

UNE ÉVALUATION COÛT-BÉNÉFICE

DE L'EXTERNALISATION DES
ACCOMPAGNEMENTS RENFORCÉS
DES DEMANDEURS D'EMPLOI

ÉTUDES
ET RECHERCHES

JUIN 2015 / N°4

UNE ÉVALUATION COÛT-BÉNÉFICE

DES ACCOMPAGNEMENTS RENFORCÉS DES DEMANDEURS D'EMPLOI

BRUNO CRÉPON ET DAPHNÉ SKANDALIS, (CENTRE DE RECHERCHE EN
ÉCONOMIE ET STATISTIQUE, CREST)

6 **RÉSUMÉ**

8 **INTRODUCTION**

12 **1. LES PROGRAMMES D'ACCOMPAGNEMENT
RENFORCÉ OUVERTS AUX OPÉRATEURS PRIVÉS**

22 **2. LES PUBLICS SUIVIS PAR LES OPÉRATEURS PRIVÉS
SONT-ILS SPÉCIFIQUES ?**

23 LES PUBLICS SUIVANT LES PROGRAMMES DESTINÉS AUX CHÔMEURS EN DIFFICULTÉ D'INSERTION

23 LES PUBLICS SUIVANT LES PROGRAMMES DESTINÉS AUX LICENCIÉS ÉCONOMIQUES (CRP-CTP-LEC)

31 **3. ÉVALUATION COÛT-BÉNÉFICE**

23 L'OBJECTIF : À QUELLE QUESTION RÉPOND UNE ANALYSE COÛT-BÉNÉFICE ?

23 LA MÉTHODOLOGIE : QUELS COÛTS ET QUELS BÉNÉFICES ?

23 COMMENT EFFECTUER UNE TELLE COMPARAISON ?

23 L'ÉTENDUE DE L'ANALYSE QUE NOUS POUVONS CONDUIRE DANS CETTE ÉTUDE ET LE PROBLÈME DE L'APPARIEMENT DES DONNÉES

31 **4. LES DONNÉES ET LA MÉTHODOLOGIE RETENUE**

23 LES DONNÉES SUR LE COÛT DES PRESTATIONS

23 LES DONNÉES DE SUIVI (HORS ACCOMPAGNEMENT) PAR PÔLE EMPLOI

23 LES DONNÉES SUR LES TRANSFERTS

22 **5. LES RÉSULTATS**

32 **CONCLUSION**

32 **RÉFÉRENCES**

RÉSUMÉ

Depuis les années 1990 en Europe, les services publics de l'emploi ont recours à des opérateurs privés pour assurer une partie des programmes d'accompagnement qui relèvent de leur compétence. En France, l'appel à la concurrence s'est progressivement étendu depuis la loi sur fin du monopole public sur l'accompagnement en 2005. Le budget alloué aux prestations sous-traitées a connu une nette augmentation jusqu'en 2010 (349,04 millions d'euros pour 481 200 demandeurs d'emploi en 2009 et 532,55 millions d'euros pour 703 016 en 2010). Pour la période 2009-2011, Pôle emploi a choisi d'externaliser une partie des accompagnements renforcés. Ces programmes ont la particularité d'être plus intensifs, fortement personnalisés et sont dédiés à des publics présentant des difficultés d'insertion professionnelle plus importantes. De nombreux opérateurs partout en France ont été choisis suite à un appel d'offre pour assurer une partie de ces accompagnements sur la période, tandis que Pôle emploi maintenait ses propres programmes. Il est donc crucial de se demander si le recours à des opérateurs privés pour ce type de programme permet d'optimiser la dépense publique allouée à l'accompagnement des chômeurs. Le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi est-il plus rapide lorsque les demandeurs d'emploi sont accompagnés par le secteur privé ? Est-il de meilleure qualité ? Les coûts d'accompagnement associés sont-ils plus élevés ? Les indemnités versées au titre de l'assurance-chômage et des minima sociaux sont-elles différentes ? Finalement qu'en est-il de l'analyse coût-bénéfice ?

