accélérer la montée en charge des dispositifs. Seuls les critères administratifs étaient alors mobilisés, rendant le repérage moins précis, ce qui a pu conduire à des taux d'entrée plus faible dans les programmes. Le principe général est néanmoins le même que dans le cas d'un repérage et d'une orientation en cours d'entretien. Pour simplifier l'exposition, on se situe donc dans ce dernier cas.

ciblés par les programmes CVE et OPP, ainsi que les régions dans lesquels ils sont déployés, ne se recoupent que partiellement. Seuls sont éligibles au programme OPP les chômeurs dont la demande d'emploi est récente de moins de 3 mois et qui disposent de droits à l'assurance chômage pendant 365 jours au moins ; ce groupe est habituellement désigné comme le *flux indemnisable*. Le programme CVE concerne non seulement le flux indemnisable, mais aussi deux autres groupes : les chômeurs dont la demande d'emploi est récente de moins de 3 mois mais qui ne sont pas indemnisables par l'assurance chômage, ou dont les droits sont ouverts pour moins de 365 jours (le *flux non indemnisable*), et les chômeurs dont la demande est ancienne de plus de 3 mois, qu'ils soient indemnisables par l'assurance chômage ou non (le *stock*). Par ailleurs, certaines ALE, proposent les deux programmes CVE et OPP ; d'autres ne proposent que le programme OPP ; d'autres, seulement le programme CVE. Par conséquent, selon le statut d'indemnisation du demandeur, l'ancienneté de son inscription à l'ANPE et l'ALE considérée, le tirage au sort porte sur trois alternatives (CVE, OPP et classique, pour les demandeurs du flux indemnisable là où les deux accompagnements renforcés coexistent), ou sur deux alternatives seulement (CVE et classique, ou OPP et classique). Le graphique 2 illustre les sous-populations de demandeurs ainsi constituées, et les configurations de tirage au sort correspondantes. Les évaluations seront toujours menées séparément pour les demandeurs du flux indemnisable, du flux non indemnisable et du stock, car ils présentent des caractéristiques très différentes. Par ailleurs, lorsqu'on souhaite évaluer les programmes CVE et OPP sur les mêmes zones géographiques, on focalise l'analyse du flux indemnisable sur le sous-ensemble d'ALE qui ont mis en oeuvre les deux programmes. Les résultats des programmes OPP (ou CVE) dans les ALE qui n'ont mis en oeuvre que le programme OPP (ou CVE) sont alors également analysés séparément.

FIG. 2 – Les différentes populations de l'évaluation



Une fois un demandeur d'emploi éligible repéré, le conseiller actionne un outil informatique, l'outil de constitution des cohortes (OCC), qui détermine de façon aléatoire l'orientation à proposer au demandeur d'emploi : CVE, OPP ou accompagnement classique. Il informe en conséquence le demandeur d'emploi de la modalité d'accompagnement qui lui est proposée.³

La constitution aléatoire des différents groupes expérimentaux s'est effectuée sur 15 mois, de janvier 2007 à mars 2008. Elle a eu lieu dans 393 agences, dans 16 régions au total. Parmi elles, 67 n'ont prescrit que des accompagnements classiques ou CVE, 91 n'ont prescrit que des accompagnements classiques ou OPP et les 235 restantes ont disposé des trois formules d'accompagnement. Au final, ce sont 219 033 demandeurs d'emploi qui rentrent ainsi dans l'évaluation.⁴

L'objectif de ce processus est de constituer, au sein des trois catégories de populations considérées (flux indemnisable, flux non indemnisable et stock), des groupes identiques en tout, mais qu'on oriente vers des programmes différents. Les trois premières colonnes du tableau 1 font la démonstration que cet objectif a bien été atteint.⁵ La première colonne présente d'abord la moyenne d'un ensemble de caractéristiques individuelles des demandeurs d'emploi orientés vers l'accompagnement classique. La colonne suivante indique les moyennes des mêmes caractéristiques dans les populations orientées vers OPP ou CVE, selon les cas. Les populations de ces deux premières colonnes ayant été déterminées au hasard, on vérifie que leurs caractéristiques moyennes sont semblables. Certes, des différences apparaissent ponctuellement. Elles sont néanmoins petites et rarement significatives statistiquement. La troisième colonne contient des étoiles indiquant les différences statistiquement significatives : il peut arriver qu'il y en ait en raison des aléas d'échantillonnage, mais cela doit rester exceptionnel (par exemple, au seuil de 5%, pas plus d'une fois sur 20 en moyenne). C'est bien ce qu'on observe. Les groupes expérimentaux ont donc des caractéristiques observées comparables. Mais on peut aller plus loin : si l'orientation aléatoire a eu pour effet de rendre les groupes semblables dans des dimensions observables (telles que l'âge ou le diplôme du demandeur d'emploi), on est fondé à affirmer, même

³On reviendra plus loin sur le fait qu'il ne s'agit que d'une proposition : pour des raisons variées, le demandeur d'emploi n'*entre* pas nécessairement dans le programme vers lequel il est *orienté*.

⁴La façon dont cet échantillon a été délimité est précisée dans l'annexe B.

⁵Les autres colonnes de ce tableau seront analysées plus loin.

si on ne peut le montrer, que la même chose est vraie dans des dimensions inobservables (telles que la motivation ou les réseaux personnels de recherche d'emploi).

C'est grâce au caractère comparable des groupes expérimentaux que l'évaluation peut isoler l'impact des programmes CVE et OPP, par comparaison à l'accompagnement classique. Il faut cependant au préalable revenir sur une difficulté due au fait que tous les demandeurs d'emploi ne rentrent pas dans le programme vers lequel ils ont été orientés. C'est l'objet de la section suivante.

2.2 Une entrée non systématique dans les deux programmes

L'OCC ne définit qu'une orientation : la prise en charge est proposée au demandeur, qui est libre de la refuser. Même s'il ne la refuse pas, il peut trouver un emploi avant d'entrer en accompagnement. Par ailleurs, il semble que, pour des raisons mal comprises, les listes de personnes à contacter issues de certaines requêtes OCC n'ont pas toujours été parfaitement transmises aux plates-formes OPP ou CVE. Dans certains cas encore, les demandeurs dont l'identifiant a été saisi dans l'OCC pour réaliser le tirage au sort se sont révélés inéligibles, par exemple parce que leur droit à indemnisation n'atteignait pas 365 jours. Dans tous les cas, le résultat visible est le même : seule une partie des personnes orientées vers une prestation ont été effectivement prises en charge.

Le tableau 2 illustre ce fait pour les différentes orientations. Sur les 45 460 demandeurs orientés OPP de l'échantillon, seulement 46% ont finalement signé. Une partie de la déperdition tient au fait que ces personnes n'ont pas été signalées aux OPP : le chiffre de 46% sous-estime peut-être la force de conviction des OPP. Mais du point de vue de l'évaluation, seul ce ratio compte. Les lignes suivantes du tableau permettent de faire le même constat pour les demandeurs qui ont été orientés vers CVE : le taux de prise en charge effective est un peu plus bas dans le flux indemnisable (39%), et plus encore dans le flux non indemnisable et dans le stock (33% et 32% respectivement).

TAB. 2 – Effectifs assignés et taux d'entrée dans les programmes
Répartition des entrées

Orientation par OCC	Effectif	programme d'assignation		autres programmes	
		OPP	classique	classique	CVE
OPP	45 460	46,0%	53,7%	0,3%	0,3%
CVE (flux indemnisable)	9 875	39,1%	60,2%	0,8%	0,8%
CVE (flux non indemnisable)	29 257	33,2%	66,7%	0,1%	0,1%
CVE (stock)	33 315	32,2%	67,5%	0,3%	0,3%
		classique	CVE	OPP	OPP
classique (flux indemnisable)	13 055	96,2%	1,1%	2,7%	2,7%
classique (flux non indemnisable)	34 684	99,0%	0,8%	0,2%	0,2%
classique (stock)	53 387	98,9%	0,7%	0,5%	0,5%

Les conséquences de cette situation pour l'évaluation sont doubles. D'une part, les effectifs passés par l'OCC et qui contiennent de l'information sur l'effet des dispositifs sont sensiblement plus faibles que ce que le déploiement d'OCC pouvait faire espérer. D'autre part, et surtout, les demandeurs concernés ne sont plus comparables à la population témoin, car ils sont maintenant sélectionnés selon tout un ensemble de critères qu'il nous est impossible de décrire. L'effet de cette sélection est apparent dans le tableau 1. Il traite séparément les demandeurs du flux indemnisable, du flux indemnisable et du stock. Les trois premières colonnes ont été présentées plus haut : elles contiennent les moyennes des caractéristiques individuelles dans les deux populations tirées au sort, donc semblables. La quatrième colonne présente ensuite les caractéristiques de la petite moitié de demandeurs qui, parmi ceux orientés vers OPP ou CVE, selon les cas, ont effectivement bénéficié de la prestation. Ces populations sont particulières et diffèrent par conséquent des populations de départ et notamment de l'échantillon témoin orienté classique. Selon les populations, les écarts ne vont pas systématiquement dans les mêmes directions. Dans l'ensemble, les femmes et les diplômés du supérieur sont surreprésentés parmi les personnes prises en charge, par rapport au public éligible initial. La plupart des différences sont statistiquement significatives. Ainsi, on ne saurait comparer simplement ces demandeurs pris en charge avec d'autres demandeurs de l'échantillon non pris en charge, sans risquer de confondre l'effet du programme avec celui de leurs différences d'éducation ou d'autres caractéristiques, observées ou non.

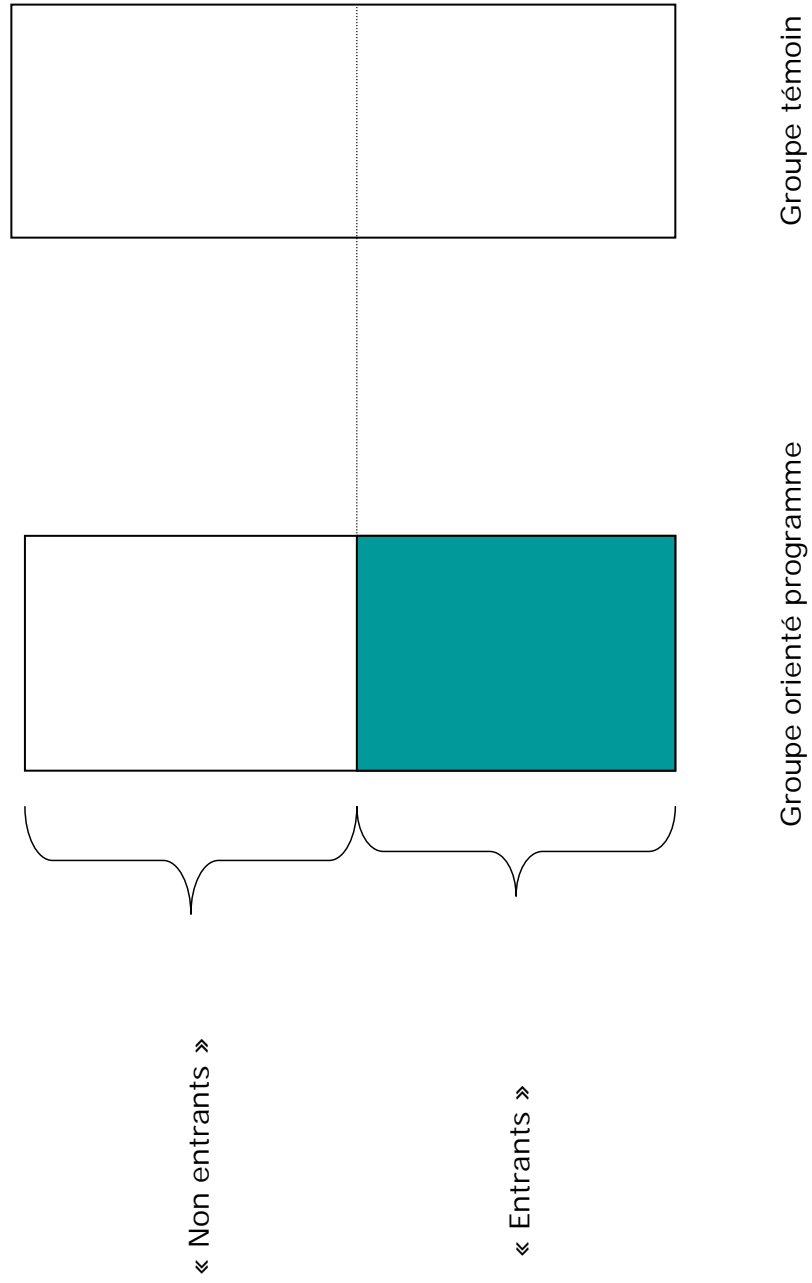
Face à cette difficulté, une première approche consiste à se donner comme objet d'analyse l'impact moyen de la simple *orientation* vers un accompagnement renforcé. Cet impact est directement donné par la comparaison du groupe témoin avec les groupes orientés vers les programmes CVE et OPP. Contrairement à ce qu'on peut penser au premier abord, ce n'est pas nécessairement une mauvaise mesure des résultats de la politique d'accompagnement renforcé, si cette politique doit être menée sur la base du volontariat. Ce qui est alors pertinent pour le décideur public, c'est bien alors l'impact moyen sur l'emploi, même si on sait qu'une partie du public éligible n'a finalement pas été pris en charge.

