

**Les expérimentations d'accompagnement renforcé des
demandeurs d'emploi conduites par l'Unédic et l'ANPE en 2007**

***Rapport de synthèse
du Comité de pilotage de l'évaluation***

5 octobre 2009

Ce rapport de synthèse marque l'aboutissement de près de trois années de travail du Comité de pilotage de l'évaluation des programmes expérimentaux d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi, lancés en 2007 par l'Unédic et l'ANPE avec des Opérateurs privés de placement (OPP) et avec les équipes « Cap vers l'entreprise » (CVE) de l'ANPE (désormais Pôle emploi).

Les résultats robustes sur l'impact de ces programmes sur le retour à l'emploi, présentés dans ce rapport, découlent de modalités innovantes d'évaluation mises en œuvre par les chercheurs du Crest et l'Ecole d'Economie de Paris (EEP). Plus de 200 000 demandeurs d'emploi ont été répartis entre les deux types d'accompagnement renforcé et l'accompagnement classique de l'ANPE par des méthodes d'« échantillonnage aléatoire » (c'est-à-dire de tirage au sort) afin de limiter au maximum les biais susceptibles d'affecter les résultats. Cette opération ambitieuse a apporté des enseignements utiles aux deux institutions qui en ont accepté la discipline rigoureuse.

Les travaux qualitatifs ont aussi largement contribué à l'intérêt des résultats de l'évaluation. Grâce aux monographies de terrain et à une enquête statistique auprès d'un échantillon représentatif de demandeurs d'emploi concernés par les accompagnements renforcés et par l'accompagnement classique, l'évaluation a fourni au fur et à mesure de la disponibilité des résultats des renseignements précieux sur les processus de mise en place concrète des accompagnements renforcés, sur les attentes des demandeurs d'emploi, sur leur perception de l'efficacité de ces accompagnements, sur les pistes d'amélioration de ces dispositifs encore expérimentaux.

Au terme des travaux du Comité de pilotage que j'ai eu le plaisir d'animer, je tiens à remercier tous ceux qui ont contribué à la réussite de ces travaux : les responsables et les spécialistes (études et métiers) de l'Unédic et de l'ANPE (devenu Pôle Emploi), les chercheurs du Crest et de l'Ecole d'Economie de Paris, les experts de la Dares, les consultants qui nous ont aidé dans toutes les analyses qualitatives, les agents des Agences locales d'emploi (ALE) qui ont accepté les contraintes techniques et organisationnelles liées à l'« évaluation expérimentale ». Que Béatrice Sédillot, Chef de service à la Dares, qui a assuré la lourde charge de Rapporteur du Comité de pilotage soit assurée de toute ma gratitude.

*Claude Seibel
Président du Comité de pilotage de l'évaluation*

Résumé

Au cours de l'année 2007, l'Unédic et l'ANPE (désormais Pôle emploi) ont expérimenté des prestations d'accompagnement renforcé de demandeurs d'emploi présentant des risques de chômage de longue durée : un accompagnement renforcé de six mois environ pour 41 000 demandeurs d'emploi indemnisables accompagnés par des opérateurs privés de placement (OPP) dans 10 régions, pour l'Unédic ; une prestation d'accompagnement renforcé « Cap Vers l'Entreprise » (CVE) de six mois, mise en œuvre en interne dans 6 régions, pour 40 000 demandeurs d'emploi indemnisables ou non, pour l'ANPE. Ces deux programmes, déployés sur des territoires et des populations pour partie différents, avaient pour trait commun de concentrer des moyens sur des demandeurs d'emploi présentant des risques de chômage de longue durée en vue de les faire accéder plus rapidement et plus durablement à l'emploi.

Le déroulement de ces expérimentations s'est opéré en suivant un protocole expérimental innovant, développé par une équipe de chercheurs du Crest et de l'Ecole d'Economie de Paris. Ce protocole, fondé sur un principe « d'échantillonnage aléatoire », permet d'évaluer l'impact de chacun des parcours d'accompagnement renforcé, par rapport à un parcours classique au sein de l'ANPE, en limitant au maximum les biais susceptibles d'affecter les résultats. L'évaluation des expérimentations a été coordonnée par un comité de pilotage présidé par Monsieur Claude Seibel et composé de représentants de la Dares, de l'ANPE (puis de Pôle emploi) et de l'Unédic, et des chercheurs chargés de l'évaluation.

Ce document présente la synthèse des résultats de l'évaluation. Il s'appuie sur trois ensembles de travaux : le rapport d'évaluation des équipes du Crest et de l'Ecole d'Economie de Paris mesurant l'impact des parcours d'accompagnement renforcé sur le retour à l'emploi ; des monographies menées sur huit territoires par deux cabinets d'études Amnyos Consultants et Rom & Associés ; les résultats d'une enquête statistique menée par la Dares auprès de demandeurs d'emploi entrés dans l'expérimentation au 2^{ème} trimestre 2007.

L'évaluation d'impact, fondée sur l'analyse conjointe de trois indicateurs, montre la plus-value des accompagnements renforcés par rapport à l'accompagnement classique en terme de retour à l'emploi.

A l'horizon de 6 et 12 mois, les programmes OPP et CVE accroissent les sorties des listes de l'ANPE vers l'emploi. Un an après leur entrée dans l'expérimentation, le taux de sortie vers l'emploi des demandeurs d'emploi accompagnés par les OPP s'est accru de +5,6 points en moyenne. Le taux de sortie vers l'emploi des demandeurs d'emploi indemnisables suivis par les équipes CVE s'est, quant à lui, accru de +7,3 points.

A des horizons plus courts, les impacts sont plus contrastés selon les programmes. **Le programme CVE a un effet rapide et élevé sur le taux de sortie vers l'emploi** pour les demandeurs d'emploi récemment inscrits : à l'horizon de 6 mois, la hausse du taux de sortie des listes vers l'emploi est de +9,1 et +7,6 points, selon que les demandeurs d'emploi sont ou non indemnisables. **L'accompagnement par les OPP a un impact plus tardif et plus modéré sur la sortie vers l'emploi.** La hausse du taux de sortie vers l'emploi ne devient statistiquement significative qu'à l'horizon de 6 mois où elle s'élève alors à +4,2 points.

La plus-value des programmes OPP et CVE sur les sorties vers l'emploi varie selon les territoires et les populations accompagnées. **Les programmes CVE et, dans une moindre mesure, OPP ont un impact supérieur dans les zones où ils ont été conjointement déployés.** L'accompagnement par les OPP se révèle surtout efficace pour les demandeurs d'emploi diplômés, les femmes et les jeunes. L'impact du programme CVE est un peu moins différencié selon les publics.

Les demandeurs d'emploi accompagnés par les OPP ou les équipes CVE se réinscrivent moins fréquemment sur les listes de l'ANPE au cours des six mois qui suivent leur sortie vers l'emploi, signe que les emplois retrouvés sont généralement durables. L'efficacité du programme OPP s'observe exclusivement sur les sorties vers des emplois de plus de six mois. Le programme CVE favorise surtout les sorties vers des emplois de plus de six mois (dans une proportion légèrement supérieure à celle des OPP dans les zones où les deux programmes sont conjointement déployés) mais aussi les sorties vers des emplois de plus courte durée.

Certains demandeurs d'emploi peuvent occuper un emploi tout en restant inscrits sur les listes de l'ANPE. Ils sont alors en activité réduite. **Lorsque l'on élargit la notion de reprise d'emploi aux activités réduites, l'impact des OPP sur la remise en emploi est plus élevé :** le surcroît d'entrées en emploi est alors de +6,9 points à l'horizon de 6 mois. L'impact de CVE est plus faible d'environ deux points de pourcentage, lorsque l'on tient compte de l'activité réduite : le surcroît d'entrées est de +7,6 points, à l'horizon de 6 mois, pour les demandeurs d'emploi indemnissables ; sur les zones communes aux deux programmes, l'effet du programme CVE reste sensiblement plus élevé que celui du programme OPP et s'avère toujours plus rapide.

L'analyse des processus et du contenu des accompagnements, détaillée dans l'enquête statistique et les enquêtes monographiques, livre également des résultats intéressants. Elle montre la **grande proximité des modalités d'accompagnement développées par les OPP et les équipes CVE**, en termes de contenu, organisation, affectation de conseillers dédiés avec des « portefeuilles » réduits de demandeurs d'emploi, méthodes, outils de travail et innovation dans les méthodes. S'agissant des prestations, les demandeurs d'emploi suivis par les équipes CVE ont eu des propositions d'offres d'emploi plus nombreuses et en meilleure adéquation avec leurs attentes que les demandeurs d'emploi suivis dans le parcours « classique » de l'ANPE. Pour leur part, les demandeurs d'emploi suivis par les OPP ont davantage bénéficié d'actions d'appui méthodologique à la recherche d'emploi. La prospection d'emplois sur « le marché caché » reste, pour les deux réseaux, un axe de progrès. **Le pilotage global des parcours au niveau régional et local, s'est révélé contrasté selon les territoires mais globalement insuffisant** et peu propice à une bonne coordination ANPE-Assédic sur le terrain.

Le contexte dans lequel se sont déroulées les expérimentations et les objectifs contractuels fixés aux deux réseaux doivent être pris en compte pour comprendre les performances observées. Les expérimentations se sont déployées dans un contexte de concurrence, voire de défiance, entre le service public de l'emploi et le secteur privé. Les OPP ont dû trouver leur place sur un marché encore émergent et disposaient d'atouts hétérogènes en termes de taille, d'expérience et d'ancrage territorial. Les équipes CVE, sélectionnées sur la base du volontariat, étaient vraisemblablement plus homogènes, fortement investies et motivées. **Au total, les performances des deux réseaux apparaissent largement cohérentes avec les objectifs qui leur étaient fixés :** forte incitation à la remise en emploi durable à l'horizon de six mois (le cas échéant via l'activité réduite) pour les OPP ; retour à l'emploi durable assorti d'objectifs de mise en relation avec les entreprises pour CVE.

Certaines analyses, utiles à l'évaluation globale des expérimentations, n'ont pu être menées dans les délais impartis. Il en est ainsi de l'impact des programmes sur la qualité de l'emploi retrouvé (statut de l'emploi, rémunération...) faute de données disponibles dans les fichiers mobilisés pour l'évaluation d'impact. Il aurait également été intéressant d'analyser l'influence du marché du travail local (taux de chômage local, volume et structure des offres d'emploi, tensions...) sur les performances observées. Enfin, il eut été souhaitable de pouvoir mener un bilan économique complet des expérimentations mettant en regard l'efficacité des programmes avec leur coût (coût des prestations d'accompagnement renforcé mais aussi économies éventuelles sur les allocations chômage et surcroît éventuel de cotisations lié à la reprise d'emploi). Les données nécessaires pour mener une telle analyse n'ont pas été disponibles.

Les enseignements tirés de cette évaluation ouvrent plusieurs pistes pour l'avenir :

- S'agissant du déroulement des prestations, les travaux menés soulignent **l'intérêt d'assouplir les conditions de prolongation de l'accompagnement quand la situation le justifie, de faciliter l'accès des demandeurs d'emploi accompagnés par les OPP à certaines prestations spécifiques de Pôle emploi** (formations courtes par exemple) et **de mieux assurer la cohérence des systèmes d'information et de suivi des OPP et du service public de l'emploi**. Le pilotage global des parcours par Pôle emploi gagnerait également à être renforcé, tout au long du déroulé et des étapes clés des prestations.
- **Comprendre l'impact du cadre contractuel assigné aux opérateurs, qu'ils soient publics ou privés, sur les résultats obtenus** et en déduire le profil des contrats les plus efficaces semble également un enjeu particulièrement important dans une architecture du service public de l'emploi qui laisserait une place croissante aux opérateurs privés.
- Enfin, la démarche exigeante et ambitieuse qu'a constituée la conduite de ces expérimentations et les difficultés rencontrées lors de leur mise en œuvre invitent à tirer plusieurs enseignements utiles pour l'avenir. Au regard de l'expérience acquise, il apparaît souhaitable de **concevoir le plus en amont possible le « protocole » expérimental et les systèmes d'information utiles à l'évaluation**. Un dispositif conçu suffisamment tôt avec les porteurs de projet, permet de mieux anticiper les besoins de l'évaluation et les contraintes de mise en œuvre, et s'avérer *in fine* moins coûteux à porter dans la durée. Il apparaît également nécessaire de bien communiquer sur la démarche engagée pour faciliter son appropriation par les acteurs. Il est enfin primordial d'inscrire l'évaluation dans la durée pour disposer du recul suffisant pour porter un diagnostic robuste sur l'impact des programmes. Ceci n'exclut pas de mobiliser rapidement les enquêtes de terrain pour disposer de premiers retours sur les processus de mise en œuvre et sur les difficultés rencontrées, afin d'infléchir les pratiques et améliorer le pilotage.