Cette étude a permis de poser les jalons de l'analyse coûts-bénéfices de l'externalisation de programmes d'accompagnement renforcé pour deux types de populations : les individus présentant des difficultés d'accès au marché du travail auxquels des accompagnements de 6 mois sont dédiés (le programme public « Cap Vers l'Entreprise » (CVE) et le programme privé « Trajectoire emploi » (TRA)), et les licenciés économiques pour lesquels des accompagnements de 12 mois sont mis en place (le programme public « CRP-CTP* » et le programme privé « Licenciés économiques » (LEC)).

La mesure effectuée porte sur l'accompagnement lui-même puis sur les divers événements qui se sont produits au cours d'une période de 2 ans et 9 mois, de manière à identifier les effets de moyen et long terme de l'accompagnement. Elle vise la population des demandeurs d'emploi ayant commencé un accompagnement au titre de ces programmes au cours du premier trimestre 2010 dans les régions où ils étaient simultanément déployés. La coexistence dans les mêmes régions de programmes publics et privés a priori adressés au même type de public nous permet de comparer de façon rigoureuse les impacts sur les coûts et bénéfices, en utilisant des méthodes dites d'appariement pour corriger des écarts qui existent dans les caractéristiques observables des personnes orientées vers les programmes considérés.

Les résultats obtenus montrent que l'accompagnement des licenciés économiques et des chômeurs éloignés de l'emploi réalisé par des opérateurs privés de placement a généré des coûts plus importants que l'accompagnement assuré par Pôle emploi :

- Les coûts d'accompagnement sont significativement moins élevés dans le cas d'un accompagnement réalisé par Pôle emploi. L'écart, de l'ordre de 315 euros dans le cas de CVE est important si on le compare aux 1001 euros du coût moyen d'un accompagnement privé : cela représente ainsi une baisse de près de 30% par rapport à la moyenne du coût de l'accompagnement privé. Il est pratiquement d'une magnitude comparable dans le cas des licenciés économiques : la réduction de 400 euros environ représente une baisse de 27.5%. L'économie représente donc à peu près 30% du coût total, dans le cas des deux types de programmes même 4 ans après l'entrée sur le marché des opérateurs privés.
- A cet effet sur le coût de l'accompagnement visible à court terme, on ajoute ici la prise en compte des transferts perçus sur le long terme. On constate que sur l'ensemble de la période de 2 ans et 9 mois, l'économie réalisée grâce à CVE est fortement significative sur le montant de RSA

* Convention de reclassement personnalisé et contrat de transition professionnelle

versé : l'écart est de l'ordre de 400 euros (24% de la moyenne du montant pour l'accompagnement privé). L'effet sur les indemnités semble aller dans le même sens mais n'est pas significatif. Cependant, dans le cas des licenciés économiques, c'est au contraire l'effet significatif de l'accompagnement réalisé par Pôle emploi sur le montant des indemnités qui joue un rôle majeur. La réduction de l'ordre de 1840 euros d'indemnités versées au cours des 2 ans et 9 mois représente une baisse de 9%. Cela équivaut à environ 36 jours d'indemnités chômage perçues puisque les licenciés économiques de la cohorte ont reçu en moyenne de 1500 euros par mois lors des périodes où ils étaient indemnisés.

- Au total, en calculant une dépense agrégée par demandeur d'emploi à partir des données disponibles (coûts directs de l'accompagnement ainsi que les coûts de long terme liés au suivi, aux indemnités et au RSA), on constate que le recours aux opérateurs privés conduit à un surcroît de dépense de 7 à 10%. L'analyse coût-bénéfice va ainsi dans le même sens que les analyses d'impact existantes dans la littérature : elle montre que les programmes assurés par Pôle emploi sont plus avantageux qu'un accompagnement équivalent externalisé, et ce pour les deux types de publics considérés.