Il est néanmoins usuel et utile d'évaluer un second effet moyen : l'impact moyen du *programme* sur ses bénéficiaires. Certes, il faut garder à l'esprit que tout le public éligible n'est pas pris en charge. Néanmoins, estimer un impact moyen sur les bénéficiaires est une mesure plus directe de l'efficacité

du programme : on ne peut demander à un programme d'avoir un effet sur ceux qui ne sont pas pris en charge. Cela permet également de rapporter l'effet obtenu à l'effort budgétaire consenti, dans la mesure où cet effort est fonction du nombre de demandeurs effectivement accompagnés, et non du nombre de demandeurs initialement ciblé. C'est donc l'impact moyen sur les bénéficiaires qui est au coeur de ce rapport.

Pour des raisons détaillées dans les annexes A et C, l'estimation de cet impact nécessite quelques précautions. Le principe en est cependant simple. Comme l'illustre la figure 3, il repose sur le fait qu'il existe, dans le groupe témoin tout comme dans le groupe orienté vers le programme, deux catégories de demandeurs d'emploi : ceux qui entrent en accompagnement renforcé lorsqu'on le leur propose (les *entrants*), et ceux qui n'y entrent pas (les *non entrants*). La différence moyenne de résultat entre groupe témoin et groupe orienté peut alors être décomposée en deux parties : l'impact de l'orientation sur le groupe des entrants ; et l'impact de l'orientation sur les non entrants. L'impact de l'orientation sur les entrants est l'impact du programme, puisque tous les entrants sont pris en charge lorsqu'ils sont orientés vers le programme. L'impact de l'orientation sur les non entrants est nul, puisque le fait d'être orienté ne change rien au suivi effectivement reçu. On passe donc de l'impact moyen de l'orientation (sur tous) à l'impact moyen du programme du programme (sur les seuls bénéficiaires) en repondérant le premier par l'inverse du taux d'entrée en programme. Un exemple chiffré sera plus parlant : supposons que le taux d'entrée en programme soit de 50% et qu'on constate que l'effet moyen de l'orientation est d'accroître les sorties vers l'emploi de 5 points de pourcentage. Alors il faut que l'impact du programme sur les bénéficiaires ait été deux fois plus importants, soit 10 points, pour qu'on ait : $5 = 10 \times 50\%$.

FIG. 3 – Principe de l'évaluation



Au-delà des considérations techniques, l'important est de bien interpréter les résultats présentés comme mesurant *l'impact du dispositif sur un groupe particulier, celui des entrants*. On ne sait rien de ce qu'aurait été l'effet du programme sur le groupe des non entrants. En d'autres termes, l'évaluation renseigne uniquement sur l'effet moyen de l'accompagnement renforcé lorsque l'adhésion est volontaire et que seulement 50% de ceux auxquels le programme est proposé y adhèrent ; l'effet moyen sur l'ensemble des demandeurs d'emploi si l'adhésion était obligatoire et si 100% des demandeurs d'emploi adhéraient serait potentiellement différent.

2.3 Données et variables mobilisées

Le principal objectif des programmes d'accompagnement renforcé est le retour à l'emploi durable. C'est en vue de cet objectif qu'a été prévu le dispositif de collecte de données, qu'on décrit en premier. On revient brièvement ensuite sur d'autres variables de résultats permettant d'approcher la question de la rentabilité financière des programmes.

2.3.1 Transitions vers l'emploi

Les fichiers administratifs de l'ANPE constituent le point de départ de l'analyse des transitions vers l'emploi. Ils ont en effet l'avantage d'être exhaustifs et de permettre de suivre sans coûts d'enquête supplémentaires les quelque 219000 demandeurs d'emploi de l'expérimentation, jusqu'à leur sortie des listes de l'ANPE (c'est-à-dire l'annulation de leur demande d'emploi). La limite de ces fichiers administratifs est que de nombreuses demandes d'emploi sont annulées sans que le motif soit connu : il peut s'agir d'une sortie vers l'emploi aussi bien que d'une sortie vers l'inactivité. Sur le modèle de "l'Enquête Sortants" mise en oeuvre chaque trimestre par l'ANPE, on a donc procédé à une enquête téléphonique auprès d'un sous-échantillon de demandeurs d'emploi sortis du FH sans qu'on sache s'il s'agissait ou non d'une reprise d'emploi. Cette enquête a été réalisée par un prestataire extérieur, l'institut de sondage Louis Harris 2 (LH2), déjà en charge de l'Enquête Sortants. Chaque mois, une nouvelle vague d'enquête a été effectuée auprès de demandeurs d'emploi récemment sortis du FH.⁶

Le résultat de cet effort d'enquête est de parvenir à suivre environ 80% des demandeurs d'emploi pendant 1 an après leur orientation aléatoire vers les

⁶Voir le détail dans l'annexe B.

différentes modalités d'accompagnement. Les non-réponses résiduelles sont liées principalement au fait qu'une partie des demandeurs d'emploi sortis pour des raisons inconnues des listes de l'ANPE n'ont pu être joints au téléphone. Cependant, le taux de non-réponse résiduelle varie peu d'un groupe expérimental à l'autre : il est donc improbable que cette non-réponse biaise l'évaluation. Les non-répondants de chaque groupe sont alors représentés par les répondants du même groupe.⁷

La combinaison des données administratives et de l'enquête téléphonique permet ainsi de construire une première variable de résultat : le taux de sortie des listes de l'ANPE vers l'emploi. Ce taux peut être étudié à différents horizons, pour analyser si les effets de l'accompagnement renforcé se font sentir rapidement ou non. Dans ce rapport, on privilégiera quatre horizons : 3, 6, 9 et 12 mois après l'orientation. Le dispositif d'enquête ne permet pas d'aller au-delà de 12 mois. Le tableau 3 donne ces taux de sortie vers l'emploi pour le groupe orienté vers le parcours classique, dans différentes sous-populations. Les taux de sortie vers l'emploi augmentent par construction avec l'horizon considéré, et passent progressivement de 10-15% à 3 mois à 35-40% à 12 mois. Ils tendent à être plus élevés pour les chômeurs non indemnisable, et plus faibles pour les chômeurs déjà anciens (issus du stock).

⁷Des méthodes de redressement de la non-réponse à partir d'une modélisation des déterminants observables de la non-réponse ne donnent pas de résultats sensiblement différents.

TAB. 3 – Statistiques descriptives sur les principales variables de résultat (Population orientée vers le parcours classique)

ALE	Flux indemnisable			Flux non indemnisable		Stock
	Toutes	OPP-CVE	OPP seul	CVE seul	indemnisable	
	Taux de sortie vers l'emploi (%)					
au bout de 3 mois	15	12	13	18	20	13
au bout de 6 mois	27	23	23	30	30	22
au bout de 9 mois	35	31	32	39	36	29
au bout de 12 mois	41	37	38	44	40	34
	Taux de sortie de plus de 6 mois vers l'emploi (%)					
au bout de 6 mois	20	18	18	22	24	17
	Taux de sortie vers l'emploi ou d'activité réduite au bout de 6 mois (%)					
toute durée d'activité réduite	54	47	46	60	51	50
au moins 78h d'activité réduite par mois	45	39	37	50	43	40
au moins 110h d'activité réduite par mois	40	36	33	45	40	36
	Taux de sortie pour un autre motif que l'emploi (%)					
au bout de 6 mois	13	14	12	12	28	18
	Nombre de jours passés sur les listes de l'ANPE dans l'année					
activité réduite comprise	253	261	263	246	201	253
activité réduite non comprise	215	226	231	203	172	214

Idéalement, on aurait souhaité mesurer finement la qualité des emplois retrouvés (type de contrat, niveau de rémunération, stabilité). Les données administratives qui servent de socle au système d'information utilisé ne le permettent pas. Il est possible néanmoins de caractériser la stabilité de l'emploi retrouvé en observant la récurrence ou non en chômage. On peut ainsi fixer un critère plus restrictif de succès : sortir du chômage vers l'emploi (à un horizon donné) et ne pas se réinscrire au chômage dans les 6 mois qui suivent. Cette mesure s'approche de l'objectif fixé aux OPP d'aider le demandeur d'emploi à trouver des emplois qui durent plus de 6 mois. Elle est présentée dans la cinquième ligne du tableau 3. Ainsi, si 27% des demandeurs d'emploi du flux indemnisable trouvent un emploi dans les 6 mois lorsqu'ils sont orientés vers le suivi classique de l'ANPE, seuls 20% sortent du chômage pour plus de 6 mois. 7% ont donc retrouvé un emploi de courte durée suivi d'un nouvel épisode de chômage.

A l'opposé de cette mesure restrictive du succès des programmes, on peut s'intéresser à une mesure plus large, qui inclut l'impact sur l'activité réduite. En effet, de nombreux demandeurs d'emploi restent inscrits à l'ANPE tout en travaillant à temps partiel. On peut donc élargir la mesure de succès de l'accompagnement pour inclure soit la sortie vers l'emploi, soit l'exercice d'une activité réduite. De fait, le taux de succès est alors beaucoup plus important dans le groupe suivant un parcours classique : 54% au lieu de 27%, parmi les chômeurs du flux indemnisable. Si on requiert que cette activité réduite excède le seuil de 110h par mois (objectif fixé aux OPP), le taux de succès est de 40%.

2.3.2 Durée passée sur les listes de l'ANPE

L'inconvénient du dispositif d'enquête ci-dessus est qu'on ne sait pas précisément ce qu'il advient d'un demandeur d'emploi sorti des listes de l'ANPE (excepté le motif de cette première sortie et la récurrence ou non sur les listes de l'ANPE). Il est donc impossible de mesurer un impact du programme sur le taux d'emploi à une date donnée, ou sur le temps passé en emploi pendant une période donnée (par exemple, pendant l'année qui suit l'orientation aléatoire). En ce qui concerne le temps passé en emploi, une approximation raisonnable pour les demandeurs d'emploi indemnissables est le nombre de jours passés hors des listes de l'ANPE pendant la période considérée : on peut en effet considérer qu'une personne sans emploi reste inscrite pour bénéficier de l'indemnisation par l'assurance chômage. On crée

ainsi deux variables : le nombre de jours passés sur les listes de l'ANPE parmi les 365 jours qui suivent l'orientation aléatoire ; puis le même nombre de jours défalqué du temps passé en activité réduite. Ces variables sont mobilisées dans l'ébauche d'analyse coût-bénéfice, où elles sont présentées plus en détail.

3 Résultats

3.1 Formats et lecture des tableaux

Les résultats présentés portent avant tout sur l'impact de la participation aux programmes OPP et CVE sur les sorties de listes ANPE vers l'emploi, à différents horizons. Les indicateurs considérés dans les tableaux sont alors construits à partir de la variable "sortie des listes de ANPE vers l'emploi", issue des données administratives complétées par notre enquête spécifique en cas de sortie inconnue. On examine les sorties au bout de 3 mois, 6 mois, 9 mois et 12 mois après l'orientation vers l'un des parcours (tableaux 4 et 5). Nous tenons également compte des entrées en emploi sous forme d'activité réduite (tableaux 6 et 7) et de la durée des sorties de listes de l'ANPE (tableaux 10 et 11). Nous examinons par ailleurs l'hétérogénéité de l'effet en considérant l'impact du programme sur différentes sous-populations (tableaux 12 à 15).

Certains tableaux présentent les résultats d'ensemble de chacun des deux programmes dans chaque population (tableaux 4, 6, 10) Dans ce cas, la première colonne du tableau donne l'horizon auquel on détermine la plus-value, la deuxième colonne donne les résultats pour les OPP et les trois dernières donnent les résultats pour CVE en commençant par le flux indemnisable, puis le flux non indemnisable, puis le stock. D'autres tableaux distinguent, pour le flux indemnisable, l'effet des programmes OPP et CVE suivant qu'ils ont été développés isolément ou conjointement. Dans ce cas, la première colonne du tableau donne l'horizon auquel on détermine la plus-value, les deux colonnes suivantes donnent les résultats pour les OPP et pour CVE dans les zones communes et les deux dernières colonnes les résultats pour OPP et CVE dans les zones où ces programmes ont été développés seuls.