Conçu dans un contexte conjoncturel et institutionnel bien différent, le marché conclu par Pôle emploi avec 23 opérateurs privés pour la prise en charge intensive et le placement des publics éloignés de l'emploi (prestation « trajectoire emploi ») tire d'ores et déjà profit de certains des enseignements de cette évaluation. En particulier, l'accès des demandeurs d'emploi accompagnés par les OPP aux prestations spécifiques de Pôle emploi est désormais possible ; les services de Pôle emploi sont fortement incités à mettre en place régionalement et localement des comités de liaison avec les OPP de manière à assurer l'échange d'information indispensable au bon fonctionnement du dispositif et à l'absence de rupture dans le suivi des demandeurs d'emploi ; enfin la régionalisation de l'appel d'offre devrait permettre aux acteurs régionaux de Pôle emploi de suivre de plus près la mise en œuvre de la sous-traitance.

Plan du rapport

Introduction	1
1. Les expérimentations et le dispositif d'évaluation	2
2. La montée en charge des expérimentations	5
3. L'impact de l'accompagnement renforcé sur le retour à l'emploi	8
4. L'accompagnement mis en oeuvre par les OPP et les équipes CVE	15
5. Quelques pistes d'interprétation des performances observées	17
6. La démarche expérimentale : retour sur expérience	19
Conclusion	21
Pour en savoir plus	21

Introduction

Entre janvier et décembre 2007, l'Unédic et l'ANPE (désormais Pôle emploi) ont expérimenté de façon concomitante des prestations d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi présentant des risques de chômage de longue durée : un accompagnement renforcé de six mois environ pour 41 000 demandeurs d'emploi indemnisables accompagnés par des opérateurs privés de placement, dans 10 régions, pour l'Unédic ; une prestation d'accompagnement renforcé « Cap Vers l'Entreprise » (CVE) de six mois, mise en œuvre en interne dans 6 régions pour l'ANPE, pour 40 000 demandeurs d'emploi indemnisables ou non. Ces deux programmes, déployés sur des territoires et des populations pour partie différents, avaient pour trait commun de concentrer des moyens sur des demandeurs d'emploi présentant des risques de chômage de longue durée en vue de les faire accéder plus rapidement et plus durablement à l'emploi.

Le déroulement de ces expérimentations s'est opéré en suivant un protocole expérimental innovant, développé par les équipes de recherche du Crest et de l'Ecole d'Economie de Paris. Ce protocole, fondé sur un principe « d'échantillonnage aléatoire », permet d'établir des mesures de l'impact de chacun des parcours d'accompagnement renforcé, par rapport à un parcours classique au sein de l'ANPE, en limitant au maximum les biais susceptibles d'affecter les résultats [1]. L'évaluation des expérimentations a été coordonnée par un comité de pilotage présidé par une personnalité qualifiée, Monsieur Claude Seibel, Inspecteur général honoraire de l'Insee, et composé de représentants de la Dares, de l'ANPE (puis de Pôle emploi) et de l'Unédic, et des chercheurs chargés de l'évaluation. Le rapporteur général de ces travaux a été Béatrice Sédillot, chef de service à la Dares.

Ce document présente la synthèse des résultats de l'évaluation. Il s'appuie sur trois ensembles de travaux qui ont fait chacun l'objet de valorisations spécifiques : le rapport d'évaluation des équipes du Crest et de l'Ecole d'Economie de Paris mesurant l'impact des parcours d'accompagnement sur le retour à l'emploi à l'aune de trois indicateurs différents [2] ; des monographies menées sur huit territoires par deux cabinets d'études Amnyos Consultants et Rom & Associés [3] ; les résultats d'une enquête statistique menée par la Dares, en collaboration avec les directions statistiques de l'ANPE et de l'Unédic, auprès de demandeurs d'emploi entrés dans l'expérimentation au 2^{ème} trimestre 2007 ([4], [5])¹.

Ce rapport se structure en six sections. La première section présente le cadre expérimental et le dispositif d'évaluation mis en œuvre ; la deuxième section décrit la montée en charge des expérimentations au cours de l'année 2007 ; la troisième section détaille les résultats relatifs à l'impact de accompagnements renforcés sur le retour à l'emploi ; la quatrième section présente les éléments d'évaluation relatifs à la démarche d'accompagnement déployée ; la cinquième section avance des pistes d'interprétation des performances observées ; enfin une dernière section tire des enseignements de la démarche expérimentale engagée.

¹ Ont ainsi contribué à l'ensemble de ces travaux : Luc Behaghel, Bruno Crépon, Marc Gurgand (Crest, Ecole d'Economie de Paris), Thomas Capelier, Olivier Mériaux (Amnyos Consultants), Robert Mizrahi (Rom & Associés), Céline Gratadour, Thomas Le Barbanchon (Dares), François Aventur, Jean-Christophe Bonnin, Annie Gauvin, Didier Klein, (ANPE, puis Pôle emploi), Sylvie Clément, Stéphane Ducatez, Bernard Ernst (Unédic, puis Pôle emploi).

1. Les expérimentations et le dispositif d'évaluation

1.1. Contenu et objectif des expérimentations

Le 5 juillet 2006, le Conseil d'administration de l'Unédic a décidé de procéder, sur deux ans (2007-2008), à une vague d'expérimentations d'accompagnement renforcé de demandeurs d'emploi indemnisables présentant des risques de chômage de longue durée dans l'objectif d'accélérer leur retour à l'emploi². Ces expérimentations couvraient 21 Assédic et 16 régions administratives et portaient sur 46 000 demandeurs d'emploi indemnisables par an. Des conventions d'achat de prestation de service avec 17 opérateurs privés de placement (OPP) ont été conclues pour leur mise en œuvre. Quatre types de parcours d'accompagnement ont été confiés aux opérateurs privés de placement :

- un *accompagnement renforcé* de six mois environ pour 41 000 demandeurs d'emploi par an répartis sur 15 Assédic et 10 régions ;
- un *accompagnement intensif* de trois mois environ pour 1 000 allocataires en chômage récurrent dans 6 Assédic ;
- un accompagnement spécifique de 1 500 *cadres seniors* par an dans 5 Assédic ;
- un accompagnement de 2 500 *repreneurs et créateurs d'entreprises* par an répartis sur 11 Assédic.

Les trois premiers types d'accompagnement avaient pour objectif la reprise d'un emploi en CDI ou CDD d'au moins six mois avec une intensité de travail d'au moins 110 heures par mois. Le dernier type d'accompagnement visait à concrétiser dans les meilleurs délais les projets des créateurs et repreneurs d'entreprise et à sécuriser le démarrage de l'activité.

Les prestataires sélectionnés devaient mettre en œuvre un accompagnement renforcé reposant sur un suivi hebdomadaire et des rencontres régulières avec un référent unique. La prestation était adaptée à chaque demandeur d'emploi et comportait un suivi post-reclassement de 3 à 6 mois en fonction du public visé. Le paiement de la prestation s'est opéré en trois temps : un tiers du prix forfaitaire maximum était perçu au moment de la prise en charge de l'allocataire ; un autre tiers était versé au moment de la reprise d'emploi si l'emploi retrouvé était un CDI ou un CDD de plus de 6 mois, ou au moment de l'immatriculation pour les créateurs/repreneurs ; le dernier tiers était versé après six mois de maintien dans l'emploi ou lors de la constatation de la pérennité de l'entreprise pour les créateurs/repreneurs.

Parallèlement à ces expérimentations de recours à des opérateurs privés de placement, l'ANPE (désormais Pôle emploi) a développé, à partir du 1^{er} janvier 2007, une prestation expérimentale d'accompagnement vers l'emploi « Cap Vers l'Entreprise » (CVE), dans six régions. Cette prestation, d'une durée de six mois éventuellement prolongée de trois mois, était mise en œuvre par des équipes de l'ANPE. Elle s'adressait à 40 000 demandeurs d'emploi indemnisés ou non, orientés vers le parcours de recherche accompagné « R3 », soit des demandeurs d'emploi éloignés de l'emploi mais ayant un projet professionnel.

Tout au long de la prestation, le demandeur était tenu de réaliser des objectifs en termes de candidatures mais aussi d'entretiens d'embauche. En contrepartie de ces exigences accrues en termes de recherche d'emploi, l'accompagnement proposé était davantage personnalisé et intensif. Le demandeur d'emploi était en relation avec un seul conseiller référent, entièrement dédié à cette prestation et à la soixantaine de demandeurs d'emploi qu'il suivait en moyenne³. La prestation prévoyait a minima un contact hebdomadaire entre le demandeur et son conseiller et un bilan complet chaque mois. Le conseiller pouvait mobiliser la vaste palette des outils et prestations de l'ANPE (évaluation des capacités professionnelles, recherche d'offres, déposées ou non ...). Un suivi dans l'emploi était également prévu.

² Ces expérimentations faisaient suite à une première vague d'expérimentation menée en 2005 auprès de 9700 demandeurs d'emploi indemnisés.

³ Soit un « portefeuille » sensiblement moins important que pour un conseiller « classique ».

1.2. Le dispositif d'évaluation

Les expérimentations d'accompagnement renforcé conduites par l'Unédic, d'une part, et par l'ANPE, d'autre part, ont fait l'objet d'un protocole d'évaluation commun pour l'année 2007. S'agissant de l'Unédic, l'évaluation ne porte que sur le *parcours d'accompagnement renforcé* déployé dans 10 régions et 15 Assedic, pour 41 000 demandeurs d'emploi indemnisés, et assuré par 11 opérateurs privés de placement. Les trois autres parcours (accompagnement intensif, cadres seniors, repreneurs et créateurs d'entreprise) ne sont pas dans le champ de l'évaluation conjointe.

Afin de mesurer de façon fiable l'impact de ces dispositifs sur le retour à l'emploi, les demandeurs d'emploi potentiellement éligibles ont été ventilés par tirage au sort entre les groupes expérimentaux (« OPP » ou « CVE » selon les publics et les territoires⁴) et le groupe de contrôle (« parcours classique » de l'ANPE), à l'aide d'un « outil de constitution des cohortes » (OCC) déployé sur les postes des conseillers à l'ANPE dans l'ensemble des agences locales concernées. Cet outil a été mis au point par l'équipe de chercheurs du Crest et de l'Ecole d'Economie de Paris en charge de l'évaluation d'impact (encadré 1).

Encadré 1 :

Un protocole expérimental innovant fondé sur l'affectation aléatoire des demandeurs d'emploi aux divers parcours d'accompagnement

Afin d'évaluer de la façon la plus fiable et la plus objective possible la plus-value des parcours d'accompagnement renforcé sur le reclassement professionnel des demandeurs d'emploi, l'équipe de recherche du Crest et de l'Ecole d'Economie de Paris a mis au point, préalablement à l'expérimentation, un protocole d'affectation aléatoire des demandeurs d'emploi aux divers dispositifs d'accompagnement (opérateur privé de placement - dispositif CVE - parcours d'accompagnement classique de l'ANPE). Ce protocole, conforme aux standards internationaux mais innovant dans le contexte français, vise à traiter au mieux la difficulté majeure que rencontre l'évaluation de telles prestations : pouvoir comparer la situation des demandeurs d'emploi bénéficiant d'une prestation à celle qui aurait été la leur s'ils n'en avaient pas bénéficié (cette situation n'étant par définition pas directement observable).