Par ailleurs, les enseignements de cette étude sont aussi d'ordre méthodologique. Il s'agit de montrer que pour évaluer le coût d'une politique publique, il ne suffit pas de prendre en compte le coût direct du programme, mais il faut aussi mesurer ses retombées sur le long terme. Dans le cas des accompagnements renforcés, le coût initial doit être mis en balance avec les transferts et coûts de suivi des demandeurs d'emploi sur la durée. Nous avons donc comparé le coût des accompagnements avec les gains en termes d'indemnités et de minima sociaux versés qui approche assez bien le point de vue des pouvoirs publics. Nous avons documenté finement le coût de prise en charge par Pôle emploi et des transferts pendant une période longue de 2 ans et 9 mois. Le recours au programme public plutôt qu'au programme privé permet une baisse de l'ordre de 24% des coûts liés au RSA dans le cas des programmes renforcés dédiés aux individus en

difficulté d'insertion, et de 9% des indemnités dans le cas des licenciés économiques. Ces ordres de grandeur des écarts sont très importants relativement aux coûts directs des programmes, ce qui souligne la nécessité de prendre en compte les effets de long terme dans l'évaluation coût-bénéfice d'un programme. Enfin, il faut souligner que nous disposons d'une grande richesse de données qui n'ont jamais été utilisées jusqu'à présent : nous mobilisons des informations sur les coûts d'accompagnement et les transferts occasionnés sur une longue période (2 ans et 9 mois) par le suivi de demandeurs d'emploi ayant participé à un accompagnement public ou privé.

Cependant, la grande absente de cette étude est l'information sur les salaires perçus par les demandeurs d'emploi dont nous étudions la trajectoire, ainsi que les cotisations sociales associées. Disposer de ces informations aurait nécessité un appariement avec les Déclarations Annuelles de Données Sociales (DADS). De tels appariements ne sont pas aujourd'hui aisés sauf dans des cas exceptionnels. Cela aurait permis d'inclure en plus des indemnités chômage les cotisations sociales qui en sont la contrepartie, pour dresser un bilan plus complet du point de vue de l'État et du régime d'Assurance chômage. La mobilisation des données sur les salaires aurait permis d'étayer le bilan du point de vue des demandeurs d'emploi. Cette étude présente donc des premiers résultats partiels mais ne permet pas de conclure quant au bilan coût-bénéfice global. Elle invite donc à poursuivre ce type de travaux en essayant d'y inclure davantage de données.

Enfin, il est important de souligner que cette étude a été menée avec le plus de précautions possibles compte tenu des conditions existantes. Nous exploitons les informations liées à la coexistence dans les mêmes régions des programmes publics et privés équivalents. Nous avons cependant constaté qu'il existait de fait des effets de sélection et avons donc utilisé des méthodes d'appariement pour y remédier. Mais la validité des résultats repose sur des hypothèses fortes et les résultats auraient été plus fiables s'ils avaient été obtenus dans le cadre d'une expérience contrôlée.

INTRODUCTION

Depuis les années 1990 en Europe, les services publics de l'emploi ont recours à des opérateurs privés pour assurer une partie des programmes d'accompagnement qui relèvent de leur compétence. En France, l'appel à la concurrence s'est progressivement étendu depuis la loi sur fin du monopole public sur l'accompagnement en 2005¹. L'accompagnement des chômeurs remplit un rôle social majeur et l'État français y consacre à peu près 2 milliards par an. Les effectifs affectés à l'accompagnement sont pourtant faibles comparativement à l'Allemagne et au Royaume-Uni, la France ayant recours à la sous-traitance. Le budget alloué aux prestations sous-traitées a connu une nette augmentation jusqu'en 2010 (349,04 millions d'euros pour 481 200 demandeurs d'emploi en 2009 et 532,55 millions d'euros pour 703 016 en 2010²). Pour la période 2009-2011, Pôle emploi a choisi d'externaliser une partie des accompagnements renforcés. Ces programmes ont la particularité d'être plus intensifs, fortement personnalisés et sont dédiés à des publics présentant des difficultés d'insertion professionnelle plus importantes. De nombreux opérateurs partout en France ont été choisis suite à un appel d'offre pour assurer une partie de ces accompagnements sur la période, tandis que Pôle emploi maintenait ses propres programmes³. Il est donc crucial de se demander si le recours à des opérateurs privés pour ce type de programme permet d'optimiser la dépense publique allouée à l'accompagnement des chômeurs.