Les effets sont mesurés en point de pourcentage. Ainsi, la valeur de 1,6 dans le tableau 4 concernant l'impact des OPP sur la sortie à trois mois

signifie que la participation des demandeurs d'emploi au programme OPP a accru leur taux de sortie moyen de 1,6 points par rapport à la situation dans laquelle ils n'auraient pas bénéficié de ce programme. L'ordre de grandeur du taux de sortie à 3 mois pour ces demandeurs d'emploi étant de 10% (voir tableau 3), cela signifie que le programme a fait passer la proportion de demandeurs sortis vers l'emploi au bout de 3 mois de 10% à 11,6%. De même, l'effet de 5,6 obtenu pour les OPP à 12 mois signifie que le programme a accru le taux de sortie des bénéficiaires de 5,6 points par rapport à la situation où ces demandeurs d'emploi n'auraient bénéficié que du parcours classique de l'ANPE. Là encore, le taux de sortie de référence à 12 mois étant de 40% environ (voir tableau 3), cela signifie que la participation au programme a fait passer le taux de sortie de 40% à 45,6 %.

Pour chaque horizon et chaque population les tableaux donnent plusieurs informations. Outre l'effet lui-même, on présente entre crochets l'intervalle de confiance à 95% de l'estimation de cet effet : il s'agit de l'intervalle de plus petite longueur ayant, compte tenu des informations disponibles, 95% de chance de contenir la vraie valeur de l'effet. Les tableaux donnent aussi, pour chaque estimation, le résultat d'un test de nullité de l'effet. Lorsqu'il n'y a pas d'étoile, cela signifie qu'il n'y a pas d'éléments statistiques suffisants pour garantir que l'effet est non nul : l'effet estimé est trop faible par rapport à la taille de l'échantillon. Lorsqu'il y a une étoile, cela signifie qu'il y a des éléments empiriques en faveur de l'existence d'un effet ; avec deux étoiles, et *a fortiori* trois, ces éléments sont suffisamment forts pour qu'on convienne de rejeter l'hypothèse d'un effet nul. Ainsi, si on considère le cas des OPP à 3 mois, l'évaluation est de 1,6, avec un intervalle de confiance de $[-1, 1; 4, 3]$, ce qui signifie que la vraie valeur de l'impact du programme a 95 chances sur 100 de se situer entre -1,1 et 4,3. Par ailleurs, l'absence d'étoile signifie que l'on ne détecte pas pour les OPP l'existence d'un effet à cet horizon : s'il existe un effet, il est trop petit pour que l'on puisse le détecter et il est confondu dans les aléas statistiques qui viennent perturber notre mesure. La valeur de 5,6 trouvée pour les OPP à 12 mois étant accompagnée de trois étoiles, signifie qu'on peut rejeter avec une quasi certitude l'hypothèse que l'effet des OPP soit nul à cet horizon.

TAB. 4 – Plus-value des programmes OPP et CVE, taux de sortie vers l'emploi, toutes zones confondues
 OPP
 (flux indemnisable) flux indemnisable flux non indemnisable stock
 CVE

à 3 mois	1,6 [-1,1 ; 4,3]	9,0*** [4,1 ; 13,9]	5,4*** [2,3 ; 8,5]	2,3 [-0,8 ; 5,4]
à 6 mois	4,2** [0,8 ; 7,6]	9,1*** [3,5 ; 14,7]	7,6*** [4,3 ; 10,9]	3,6* [-0,1 ; 7,3]
à 9 mois	5,8*** [1,9 ; 9,6]	10,2*** [4,7 ; 15,7]	6,9*** [3,6 ; 10,2]	5,9*** [2,2 ; 9,6]
à 12 mois	5,6*** [1,6 ; 9,6]	7,3** [1,7 ; 12,9]	6,4*** [3,1 ; 9,7]	6,3*** [2,4 ; 10,2]
Effectif	68390	68390	63941	86702

*, **, *** : plus-value significativement différente de 0 aux seuils de 10%, 5% et 1%

3.2 Résultats sur les sorties des listes de l'ANPE vers l'emploi

Les résultats du tableau 4 montrent dans l'ensemble que le programme CVE a un effet positif et rapide sur le taux de sortie vers l'emploi. Cet effet est substantiel et il concerne les trois populations, bien que les effets sur le stock soient plus faibles aux horizons courts. Le tableau montre aussi que le programme OPP apporte une plus-value à partir de 6 mois et que cette plus-value augmente ensuite modestement. La dynamique de l'effet est un élément important d'évaluation : l'enjeu de ces programmes est de concentrer des moyens pour mettre ou remettre rapidement les demandeurs en emploi. L'horizon de 6 mois est en outre particulièrement important, car ce sont les remises en emploi ayant lieu avant 6 mois qui déclenchent la deuxième tranche de la rémunération des OPP par l'Unédic (à condition de donner lieu à des CDI ou des CDD de plus de 6 mois).

Plus en détail, le tableau montre que pour les OPP la participation au programme n'apporte pas de plus-value statistiquement significative sur le taux de sortie vers l'emploi à 3 mois. En revanche, dès 6 mois, horizon de prise charge du programme, on détecte l'existence d'une plus-value significative, évaluée à 4,2 points. Cette plus-value est à comparer au taux de sortie spontané vers l'emploi dans le parcours classique, de l'ordre de 20%. Cela signifie que la mise en oeuvre du programme a fait passer le taux de sortie des bénéficiaires à 6 mois de 20% environ à 24,2% environ. Cette plus-value augmente à 5,8 points puis 5,6 points à 9 et 12 mois respectivement et reste significative. Les résultats pour le programme CVE montrent dès 3 mois un effet significatif de 9,0 points dans le flux indemnisable et 5,4 points dans le flux non indemnisable. On ne détecte pas d'effet significatif à cet horizon dans le stock. L'effet est à comparer au taux de sortie de l'emploi en l'absence d'accompagnement renforcé, qui est de 10% à cet horizon, et est donc très conséquent sur le plan économique. A l'horizon de 6 mois, l'effet reste stable dans le flux indemnisable, à 9,1 points et augmente dans le flux non indemnisable à 7,6 points. Un effet plus modeste de 3,6 points est faiblement détecté dans le stock. Dans le stock, la plus-value atteint un niveau beaucoup plus élevé à 9 et 12 mois, aux alentours de 6 points. Dans le flux, la plus-value est un peu en retrait à 12 mois par rapport à son niveau à 6 mois, mais reste élevée, de l'ordre de 6 à 7 points.

Le tableau 5 présente les résultats obtenus dans le flux indemnisable, en distinguant selon que les agences locales de l'emploi (ALE) appartiennent à

des zones où les deux programmes OPP et CVE ont été développés simultanément ou indépendamment. Les résultats obtenus montrent nettement que les deux programmes ont un effet beaucoup plus important dans les zones où les programmes ont été développés en commun. Dans les zones communes, le programme CVE apporte une plus-value nette et importante dès l'horizon de 3 mois. Cette plus-value est stable sur les 9 premiers mois, aux alentours de 11 points. Elle régresse légèrement à 12 mois, pour se porter à 8,5 points. Dans les zones où le programme a été développé seul, on trouve une plus-value qui est encore significative mais beaucoup plus modeste : 3,3 points à l'horizon de 3 mois, progressant jusqu'à 6 points à 6 mois et reculant par la suite. Pour les OPP, la plus-value apportée par le programme dans les zones où il a été développé seul est faible et on ne détecte pas d'effet significatif à quelque horizon que ce soit. A l'inverse on observe une plus-value significative du programme OPP dans les ALE où le programme a été développé conjointement avec le programme CVE. Là encore, on observe toutefois que le programme OPP a un effet nettement plus faible que le programme CVE et que son effet intervient tardivement par rapport à celui du programme CVE.

TAB. 5 – Plus-value des programmes OPP et CVE dans le flux indemnisable, taux de sortie vers l’emploi, zones communes et spécifiques

	ALE avec les deux programmes		ALE avec un seul programme	
	OPP	CVE	OPP	CVE
à 3 mois	2,1 [-1,2; 5,4]	11,0*** [4,5; 17,5]	0,2 [-4,3; 4,7]	3,3* [-0,4; 7,0]
à 6 mois	4,5** [0,4; 8,6]	10,2*** [2,8; 17,6]	3,4 [-2,3; 9,1]	6,0*** [1,9; 10,1]
à 9 mois	6,3*** [1,6; 11,0]	11,9*** [4,6; 19,2]	4,2 [-2,1; 10,5]	5,4** [1,3; 9,5]
à 12 mois	6,4** [1,5; 11,3]	8,5** [1,1; 15,9]	3,2 [-3,3; 9,7]	3,8* [-0,3; 7,9]
Effectif	43977	43977	11145	13268

*, **, *** : plus-value significativement différente de 0 aux seuils de 10%, 5% et 1%

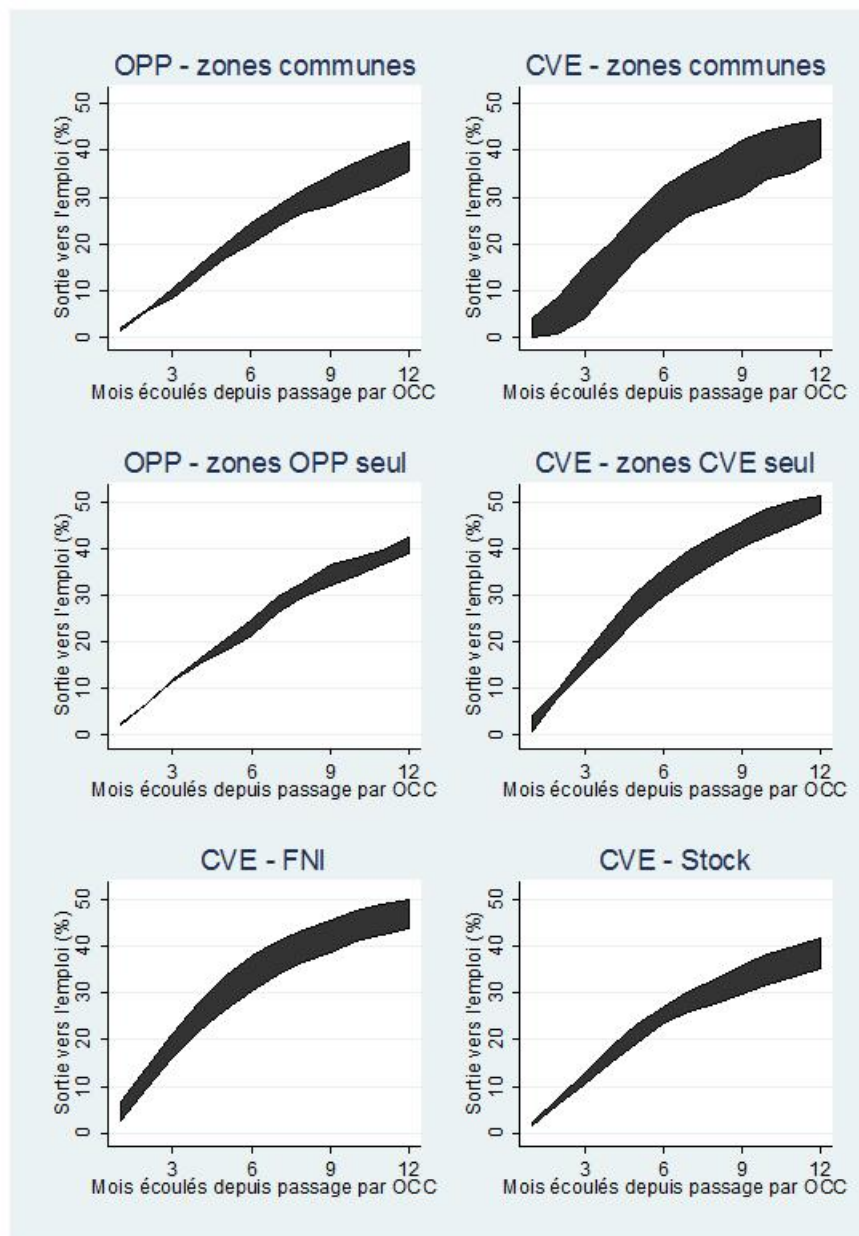
La figure 4 illustre différemment ces résultats. Pour un programme et une catégorie de demandeurs d'emploi donnés, elle montre le taux de sortie vers l'emploi des bénéficiaires du programme (courbe supérieure) et le compare au taux de sortie vers l'emploi qui aurait été observé dans la population des bénéficiaires en l'absence du dispositif (courbe inférieure). La figure distingue pour le flux indemnisable les zones dans lesquelles les deux programmes ont été développés et celles dans lesquelles seul un des deux programmes l'a été. L'espace noirci entre les deux courbes représente ainsi visuellement l'ampleur de la plus-value des programmes à différentes horizons. Ainsi, pour le programme CVE dans le flux indemnisable, dans les zones où le programme a été développé seul, on observe à 9 mois un taux de retour vers l'emploi en l'absence du programme de l'ordre de 30% et un taux de retour vers l'emploi en présence du programme d'environ 42%, ce qui correspond bien à la plus-value de 12 points donnée dans le tableau 5. Le graphique résume les principaux résultats de cette première analyse : le programme CVE apporte rapidement une plus-value substantielle en terme de retour à l'emploi pour tous les types de publics. L'effet observé est particulièrement fort dans le flux indemnisable là où le programme a été développé conjointement avec les OPP. La plus-value des OPP apparaît dans tous les cas plus modeste et surtout plus tardive en termes de sortie vers l'emploi.