Pour réaliser cette comparaison, la méthode mise en place a consisté à établir par tirage au sort les groupes de personnes affectées ou non à l'un des dispositifs d'accompagnement renforcé (OPP ou CVE) de façon à ce que les biais de sélection puissent ainsi être rigoureusement traités (méthode dite « d'échantillonnage aléatoire »). De la sorte, les individus orientés vers la prestation d'accompagnement renforcé sont statistiquement identiques à ceux qui ne le sont pas (individus du « groupe de contrôle »), dès lors que l'on dispose d'échantillons suffisamment grands. L'affectation aléatoire des demandeurs d'emploi à l'un ou l'autre des dispositifs d'accompagnement s'est effectuée au moyen de « l'outil de constitution des cohortes (OCC) » déployé sur le poste du conseiller en Agence locale pour l'emploi et mobilisé par celui-ci lors du premier entretien professionnel. Cet outil garantit que la sélection et l'affectation des demandeurs d'emploi ne soit pas biaisée par des considérations subjectives telles que la motivation du demandeur d'emploi ou la compétence supposée meilleure d'un opérateur par rapport à un autre. Le protocole a été conçu de façon à ajuster le volume des demandeurs d'emploi affectés aux divers parcours aux objectifs d'accompagnement à atteindre (40 000 pour CVE, 41 000 pour les OPP) et aux potentiels de demandeurs d'emploi entrant en accompagnement. Les demandeurs d'emploi aléatoirement affectés à un parcours d'accompagnement renforcé pouvaient, dans un second temps, refuser ces prestations. Ils étaient alors pris en charge dans le cadre du parcours « classique » d'accompagnement de l'ANPE⁵, comme ceux auxquels ces prestations n'ont pas été proposées.

⁴ Dans la suite du rapport, on utilisera fréquemment, et de façon raccourcie, les sigles « OPP » pour désigner le parcours d'accompagnement renforcé de l'Unédic et « CVE » pour désigner les accompagnements mis en œuvre par les équipes « Cap vers l'Entreprise » de l'ANPE. Le terme « parcours classique » désigne par ailleurs l'accompagnement de l'ANPE dans le cadre du suivi mensuel personnalisé.

⁵ Le principe d'une adhésion volontaire, postérieure au tirage aléatoire, ne constitue pas un obstacle pour l'évaluation mais doit être pris en compte lors du calcul des indicateurs d'impact [2].

L'évaluation des expérimentations a été coordonnée par un comité de pilotage présidé par Monsieur Claude Seibel, Inspecteur général honoraire de l'Insee, et composé de représentants de la Dares, de l'ANPE (puis de Pôle emploi) et de l'Unédic. Le rapporteur général de ces travaux a été Béatrice Sédillot, chef de service à la Dares. Ce comité s'est appuyé sur plusieurs travaux, tant quantitatifs que qualitatifs. Il a fait appel à l'équipe de chercheurs du Crest et de l'Ecole d'Economie de Paris en charge de la conception du protocole expérimental pour les évaluations d'impact et à deux sociétés d'études (Amnyos Consultants et Rom & Associés) pour des enquêtes monographiques sur le terrain. Il s'est également appuyé sur les résultats d'une enquête statistique menée par la Dares, en collaboration avec les directions statistiques de l'ANPE et de l'Unédic (encadré 2).

Encadré 2 : Les travaux mobilisés pour l'évaluation

1. L'évaluation de l'impact de l'accompagnement renforcé sur le reclassement des demandeurs d'emploi

L'impact des dispositifs d'accompagnement renforcé OPP ou CVE sur le reclassement des demandeurs d'emploi a été évalué, par une équipe de chercheurs du Crest et de l'Ecole d'Economie de Paris, à l'aune de trois indicateurs : sorties des listes de l'ANPE vers l'emploi, sorties des listes vers l'emploi sans réinscription dans les 6 mois, sortie des listes vers l'emploi ou exercice d'une activité réduite. La mesure d'impact se fonde sur la comparaison, à un horizon donné (3, 6, 9, 12 mois), de l'indicateur de remise en emploi de deux populations de caractéristiques identiques : la population aléatoirement affectée à la prestation d'accompagnement renforcé (OPP ou CVE) et la population aléatoirement affectée au parcours d'accompagnement classique de l'ANPE (groupe de contrôle). Des corrections sont effectuées pour tenir compte du fait que seule une partie des demandeurs d'emploi aléatoirement affectés à un OPP ou une équipe CVE ont été effectivement pris en charge. Des corrections sont également opérées pour prendre en compte le fait que les probabilités d'affectation aux trois dispositifs sont différentes selon les Agences locales pour l'emploi et ont évolué au cours du temps.

2. Les enquêtes monographiques sur huit territoires

Les sociétés d'études Amnyos Consultants et Rom & Associés ont conduit des études monographiques sur huit territoires sélectionnés par l'ANPE et l'Unédic car offrant des situations variées : le Nord et le centre Pas-de-Calais (équipes OPP et CVE) ; Paris, l'est du Val-d'Oise et le Val-de-Marne (équipes OPP et CVE) ; Toulouse (équipes OPP et CVE) ; la Gironde (équipes CVE) ; Nice (équipe OPP).

Les analyses monographiques se sont appuyées sur le croisement de données documentaires et de données qualitatives recueillies par entretiens semi-directifs auprès des acteurs locaux : équipes régionales et locales de l'ANPE et des Assédic, équipes OPP, équipes CVE, ainsi que des panels (restreints) de bénéficiaires et d'entreprises. Dans certaines régions, des réunions locales ont été organisées de manière à confronter les constats et analyses opérés à des collectifs d'acteurs. Le champ des travaux monographiques était qualitatif : il portait essentiellement sur les modalités effectives de mise en œuvre de l'expérimentation (déploiement, contenu, alimentation, pilotage) et sur l'apport des modalités d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi par rapport aux dispositifs de suivi plus « classiques ».

3. L'enquête statistique auprès d'un échantillon de demandeurs d'emploi entrés dans l'expérimentation au 2^{ème} trimestre 2007

En mars 2008, la Dares, en collaboration avec les directions statistiques de l'ANPE et de l'Unédic, a mené une enquête téléphonique auprès de 4 754 demandeurs d'emploi aléatoirement affectés à un parcours d'accompagnement (OPP, CVE ou parcours classique de l'ANPE) au deuxième trimestre 2007. Seuls les demandeurs d'emploi nouvellement inscrits (« flux ») ont été interrogés. L'échantillon se compose de huit sous-populations : 5 populations de demandeurs d'emploi indemnisables (signataires⁶ OPP et non signataires OPP, signataires CVE et non signataires CVE, demandeurs d'emploi affectés au parcours classique) et 3 de non indemnisables (signataires CVE et non signataires CVE, demandeurs d'emploi affectés au parcours classique). L'enquête visait notamment à recueillir des informations sur le processus d'entrée en parcours d'accompagnement, sur le contenu détaillé du parcours et sur les attentes et opinions des demandeurs d'emploi vis-à-vis des prestations proposées. Elle visait aussi à recueillir des informations sur les caractéristiques et la qualité des emplois retrouvés tant du point de vue du contrat de travail (type de contrat, temps de travail, salaire, métier exercé, conditions de travail) que du ressenti personnel (adéquation de l'emploi aux attentes, satisfaction, concessions). Ces dernières informations n'ont pu être exploitées compte tenu des difficultés méthodologiques rencontrées (encadré 5).

⁶ On désigne par signataires OPP (ou CVE) des demandeurs d'emploi qui ont effectivement accepté de rentrer dans le programme d'accompagnement renforcé OPP (ou CVE).

2. La montée en charge des expérimentations

2.1. Un déploiement progressif du protocole d'affectation aléatoire

Dans les agences locales pour l'emploi (ALE) où les prestations expérimentales OPP et CVE étaient simultanément déployées, les demandeurs d'emploi ont été aléatoirement affectés dans trois groupes (OPP, CVE, parcours « classique »). Dans les ALE où seul l'un des deux programmes était déployé, l'affectation aléatoire s'est faite en deux groupes (CVE ou OPP, parcours « classique »).

Au cours de l'année 2007⁷, près de 220 000 demandeurs d'emploi ont été aléatoirement affectés à un parcours d'accompagnement (OPP, CVE, parcours classique) par l'outil de constitution des cohortes (OCC). 68 000 (31%) étaient des demandeurs d'emploi indemnisables récemment inscrits (« flux indemnisable »⁸), 64 000 (29%) étaient des demandeurs d'emploi non indemnisables récemment inscrits (« flux non indemnisable »⁹) et 87 000 (40%) étaient des demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de trois mois (« stock »¹⁰).

45 000 (21%) ont été aléatoirement affectés aux OPP, 72 000 (33%) au dispositif CVE et 101 000 (46%) au parcours classique de l'ANPE (tableau 1). La montée en charge de l'outil d'affectation aléatoire OCC a été progressive. Au premier trimestre 2007, le processus d'affectation aléatoire a été davantage utilisé pour les demandeurs d'emploi ayant déjà une certaine ancienneté sur les listes de l'ANPE (« stock »).

Tableau 1 : Nombre de demandeurs d'emploi aléatoirement affectés à un parcours d'accompagnement, par population et par orientation (OPP, CVE, Classique)

Population			Orientation			Total
flux indemnisable	flux non indemnisable	stock	OPP	CVE	Accompagnement classique	
68 390	63 941	86 702	45 460	72 447	101 126	219 033
31%	29%	40%	21%	33%	46%	100%

Champ : demandeurs d'emploi aléatoirement affectés à un parcours d'accompagnement par l'outil OCC en 2007 (et au premier trimestre 2008 pour le programme CVE)

Source : Fichiers administratifs, calculs Crest/Ecole d'Economie de Paris.

2.2. De nombreux demandeurs d'emploi ont été orientés vers les OPP sans passer par le protocole d'affectation aléatoire

Tous les demandeurs d'emplois orientés vers les opérateurs privés de placement (OPP) ne sont pas passés par le processus d'affectation aléatoire de l'outil OCC. Au début de l'année 2007 notamment, certains demandeurs d'emploi ont été orientés directement par les Assédic ou les ALE vers les OPP pour satisfaire aux obligations contractuelles liées aux marchés conclus entre l'Unédic et ses prestataires, l'outil OCC n'étant pas encore déployé partout. En cours d'année, d'autres orientations directes ont été effectuées pour relâcher la tension induite par les contraintes d'approvisionnement des OPP.

⁷ Pour l'accompagnement CVE, le protocole a été mis en œuvre jusqu'au 1^{er} trimestre 2008.

⁸ Demandeurs d'emplois s'inscrivant au chômage, relevant du parcours R3 de l'ANPE et disposant, au moment de leur orientation en parcours, de droits à l'indemnisation d'une durée minimale de 365 jours (hors demandeurs d'emploi co-traités ou dont le projet professionnel demande à être redéfini).

⁹ Demandeurs d'emplois s'inscrivant au chômage, relevant du parcours R3 de l'ANPE mais ne disposant pas, au moment de leur orientation en parcours, de droits à l'indemnisation requis pour un accompagnement OPP (hors demandeurs d'emploi co-traités ou dont le projet professionnel demande à être redéfini).

¹⁰ Demandeurs d'emplois inscrits au chômage depuis plus de trois mois au moment de leur orientation en parcours et relevant du parcours R3 de l'ANPE (hors demandeurs d'emploi co-traités ou dont le projet professionnel demande à être redéfini).

Au total, au cours de l'année 2007, 78 000 demandeurs d'emploi ont été orientés vers un OPP : 46 000 (58%) par une affectation aléatoire via l'outil OCC et 32 000 (42%) suite à un envoi direct de liste aux OPP (tableau 2).

Tableau 2 : Nombre de demandeurs d'emploi orientés vers les OPP en 2007, avec ou sans l'outil OCC

	Demandeurs d'emploi orientés vers les OPP	<i>dont aléatoirement affectés par l'outil OCC</i>	<i>dont directement envoyés aux OPP</i>
1 ^{er} trimestre 2007	16 773	6 340	10 433
2 ^{ème} trimestre 2007	22 561	15 881	6 680
3 ^{ème} trimestre 2007	19 585	12 685	6 900
4 ^{ème} trimestre 2007	18 954	10 554	8 400
Année 2007	77 873	45 460	32 413

Champ : demandeurs d'emploi orientés vers les OPP (via l'affectation aléatoire d'OCC ou par envoi direct de listes aux OPP)

Source: Fichiers administratifs, calculs Unédic

Seuls les demandeurs d'emploi aléatoirement affectés par l'outil OCC sont dans le périmètre de l'évaluation quantitative. Les analyses statistiques et les évaluations d'impact mises en œuvre dans le cadre du comité d'évaluation ne portent donc que sur ces populations.