Le recours au secteur privé pour réaliser l'accompagnement renforcé qui constitue le cœur de métier de l'agence publique s'appuie principalement sur l'idée que les accompagnements seraient plus efficaces si ce secteur était ouvert à la concurrence. Il s'inscrit dans une tendance plus globale à la sous-traitance de services publics (Finn (2011)). La mise en concurrence permettrait une amélioration de la qualité du service car elle donnerait une incitation plus forte à la performance qui serait la condition pour remporter le marché. A cet égard, certains soutiennent que le secteur privé serait plus apte à innover car composé de petites structures confrontées à des rigidités administratives moindres. D'autre part, les conseillers du privé pourraient fournir plus d'effort car ils seraient directement intéressés par la structure des contrats à la réussite de leur accompagnement. Cependant la théorie des coûts de transaction (cf. Boardman/Hewitt (2004) ; Williamson (1985)) met l'accent sur les coûts engendrés par l'externalisation. Dans le cas spécifique de l'activité d'accompagnement, il est difficile de définir un contrat efficace en raison de l'incertitude tant vis-à-vis des perspectives sur le marché du travail que des caractéristiques des chercheurs d'emploi eux-mêmes. Créer des contrats avec les bonnes incitations est donc difficile, et une mauvaise structure de contrat peut conduire à une hausse importante des coûts mais aussi à une baisse de la qualité des services au détriment des usagers (Bruttel (2005)). Des incitations mal conçues peuvent conduire à des situations où les opérateurs privés ont intérêt à concentrer leurs efforts sur les demandeurs d'emploi qui ont a priori plus de chances de trouver un emploi, et négliger le reste des demandeurs d'emploi qui leur sont envoyés, en les décourageant ou en leur consacrant un niveau minimal d'effort⁴. Ces risques sont particulièrement prégnants pour ce type de service public destiné à s'adresser aux populations les plus défavorisées sur le marché du travail et pour lesquelles le taux de non-recours est important. De plus, l'existence de coûts fixes à l'entrée dans l'activité d'accompagnement plaide plutôt en faveur d'une structure concentrée. En effet, cette activité suppose notamment une connaissance fine du marché du travail local, des contacts auprès des entreprises, l'usage de logiciels spécifiques. Enfin, l'externalisation est vue comme un moyen de faire

¹ Loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005, dite « loi Borloo ».

² Il a baissé en 2012 : il y a eu 318 791 prestations de placement privés, pour un coût de 227 millions d'euros (Rapport de l'IGF - janvier (2011)).

³ Rapport Fontaine, Malherbet.

⁴ La littérature a mis en évidence un phénomène de « cream-skimming » quand les opérateurs privés sélectionnent les meilleurs demandeurs d'emploi pour participer au programme afin de maximiser les chances de percevoir la partie variable du paiement, et un phénomène de « parking » quand les opérateurs privés laissent tout le monde participer au programme sans sélection mais ne fournissent aucun effort dans l'accompagnement des profils les plus difficiles afin de percevoir la partie fixe du paiement. Les incitations à adopter l'une ou l'autre de ces pratiques peuvent exister selon le montant relatif de la part fixe et de la part variable du paiement.

face aux variations conjoncturelles des besoins en accompagnement liés aux fluctuations du marché du travail. En situation de crise économique, le recours ponctuel à des prestataires externalisés permettrait de faire face à un afflux momentané de chômeurs sans recruter durablement des conseillers en interne. Si l'efficacité de l'accompagnement des demandeurs d'emploi suppose une implantation durable dans ce secteur, ce modèle peut cependant être remis en cause.