3.3 Prise en compte de l'activité réduite

Les tableaux 6 et 7 présentent les résultats lorsque l'on étend la notion d'entrée en emploi pour prendre en compte l'activité réduite, et non les seules sorties des listes de l'ANPE. L'activité réduite s'entend ici "au sens de l'ANPE", c'est-à-dire qu'elle désigne tout emploi occupé tout en restant inscrit comme demandeur d'emploi, quel que soit le nombre d'heures mensuelles et le statut d'indemnisation.

La rémunération des OPP dépend de l'existence d'un contrat de travail en CDD ou CDI de plus de 110 heures mensuelles. L'obtention d'un tel contrat est compatible avec le maintien sur les listes de l'ANPE sous la forme d'activité réduite. Par ailleurs, l'obtention d'un emploi sous forme d'activité réduite, peut faciliter la poursuite de l'accompagnement en cas de rupture prématurée du contrat, ce qui peut présenter un intérêt du point de vue des OPP comme du demandeur d'emploi. Dans cette partie, on considère donc à un horizon donné, comme sorti vers l'emploi quiconque est sorti des listes de l'ANPE vers l'emploi *ou* a exercé une activité réduite tout en restant

FIG. 4 – Taux de sortie vers l'emploi avec et sans participation au programme



inscrit comme chômeur. Il est à noter qu'il s'agit d'une notion de retour à l'emploi différente. Le taux de sortie des listes de l'ANPE vers l'emploi à 6 mois se situe aux alentours de 25% suivant les publics (tableau 3). Pour ces mêmes publics, il est systématiquement du double, soit aux alentours de 50%, lorsqu'on prend en compte l'activité réduite. La mesure que nous considérons ici tient compte de l'activité réduite quelle que soit sa durée; les tableaux 8 et 9 présentent les mêmes résultats pour des durées d'activité réduites "longues", d'au moins 78 heures ou d'au moins 110 heures par mois. Le tableau 6 montre que, si l'on tient compte des entrées en activité réduite, l'impact des OPP devient globalement plus fort et qu'il se manifeste dès le sixième mois. A l'inverse bien que l'effet de CVE reste important et rapide, la prise en compte de l'activité réduite conduit à des résultats en général un peu plus faibles.

Le tableau 7 détaille ces effets : dans les zones communes, où la comparaison des deux programmes est possible, la prise en compte de l'activité réduite conduit pour chacun des deux programmes à une baisse de l'effet. En particulier, on ne détecte plus d'effet significatif à 12 mois ni pour l'un ni pour l'autre. Le résultat général n'est pour autant pas modifié : les impacts de CVE restent forts, précoces, et légèrement supérieurs à ceux des OPP.

En revanche, pour le flux indemnisable, là où les programmes ont été développés seuls, la prise en compte de l'activité réduite conduit à des modifications importantes. En particulier, le programme OPP a une plus-value très importante dès le sixième mois, au moins deux fois plus forte que son impact sur les seules sorties du chômage. Cela signifie que, dans ces zones, les OPP orientent fortement les demandeurs vers des activités réduites. Le tableau 9 en annexe montre qu'il s'agit seulement en partie d'activités réduites d'au moins 110 heures, (correspondant à l'objectif fixé par les marchés). En effet, les impacts tenant compte des activités réduites de plus de 110 heures, sont à peine différents des impacts ne tenant compte que des sorties des listes de l'ANPE (tableau 5).

A l'inverse, la plus-value du programme CVE dans les zones où il a été développé seul devient environ deux fois plus faible lorsqu'on prend en compte l'activité réduite et est, pour l'essentiel, non significative. Cela signifie que, dans ces zones, le programme CVE a simultanément provoqué davantage de sorties des listes de l'ANPE vers l'emploi et moins d'entrées en activité réduite. Une possibilité est que le programme ait en partie transformé des activités réduites en sorties des listes de l'ANPE.

TAB. 6 – Plus-value des programmes CVE et OPP, taux de sortie vers l'emploi ou d'entrée en activité réduite, toutes zones

	OPP		CVE		stock
	Sortie emploi ou AR (flux indemnisable)	flux indemnisable	flux non indemnisable	flux non indemnisable	
dans les 3 mois	3,0* [-0,5; 6,5]	7,2** [1,0; 13,4]	7,1*** [4,0; 10,2]	3,5** [0,2; 6,8]	
dans les 6 mois	6,9*** [3,2; 10,6]	7,6** [1,4; 13,8]	7,2*** [3,9; 10,5]	3,9** [0,4; 7,4]	
dans les 9 mois	6,1*** [2,2; 9,9]	6,9** [1,1; 12,6]	6,3*** [3,0; 9,6]	4,3** [0,8; 7,8]	
dans les 12 mois	4,3** [0,5; 8,2]	4,8* [-0,8; 10,4]	5,6*** [2,3; 8,9]	3,4* [-0,3; 7,1]	
Effectif	68388	68388	63941	86702	

*, **, *** : plus-value significativement différente de 0 aux seuils de 10%, 5% et 1%

TAB. 7 – Plus-value des programmes CVE et OPP, taux de sortie vers l’emploi ou d’entrée en activité réduite, zones communes et spécifiques

	ALE avec les deux programmes		ALE un seul programme	
	OPP	CVE	OPP	CVE
sortie emploi ou AR				
dans les 3 mois	3,6 [-0,7 ; 7,9]	8,5** [0,3 ; 16,7]	1,3 [-4,4 ; 7,0]	3,4 [-1,1 ; 7,9]
dans les 6 mois	5,5** [1,0 ; 10,0]	9,1** [0,9 ; 17,3]	10,8*** [4,7 ; 16,9]	3,3 [-0,8 ; 7,4]
dans les 9 mois	5,0** [0,3 ; 9,7]	8,4** [0,8 ; 16,0]	9,1*** [3,0 ; 15,2]	2,5 [-1,4 ; 6,4]
dans les 12 mois	3,6 [-1,1 ; 8,3]	5,9 [-1,5 ; 13,3]	6,5** [0,4 ; 12,6]	1,6 [-2,3 ; 5,5]
Effectif	43977	43977	11145	13266

TAB. 8 – Activité réduite prise en compte plus de 78 ou plus de 110 heures, toutes zones

sortie emploi ou AR>	OPP						CVE					
	Flux indemnisable			Flux indemnisable			Flux non indemnisable			Stock		
	110 heures	78 heures	110 heures	78 heures	110 heures	78 heures	110 heures	78 heures	110 heures	78 heures	110 heures	78 heures
dans les 3 mois	2,6	1,7	7,7***	6,8**	6,5***	6,2***	3,1*	4,1**				
	[-0,6; 5,8]	[-1,6; 5,1]	[2,1; 13,4]	[1,0; 12,6]	[3,4; 9,6]	[3,1; 9,3]	[0,0; 6,2]	[0,8; 7,4]				
dans les 6 mois	5,2***	5,6***	5,7*	5,8*	7,3***	7,2***	4,2**	5,3***				
	[1,6; 8,9]	[2,0; 9,3]	[-0,3; 11,8]	[-0,3; 11,8]	[4,0; 10,6]	[3,9; 10,5]	[0,7; 7,7]	[1,8; 8,8]				
dans les 9 mois	5,2***	5,6***	5,2*	6,1**	6,8***	6,7***	5,1***	5,9***				
	[1,3; 9,0]	[1,7; 9,4]	[-0,4; 10,9]	[0,3; 11,9]	[3,5; 10,1]	[3,4; 10,0]	[1,6; 8,6]	[2,4; 9,4]				
dans les 12 mois	5,2**	5,7***	4,7	5,2*	6,4***	6,4***	4,1**	4,3**				
	[1,2; 9,2]	[1,7; 9,7]	[-0,9; 10,3]	[-0,5; 10,8]	[3,1; 9,7]	[3,1; 9,7]	[0,4; 7,8]	[0,6; 8,0]				
Effectif	68390	68390	68390	68390	63941	63941	86702	86702				

TAB. 9 – Activité réduite prise en compte de plus de 78 ou 110 heures, zone commune OPP et CVE
 ALE avec les deux programmes ALE avec un seul programme

sortie emploi ou AR>	OPP				CVE				OPP				CVE						
	110 heures	78 heures	78 heures	110 heures	110 heures	78 heures	78 heures	110 heures	110 heures	78 heures	78 heures	110 heures	110 heures	78 heures	78 heures	110 heures	110 heures	78 heures	78 heures
dans les 3 mois	2,7	1,9	8,5**	2,4	9,8**	8,5**	1,3	2,4	1,3	1,3	1,3	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
	[-1,2; 6,6]	[-2,2; 6,0]	[0,9; 16,1]	[-2,7; 7,5]	[2,4; 17,2]	[0,9; 16,1]	[-4,0; 6,6]	[-2,7; 7,5]	[-4,0; 6,6]	[-4,0; 6,6]	[-4,0; 6,6]	[-2,3; 5,9]	[-2,3; 5,9]	[-2,3; 5,9]	[-2,3; 5,9]	[-2,3; 5,9]	[-2,3; 5,9]	[-2,3; 5,9]	[-2,3; 5,9]
dans les 6 mois	3,9*	4,6**	6,9*	9,1***	6,3	6,9*	8,6***	9,1***	8,6***	8,6***	8,6***	4,1*	4,1*	4,1*	4,1*	4,1*	4,1*	4,1*	4,1*
	[-0,6; 8,4]	[0,1; 9,1]	[-1,1; 14,9]	[3,2; 15,0]	[-1,7; 14,3]	[-1,1; 14,9]	[2,7; 14,5]	[3,2; 15,0]	[2,7; 14,5]	[2,7; 14,5]	[2,7; 14,5]	[-0,2; 8,4]	[-0,2; 8,4]	[-0,2; 8,4]	[-0,2; 8,4]	[-0,2; 8,4]	[-0,2; 8,4]	[-0,2; 8,4]	[-0,2; 8,4]
dans les 9 mois	4,3*	4,5*	7,7**	7,6**	6,1	7,7**	8,6***	7,6**	8,6***	8,6***	8,6***	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8
	[-0,4; 9,0]	[-0,2; 9,2]	[0,1; 15,3]	[1,3; 13,9]	[-1,3; 13,5]	[0,1; 15,3]	[2,3; 14,9]	[1,3; 13,9]	[2,3; 14,9]	[2,3; 14,9]	[2,3; 14,9]	[-1,3; 6,9]	[-1,3; 6,9]	[-1,3; 6,9]	[-1,3; 6,9]	[-1,3; 6,9]	[-1,3; 6,9]	[-1,3; 6,9]	[-1,3; 6,9]
dans les 12 mois	5,2**	5,5**	6,7*	5,1	6,0	6,7*	6,2*	5,1	6,2*	6,2*	6,2*	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
	[0,3; 10,1]	[0,6; 10,4]	[-0,7; 14,1]	[-1,2; 11,4]	[-1,4; 13,4]	[-0,7; 14,1]	[-0,1; 12,5]	[-1,2; 11,4]	[-0,1; 12,5]	[-0,1; 12,5]	[-0,1; 12,5]	[-3,2; 5,0]	[-3,2; 5,0]	[-3,2; 5,0]	[-3,2; 5,0]	[-3,2; 5,0]	[-3,2; 5,0]	[-3,2; 5,0]	[-3,2; 5,0]
Effectif	43977	43977	43977	11145	43977	43977	11145	11145	11145	11145	11145	13268	13268	13268	13268	13268	13268	13268	13268

3.4 Prise en compte de la récurrence

Une question importante est celle de la durée des emplois retrouvés. Le système d'information ne nous permet pas de mesurer directement cette durée, mais il nous donne la récurrence au chômage après une sortie vers l'emploi, indicateur fortement lié à cette notion. Les tableaux 10 et 11 distinguent, au sein des sorties des listes de l'ANPE vers l'emploi étudiées dans les tableaux précédents, celles qui ont été ou non suivies d'une réinscription au chômage dans les 6 mois. Les résultats obtenus montrent que le programme OPP favorise les sorties des listes de l'ANPE vers l'emploi pour plus de 6 mois, mais n'augmente pas la proportion de sorties plus courtes. Un tel résultat est compatible avec le schéma d'incitation reçu par les OPP qui perçoivent une rémunération pour le placement des chômeurs uniquement lorsqu'ils sont en emplois longs. Le programme CVE favorise quant à lui aussi bien des sorties durables que des sorties suivies d'une récurrence rapide.