2.3. De nombreux demandeurs d'emploi aléatoirement orientés vers un OPP ou une équipe CVE n'ont finalement pas été pris en charge dans le cadre de ces prestations

Une fois le demandeur d'emploi orienté vers un accompagnement renforcé par l'outil OCC, plusieurs étapes jalonnent le processus qui conduira à l'entrée effective ou non dans cette prestation. Le conseiller de l'ANPE doit d'abord proposer l'accompagnement au demandeur d'emploi et transmettre ses coordonnées à l'OPP ou aux équipes CVE. Le demandeur d'emploi doit ensuite entrer en contact avec le prestataire puis se déplacer pour un premier rendez-vous. À l'issue, il peut décider ou non de bénéficier de l'accompagnement proposé car la participation au programme n'est pas obligatoire. Il doit enfin concrétiser son adhésion par la signature d'un formulaire d'engagement, ce qui implique notamment qu'il respecte bien les conditions d'éligibilité aux différents parcours. Toutes ces étapes constituent autant de sources potentielles de déperdition [4].

Le taux effectif d'entrée dans les prestations d'accompagnement renforcé OPP et CVE est de fait assez faible : en 2007, seuls 46 % des demandeurs d'emploi aléatoirement affectés par l'outil OCC à un OPP ont été effectivement pris en charge par cet OPP. Le taux de prise en charge en CVE est de 39 % pour le flux indemnisable et proche de 33 % pour le flux non indemnisable et le stock¹¹ (tableau 3).

¹¹ Certains dysfonctionnements dans le processus d'affectation, non prévus dans le protocole initial, ont été observés. Une petite proportion de demandeurs d'emploi du flux indemnisable aléatoirement affectée à l'accompagnement classique a ainsi été prise en charge par un OPP (2,7%) ou par CVE (1,1%). Une proportion sensiblement plus faible de demandeurs d'emploi aléatoirement affectée à CVE a finalement été prise en charge par un OPP (0,8%).

**Tableau 3 : Taux effectif d'entrée dans les programmes OPP et CVE
pour les demandeurs d'emploi aléatoirement orientés vers ces dispositifs par l'outil OCC**

Population	Programme	Aléatoirement orientés vers le programme	Taux effectif d'entrée dans le programme
Flux indemnisable	OPP	45 460	46%
	CVE	9 875	39%
Flux non indemnisable	CVE	29 257	33%
Stock	CVE	33 315	32%

Champ : demandeurs d'emploi aléatoirement orientés par l'outil OCC vers le programme OPP ou CVE en 2007 (et au premier trimestre 2008 pour le programme CVE)

Source: Fichiers administratifs, calculs Crest/Ecole d'Economie de Paris.

Selon l'enquête statistique, près de la moitié des personnes qui ne sont pas entrées dans les dispositifs d'accompagnement renforcé vers lequel le tirage aléatoire les avait orientés considèrent que la prestation ne leur a pas été proposée. Si les effets mémoire ou les difficultés des demandeurs d'emploi à identifier les prestations proposées peuvent contribuer à expliquer cet écart¹², on ne peut exclure que certains conseillers de l'ANPE aient peu ou mal informé le demandeur d'emploi sur le parcours d'accompagnement auquel l'outil OCC l'avait affecté. Les enquêtes monographiques montrent notamment que les dispositifs ont parfois été présentés de manière imprécise car les conseillers connaissaient mal le contenu des prestations, notamment celles des OPP¹³. Un certain flou dans la communication a pu alors contribuer à ce que le demandeur d'emploi n'identifie pas bien ce qui lui était proposé.

Les motifs d'adhésion mais aussi de non-adhésion aux dispositifs d'accompagnement pris en charge par les OPP ou les équipes CVE sont peu différents. Une grande part des demandeurs d'emploi qui ont accepté la prestation proposée pensait trouver auprès de l'OPP ou des équipes CVE des ressources supplémentaires pour trouver un emploi. Plus de 80 % des demandeurs d'emploi souhaitaient obtenir plus de formations et d'accompagnement dans leur recherche d'emploi. Ils étaient une proportion quasiment équivalente à penser obtenir davantage d'offres d'emploi adaptées à leur profil ou à souhaiter bénéficier d'un suivi plus personnalisé et intensif. Plus de la moitié escomptaient un meilleur accès aux outils de recherche d'emploi (ordinateurs, journaux...). Enfin, environ un quart estimaient s'être sentis contraints d'accepter le suivi proposé. Ceux qui ont refusé d'adhérer pensaient principalement retrouver un emploi grâce à leurs relations ou avaient déjà un emploi en vue [4].

Selon les enquêtes de terrain, l'accessibilité aux structures d'accompagnement a généralement été jugée satisfaisante, à deux exceptions près. Les structures dont la zone de compétence était vaste ont pu susciter des refus d'accompagnement ou des abandons faute de moyens de transport ad hoc pour couvrir une longue distance. Les localisations dans une zone difficile d'accès car mal desservie par les transports en commun ont pu s'avérer également problématiques. Ces deux cas ont provoqué des difficultés d'alimentation particulières pour les OPP qui y étaient implantés. S'agissant des plateformes CVE, il ne semble pas que ce problème ait été observé, les localisations étant en général satisfaisantes.

¹² Ces difficultés à identifier les divers dispositifs d'accompagnement renforcé ne sont pas négligeables. L'enquête statistique montre ainsi que plus de 20% des demandeurs d'emploi déclarent avoir bénéficié d'un accompagnement (par les OPP, les équipes CVE ou dans le cadre du suivi « classique » de l'ANPE) différent de celui enregistré dans les fichiers administratifs.

¹³ Dans certains cas, les orientations issues de l'outil OCC ont été validées lors de l'entretien mais n'ont pas été communiquées immédiatement au demandeur d'emploi qui n'a reçu qu'ultérieurement une convocation.

3. L'impact de l'accompagnement renforcé sur le retour à l'emploi

L'impact des dispositifs d'accompagnement renforcé (OPP ou CVE) sur le retour à l'emploi a été évalué à l'aune de trois indicateurs : le taux de sortie des listes de l'ANPE vers l'emploi ; le taux de sortie des listes vers l'emploi sans réinscription dans les 6 mois ; le taux de sortie des listes vers l'emploi ou l'exercice d'une activité réduite. La construction de ces indicateurs s'est effectuée par l'appariement, au niveau individuel, de plusieurs sources d'informations (encadré 3). Si le choix de ces trois indicateurs a été largement contraint par les données effectivement disponibles, il présente l'avantage d'apprécier le retour à l'emploi sous différentes dimensions : sortie des listes de l'ANPE pour reprise d'emploi ; sortie des listes de l'ANPE pour reprise d'emploi « durable »¹⁴ ; exercice d'une activité, que celle-ci s'accompagne ou non d'une sortie des listes de l'ANPE (encadré 4).

Les mesures d'impact portent sur quatre populations non directement comparables entre elles : les demandeurs d'emploi indemnissables, récemment inscrits et accompagnés par les OPP (« flux indemnissable OPP ») ; les demandeurs d'emploi indemnissables, récemment inscrits et accompagnés par CVE (« flux indemnissable CVE ») ; les demandeurs d'emploi non indemnissables récemment inscrits et accompagnés par CVE (« flux non indemnissable CVE »), les demandeurs d'emploi (indemnissables ou non) inscrits depuis plus de trois mois et accompagnés par CVE (« stock CVE »).

Pour chacune de ces populations, l'impact est évalué en comparant, à un horizon donné (3, 6, 9 ou 12 mois), la valeur de l'indicateur pour la population aléatoirement orientée vers la prestation (OPP ou CVE) à celle observée pour la population aléatoirement orientée vers le parcours d'accompagnement classique de l'ANPE (groupe de contrôle¹⁵), après prise en compte du taux d'entrée effectif dans la prestation¹⁶.

Encadré 3 **Le système d'information mobilisé pour l'évaluation d'impact**

L'évaluation de l'impact de l'accompagnement sur le retour à l'emploi repose sur l'appariement, au niveau individuel, de plusieurs sources d'informations :

- L'information sur l'affectation aléatoire par l'outil OCC et sur les demandeurs d'emploi effectivement pris en charge par les équipes CVE est issue de fichiers transmis par l'ANPE.
- L'information sur les demandeurs d'emploi effectivement pris en charge par les opérateurs privés de placement est issue de fichiers transmis par l'Unédic.
- Le suivi des demandeurs d'emploi passés par l'expérimentation s'appuie sur le Fichier Historique Statistique (FHS) de l'ANPE, complété par un dispositif d'enquête destiné à repérer la situation vis-à-vis de l'emploi de l'ensemble des sortants (de plus d'un mois) des listes de l'ANPE. En effet, les demandeurs d'emploi sortant des listes de l'ANPE ne renvoient pas systématiquement leur déclaration de situation mensuelle (DSM) en sorte que les motifs de sortie des listes sont inconnus pour une partie des demandeurs d'emploi. Une enquête complémentaire, menée par l'institut de sondage LH2, a donc été mise en place pour interroger, par téléphone, un échantillon de demandeurs d'emploi sortis des listes de l'ANPE sans renvoyer leur déclaration de situation mensuelle. Cette enquête vise à connaître la situation vis-à-vis de l'emploi de ces personnes à la sortie des listes et vient compléter celle disponible pour les demandeurs d'emploi ayant renvoyé leur DSM. A l'issue de cette enquête, dont le taux de non-réponse est d'environ 50%, les trajectoires de 10% à 15% des demandeurs restent mal identifiées.

Compte tenu des délais nécessaires à la consolidation du FHS puis à la réalisation de l'enquête complémentaire, les informations sur les sorties (de plus d'un mois) d'un mois donné ne sont disponibles que quatre mois plus tard.

¹⁴ La durabilité est ici mesurée par l'absence de réinscription sur les listes de l'ANPE pendant une période d'au moins six mois pour les demandeurs d'emploi sortis moins de 6 mois après l'orientation vers un parcours d'accompagnement.

¹⁵ Les groupes de contrôle sont différents pour CVE et OPP car les dispositifs n'ont pas été déployés dans les mêmes zones.

¹⁶ Pour tenir compte du fait que seule une partie de la population aléatoirement affectée à la prestation est effectivement prise en charge, l'écart de taux de sortie vers l'emploi entre la population affectée à la prestation et le groupe de contrôle doit être divisé par le taux d'entrée effectif dans la prestation.

3.1. Les programmes OPP et CVE accroissent les sorties des listes de l'ANPE vers l'emploi

A l'horizon des 12 mois d'observation mobilisés pour l'évaluation, les accompagnements renforcés mis en œuvre par les OPP et les équipes CVE ont un impact statistiquement significatif sur le taux de sortie des listes de l'ANPE, par rapport à l'accompagnement classique. Au bout de 12 mois, le programme OPP permet d'accroître le taux de sortie vers l'emploi de +5,6 points (tableau 1). Ce surcroît de sortie peut être mis en regard du taux spontané de sortie vers l'emploi qu'auraient connu les demandeurs d'emploi accompagnés par les OPP s'ils avaient bénéficié d'un accompagnement classique de l'ANPE : à l'horizon de 12 mois ce taux est de 37% environ. Le programme OPP a ainsi permis de faire passer le taux de sortie vers l'emploi des demandeurs d'emploi qui en ont bénéficié de 37% à près de 42,6%. Le programme CVE permet pour sa part d'accroître le taux de sortie vers l'emploi de +7,3 points pour les demandeurs d'emploi du « flux indemnisable ». Le taux spontané de sortie vers l'emploi des demandeurs du « flux indemnisable » accompagnés par CVE aurait été de 39% en l'absence du programme¹⁷. Le programme CVE a donc permis de faire passer le taux de sortie vers l'emploi des demandeurs d'emploi qui en ont bénéficié de 39% à 46,3%. A des horizons plus courts, les impacts sont plus contrastés selon les programmes et les populations.

Tableau 4 :
Impact des programmes OPP et CVE sur le taux de sortie des listes de l'ANPE vers l'emploi

	OPP (flux indemnisable)	flux indemnisable	CVE flux non indemnisable	stock
à l'horizon de 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 l'horizon de 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 l'horizon de 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]

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

Les chiffres entre crochets donnent les valeurs minimale et maximale entre lesquelles la vraie valeur de l'impact du programme a 95 chances sur 100 de se situer.

Source: Crest/Ecole d'Economie de Paris.