Au bout du compte on peut se poser la question de l'efficacité de l'accompagnement des demandeurs d'emploi suivant qu'il est assuré par le secteur public ou le secteur privé. Le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi est-il plus rapide lorsque les demandeurs d'emploi sont accompagnés par le secteur privé ? Est-il de meilleure qualité ? Les coûts d'accompagnement associés sont-ils plus élevés ? Les indemnités versées au titre de l'assurance chômage et des minima sociaux sont-elles différentes ? Finalement qu'en est-il de l'analyse coût-bénéfice ?

La littérature empirique sur l'évaluation de l'externalisation de l'accompagnement des chômeurs, bien qu'encore limitée sur le sujet, offre des résultats contrastés. Dans le cas de l'Australie et de la Grande-Bretagne, les études tendent à trouver des résultats plutôt positifs. Cependant dans ces pays, les opérateurs privés assurent l'ensemble des prestations d'accompagnement pour le compte du service public de l'emploi (cas de l'Australie) ou pour des publics cibles particuliers et/ou dans des zones géographiques spécifiques (Grande-Bretagne), ceci rendant difficile l'évaluation. A l'inverse, en Suède et en Allemagne (Winterhager (2006)) et en France, les résultats indiquent plutôt que les opérateurs conduisent à une moindre efficacité. Une étude récente à partir de données flamandes (Cockx, (à venir)) identifie l'effet de programmes assurés par différents opérateurs (publics, privés à but lucratif, privés à but non-lucratif) grâce à un modèle des transitions dans la trajectoire d'un demandeur d'emploi jusqu'à son entrée dans un programme. Comparativement aux programmes publics, les programmes privés à but lucratif semblent accélérer le retour à l'emploi et retarder la transition suivante vers le chômage. Par ailleurs, depuis quelques années, des évaluations randomisées ont permis d'apporter des résultats plus fiables, mais toujours aussi contrastés. Benmaker et al. (2013) conclut à partir de données suédoises qu'être suivi par un opérateur privé plutôt que par un opérateur public ne change pas la probabilité de trouver un emploi ni le salaire espéré en moyenne dans les 12 mois qui suivent l'affectation au programme, mais que c'est positif pour certaines sous-populations (les individus plus aisés) et négatif pour d'autres (les individus plus pauvres). En Allemagne, Krug et Stephan (2013) trouvent que les accompagnements publics sont plus efficaces à court terme pour diminuer le nombre de jours d'inscription au chômage mais que cet effet s'estompe à long terme. En France, en 2007-2008 une étude randomisée de vaste ampleur a permis de comparer deux programmes d'accompagnement renforcé de 6 mois destinés à un public très éloigné de l'emploi, dont l'un était assuré par les opérateurs privés et l'autre directement par Pôle emploi (à l'époque il s'agissait de l'ANPE) (Behaghel et al. (2014)). Cette évaluation montre que l'impact sur le taux de retour à l'emploi à six mois du programme public est deux fois supérieur à celui obtenu par le programme privé. Elle montre aussi que le programme public réduit la durée d'inscription à Pôle emploi alors que l'effet de l'accompagnement privé est non significatif. Mais l'efficacité n'est pas mesurée précisément faute de données détaillées sur les coûts. Une évaluation plus récente en 2009-2011 reposant sur des méthodes d'appariement (Dares, Pôle emploi (2013)) a mis en évidence un meilleur taux de retour à l'emploi à la suite de programmes assurés par Pôle emploi, s'accroissant au cours du temps pour TRA-CVE⁵, et diminuant pour les licenciés économiques. Cette étude retrouve ainsi des résultats proches de l'évaluation randomisée mais ne comporte aucune analyse en termes de coûts.

⁵ Pour la description du programme TRA/CVE, voir la partie suivante.

Au Danemark, une évaluation randomisée en cours (Rehwald et al.) doit permettre d'identifier rigoureusement les différences en termes de coûts et d'efficacité entre des services (accompagnement, formation et placement) assurés par un opérateur public ou privé pour des jeunes diplômés de master. Ils ne semblent pas trouver de différence significative.