A l'horizon de 6 mois l'effet du programme OPP sur le taux de sortie vers l'emploi de 4,2 points donné dans le tableau 4 se décompose en une insensible diminution du taux de retour à l'emploi pour moins de 6 mois (effet non significatif de -0.6) et un accroissement du taux de sortie vers l'emploi pour plus de 6 mois de 4,8 points, largement significatif. A l'inverse, pour le programme CVE dans le flux indemnisable, l'effet global du programme de 9,1 points donné dans le tableau 4 se décompose en un taux de sortie pour moins de 6 mois de 2,7 points et un taux de sortie pour plus de 6 mois de 6,4 points. On observe une décomposition similaire pour le flux non indemnisable. Dans le stock on a un résultat similaire, l'effet global de 3,6 points se décompose en un effet sur les emplois de moins de 6 mois de 1,1 points et un effet sur les emplois de plus de 6 mois de 2,5 points. On ne détecte pas d'effet significatif dans le stock.

Ces résultats sont confirmés dans le tableau 11, présentant ces décompositions dans les zones communes CVE et OPP. Le programme OPP conduit à un accroissement à 6 mois des transitions durables de 5,2 points et à un effet négatif non significatif sur les transitions courtes. En revanche on observe un effet du programme CVE pour les deux types de sorties, courtes et longues : la plus-value totale de 10,3 points se décompose en une plus-value de 2,8 points (non significative statistiquement) et une plus-value de 7,5 points.

Dans les zones où les programmes peuvent être comparés, il est donc intéressant de noter qu'une partie de l'impact plus fort de CVE provient en partie de ce que ce programme est plus efficace pour favoriser les sorties pour

plus de 6 mois, et en partie du fait qu'il est en outre susceptible d'augmenter les sorties suivies de récurrences plus rapides, ce que les OPP n'ont pas pour mission de réaliser.

TAB. 10 – Plus-value des programmes CVE et OPP, taux de sortie vers l’emploi, toutes zones, selon la durée de sortie des listes de l’ANPE

durée de la sortie	OPP (flux indemnisable)			CVE			Stock		
	< 6 mois	> 6 mois		Flux indemnisable < 6 mois	> 6 mois	Flux non indemnisable > 6 mois		< 6 mois	> 6 mois
sortie avant 3 mois	-0,4 [-1,9; 1,0]	2,0* [-0,4; 4,5]		3,0** [0,4; 5,7]	6,0*** [1,7; 10,3]	2,1*** [0,5; 3,7]	3,3** [0,6; 6,0]	0,3 [-1,5; 2,1]	1,9 [-0,8; 4,6]
sortie avant 6 mois	-0,6 [-2,4; 1,2]	4,8*** [1,6; 8,0]		2,7* [-0,4; 5,9]	6,4** [1,3; 11,6]	3,0*** [1,2; 4,8]	4,5*** [1,4; 7,6]	1,1 [-1,1; 3,3]	2,5 [-0,8; 5,8]
Effectif	68390	68390		68390	68390	63941	63941	86702	86702

*, **, *** : plus-value significativement différente de 0 aux seuils de 10%, 5% et 1%

TAB. 11 – Plus-value des programmes CVE et OPP, taux de sortie vers l’emploi, zones communes et spécifiques, selon la durée de sortie des listes de l’ANPE

durée de la sortie	ALE avec les deux programmes			ALE avec un seul programme				
	OPP	CVE	CVE	OPP	CVE	CVE		
	< 6 mois	> 6 mois	< 6 mois	< 6 mois	> 6 mois	> 6 mois		
sortie avant 3 mois	-0,8 [-2,6; 1,0]	2,9* [0,0; 5,8]	3,2* [-0,3; 6,7]	7,8*** [2,1; 13,5]	0,6 [-1,8; 3,0]	-0,4 [-4,5; 3,7]	2,6** [0,4; 4,8]	0,7 [-2,4; 3,8]
sortie avant 6 mois	-0,7 [-2,9; 1,5]	5,2*** [1,3; 9,1]	2,8 [-1,3; 6,9]	7,5*** [0,6; 14,4]	-0,2 [-3,3; 2,9]	3,6 [-1,7; 8,9]	2,6** [0,1; 5,1]	3,4* [-0,3; 7,1]
Effectif	43977	43977	43977	43977	11145	11145	13268	13268

*, **, *** : plus-value significativement différente de 0 aux seuils de 10%, 5% et 1%

3.5 Hétérogénéité de l'effet des programmes OPP et CVE

Cette section analyse l'hétérogénéité de l'effet du programme. Elle montre que le programme CVE est efficace pour les différents groupes sociodémographiques, même s'il existe des variations selon qu'on considère le flux indemnisable, le flux non indemnisable ou le stock. *A contrario*, le programme OPP est efficace sur des populations spécifiques. Son efficacité peut alors être très conséquente. On examine l'effet du programme suivant le genre, suivant le diplôme (en distinguant les demandeurs d'emploi titulaires du baccalauréat des autres), et suivant l'âge (en distinguant trois catégories : les moins de 30 ans, les 30-49 ans et les plus de 50 ans). Les résultats sont présentés dans les tableaux 12 (diplôme), 13 (genre), 14 et 15 (âge). On examine l'effet de la participation au programme sur le taux de sortie vers l'emploi à 6 mois et à 12 mois. Il apparaît clairement que l'effet du programme OPP est très hétérogène dans la population. Le programme est surtout efficace sur les jeunes, les femmes et les diplômés. A 12 mois par exemple, on trouve que l'impact de la participation au programme pour les diplômés du bac est de 10,7 points, alors qu'il est de seulement 0,4 point pour les non diplômés. Pour les hommes, l'effet du programme à 12 mois est de 2,4 points, alors que pour les femmes la plus-value est de 8,2 points. Enfin, pour les moins de 30 ans, la plus-value du programme est de 18,1 points alors qu'elle est négative (faible) pour les 30-49 ans et de 3,1 points pour les plus de 50 ans. A l'inverse, le programme CVE a un effet plus homogène dans la population. Ainsi, dans le flux non indemnisable et le stock, on n'observe pas de différence importante entre les plus-values estimées pour les titulaires et les non titulaires du bac ; dans le flux indemnisable, l'effet est comme pour les OPP plus fort pour les plus diplômés, mais, à la différence des OPP, la plus-value reste significative pour les moins diplômés. On n'observe pas non plus de différence importante suivant le genre, exception faite du stock pour lequel le programme est nettement plus efficace chez les hommes. Suivant l'âge, les différences ne sont pas systématiques : dans le flux non indemnisable, le programme ne paraît pas efficace pour les plus de 50 ans, mais il l'est dans le flux indemnisable et le stock.

TAB. 12 – Plus-value des programmes CVE et OPP, taux de sortie vers l'emploi, toutes zone, suivant le diplôme

	OPP			CVE				
	Flux Indemnisable		Flux indemnisable		Flux non indemnisable			
	Sans Bac	Avec Bac	Sans Bac	Avec Bac	Sans Bac	Avec Bac		
sortie vers l'emploi								
avant 6 mois	0,9 [-4,0 ; 5,8]	7,8*** [2,9 ; 12,7]	7,1* [-1,2 ; 15,4]	11,1*** [3,6 ; 18,7]	8,1*** [3,2 ; 13,0]	7,1*** [2,6 ; 11,6]	4,1 [-0,8 ; 9,0]	3,0 [-2,5 ; 8,5]
avant 12 mois	0,4 [-5,2 ; 6,0]	10,7*** [5,2 ; 16,2]	2,8 [-5,5 ; 11,0]	11,4*** [3,8 ; 18,9]	6,5** [1,4 ; 11,6]	6,1*** [1,6 ; 10,6]	5,7** [0,4 ; 11,0]	7,3*** [1,8 ; 12,8]
Effectif	34468	33922	34468	33922	32239	31702	47251	39451

*, **, *** : plus-value significativement différente de 0 aux seuils de 10%, 5% et 1%

TAB. 13 – Plus-value des programmes CVE et OPP, taux de sortie vers l'emploi, toutes zone, suivant le sexe

sortie vers l'emploi	OPP (flux indemnisable)				CVE				Stock	
	Femmes		Hommes		Femmes		Hommes		Femmes	Hommes
avant 6 mois	6,6*** [1,9; 11,3]	1,7 [-3,4; 6,9]	7,9** [0,4; 15,5]	10,0** [1,7; 18,3]	7,2*** [3,1; 11,3]	8,0*** [2,7; 13,3]	-0,9 [-5,8; 4,0]	8,2*** [2,7; 13,7]		
avant 12 mois	8,2*** [2,8; 13,5]	2,4 [-3,5; 8,3]	9,0** [1,3; 16,7]	5,2 [-3,0; 13,3]	6,4*** [2,1; 10,7]	6,4** [1,1; 11,7]	3,6 [-1,5; 8,7]	9,1*** [3,4; 14,8]		
Effectif	35096	33294	35096	33294	34914	29027	45814	40888		

*, **, *** : plus-value significativement différente de 0 aux seuils de 10%, 5% et 1%

TAB. 14 – Plus-value des programmes CVE et OPP, taux de sortie vers l’emploi, toutes zone, suivant l’âge, dans le flux indemnisable

	OPP			CVE		
	< 30 ans	30-49 ans	>50 ans	< 30 ans	30-49 ans	>50 ans
sortie vers l’emploi						
avant 6 mois	12,5*** [5,4; 19,7]	-0,8 [-5,4; 3,7]	4,5 [-2,0; 11,0]	15,5*** [4,6; 26,4]	3,6 [-3,7; 10,8]	12,5* [-0,2; 25,1]
avant 12 mois	18,1*** [10,2; 25,9]	-1,8 [-7,1; 3,6]	3,1 [-4,9; 11,2]	17,4*** [6,7; 28,0]	0,0 [-7,4; 7,4]	9,4 [-3,8; 22,7]
Effectif	22586	35703	10101	22586	35703	10101

*, **, *** : plus-value significativement différente de 0 aux seuils de 10%, 5% et 1%

TAB. 15 – Plus-value des programmes CVE et OPP, taux de sortie vers l’emploi, toutes zone, suivant l’âge, flux non indemnisable et stock

	CVE					
	Flux non indemnisable			Stock		
sortie emploi	< 30 ans	30-49 ans	>50 ans	< 30 ans	30-49 ans >50 ans	
avant 6 mois	7,9*** [3,0 ; 12,8]	8,6*** [3,7 ; 13,5]	0,2 [-11,0 ; 11,4]	3,6 [-3,7 ; 10,9]	2,7 [-2,0 ; 7,4]	6,0 [-2,6 ; 14,6]
avant 12 mois	6,1** [1,2 ; 11,0]	7,2*** [2,3 ; 12,1]	1,8 [-9,8 ; 13,4]	6,2* [-1,1 ; 13,5]	5,3** [0,4 ; 10,2]	9,3* [-0,5 ; 19,1]
Effectif	28372	29650	5919	26054	49347	11301

*, **, *** : plus-value significativement différente de 0 aux seuils de 10%, 5% et 1%

4 Vers une évaluation coût-bénéfice

Les résultats présentés jusqu'ici portent sur la fréquence et la stabilité des mises en emploi. Ce sont les objectifs donnés aux dispositifs d'accompagnement et c'est d'abord à cette aune que l'on peut les juger. Ces mesures d'impact sur le devenir des individus constituent la difficulté principale dans l'évaluation d'un programme sur le devenir des individus, et ce sont elles qui ont motivé la construction du protocole expérimental. Les informations sur les coûts sont d'une autre nature : elles relèvent de la gestion du programme et de l'évaluation du processus.