Le programme CVE a un impact rapide sur le taux de sortie vers l'emploi, notamment pour les demandeurs d'emploi nouvellement inscrits

Le programme CVE a un impact rapide sur les demandeurs d'emploi nouvellement inscrits (« flux indemnisable » et « flux non indemnisable »). A l'horizon de 3 mois, l'impact du programme sur la sortie vers l'emploi est de l'ordre de +9 points dans le « flux indemnisable » et de +5,4 points dans le « flux non indemnisable ». L'impact reste stable à l'horizon de 6 mois dans le « flux indemnisable » (+9,1 points) et s'accroît dans le « flux non indemnisable » (+7,6 points). Il se réduit ensuite légèrement à l'horizon de 12 mois (+7,3 points dans le « flux indemnisable » ; +6,4 points dans le « flux non indemnisable »). Pour les demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de trois mois (« stock »), l'impact de l'accompagnement CVE est plus tardif : il n'est que faiblement détecté à l'horizon de 6 mois (+3,6 points). Il s'accroît en revanche au fil du temps et devient nettement significatif à l'horizon de 9 mois (+5,9 points).

L'accompagnement par les OPP a un impact plus modéré et plus tardif sur les sorties vers l'emploi

L'impact de l'accompagnement par les OPP ne devient statistiquement significatif qu'à l'horizon de 6 mois. L'effet du programme à cet horizon est de +4,2 points. L'impact de l'accompagnement par les OPP sur la sortie vers l'emploi progresse à l'horizon de 9 mois (+5,8 points) puis se stabilise (+5,6 points à l'horizon de 12 mois).

¹⁷ Les taux de sortie vers l'emploi des demandeurs d'emploi indemnisables suivis en parcours classique auxquels sont comparés les dispositifs OPP et CVE sont différents (37% pour les OPP et 39% pour CVE à 12 mois) car les deux programmes ne sont pas déployés sur les mêmes territoires et pour les mêmes types de publics.

L'accompagnement CVE et, dans une moindre mesure, l'accompagnement par les OPP ont un impact supérieur dans les zones où les programmes ont été conjointement déployés

L'impact du programme CVE est systématiquement plus fort dans les zones où les programmes CVE et OPP étaient simultanément déployés : la plus-value du programme CVE est forte dès l'horizon de 3 mois (+11 points) et reste stable jusqu'à 9 mois avant de régresser légèrement à l'horizon de 12 mois (+8,5 points). Dans les zones où le programme est déployé seul, l'impact est plus modéré : +3,3 points à l'horizon de 3 mois ; +6 points à 6 mois ; +3,8 points à 12 mois.

L'impact du programme OPP est également supérieur dans les zones communes : +4,5 points à l'horizon de 6 mois, +6,4 points à 12 mois. Dans les zones où le programme a été développé seul, les impacts sont plus faibles, et non significatifs compte tenu de l'imprécision statistique.

L'impact de l'accompagnement par les OPP est hétérogène selon les publics alors qu'il est un peu moins différencié pour CVE

L'accompagnement par les OPP se révèle plus efficace pour les demandeurs d'emploi diplômés (Bac ou plus), les femmes et les jeunes (moins de 30 ans). Son impact est en revanche plus faible et non significatif statistiquement pour les autres profils de demandeurs d'emploi.

L'impact du programme CVE est un peu moins différencié selon les publics. Il est généralement significatif quel que soit le niveau de diplôme, même si la plus-value de l'accompagnement renforcé est beaucoup plus élevée pour les diplômés du « flux indemnisable ». Les différences selon le genre sont peu marquées à l'horizon de six mois, à l'exception des demandeurs d'emploi du « stock » pour lesquels le programme n'est efficace que pour les hommes. L'impact du programme CVE varie de façon contrastée avec l'âge. Dans la population du « flux indemnisable », le programme apporte une très forte plus-value aux jeunes et, dans une moindre mesure, aux plus de 50 ans. Dans la population du « flux non indemnisable », le programme n'a pas d'impact significatif sur les plus âgés. Dans la population de « stock », l'impact est significatif, quel que soit l'âge à l'horizon de 12 mois.

3.2. Les programmes OPP et CVE réduisent la récurrence d'inscription sur les listes de l'ANPE

Les demandeurs d'emploi accompagnés par les OPP ou les équipes CVE se réinscrivent moins fréquemment sur les listes de l'ANPE au cours des six mois qui suivent leur sortie vers l'emploi, signe que les emplois retrouvés sont généralement durables.

La plus-value du programme OPP n'est statistiquement significative que pour les sorties vers des emplois de plus de six mois : à l'horizon de 6 mois, le programme OPP accroît le taux de sortie vers l'emploi sans réinscription dans les six mois de +4,8 points¹⁸.

Le programme CVE favorise également les sorties de plus de six mois vers l'emploi mais aussi, dans une moindre mesure, les sorties vers l'emploi de plus courte durée : pour les demandeurs d'emploi du « flux indemnisable », à l'horizon de 6 mois, le surcroît de sortie vers l'emploi sans réinscription dans les six mois est de +6,4 points¹⁹ et de +2,7 points pour les sorties avec réinscription dans les six mois. Pour les demandeurs d'emploi du « flux non indemnisable », les surcroûts de sortie, avec ou sans réinscription dans les six mois, sont plus proches (respectivement +3,2 et +4,5 points).

¹⁸ Compte tenu de l'horizon d'observation de 12 mois, la récurrence d'inscription sur les listes de l'ANPE ne peut être mesurée que pour les sorties observées moins de 6 mois après l'orientation vers une parcours.

¹⁹ L'impact est plus élevé dans les zones où CVE et OPP sont simultanément déployés : +7,5 points à l'horizon de 6 mois pour les sorties sans réinscription dans les six mois.

3.3. L'impact des OPP sur la remise en emploi s'accroît lorsque l'on tient compte des activités réduites

Toutes les entrées en emploi ne donnent pas lieu à une sortie des listes de l'ANPE. Certains demandeurs d'emploi occupent un emploi tout en restant inscrits. Ils sont alors en activité réduite. Pour élargir la notion d'entrée en emploi au-delà des sorties de listes, on considère désormais comme une reprise d'emploi, à un horizon donné, toute transition vers l'emploi, qu'il s'agisse de l'exercice d'une activité réduite ou d'une sortie des listes de l'ANPE vers l'emploi.

Lorsque l'on tient compte des activités réduites²⁰, l'impact des OPP sur la remise en emploi est plus élevé : le surcroît d'entrées en emploi est alors de +6,9 points²¹ à l'horizon de 6 mois (tableau 5). L'impact de CVE est globalement plus faible d'environ deux points de pourcentage, lorsque l'on tient compte de l'activité réduite : le surcroît d'entrées est de +7,6 points, à l'horizon de 6 mois, pour les demandeurs d'emploi indemnisables²².

Tableau 5 : Impact des programmes OPP et CVE sur le taux de sortie des listes de l'ANPE vers l'emploi ou les entrées en activité réduite

	OPP	CVE		
	(flux indemnisable)	flux indemnisable	flux non indemnisable	stock
à l'horizon de 3 mois	3,0* [-0,5 ; 6,5]	7,2** [1,0 ; 13,4]	7,1*** [4,2 ; 10,2]	3,5** [0,2 ; 6,8]
à l'horizon de 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]
à l'horizon de 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]

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

Les chiffres entre crochets donnent les valeurs minimale et maximale entre lesquelles la vraie valeur de l'impact du programme a 95 chances sur 100 de se situer.

Source: Crest/Ecole d'Economie de Paris.

Ce résultat moyen masque toutefois des évolutions contrastées selon les territoires, pour la population du « flux indemnisable ». Dans les zones où les deux programmes sont simultanément proposés, l'effet du programme CVE reste sensiblement plus élevé que celui du programme OPP et toujours plus rapide : +5,5 points pour les OPP et +9,1 points pour CVE à l'horizon de 6 mois²³. En revanche, dans les zones où seul l'un des programmes est déployé, les performances des OPP s'accroissent très nettement après prise en compte de l'activité réduite alors que celles de CVE se dégradent : le programme OPP a une plus-value importante à l'horizon de 6 mois (+10,8 points) tandis que l'impact du programme CVE est faible et généralement non significatif statistiquement.

²⁰ Pour mémoire les règles de l'activité réduite dans le cadre du régime d'assurance chômage (convention de 2006) sont les suivantes : le salarié privé d'emploi qui exerce une activité occasionnelle ou réduite dont l'intensité mensuelle n'excède pas 110 heures perçoit une indemnisation sous réserve que l'activité reprise ne lui procure pas des rémunérations excédant 70% des rémunérations brutes mensuelles prises en compte pour le calcul de l'allocation. Il existe des règles de cumul des allocations établies en fonction du nombre de jours indemnisables au cours d'un mois et du nombre de jours travaillés.

²¹ A comparer à +4,2 points hors prise en compte de l'activité réduite.

²² Ces écarts sont à mettre en regard des taux « spontanés » d'entrée en emploi (par sortie des listes ou activité réduite) qu'auraient connu les demandeurs d'emploi indemnisables accompagnés par les OPP ou CVE s'ils n'avaient pas bénéficié de ces programmes : à l'horizon de 6 mois, ces taux sont de l'ordre de 47%-50%.

²³ A comparer à +4,5 points et +10,2 points hors prise en compte de l'activité réduite.

Encadré 4

Les trois indicateurs d'impact de l'accompagnement renforcé

Le taux de première sortie vers l'emploi de plus d'un mois

La première sortie vers l'emploi est définie de la manière suivante : sortie pour une durée d'au moins un mois de la liste des demandeurs d'emploi au cours de la période considérée, avec l'emploi comme motif de sortie déclaré. La reprise d'emploi est connue soit à partir de la déclaration de situation mensuelle effectuée par le demandeur d'emploi, soit par l'enquête complémentaire menée spécifiquement pour les travaux d'évaluation (cf. encadré 3).

Le taux de sortie vers l'emploi est mesuré à divers horizons : 3, 6, 9 et 12 mois après l'affectation aléatoire du demandeur d'emploi à l'un des parcours d'accompagnement. Cette durée ne coïncide pas totalement avec la durée de l'accompagnement effectivement dispensé par l'OPP ou l'équipe CVE car il existe un délai entre l'affectation aléatoire d'un demandeur d'emploi à un parcours d'accompagnement et sa prise en charge effective.

La récurrence d'inscription sur les listes de l'ANPE

Les données disponibles ne permettent pas de connaître la situation au mois le mois du demandeur d'emploi une fois qu'il est sorti des listes de l'ANPE. La durabilité de l'emploi est donc mesurée ici par une sortie vers l'emploi non suivie d'une réinscription sur les listes de l'ANPE dans les 6 mois qui suivent. On distingue ainsi à un horizon donné (3 ou 6 mois), le taux de sortie vers un emploi long (pas de réinscription dans les 6 mois) du taux de sortie vers un emploi court (réinscription dans les 6 mois).

La prise en compte de l'activité réduite

La sortie des listes de l'ANPE vers l'emploi ne fournit qu'une mesure partielle de la reprise d'emploi car elle fait abstraction de « l'activité réduite », c'est-à-dire des individus qui restent inscrits sur les listes tout en travaillant. On peut donc élargir la mesure du succès de l'accompagnement en prenant à la fois en compte la sortie des listes de l'ANPE vers l'emploi et l'exercice d'une activité réduite avec maintien de l'inscription. A un horizon donné, on considère alors comme sortie vers l'emploi quiconque est sorti des listes de l'ANPE vers l'emploi ou a exercé une activité réduite tout en restant inscrit. Cette mesure peut être affinée en distinguant la durée de l'activité réduite. Deux indicateurs d'activité réduite longue (au moins 78 heures ; au moins 110 heures) sont ainsi construits.

Apports et limites des indicateurs

Les trois critères retenus pour la mesure de l'impact ont l'avantage d'être correctement mesurables et rapidement disponibles pour l'ensemble des publics participant à l'évaluation. Ils comportent toutefois certaines limites qui doivent être gardées en mémoire dans l'interprétation des résultats obtenus. Ils ne fournissent tout d'abord qu'une mesure imparfaite de la qualité de l'emploi. Celle-ci se limite, faute de données disponibles, à la durabilité de l'emploi approchée par la non-réinscription sur les listes de l'ANPE dans les 6 mois. Aucun élément sur le statut du contrat (CDI/CDD), la durée du travail (temps complet/partiel) ou sur la rémunération n'est disponible dans les sources mobilisées pour l'évaluation d'impact.

La mesure d'impact retenue évalue l'effet des programmes sur les personnes qui en ont bénéficié. Elle ne permet pas d'évaluer ce qu'aurait été l'effet des programmes sur ceux qui ont refusé d'y participer. En d'autres termes, l'évaluation renseigne sur l'effet moyen de l'accompagnement renforcé lorsque l'adhésion est volontaire et que seuls la moitié environ de ceux auxquels les prestations sont proposées y adhèrent. L'effet moyen sur l'ensemble des demandeurs d'emploi si les prestations étaient généralisées à l'ensemble de la population serait potentiellement différent.

La mesure d'impact retenue ne permet non plus d'apprécier dans quelle mesure le surcroît de retour à l'emploi de ceux qui ont bénéficié de la prestation pourrait s'être accompagné d'une dégradation du retour à l'emploi des personnes qui n'en ont pas bénéficié. Il est en effet possible que les prestations d'accompagnement renforcé aient, sur un marché du travail local, une incidence négative sur ceux qui n'en bénéficient pas, en modifiant l'ordre de la « file d'attente » des demandeurs d'emploi. Si tel était le cas, le taux de retour à l'emploi du « groupe de contrôle » serait inférieur à celui qui aurait été observé en l'absence du programme. La mesure de l'impact inclurait alors à la fois l'effet direct du programme sur la population des demandeurs d'emploi accompagnés et l'effet indirect de sa mise en place sur les autres demandeurs d'emploi.

3.4. Les pistes à approfondir par une extension des données recueillies

La qualité de l'emploi

Des indicateurs d'impact relatifs à la qualité de l'emploi retrouvé (CDD/CDI ; temps complet/partiel, rémunération...) auraient été souhaitables. Pour disposer d'indicateurs comparables à ceux mobilisés pour l'évaluation d'impact, il eût toutefois été nécessaire de recueillir, sur le même champ, des informations permettant de caractériser les emplois retrouvés et leur rémunération. Or les données disponibles dans les fichiers administratifs mobilisés pour cette évaluation ne contenaient pas ce type d'informations. La collecte de données sur la qualité de l'emploi dans le cadre de l'enquête statistique n'a pu pallier ce manque. Initialement envisagée, la construction d'indicateurs d'impact sur la qualité de l'emploi à partir de cette source n'a pu finalement être menée à bien compte tenu des difficultés méthodologiques soulevées par la mobilisation de l'enquête statistique à cette fin (encadré 5).

Encadré 5

La mesure de la qualité de l'emploi à partir de l'enquête statistique : difficultés méthodologiques

L'enquête statistique a interrogé les demandeurs d'emploi aléatoirement orientés vers un parcours d'accompagnement au 2^{ème} trimestre 2007 sur leur situation par rapport à l'emploi 9 mois plus tard. Dans l'hypothèse où ils avaient retrouvé un emploi, était également décrit la qualité de l'emploi retrouvé (CDI/CDD ; temps complet/partiel...). La mesure de l'impact de l'accompagnement renforcé sur la qualité de l'emploi à partir de l'enquête statistique pose toutefois d'importantes difficultés méthodologiques liées au biais généré par la non-réponse à l'enquête [6].

L'appariement entre l'enquête statistique et le fichier historique statistique enrichi par l'enquête « sortants » permet d'observer les taux de sortie vers l'emploi à l'horizon de 9 mois des non-répondants et des répondants à l'enquête statistique²⁴. L'appariement montre que les répondants à l'enquête (une personne sur deux parmi les enquêtés) ont des comportements de retour à l'emploi sensiblement différents de ceux des non-répondants. Pour les personnes aléatoirement orientées vers le parcours classique, les taux de sortie des listes de l'ANPE vers l'emploi des non-répondants sont ainsi supérieurs de 8,5 points à ceux des répondants. Pour les personnes aléatoirement orientées vers CVE, l'écart est de 6,2 points alors qu'il est quasiment nul pour les personnes aléatoirement orientées vers les OPP.

Du fait de ces écarts, l'impact de l'accompagnement renforcé (OPP ou CVE) sur la sortie vers l'emploi est très variable selon qu'il est estimé sur l'ensemble de la population ou sur la seule population des répondants à l'enquête. Ainsi, l'impact du programme OPP sur le taux de sortie des listes vers l'emploi, à l'horizon de 9 mois, des demandeurs d'emploi entrés en accompagnement au 2^{ème} trimestre 2007 est légèrement positif (+3 points) mais non statistiquement significatif lorsqu'il est estimé sur l'ensemble de la population alors qu'il est nettement plus élevé et significatif (+14 points) lorsqu'il est estimé sur la seule population des répondants. Les écarts sont moindres, bien que non négligeables, s'agissant du programme CVE : +14 points lorsque l'estimation porte sur l'ensemble de la population ; +18 points lorsqu'elle porte sur les seuls répondants.

Les écarts importants de diagnostics portés sur l'impact des programmes sur la sortie vers l'emploi, selon que l'on se restreint ou non à la population des répondants à l'enquête statistique, jettent le doute sur la possibilité d'estimer de façon robuste l'impact des programmes sur la qualité de l'emploi à 9 mois. Cet impact ne peut en effet être estimé que sur la population des répondants à l'enquête, population pour laquelle on sait que l'impact du programme OPP (et dans une moindre mesure CVE) est surévalué. Or, dans le cadre expérimental retenu, le biais de non-réponse observé ne peut être redressé simplement en mobilisant les caractéristiques observables des demandeurs d'emploi. Les caractéristiques inobservables de ces demandeurs d'emploi, qui sont contrôlées lors de l'affectation aléatoire, jouent également sur le comportement de réponse à l'enquête statistique.

²⁴ Ces taux sont identiques à ceux mobilisés pour l'évaluation d'impact et calculés à partir du fichier historique statistique enrichi de l'enquête sortants.

Le contexte du marché du travail local

L'efficacité d'un programme d'accompagnement renforcé, en termes de retour, peut être variable selon les populations auquel il s'adresse mais également selon les territoires. Le dynamisme des marchés du travail locaux, et notamment le volume et la structure des offres d'emploi qui y sont collectées, peuvent contribuer à favoriser la réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi. Il serait de ce point de vue intéressant d'analyser les liens entre les mesures d'impact estimées des programmes selon les territoires et l'état du marché du travail local, apprécié par des variables tels que le taux de chômage ou les tensions sur le bassin d'emploi sur lesquels étaient localisées les ALE ou les OPP parties prenantes de l'expérimentation.

Le bilan économique des expérimentations

L'évaluation d'impact s'est centrée sur la mesure de l'efficacité, appréciée par la fréquence et la stabilité des mises en emploi. S'il s'agissait bien là du principal objectif des dispositifs expérimentés, l'évaluation de ces dispositifs ne peut être complète sans considération de leur coût budgétaire. Ce coût a plusieurs composantes : coût de rémunération des opérateurs privés par l'Unédic, coût supplémentaire engendré, pour l'ANPE, par la mise en œuvre de CVE, mais aussi économies éventuelles d'allocations chômage et surcroît éventuel de cotisations lié à la reprise d'emploi. Pour mener une analyse approfondie du bilan coût-bénéfice des dispositifs expérimentés, il eût été nécessaire de disposer de données précises sur chacun de ces aspects, données non disponibles dans les délais impartis.

A défaut d'une analyse coût-bénéfice, une première indication des économies potentielles générées par les expérimentations sur les dépenses d'assurance chômage peut s'appuyer sur la réduction du nombre de jours d'inscription sur les listes de l'ANPE induite par les deux programmes, à l'horizon de 12 mois, pour la population des demandeurs d'emploi du « flux indemnisable ». Cette population bénéficie en effet d'au moins une année de droits ouverts, ce qui suggère que tous les jours de chômage au cours de la première année sont susceptibles d'être indemnisés et que toute réduction de ces jours doit générer des économies d'indemnisation (cette évaluation ne prend en revanche pas en compte les effets supposés, sur l'indemnisation, de la réduction du nombre de jours d'inscription au-delà de l'horizon de 12 mois)²⁵.

L'analyse des durées d'inscription sur les listes, au cours des seuls douze mois concernés par l'observation, montrent que les demandeurs d'emploi du « flux indemnisable » ayant bénéficié du programme CVE sont restés en moyenne, 17 jours de moins inscrits sur les listes que ceux pris en charge par le parcours classique (15 jours de moins si l'on exclut les jours d'inscription en activité réduite), soit une diminution d'environ 7%. S'agissant des OPP, la réduction du nombre de jours d'inscription (avec ou sans activité réduite) au cours des 12 premiers mois est faible (entre 1 et 4 jours) et non statistiquement significative.

Ce résultat, peu attendu au vu des performances des OPP en terme de sortie vers l'emploi, s'explique notamment par le fait que les sorties des listes pour d'autres motifs que l'emploi (radiation notamment) ont été moins fréquentes pour les demandeurs d'emploi accompagnés par les OPP. Ceci pourrait être une des conséquences de l'externalisation de la prise en charge des demandeurs d'emploi dans le cadre de l'accompagnement par les OPP : l'opérateur privé n'était pas mandaté pour assurer un suivi de la gestion de la liste. Il est aussi possible que le suivi renforcé et régulier assuré par les OPP ait conduit à davantage responsabiliser le demandeur d'emploi dans ses obligations vis-à-vis de l'ANPE.

²⁵ Les droits individuels à l'indemnisation étaient d'une durée de 23 mois pour la plupart des demandeurs d'emploi de moins de 50 ans, au moment du lancement du programme.

4. L'accompagnement mis en oeuvre par les OPP et les équipes CVE

4.1. Une prise en charge plus rapide et un suivi plus fréquent dans les parcours d'accompagnement renforcé OPP et CVE

L'enquête statistique et les enquêtes monographiques ont mis en évidence la proximité du contenu et de l'organisation des accompagnements renforcés délivrés par les OPP et les équipes CVE et leur spécificité par rapport à l'accompagnement classique : conseillers dédiés ; nombre limité de demandeurs d'emploi pris en charge par les conseillers ; principes d'intervention, méthodes et outils de travail largement similaires (personnalisation, intensité et réactivité de la relation d'accompagnement, contractualisation des engagements réciproques, combinaison d'activités en face à face et dans un cadre collectif, apprentissage des techniques de recherche d'emploi...).

Si la prise en charge des demandeurs d'emploi a été plus rapide et le suivi plus fréquent dans les accompagnements OPP et CVE que dans le parcours « classique » de l'ANPE, les durées d'entretiens apparaissent en revanche assez peu différenciées.

Les enquêtes de terrain ont souligné l'effort significatif d'innovation méthodologique déployé par la plupart des équipes, CVE comme OPP, principalement en matière d'activation par le travail en groupe et de mobilisation des différents canaux d'accès aux opportunités du marché. Cet effort a souvent porté sur l'adaptation des modalités d'accompagnement et des prestations d'intermédiation aux conditions locales : spécificités des populations accompagnées, des entreprises et du marché local du travail. Les conseillers CVE comme OPP ont pu, à cet égard, s'appuyer sur les acquis d'autres modes d'accompagnement dont l'esprit était souvent très proche : accompagnements réalisés dans le cadre des Unités Techniques de Reclassement (UTR) qui s'adressaient à des demandeurs d'emploi inscrits suite à un licenciement économique ; conventions de reclassement personnalisé (CRP) qui s'inscrivent dans la même logique, ou encore plans de sauvegarde de l'emploi. Certains OPP ont par ailleurs déployé des méthodes et outils d'accompagnement empruntés à d'autres pays.

Deux types de réponses organisationnelles ont été mises en place pour le déploiement des prestations CVE : certaines régions ont privilégié un positionnement des équipes de conseillers CVE au sein des agences locales auxquelles ils appartenaient ; d'autres régions ont mis en place des plates-formes dédiées à l'accompagnement CVE, analogues aux plates-formes des OPP²⁶. Le maintien du conseiller dédié CVE dans l'agence locale présentait l'intérêt de maintenir un lien plus étroit avec les autres membres de l'équipe. La mise en place de plates-formes dédiées a toutefois semblé apporter une valeur ajoutée significative au plan de la capacité d'innovation et du développement du professionnalisme des conseillers CVE ou OPP, à travers la capitalisation des informations et des expériences.