Pour autant, l'impact d'une politique publique ne peut pas être complètement apprécié sans considération de son coût budgétaire. Ici, ce coût a plusieurs composantes : le budget alloué par l'Unédic à la rémunération des opérateurs privés, le coût supplémentaire engendré, à l'ANPE, par la mise en oeuvre de CVE, mais aussi, en négatif, les économies qui pourraient être réalisées sur les dépenses d'allocations chômage, et les cotisations supplémentaires versées par les personnes en emploi et leurs employeurs. Il s'agit d'un aspect essentiel pour interpréter les mesures d'impact, et pour porter un jugement d'ensemble sur les dispositifs.

Pour autant, nous ne disposons à ce jour de données précises pour aucun de ces termes. Estimer le coût du programme OPP ne pose pourtant pas de difficulté de principe, car il résulte de facturations. Cependant, la rémunération des opérateurs sur l'année d'expérimentation ne nous a pas été communiquée et nous n'avons pas les éléments pour l'estimer. La dépense associée à CVE est pour sa part plus délicate à calculer, notamment parce qu'il est nécessaire d'imputer à ce programme une part, difficile à évaluer, des dépenses de structure de l'Agence. Pôle Emploi n'a pas souhaité donner d'estimation, jugeant ces calculs insuffisamment fiables.

Nous n'avons pas pu évaluer les économies réalisées sur l'assurance chômage, car nous n'avons pas eu accès au fichier d'indemnisation de l'Unédic (Fichier national des allocataires). En outre, du point de vue du compte de l'Unédic, il faudrait également tenir compte de l'accroissement des cotisations versées par les personnes mises en emploi grâce au programme. A défaut d'avoir ces données, une première indication des économies potentielles peut s'appuyer sur la réduction du nombre de jours de chômage induite par les programmes. Il s'agit simplement de dégager une tendance, mais comme on va le voir, cette analyse fait apparaître des propriétés des dispositifs qui ont des implications importantes sur leurs coûts nets.

Nous avons donc construit des variables qui mesurent le temps total d'inscription au chômage au cours des 365 jours suivant le tirage OCC. Nous examinons cette variable pour tous les publics, mais elle ne s'interprète en terme de jours d'indemnisation que pour les individus issus du flux indemnisable : en effet, le critère d'une année de droits ouverts, qui définit cette population, suggère que tous les jours de chômage au cours de la première année sont susceptibles d'être indemnisés. C'est pourquoi tous les jours de chômage évités sous l'effet des accompagnements doivent se traduire par des économies d'indemnisation. Malheureusement, nous ne pouvons pas évaluer précisément le montant de ces économies journalières. Pour les autres populations, nous sommes incapables de savoir si les jours de chômage sont susceptibles d'être indemnisés ou non, si bien que les résultats ne donnent pas d'éléments indicatifs sur l'analyse coûts-bénéfices. Il est important de noter que, si le nombre de jours sur les listes de l'ANPE a des implications budgétaires directes dans le flux indemnisable, cette mesure n'a aucune interprétation allant de soi en terme de bien-être ou d'efficacité des programmes en général.

Nous avons calculé deux variables. La première présente le nombre de jours d'inscription à l'ANPE dans les 365 jours suivant le tirage OCC, en cumulant tous les épisodes successifs éventuels, et quels que soient les motifs de sortie. La seconde variable retire de ces jours le temps passé en activité réduite, les heures d'activité réduite déclarées dans le Fichier historique ayant été exprimées en jours, à raison de 5 heures pour un jour : cette variable mesure donc un temps de chômage enregistré hors activité réduite. En procédant ainsi, on obtient une approximation du nombre de jours indemnisés. En effet, l'exercice d'activités réduites donne lieu à une diminution de l'indemnisation mensuelle, qui suit une règle complexe, mais qui est plus ou moins proportionnelle au temps passé en activité réduite⁸.

Le tableau 3 faisait apparaître que les individus du flux indemnisable restent en moyenne 246 à 263 jours en chômage, selon les zones, et l'équivalent de 203 à 231 jours si l'on retire le temps passé en activité réduite. Ces chiffres sont très élevés et, comme on peut s'y attendre, plus élevés que pour le flux non indemnisable.

Les tableaux 16 et 17 présentent l'impact moyen des programmes OPP et

⁸C'est exactement le cas si les emplois occupés en activité réduite sont rémunérés au même salaire journalier que celui de l'emploi qui a déclenché le droit, et si ces emplois représentent moins de 110 heures dans le mois et moins de 70% du salaire mensuel antérieur. Dans les autres cas, notre mesure est seulement indicative des jours indemnisés, et il faudrait, pour être plus précis, exploiter le Fichier national des allocataires.

CVE sur ce nombre de jours au chômage, dans les différentes zones et pour les deux mesures : activité réduite comprise ou non. Lorsqu'on prend en compte tous les jours d'inscription, il apparaît que les demandeurs d'emploi ayant bénéficié du programme CVE ont en moyenne 15 à 19 jours de chômage de moins que ceux pris en charge dans le parcours classique, soit une réduction de 6% à 8% du temps de présence sur les listes de l'ANPE au cours de la première année, cette proportion étant semblable quelle que soit la mesure des jours retenue. En revanche, aucune différence n'apparaît pour les personnes prises en charge par les OPP : bien que négatifs également, les écarts sont beaucoup plus faibles et jamais significatifs, y compris à des seuils de risque très élevés. Ainsi, même sans quantification précise, ces résultats indiquent que l'intervention des OPP n'a probablement pas conduit à des réductions de versement d'allocation chômage. A l'inverse, le programme CVE entraîne une diminution des dépenses d'indemnisation dont l'ordre de grandeur pourrait être de 6% à 8%, peut-être un peu plus si les effets se font plus fortement sentir dans les phases d'indemnisation les plus élevées, ou un peu moins si les effets sont plus forts sur les populations plus faiblement indemnisées.

TAB. 16 – Impact sur le nombre de jours d’inscription au chômage - tous programmes, tous publics

	OPP	FI	CVE	FNI	Stock
Jours d’inscription en chômage	-0,81 [-8,94 ; 7,31]	-17,11*** [-29,75 ; -4,47]	-17,8*** [-23,6 ; -11,9]	-18,3*** [-24,1 ; -12,6]	
Jours d’inscription hors AR	-4,02 [-12,26 ; 4,22]	-15,22** [-27,96 ; -2,49]	-18,6*** [-24,0 ; -13,2]	-17,3*** [-22,9 ; -11,6]	
Effectifs	68390	68390	63941	86702	

*, **, *** : plus-value significativement différente de 0 aux seuils de 10%, 5% et 1%

TAB. 17 – Impact sur le nombre de jours d’inscription au chômage - zones communes et spécifiques
 ALE avec les deux programmes ALE avec un seul programme

	OPP	CVE	OPP	CVE
Jours d’inscription en chômage	-0,06 [-10,0 ; 9,9]	-16,56* [-33,3 ; 0,2]	-2,97 [-16,2 ; 10,3]	-18,68*** [-28,2 ; -9,2]
Jours d’inscription hors AR	-2,41 [-12,5 ; 7,7]	-15,88* [-32,8 ; 1,0]	-8,62 [-22,0 ; 4,8]	-13,37*** [-22,6 ; -4,2]
Effectif	43977	43977	11145	13268

* , ** , *** : plus-value significativement différente de 0 aux seuils de 10%, 5% et 1%

Pour interpréter ces résultats, il faut rappeler que le nombre de jours passés sur les listes de l'ANPE résulte de plusieurs phénomènes : les durées des épisodes de chômage successifs et les durées en dehors des listes de l'ANPE. Jusqu'ici, nous n'avons examiné directement que certains aspects : la durée du premier épisode de chômage, jusqu'à une sortie vers l'emploi, et la durée de cette sortie jusqu'à une nouvelle inscription. L'analyse de ces deux termes faisait prévoir, pour CVE comme pour les OPP, une réduction du nombre de jours de chômage, puisque les dispositifs accélèrent la sortie vers l'emploi et la rendent plus durable. Pour comprendre l'absence d'impact des OPP sur les jours de chômage, il est donc nécessaire d'examiner d'autres termes. A cette fin, nous avons calculé les probabilités de sortie des listes de l'ANPE vers une autre destination que l'emploi. Les valeurs de base de ces probabilité ont été présentées dans le tableau 3 de la première section : dans le flux indemnisable, elles sont de 12% à 14% au bout de 6 mois, selon les zones, tandis que 18% à 22% des épisodes donnent lieu, avant 6 mois, à une sortie vers l'emploi.

Le tableau 18 montre que les chômeurs pris en charge par les opérateurs privés tardent nettement à sortir des listes de l'ANPE pour des sorties autres que l'emploi, dans les zones où les deux programmes fonctionnent, tandis qu'ailleurs, et partout pour CVE, cet effet est plus faible et non significatif. Ceci aide à comprendre les résultats obtenus précédemment : si les OPP accélèrent la sortie vers l'emploi, ils retardent les autres sorties, ce qui conduit à un impact global sur le nombre de jours d'inscription faible et peu significatif. L'effet sur les autres sorties est fort, puisqu'au bout de 6 mois, le taux est réduit de 8,4 points pour les OPP dans les zones communes, alors que le programme augmente de 4,5 point le taux de sortie vers l'emploi au même horizon⁹.

⁹L'horizon de 365 jours, sur lequel nous mesurons le nombre de jours potentiellement indemnisés est nécessairement arbitraire. Il correspond cependant à une période minimale sur laquelle des droits à indemnisation peuvent rester ouverts dans le "flux indemnisable". Naturellement, une sortie vers l'emploi en fin de période peut donner lieu à des réductions d'indemnisation en dehors de notre fenêtre d'observation, lorsque les droits sont suffisamment longs. Cependant, il faut songer qu'un processus symétrique se produit toujours : des individus qui auraient pu sortir du chômage vers une autre destination que l'emploi vers la fin de la fenêtre de 365 jours, ne sortent pas, sous l'effet de la prise en charge OPP. Au total, il est difficile de savoir si des mécanismes différents pourraient être à l'oeuvre après 365 jours.

TAB. 18 – Impact des programmes OPP et CVE sur les autres sorties dans le flux indemnisable
 ALE avec les deux programmes ALE avec un seul programme

	OPP	CVE	OPP	CVE
à 3 mois	-4,7*** [-7,6; -1,8]	-3,4 [-8,7; 1,9]	-0,1 [-4,0; 3,8]	2,2 [-0,5; 4,9]
à 6 mois	-8,4*** [-12,1; -4,7]	-4,4 [-10,9; 2,1]	-1,7 [-6,6; 3,2]	1,2 [-1,9; 4,3]
à 9 mois	-8,4*** [-12,5; -4,3]	-4,4 [-10,9; 2,1]	-3,1 [-8,4; 2,2]	-0,2 [-3,5; 3,1]
à 12 mois	-6,6*** [-11,1; -2,1]	-4,0 [-10,7; 2,7]	-1,8 [-7,5; 3,9]	-1,0 [-4,5; 2,5]
Effectif	43977	43977	11145	13268

*, **, *** : plus-value significativement différente de 0 aux seuils de 10%, 5% et 1%

Les sorties autres rassemblent un ensemble hétérogène de motifs de sortie. Nous en avons identifié deux qui expliquent la plus grande partie des effets, les motifs restants constituant des sources résiduelles et non-significatives. La structure du système d'information permet tout d'abord de repérer les radiations qui ne cachent pas en fait des sorties vers l'emploi : en effet, nous imputons ici le motif de sortie pour radiation lorsqu'il est confirmé dans le cadre de l'enquête téléphonique. Cela constitue le premier motif de sortie détaillé que nous considérons. L'impact des accompagnements sur ce type de sortie est détaillé dans le tableau 19. On voit qu'un individu pris en charge par un OPP est moins souvent radié qu'un individu resté dans le parcours classique. En revanche, il n'y a pas de différence entre CVE et le parcours classique de ce point de vue. Ce phénomène se comprend facilement : le suivi des chômeurs confiés aux OPP est délégué à ces opérateurs et l'ANPE n'est pas amenée (ou plus rarement) à prononcer des radiations. De fait, on peut vérifier que le taux de radiation dans les 6 premiers mois de prise en charge par les OPP est ramené à presque zéro. Ce phénomène explique une bonne partie (plus d'un tiers) de l'effet négatif sur les sorties autres ; il contribue donc aussi fortement à l'absence d'impact des OPP sur le nombre de jours de chômage.