4.2. Davantage d'offres d'emploi proposées en CVE et davantage d'actions d'appui méthodologique à la recherche d'emploi en OPP, par rapport au parcours classique

Les demandeurs d'emploi suivis par les équipes CVE ont eu des propositions d'offres d'emploi plus nombreuses et en meilleure adéquation avec leurs attentes qu'en parcours « classique ». Plus de 80 % des demandeurs d'emploi suivis par les équipes CVE déclarent ainsi que leur conseiller leur a proposé des offres d'emploi contre environ 70% pour leurs homologues en parcours « classique ». Plus de 40 % ont reçu plus de 6 offres d'emploi, contre moins d'un tiers en parcours « classique ». Les demandeurs d'emploi suivis par les équipes CVE se déclarent globalement plus satisfaits des offres proposées, qu'il s'agisse du nombre d'offres, des conditions d'emploi proposées (temps de travail, lieu de travail) ou de la nature du contrat et du salaire.

L'accompagnement des OPP ne se différencie pas significativement du suivi « classique » de l'ANPE sous cet aspect : les demandeurs d'emploi suivis par les OPP ne déclarent pas s'être vu proposer davantage d'offres d'emploi pendant l'accompagnement que leurs homologues en parcours « classique ». En revanche, les demandeurs d'emploi suivis par les OPP ont davantage bénéficié

²⁶ Les dotations logistiques des plateformes CVE semblent toutefois un peu moins développées que celles des OPP, notamment pour assurer les fonctions de premier accueil et de suivi administratif.

d'actions d'appui méthodologique à la recherche d'emploi: aide au ciblage des entreprises, aide la préparation aux entretiens d'embauche. Plus de la moitié déclarent s'être vu proposer cette aide et l'avoir acceptée, contre environ un tiers de leurs homologues suivis par l'ANPE.

Qu'ils aient suivi le parcours OPP ou CVE, l'opinion des demandeurs d'emploi est assez similaire : ils estiment que les parcours d'accompagnement renforcé leur redonnent confiance et leur apportent une aide substantielle dans leur recherche d'emploi, davantage que l'accompagnement « classique ».

4.3. Des prestations insuffisamment intégrées dans un suivi global des parcours

Les enquêtes monographiques montrent qu'au-delà du contenu de l'accompagnement, les enjeux du pilotage global des parcours n'ont pas été clairement pris en compte dans les expérimentations. Pourtant, la cohérence entre les étapes du parcours en amont, pendant, et après l'accompagnement renforcé, constitue un enjeu important.

L'entrée dans le dispositif s'est souvent traduite comme l'envoi vers un parcours parallèle au parcours usuel du demandeur d'emploi au sein de l'ANPE. Pendant la durée de l'accompagnement par les OPP (voire aussi par certaines équipes CVE), le demandeur d'emploi n'a pu mobiliser des prestations additionnelles (bilans de compétence, évaluations en milieu de travail, formations courtes) qui auraient été parfois nécessaires. De plus, le manque de flexibilité contractuelle entre l'OPP et l'Unédic n'a pas permis d'ajuster les durées d'accompagnement pour tenir compte de la maturation du parcours et des perspectives de succès qui peuvent en résulter au-delà de la limite des six mois.

La sécurisation de la sortie du dispositif a également été peu prise en compte. Pour les équipes OPP et CVE, le manque de temps et la charge de travail rendaient plus difficile un suivi réel dans l'emploi. En cas de retour à l'emploi, les OPP ont mis en place des suivis principalement administratifs, ne serait-ce que pour garantir la facturation, mais les équipes CVE ont peu investi cette dimension de l'accompagnement, estimée peu prioritaire et floue. En cas d'échec du reclassement, le retour au suivi mensuel personnalisé (SMP) n'a pas été accompagné, alors qu'il est souvent vécu comme un échec et la perte d'un appui individualisé. Cette difficulté est plus sensible pour les OPP que dans le cas de CVE, où la continuité avec le parcours à l'ANPE est plus forte.

4.4. L'approche du « marché caché », parent pauvre des accompagnements renforcés ?

L'accès au marché du travail passe pour partie par des canaux maîtrisés par tous (anpe.fr, moteurs de recherche, intérim, portails de recrutement des grandes entreprises, forums...). Mais l'approche du « marché caché »²⁷ reste un axe de progrès pour toutes les équipes. S'agissant des conseillers CVE, ceux-ci ont surtout mobilisé les offres existantes et leur approche vis-à-vis de l'entreprise a été assez peu proactive : rares sont ceux qui ont effectué spontanément la promotion des demandeurs d'emploi dont ils avaient la charge auprès d'entreprises qui n'auraient pas déposé d'offres. Cette action est plutôt confiée aux conseillers « classiques » qui assurent ainsi la promotion des demandeurs d'emploi en accompagnement CVE dans le cadre de la recherche d'offres ciblées (ROC). S'agissant des OPP le problème est différent : leur réseau est souvent constitué de grosses entreprises, alors que le marché caché est plutôt constitué de petites et moyennes entreprises.

Le travail sur les compétences et les aires de mobilité du demandeur d'emploi semble par ailleurs avoir été peu mobilisé. Ceci est dû, en partie, au fait que les publics orientés vers les dispositifs expérimentaux étaient en recherche d'emploi et ne relevaient pas d'une problématique d'orientation professionnelle lourde.

²⁷ L'approche du « marché caché » consiste à faire émerger, par contact direct avec les employeurs, des offres d'emploi qui ne sont pas spontanément identifiées comme telles et déjà collectées par l'ANPE.

5. Quelques pistes d'interprétation des performances observées

Plusieurs facteurs, fondés sur les enseignements tirés des travaux monographiques, sont susceptibles d'expliquer les performances relatives des dispositifs OPP, CVE et accompagnement classique. Ces facteurs renvoient, pour une large part, au contexte spécifique dans lequel se sont déroulées ces deux expérimentations et aux objectifs assignés aux divers réseaux.

5.1. Un contexte de concurrence entre service public de l'emploi et secteur privé, peu propice à une bonne coordination entre l'ANPE et les Assédic sur le terrain

La mise en place des expérimentations OPP et CVE est intervenue dans un contexte où le réseau ANPE était en cours d'intégration de plusieurs changements structurels majeurs : prise en charge par l'Assédic du calcul du risque de chômage de longue durée du demandeur d'emploi avant le premier entretien professionnel à l'ANPE ; mise en place du suivi mensuel personnalisé (SMP) ; mise en œuvre de parcours différenciés selon la notion de distance à l'emploi.

Le lancement simultané par l'Unédic et l'ANPE d'expérimentations d'accompagnement renforcé en direction de demandeurs d'emploi pour partie similaires (demandeurs d'emploi indemnisables éligibles au parcours R3) a généralement été perçu comme une mise en concurrence du service public de l'emploi et du secteur privé. Ce climat de concurrence a été accentué par l'importance accordée, dans le pilotage des expérimentations, aux résultats en terme de retour à l'emploi des deux programmes.

Ce contexte a été peu favorable à une bonne coordination entre l'ANPE et les Assédic sur le terrain. Alors qu'au niveau national un comité de pilotage réunissait chaque mois l'ANPE et l'Unédic pour assurer le suivi du dispositif, notamment l'alimentation vers les différents types d'accompagnement, ce mode de fonctionnement n'a que rarement trouvé son équivalent régional ou local. Dans de nombreux cas, les relations entre l'ANPE et les Assédic ont été réduites au strict minimum, en raison notamment d'un climat de méfiance de la part des acteurs locaux de l'ANPE. Les conséquences de ce déficit de relations ont été largement supportées par les bénéficiaires des accompagnements effectués par les OPP : leur accès à des prestations réalisées ou sous-traitées par l'ANPE a été rendu difficile, voire impossible, par manque de contacts entre les deux organismes²⁸.

5.2. Les OPP et les équipes CVE : des réseaux aux caractéristiques distinctes

Des OPP hétérogènes sur un marché encore émergent

Le recours aux opérateurs privés pour l'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi est un processus récent. Si l'Unédic avait déjà expérimenté un tel accompagnement en 2005, l'ANPE ne faisait jusqu'alors appel aux OPP que pour la prise en charge de prestations ponctuelles et bien identifiées (bilan de compétences approfondi...) et non pour la mise en œuvre d'un parcours intégré d'aide au retour à l'emploi. Dans ce contexte, les 11 OPP sélectionnés par l'Unédic pour prendre en charge les parcours d'accompagnement renforcé étaient hétérogènes, tant en terme de taille et d'expérience que d'ancrage territorial. Aux côtés d'opérateurs expérimentés dans les démarches de reclassement des salariés, se trouvaient également des organismes récemment positionnés sur ce marché, n'ayant pas (encore) ces atouts. Les OPP se sont donc appuyés sur des compétences et ressources assez hétérogènes, ce qui a pu jouer dans le sens d'un abaissement global des performances en termes de retour à l'emploi.

²⁸ Des contre-exemples de coopération positive existent toutefois dans des sites qui, ayant expérimenté en 2005 les accompagnements OPP, ont pu s'appuyer sur les contacts déjà existants avec l'opérateur. C'est le cas notamment dans la région Nord-Pas-de-Calais, où un comité de pilotage a été mis en place dès le début de l'expérimentation OPP-CVE.

Les équipes CVE : des conseillers généralement motivés et très investis

Les équipes CVE se sont mises en place sur la base du volontariat, ce qui a conduit à attirer des personnels relativement motivés et compétents. De plus le climat de concurrence entre le service public de l'emploi et le secteur privé qui prévalait au moment de la mise en place de CVE a vraisemblablement contribué à renforcer la motivation des conseillers de l'ANPE et probablement les performances de l'accompagnement. Il n'est de ce point de vue pas anodin de constater que les performances du dispositif CVE sont supérieures dans les zones où CVE et OPP opéraient conjointement, même si d'autres facteurs tels que d'éventuelles particularités des marchés du travail locaux dans les zones communes pourraient également contribuer à expliquer ce constat.

Des « surfaces de contact » avec le marché hétérogènes

Des différences en terme d'accès aux réseaux d'employeurs pourraient contribuer à expliquer que moins d'offres d'emploi aient été proposées aux demandeurs d'emploi suivis par les OPP. Les équipes de l'ANPE disposent d'un important réservoir d'offres d'emploi et d'un vaste réseau d'entreprises. Les offres collectées sont concentrées sur des métiers et qualifications aisément accessibles aux personnes accompagnées. Les OPP ont pu avoir davantage de difficultés à mobiliser les réseaux d'employeurs. Les OPP les plus importants et les plus anciennement implantés mobilisent principalement un réseau de grandes entreprises dont les emplois ne correspondent pas nécessairement aux profils des demandeurs d'emploi accompagnés et peuvent être moins adaptés au reclassement rapide de ces publics. Les OPP de plus petite taille et/ou récemment implantés sur les territoires où ils interviennent ont pu ne pas se trouver en capacité de mobiliser rapidement un réseau d'employeurs.

5.3. Des résultats en cohérence avec les objectifs de performance assignés aux OPP et aux équipes CVE

De fortes incitations des OPP à la mise en emploi de plus de 110 heures, y compris en activité réduite

Les dispositions financières encadrant les conventions d'achat de prestations de l'Unédic aux OPP stipulaient qu'un tiers du prix forfaitaire maximum était versé à l'OPP lors de la prise en charge de l'allocataire, un autre tiers si l'allocataire accédait à un emploi dans les 6 mois et le dernier tiers si l'allocataire justifiait de 6 mois d'emploi continu au sein de la même entreprise. L'accès à un emploi dans les 6 mois était, en général, défini comme l'accès à un CDI ou CDD d'une durée minimale de six mois selon un horaire minimal de travail de 110 heures mensuelles, que l'allocataire reste ou non inscrit sur les listes de l'ANPE. Ces objectifs incitaient donc les OPP à mettre en emploi, à l'horizon de six mois²⁹, les demandeurs d'emploi dont ils avaient la charge en essayant de consolider cet emploi dans la durée. En revanche, les OPP n'avaient aucune incitation spécifique à faire sortir des listes de l'ANPE les demandeurs d'emploi dès les premières mises en emploi, la sortie des listes vers l'emploi n'étant pas en elle-même un critère d'atteinte des objectifs.

Des objectifs de retour à l'emploi durable assortis d'objectifs de mise en relation avec les entreprises pour les équipes CVE

Les objectifs assignés aux équipes CVE n'étaient pas strictement comparables à ceux assignés aux OPP. L'expérimentation devait essentiellement concourir à favoriser le retour à l'emploi durable des populations cibles (CDD de plus de 6 mois ou CDI) mais aussi à construire une offre de service pour un segment de population issu du parcours R3. Des objectifs de contacts avec les entreprises et d'entretiens d'embauche étaient négociés avec le demandeur et contractualisés pour chacun des mois. L'accent était donc nettement mis sur les mises en relation avec les entreprises alors que cet objectif n'était pas explicitement présent dans le cahier des charges des OPP. Ceci concourt aussi vraisemblablement à expliquer que davantage d'offres d'emploi aient été proposées dans les parcours CVE.

²⁹ Une majoration de la rémunération était prévue en cas de remise en emploi dans les trois mois mais celle-ci était relativement faible (5% du prix forfaitaire maximum).

6. La démarche expérimentale : retour sur expérience

6.1. Le protocole expérimental : éléments de bilan

Une démarche ambitieuse et une innovation scientifique importante

La conduite des expérimentations par recours à l'« échantillonnage aléatoire » a constitué, à cette échelle, une première en France. De grande ampleur, déployée rapidement, focalisée sur des objectifs de résultats, inscrite dans un environnement complexe, cette opération ambitieuse a apporté des enseignements utiles aux deux institutions qui en ont accepté la discipline rigoureuse. Le recours au tirage au sort pour l'affectation des demandeurs d'emploi aux dispositifs OPP et CVE a incontestablement bouleversé les pratiques des conseillers de l'ANPE et n'a pas toujours été bien compris ou accepté sur le terrain. Mais cette démarche exigeante a été la condition nécessaire pour disposer d'échantillons de caractéristiques comparables à partir desquels a pu être mesuré, avec fiabilité, l'impact des deux programmes évalués.

Un pilotage fortement marqué par les objectifs de montée en charge et une appropriation difficile des règles et outils d'affectation associés à l'expérimentation contrôlée

La réussite des expérimentations impliquait le respect d'un certain nombre de points fondamentaux édictés par l'échelon national : mobilisation du réseau des conseillers et des lignes managériales, alimentation des dispositifs conformément au protocole, prise en compte des contraintes d'alimentation propres à l'Assédic. Les réponses locales aux objectifs nationaux ont été différenciées en fonction du niveau d'implication des managers, mais aussi de l'existence ou non d'une expérience locale constituée dans le cadre des expérimentations menées par l'Unédic en 2005. Ces disparités se sont traduites par des efforts plus ou moins marqués de mobilisation des équipes : réalisation d'outils d'appropriation, réunions managériales au début mais parfois aussi tout au long de la période expérimentale pour rappeler les règles du protocole voire les objectifs d'alimentation.

Pour autant, la démarche expérimentale, et notamment l'introduction de l'outil d'affectation aléatoire OCC sur le poste des conseillers, n'a pas toujours été bien comprise sur le terrain. Comme le montrent les enquêtes monographiques, les questionnements sur les aspects éthiques que pose la sélection par tirage au sort, l'intégration parfois difficile de l'outil OCC dans le déroulement du premier entretien, un pilotage territorial souvent insuffisant ont été autant de facteurs sources de tension. Souvent subi comme une ingérence statistique dans la relation au demandeur d'emploi et parfois perçu comme l'instrument de la mise en concurrence de l'ANPE et des OPP, l'outil OCC a illustré la difficulté à conduire une expérimentation dont les fondements étaient parfois mal acceptés.

Ces difficultés ont vraisemblablement été renforcées par les difficultés rencontrées pour satisfaire les objectifs de montée en charge du dispositif OPP fixés dans les cahiers des charges. Au printemps 2007, un plan d'action national a été déployé pour faire face au trop faible volume d'affectations vers les OPP. Les demandeurs d'emploi satisfaisant aux conditions d'indemnisation mais relevant d'un autre type de parcours que R3 pouvaient être adressés aux OPP. Cette orientation dérogeait au protocole expérimental car elle s'opérait hors de l'outil d'affectation aléatoire OCC. Si les publics ainsi orientés ont été exclus de l'évaluation quantitative d'impact et n'ont donc pas compromis ses résultats, la succession de directives nationales modifiant les objectifs à respecter a contribué à brouiller le sens du processus expérimental aux yeux de certains conseillers.

Concevoir plus en amont et bien communiquer

Au titre des enseignements à tirer de cette expérience novatrice tant par sa méthodologie que par son envergure, figure assurément l'importance de bien communiquer sur la démarche expérimentale afin de permettre son appropriation par les acteurs. Si des comités de pilotage réguliers sont nécessaires au bon déroulement du projet, il importe surtout que les parties prenantes à l'évaluation comprennent et acceptent les contraintes spécifiques à la démarche. Celle-ci ne doit pas être perçue comme un mode de régulation ayant vocation à se substituer de façon pérenne à l'action des acteurs mais doit être

comprise comme un processus, limité dans le temps, qui vise à améliorer les contours de l'action publique en se donnant les moyens d'en mesurer l'efficacité.

A cet égard, une conception suffisamment en amont du « protocole » expérimental est assurément souhaitable. Un dispositif conçu suffisamment tôt, avec les porteurs de projet, permet de mieux anticiper les besoins de l'évaluation et les contraintes de mise en œuvre, et s'avérer *in fine* moins coûteux à porter dans la durée³⁰. Il peut également favoriser la mise en place de protocoles mieux à même de rendre compte des possibles effets de la prestation expérimentée sur les populations qui n'en bénéficient pas³¹.

6.2. Le système d'information : un paramètre clé de l'évaluation

Au-delà du protocole expérimental, les capacités d'analyses sont conditionnées par la disponibilité de données adéquates. Au regard de l'expérience acquise, on ne saurait que rappeler la nécessité de concevoir suffisamment en amont les systèmes d'information utiles à l'évaluation. Ceci suppose notamment de prévoir dans les cahiers des charges des opérateurs qui assurent le déploiement du programme les remontées d'information utiles et de s'assurer, dans la durée (soit généralement bien au-delà de l'entrée dans l'expérimentation) de la qualité des données statistiques collectées. L'expérience montre également que la collecte d'un riche ensemble de matériaux d'analyse suppose généralement de combiner diverses sources d'information : données administratives complétées par des enquêtes statistiques (pour lesquelles il importe d'avoir des taux de réponse élevés et équilibrés entre groupes test et contrôle), mais aussi approches monographiques de terrain pour analyser les processus de mise en œuvre et détecter les difficultés rencontrées.

6.3. Les délais nécessaires à la mesure des résultats : une contrainte à accepter et gérer dans la durée

Comme cela avait été souligné lors du rapport intermédiaire de juin 2008, il est nécessaire de disposer d'un recul temporel suffisant pour porter un diagnostic robuste sur l'impact des programmes d'accompagnement sur le retour à l'emploi. Les dispositifs expérimentés doivent en effet pouvoir déployer tous leurs effets, ce qui implique de disposer d'un horizon d'observation dépassant la durée maximale de l'accompagnement dispensé. La précision des résultats s'affine par ailleurs à mesure que l'information statistique devient disponible pour l'ensemble des cohortes entrant dans le champ de l'expérimentation. Les conclusions du rapport de synthèse final, présentées ici, sont de ce fait nettement plus précises et plus robustes que celles qui avaient pu être tirées de l'évaluation intermédiaire conduite un an auparavant³².

Inscrire l'évaluation dans la durée ne signifie pas pour autant qu'aucun résultat intermédiaire ne puisse être mobilisé au fil de l'expérimentation. Il est notamment très utile, pour les commanditaires de l'évaluation, de pouvoir disposer rapidement de premiers retours sur les processus de mise en œuvre et sur les difficultés rencontrées sur le terrain. Ces retours, généralement issus d'enquêtes de terrain, peuvent permettre d'infléchir les pratiques, d'améliorer le pilotage des expérimentations mais aussi de nourrir utilement la réflexion, notamment lorsque des choix stratégiques importants interviennent avant l'issue des travaux évaluatifs.

³⁰ Dans le cas des expérimentations évaluées ici, une répartition plus équilibrée des populations entre les divers dispositifs expérimentés (alors que celle-ci était contrainte par les cahiers des charges déjà conclus) aurait permis d'obtenir une précision statistique identique avec trois fois moins de personnes dans le champ de l'expérimentation (22 500 environ contre 70 000).

³¹ Ces effets « de second ordre » peuvent être détectés en faisant varier la proportion de personnes aléatoirement orientés vers le programme, sur différents bassins d'emploi de caractéristiques proches.

³² Cette inscription dans la durée peut être source de tensions. L'impossibilité de disposer rapidement d'une évaluation des effets de l'accompagnement renforcé a ainsi nourri les spéculations sur les performances relatives des équipes CVE et des OPP.

Conclusion

Les enseignements tirés de cette évaluation ouvrent plusieurs pistes d'amélioration pour l'avenir. S'agissant du déroulement des prestations, les travaux menés soulignent l'intérêt d'assouplir les conditions de prolongation de l'accompagnement quand la situation le justifie, de faciliter l'accès des demandeurs accompagnés en OPP à certaines prestations spécifiques de Pôle emploi et de mieux assurer la cohérence des systèmes d'information des OPP et du service public de l'emploi. Le pilotage global des parcours par Pôle emploi gagnerait également à être renforcé, tout au long du déroulé des prestations, jusqu'à l'issue positive ou négative de l'accompagnement renforcé.

Comprendre l'impact du cadre contractuel assigné aux opérateurs, qu'ils soient publics ou privés, sur les résultats obtenus et en déduire le profil des contrats les plus efficaces semble également un enjeu particulièrement important dans une architecture du service public de l'emploi qui laisserait une place croissante aux opérateurs privés.

Conçu dans un contexte conjoncturel et institutionnel bien différent, le nouveau marché conclu en juin 2009 par Pôle emploi avec 23 opérateurs privés pour la prise en charge intensive et le placement des publics éloignés de l'emploi (prestation « trajectoire emploi ») tire d'ores et déjà profit de certains des enseignements de cette évaluation. En particulier, l'accès des demandeurs d'emploi accompagnés par les OPP aux prestations spécifiques de Pôle emploi est désormais possible ; de même les incitations sont fortes en direction des services de Pôle emploi pour mettre en place régionalement et localement des comités de liaison avec les OPP de manière à assurer un échange d'information indispensable au bon fonctionnement du dispositif et à l'absence de rupture dans le suivi des demandeurs d'emploi ; enfin la régionalisation de l'appel d'offre permet aux acteurs régionaux de Pôle emploi de suivre de plus près la mise en œuvre de la sous-traitance.

Pour en savoir plus

[1] « *L'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi : l'évaluation des expérimentations* », Publication conjointe ANPE/Dares/Unédic n°1, janvier 2008 .
http://www.travail-solidarite.gouv.fr/IMG/pdf/Evaluation_OPPCVE_n1.pdf

[2] Behaghel L., Crépon B., Gurgand M., « *Evaluation d'impact de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les opérateurs privés de placement et le programme Cap vers l'entreprise* », rapport final, septembre 2009. - http://www.povertyactionlab.org/europe/fr/Rapport_final_Crest_EEP.pdf

[3] Capelier T., Mizrahi R. « *L'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi : évaluation qualitative de la mise en œuvre des expérimentations* », Publication conjointe ANPE/Dares/Unédic n°2, juin 2008 - <http://www.travail-solidarite.gouv.fr/IMG/pdf/2008.07-27.5.pdf>

[4] Gratadour C., « *Les expérimentations d'accompagnement renforcé de l'Unédic et de l'ANPE : analyse du processus d'entrée en parcours d'accompagnement* » Premières Synthèses n°41.1, Dares, octobre 2009 - <http://www.travail-solidarite.gouv.fr/IMG/pdf/2009-10-41-1.pdf>

[5] Gratadour C., Le Barbanchon T. « *Les expérimentations d'accompagnement renforcé de l'Unédic et de l'ANPE : contenu des accompagnements et opinion des bénéficiaires* » Premières Synthèses n°41.2, Dares, octobre 2009 - <http://www.travail-solidarite.gouv.fr/IMG/pdf/2009-10-41-2.pdf>

[6] Behaghel L., Crépon B., Gurgand M., Le Barbanchon T. "Sample Attrition Bias in Randomized Experiments: A Tale of Two Surveys", IZA working paper 4162, May 2009.