TAB. 19 – Impact des programmes OPP et CVE sur les radiations dans le flux indemnissable
 ALE avec les deux programmes ALE avec un seul programme

	OPP	CVE	OPP	CVE
à 3 mois	-1,3* [-2,7; 0,1]	0,1 [-2,4; 2,6]	-0,3 [-2,1; 1,5]	-0,4 [-1,8; 1,0]
à 6 mois	-2,9*** [-4,9; -0,9]	1,0 [-2,5; 4,5]	-1,5 [-3,9; 0,9]	-0,2 [-1,8; 1,4]
à 9 mois	-2,8** [-5,0; -0,6]	0,2 [-3,3; 3,7]	-3,1** [-5,8; -0,4]	0,3 [-1,3; 1,9]
à 12 mois	-2,6** [-5,0; -0,2]	1,2 [-2,5; 4,9]	-3,4** [-6,5; -0,3]	-0,2 [-2,0; 1,6]
Effectif	43977	43977	11145	13268

*, **, *** : plus-value significativement différente de 0 aux seuils de 10%, 5% et 1%

Il s'agit ici d'un effet peu attendu, mais très intéressant, de l'externalisation de la prise en charge des demandeurs d'emploi : l'opérateur privé n'a pas d'incitation à faire prononcer une radiation, et n'est pas mandaté pour le faire. Au contraire, il a intérêt à maintenir le demandeur d'emploi sur les listes de l'ANPE jusqu'à sa sortie vers l'emploi, afin de toucher la rémunération associée à ce résultat. Comme la mise en emploi n'est cependant pas systématique, il en résulte, au total, l'absence d'impact sur les jours indemnisables que nous avons observée. A travers ce mécanisme, le recours aux opérateurs privés, ne permet pas de faire des économies d'indemnisation. Il faudrait une analyse détaillée des radiations pour savoir si cet équilibre est ou non souhaitable d'un point de vue plus général. Mais on doit souligner que le dispositif CVE, en articulant différemment les logiques de l'accompagnement et du contrôle, parvient simultanément à augmenter fortement les sorties vers l'emploi et à réduire le nombre de jours de chômage.

Le tableau 20 complète cet examen en montrant que les demandeurs confiés aux OPP sortent un peu moins rapidement vers les situations de maladie, de congé maternité ou de congé parental, l'effet n'étant que légèrement significatif, lorsqu'il est présenté, comme ici, en détaillant les zones. L'interprétation de cet effet est moins simple que précédemment, mais il contribue au même résultat sur les jours indemnisables.

TAB. 20 – Impact des programmes OPP et CVE sur les sorties pour maladie dans le flux indemnisable
 ALE avec les deux programmes ALE avec un seul programme

	OPP	CVE	OPP	CVE
à 3 mois	-0,8 [-2,2; 0,6]	0,5 [-2,0; 3,0]	-1,1 [-3,1; 0,9]	1,5** [0,1; 2,9]
à 6 mois	-1,5* [-3,3; 0,3]	0,1 [-2,8; 3,0]	-1,6 [-4,1; 0,9]	0,7 [-0,9; 2,3]
à 9 mois	-1,9* [-3,9; 0,1]	-0,6 [-3,7; 2,5]	-1,9 [-4,6; 0,8]	0,0 [-1,8; 1,8]
à 12 mois	-1,8 [-4,0; 0,4]	-0,9 [-4,2; 2,4]	-1,8 [-4,7; 1,1]	0,0 [-2,0; 2,0]
Effectif	43977	43977	11145	13268

*, **, *** : plus-value significativement différente de 0 aux seuils de 10%, 5% et 1%

5 Enseignements méthodologiques

Cette évaluation est une première : ses résultats ont été obtenus en mettant en oeuvre une méthode d'évaluation inédite jusqu'à présent en France. La méthode a été déclinée de telle sorte que l'on puisse évaluer simultanément le programme OPP et le programme CVE, impliquant la ventilation des demandeurs d'emploi en trois groupes. Une telle méthode implique un protocole rigoureux et contraignant. Il est légitime de se poser la question de l'apport de cette méthode d'évaluation et de cette première application aux politiques de l'emploi en France.

5.1 Apporter transparence et fiabilité dans les évaluations en surmontant les problèmes de sélection

L'intérêt de l'évaluation par orientation aléatoire est son caractère transparent et robuste. Même si la question de l'interprétation des mécanismes reste ouverte, la méthode permet de partir d'un socle factuel bien établi, qui s'impose à tous. Le groupe témoin, rigoureusement constitué, fournit en effet un point de comparaison incontestable, alors que le choix du point de comparaison prête à controverse dans les autres méthodes.

Revenons pour illustrer ce point à la comparaison entre la méthode d'évaluation par affectation aléatoire et celle qui aurait consisté à reconstituer un groupe témoin à partir des demandeurs d'emploi qui, pour une raison ou pour une autre, ont été orientés vers le programme mais n'en ont finalement pas bénéficié. Cette méthode est souvent proposée, dans la mesure où elle semble permettre de comparer deux populations au départ comparables, puisque toutes deux éligibles initialement au dispositif. Dans le schéma de la figure 3, cela revient à se limiter au groupe de traitement (à gauche) et à comparer entrants et non entrants. Cela n'est valide que si entrants et non entrants sont au départ comparables. Or il nous est possible de vérifier ce point grâce aux données expérimentales (sans données expérimentales, il aurait fallu en faire l'hypothèse sans pouvoir la tester). On peut en effet reconstituer ce qu'aurait été le taux de sortie vers l'emploi des entrants, s'ils n'avaient pas bénéficié du programme.¹⁰ Le taux de sorties des non entrants est, lui, directement mesuré. Les résultats sont présentés dans la figure 5. Si entrants et non entrants étaient effectivement comparables, les deux courbes seraient confondues. Tel

¹⁰Les estimateurs utilisés sont présentés dans l'annexe C.

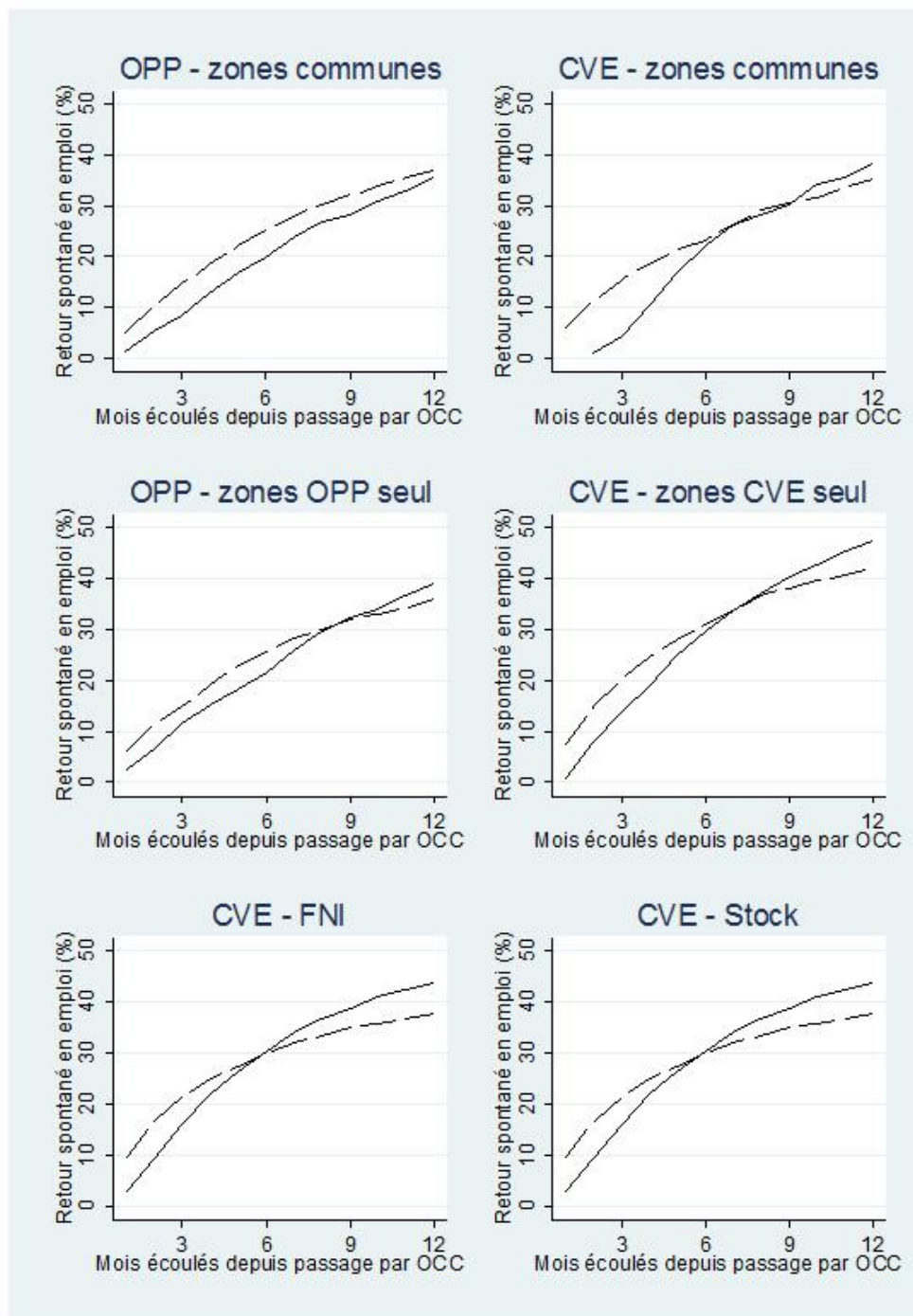
n'est clairement pas le cas. Indépendamment de tout effet du programme, les deux groupes ont des chances de sortie vers l'emploi bien différentes. Prenons ainsi les entrants et les non entrants du programme OPP dans les ALE où les programmes CVE et OPP étaient développés simultanément. On voit que le taux de retour à l'emploi des non entrants excède de façon relativement constante le taux de retour à l'emploi contrefactuel des entrants d'environ 5 points. Si on se fonde sur la comparaison des entrants et des non entrants pour inférer l'effet de l'accompagnement OPP, on est donc amené à sous-estimer de 5 points cet effet. Clairement, l'erreur que l'on commettrait ne serait pas une petite erreur négligeable dont la suppression n'aurait de sens qu'aux yeux de quelques spécialistes. Elle serait au contraire de l'ordre de grandeur de l'effet du programme lui-même ! On aurait alors trouvé un effet nul ou proche de zéro pour ce programme. Pour les autres situations examinées dans la figure 5, on observe également des différences importantes, dont la direction varie selon l'horizon. Ainsi pour le cas de CVE dans le flux non indemnisable, la différence est d'abord fortement positive, conduisant à une sous-évaluation de l'effet du programme d'environ 5 points à trois mois, puis elle s'inverse par la suite, et à 12 mois le taux de retour à l'emploi contrefactuel excède de 5 points le taux de retour à l'emploi des non entrants, conduisant à une surévaluation de l'effet du programme de 5 points également. Là encore, ces erreurs sont conséquentes puisque elles sont de l'ordre de grandeur de l'effet du programme.

5.2 Taille des impacts et nécessité d'une capacité de détection fine

Une question importante est celle de la taille qu'il convient de donner aux échantillons utilisés dans ces expérimentations. Dans le cas présent, près de 70 000 personnes du flux indemnisable, 60 000 personnes du flux non indemnisable et 85 000 personnes du stock sont passées par le dispositif expérimental. Ces effectifs sont considérables et pour les atteindre, il a été nécessaire de maintenir le dispositif sur un grand nombre d'agences locales de l'emploi et sur une durée longue de 15 mois. Etait-il possible de procéder autrement ?

Cette question renvoie à deux aspects distincts. Le premier est celui de la taille de l'effet que l'on souhaite détecter. Les expérimentations sont des instruments de mesure, et comme tout instrument de mesure, elles sont sus-

FIG. 5 – Taux de sortie vers l’emploi des bénéficiaires s’ils n’avaient pas participé au programme et des non bénéficiaires



Tirets : taux de sortie des non entrants 53
 Plein : taux de sortie contrefactuel des entrants

ceptible d'être plus ou moins précises. Il est donc important de bien savoir la taille de l'effet que l'on cherche à détecter. Le deuxième est celui du "design" de l'expérimentation (la conception de son protocole). Est-il possible de concevoir des expérimentations qui permettent d'atteindre la même précision avec des effectifs moindres ?

Si on considère les résultats à l'horizon de 6 mois, l'effet du programme OPP était de 3,5 points et celui du programme CVE de 7,5 points dans le flux indemnisable et dans le flux non indemnisable. Ces effets ne sont pas grands. Il est usuel de rapporter l'effet à l'écart-type de la variable dépendante, ici l'écart-type de la variable de sortie à 6 mois. Le tableau 1 montre que à 6 mois le taux de sortie est de l'ordre de 25%. Il lui correspond un écart-type de $\sqrt{0,25 \times (1 - 0,25)} = 43,3\%$. Les effets des programmes sont donc respectivement de 17% et de 8% de l'écart-type. On considère généralement de façon un peu heuristique, qu'en dessous de 20% de l'écart-type les effets sont petits, entre 20 et 30% ils sont moyens et au-dessus de 30% ils sont grands. On est donc dans le cas d'effets plutôt faibles. Il est alors crucial de se doter d'une méthode d'évaluation ayant la capacité de détecter des effets modestes. On peut se demander de ce fait si le niveau de précision de l'évaluation était adapté. La précision des estimations à 6 mois était de l'ordre de 1,8 points, ce qui correspond à un effet minimum détectable à 80% de $2,83 \times 1,8 = 5,1$. Cela signifie que l'évaluation était adaptée pour pouvoir détecter avec de bonnes chances (80%) un effet dès lors que celui-ci est d'au moins 5,1. Compte tenu des résultats obtenus, 3,5 et 7,5, il apparaît que l'évaluation était correctement calibrée en termes de précision.

Etait-il possible d'obtenir des résultats aussi précis avec des effectifs plus faibles ? Le design mis en place a été fortement contraint par les impératifs d'envois de demandeur d'emploi aux OPP. Il en est résulté un schéma d'orientation déséquilibré dans lequel les demandeurs d'emploi avaient dans la plupart des cas 85% de chance d'être envoyés aux OPP, 6% de chance d'être envoyés vers le programme CVE et 9% d'être envoyés sur l'accompagnement classique. Il aurait été plus efficace pour la précision statistique d'orienter en proportions égales vers les trois dispositifs. Si on retient un tel design et si on se focalise sur le flux indemnisable en supposant d'un taux d'entrée en programme de 40%, on trouve qu'il aurait fallu 22 500 individus, se partageant en 7 500 individus dans le groupe témoin et 7 500 dans chaque groupe de traitement (dont 3000 entrant effectivement dans chaque programme). C'est

trois fois moins que les 70 000 mobilisés.

Par ailleurs, le principe qui a été retenu pour cette évaluation a été de ventiler aléatoirement les demandeurs d'emploi en différents groupes, dont des groupes de bénéficiaires potentiels. Pour ces groupes on proposait ensuite la participation au programme et l'adhésion au programme était libre. Les taux d'entrée dans les programmes étaient de 46% pour OPP, 39% pour CVE flux indemnisable, 33% pour CVE flux non indemnisable et 32% pour CVE stock. Ce design n'est pas le plus efficace que l'on puisse considérer. Un design alternatif aurait consisté à ne ventiler au hasard que la population des individus prêts à rentrer dans le dispositif. Tout en respectant le principe de volontariat, on aurait alors eu des taux d'entrée dans le programme pour le groupe des bénéficiaires potentiels de 100% (puisque seuls les demandeurs d'emploi volontaires participeraient à l'évaluation). Plus généralement, il aurait été possible de sélectionner la population des individus susceptibles d'être intéressés par le programme, de la ventiler entre bénéficiaires potentiels et individus témoins, de telle sorte que le taux d'entrée pour les bénéficiaires potentiels soit proche de 100%. Ce type de design est beaucoup plus efficace, et permet d'obtenir des estimations précises avec des effectifs réduits. En effet, au lieu des 15 000 individus nécessaires (7 500 dans le groupe programme, 7 500 dans le groupe témoin), il aurait suffi de 2400 individus, ventilés en 1200 dans le groupe programme et 1200 dans le groupe témoin. Pour l'évaluation telle que nous l'avons conduite, avec deux groupes programme et un groupe témoin, il aurait ainsi suffi de 3 600 individus, à rapprocher toujours des 70 000 qu'il a été nécessaire de considérer. La réduction des effectifs nécessaires à l'obtention de résultats significatifs a de nombreux avantages : elle permet de ne pas mettre le service public de l'emploi longtemps sous tension et elle permet par ailleurs d'envisager plus sereinement la question du suivi de ces populations et d'investir par exemple dans des enquêtes permettant de mieux comprendre l'impact des programmes sur le processus de retour à l'emploi.

6 Conclusion et perspectives

L'évaluation présentée dans ce rapport est l'aboutissement d'un travail qui a mobilisé pendant plus de deux ans de nombreux acteurs, qui se sont pliés à un protocole contraignant, pas toujours compris, ni partout très bien reçu. L'opération a été difficile collectivement, d'autant qu'elle s'est déployée

dans un contexte d'évolution du service public de l'emploi à l'époque encore incertain.

Mais les résultats sont là. On est en mesure de définir avec certitude et précision, sur des indicateurs simples et lisibles, l'impact causal des deux dispositifs d'accompagnement, celui délégué aux opérateurs privés et le dispositif Cap vers l'entreprise mis en oeuvre par l'ANPE. On ne saurait douter que l'un et l'autre ont eu pour effet d'augmenter les taux d'entrée en emploi au cours des 12 premiers mois suivant le début de la prise en charge, pour tous les publics, et dans des proportions importantes, surtout dans le flux indemnisable. Il est également établi que les accompagnements augmentent les entrées en emploi qui ne donnent pas lieu à des réinscriptions rapides au chômage, donc probablement vers des emplois durables. Tels qu'ils ont été mis en oeuvre dans cette période expérimentale, les dispositifs ont donc réalisé les objectifs qui leur étaient fixés. Il serait impossible de l'assurer aussi fortement sans protocole expérimental rigoureux.

L'analyse fait également apparaître des différences entre les résultats des OPP et de CVE. Ainsi, les effets de CVE sont globalement plus forts et obtenus plus rapidement dans l'épisode : l'effet des OPP est surtout sensible après au moins 3 mois de chômage, tandis qu'il se fait sentir dès le début de la prise en charge pour CVE. Les OPP augmentent les sorties vers l'emploi de plus de 6 mois, mais ne modifient pas la proportion de sorties plus courtes ; au contraire, CVE augmente tous les types de sortie. L'intervention des OPP n'a, au total, pas d'effet sur le nombre de jours d'inscription au chômage, tandis que CVE les fait décroître. Enfin, l'impact des OPP est fort sur certaines populations, femmes, jeunes, qualifiés, et inexistant sur les autres ; l'effet de CVE est distribué de façon beaucoup plus homogène à travers ces catégories.

Tel qu'il a été conçu ici, le protocole expérimental ne permet pas de donner les clés d'interprétation de ces différences, mais il est utile d'évoquer quelques pistes. L'enquête statistique auprès des demandeurs d'emploi menée par la Dares, ainsi que l'observation du terrain réalisée par des cabinets d'étude, décrivent des modes de prise en charge des bénéficiaires extrêmement semblables, avec des tailles de "portefeuilles" des agents comparables. Aussi, les différences de performances semblent mal s'expliquer par le contenu des prestations. La différence des publics traités est une autre piste d'interprétation : pour diverses raisons, les OPP et CVE ne prennent pas en charge exactement les mêmes profils d'individus, et, les effets étant hétérogènes sur différentes populations, cela conduit à des effets contrastés entre les deux programmes. Cependant, lorsqu'ils opèrent sur les mêmes territoires, les deux programmes

ne touchent pas des publics radicalement différents. Si on décompose la différence des effets entre ce qui provient des différences de caractéristiques des populations et ce qui résulte des différences d'impact sur des personnes de caractéristiques semblables, pratiquement aucune partie de l'écart observé ne provient du premier terme. Aussi, cette piste d'interprétation ne nous semble pas prometteuse.

On observe que l'impact de CVE est particulièrement fort dans les zones où les deux programmes sont côte-à-côte. Cela pourrait suggérer que la concurrence est un aiguillon particulièrement puissant pour CVE. Il ne faut pas surinterpréter ce constat, car les zones communes ont peut-être d'autres caractéristiques particulières, de nature à renforcer le contraste entre les deux dispositifs. Il reste qu'on ne peut exclure l'hypothèse selon laquelle l'efficacité accrue proviendrait de l'effort des équipes, ou du choix plus attentif des agents les plus mobilisés pour aller sur les plates-formes CVE. Les impacts spectaculaires obtenus en tout début d'expérience par CVE, pourraient également s'expliquer de cette façon, si les équipes ont cherché à démontrer leur efficacité, prioritairement sur le segment du flux indemnisable. A l'inverse, les performances plus faibles des OPP pourraient s'expliquer par le nécessaire apprentissage d'un personnel nouvellement recruté, dans des structures récentes : cependant, sur notre fenêtre de 12 cohortes, on n'observe pas de renforcement de l'impact global des OPP avec le temps.

L'accès des opérateurs aux offres existantes et leur capacité à mobiliser le "marché caché" est également une source de contraste qu'il serait intéressant d'explorer. L'enquête de la Dares fait apparaître que les bénéficiaires pris en charge par CVE reçoivent en moyenne plus d'offres d'emploi que ceux pris en charge par les OPP, et il s'agit d'une des rares différences de contenu entre les deux dispositifs. Il serait utile de s'interroger sur l'avantage dont dispose le réseau ANPE pour mobiliser des offres sur le segment du marché du travail correspondant à la population ciblée par CVE et les OPP, en raison de son ancienneté et de son positionnement. Il est également possible que les OPP qui, d'après l'analyse des cabinets d'étude, sont globalement plus familiers des grandes entreprises et du secteur tertiaire, aient été, pour cette raison, en mesure de placer plus facilement les jeunes, les plus qualifiés et les femmes.

De manière générale, il est important que conserver à l'esprit que l'accompagnement constitue une politique agissant sur l'offre de travail et qu'elle reste fortement dépendantes des conditions de la demande de travail (donc de la disponibilité d'offres d'emploi). Ainsi, les comparaisons entre les zones où les programmes ont été développés seuls ou en commun mettent toujours en

jeu des différences de dynamisme des marchés du travail qui peuvent contribuer aux écarts d'impact que nous avons observés. Il est cependant impossible de distinguer la part que jouent la demande de travail, les caractéristiques des populations, la situation de concurrence entre les dispositifs, ou toute autre caractéristique spécifique des zones, dans l'explication de ces écarts d'impact.

Enfin, un aspect central, et largement négligé, tient à la nature des contrats passés entre l'Unédic et les OPP. Ce sujet est d'autant plus important que ces contrats sont appelés à se renouveler tout en évoluant. Dans l'expérimentation, les OPP étaient rémunérés, en proportions semblables, à la prise en charge, à la mise en emploi et au maintien de l'emploi pendant 6 mois. En outre, la mission de mise en emploi était de 6 mois. Il n'est pas douteux que les prestataires, entreprises à but lucratif, ont ajusté leurs efforts en fonction des incitations produites par ces contrats, et on peut en voir certains signes. D'abord, les mises en emploi ne sont pas plus fréquentes lorsqu'elles donnent lieu à un retour au chômage rapide, et seules les mises en emploi de plus de 6 mois sont véritablement influencées par l'intervention des OPP. Ce fait est cohérent avec le système de rémunération, les OPP n'ayant pas intérêt à encourager les demandeurs à occuper des emplois courts, ce qui ne déclencherait pas le paiement de la troisième tranche. Par contraste, CVE, qui n'est pas soumis à cette incitation, réalise des mises en emplois supplémentaires sur tout le spectre. Ensuite, alors que l'impact de CVE se fait sentir dès le début de la prise en charge, il est sensiblement plus tardif pour les OPP, et apparaît surtout à l'approche des 6 mois de prise en charge. C'est précisément le moment où il devient indispensable pour l'opérateur de réaliser la mise en emploi. Enfin, nous avons vu que l'intervention des OPP retarde les sorties vers d'autres destinations que l'emploi : pour une part, ce phénomène peut résulter de l'intérêt qu'il y a à retenir les demandeurs d'emploi dans l'activité de recherche d'emploi ou simplement du fait que les opérateurs privés n'ont pas d'incitation à effectuer les tâches liées à la gestion des listes de l'ANPE. Bien que ces interprétations soient largement spéculatives, elles permettent de souligner que les performances des OPP peuvent être influencées par la structure des incitations auxquelles ils sont soumis, et qu'il s'agit là d'une source de différences importante avec les logiques, et donc aussi les résultats, de CVE.

Cet ensemble de réflexions suggère des pistes d'analyse. Le protocole mis en oeuvre dans le cadre de cette expérimentation n'avait pas vocation à les examiner ou à les valider. Son objectif était plus modeste, si l'on veut, mais en offrant des conclusions peut-être inattendues, il pose de nouvelles

questions et suggère de nouvelles expérimentations. Dans cette perspective, comprendre l'impact des conditions des marchés passés avec les OPP sur les résultats obtenus, et le profil des contrats les plus efficaces, nous semble un enjeu particulièrement important dans une architecture du service public de l'emploi qui laisserait une place croissante aux opérateurs privés.