Nous proposons ici d'évaluer le coût de l'externalisation de l'accompagnement renforcé dans le cas de la France. La coexistence dans les mêmes régions de programmes publics et privés a priori adressés au même type de public nous permet de faire la comparaison, en utilisant des méthodes dites d'appariement pour corriger des écarts qui existent dans les caractéristiques observables des personnes orientées vers les programmes considérés. Nous disposons d'une grande richesse de données qui n'ont jamais été utilisées pour la question: nous mobilisons des données sur les coûts d'accompagnement et les transferts occasionnés sur une très longue période (2 ans et 9 mois) par le suivi de demandeurs d'emploi ayant participé à un accompagnement public ou privé. Nous sommes en mesure de comparer sur une période longue les coûts d'accompagnement des demandeurs d'emploi ainsi que les indemnités et les minima sociaux suivant que les personnes sont accompagnées par le secteur privé et le secteur public. Nous sommes ainsi en mesure de procéder à une analyse coûts- bénéfiques partielle. Il nous est en effet possible de comparer le coût des accompagnements avec les gains en termes d'indemnités et de minima sociaux versées qui approche assez bien le point de vue des pouvoirs publics.

La grande absente de cette étude est l'information sur les salaires perçus par les demandeurs d'emploi dont nous étudions la trajectoire. Cette information nous aurait permis d'aborder le point de vue du demandeur d'emploi et de comparer la somme actualisée des revenus, incluant les salaires, les indemnités et les minima sociaux suivant que les demandeurs d'emploi ont été accompagnés par le secteur privé ou le secteur public. Disposer des informations sur les salaires aurait nécessité un appariement avec les Déclarations Annuelles de Données Sociales (DADS). De tels appariements ne sont aujourd'hui pas possible en France sauf dans des cas exceptionnels. Nous présentons dans le détail les données qu'il aurait fallu mobiliser, la méthodologie que l'on aurait pu employer si nous y avons eu accès, ainsi que ce qu'il aurait été possible d'en apprendre.

Les résultats auxquels nous parvenons montrent que les coûts d'accompagnement sont largement supérieurs lorsque l'accompagnement est assuré par le secteur privé ; ils montrent aussi que les transferts effectués au titre de l'assurance chômage ou des minima sociaux sont aussi plus élevés. Au total le coût total de la prise en charge d'un demandeur d'emploi, cumulant le coût de l'accompagnement et les transferts effectués est de l'ordre de 10% plus élevé. Redisons encore que pour être complète, une telle analyse aurait nécessité d'être enrichie par le bilan du point de vue des demandeurs d'emploi.

Nous présentons dans un premier temps les programmes d'accompagnement renforcés qui ont fait l'objet d'une sous-traitance et leurs participants. Nous présentons ensuite dans le détail les données que nous avons pu mobiliser pour cette étude coût-bénéfice. Dans une troisième partie, nous traitons des méthodes d'identification mises en œuvre pour corriger le biais de sélection, et enfin dans une quatrième partie, nous commentons les résultats obtenus.

1. LES PROGRAMMES D'ACCOMPAGNEMENT RENFORCÉ OUVERTS AUX OPÉRATEURS PRIVÉS

Le recours aux opérateurs privés pour l'accompagnement renforcé des chômeurs éloignés de l'emploi s'est progressivement étendu depuis 2005 : en 2005, les opérateurs privés se voyaient pour la première fois confier des demandeurs d'emploi indemnisés pour un accompagnement renforcé à titre expérimental.

Cette externalisation concernait alors 9 700 demandeurs d'emploi. En 2007 et 2008, leur nombre est porté à 41 000 par an. Le recours à la sous-traitance a été utilisé comme un moyen d'augmenter les effectifs de demandeurs d'emploi suivis dans le cadre d'accompagnements renforcés sans augmenter les effectifs des conseillers de Pôle emploi. La priorité a été donnée à l'accompagnement renforcé puisque l'efficacité accrue de ce type d'accompagnement avait été démontrée par de nombreuses études empiriques. Cela devait ainsi permettre de réduire les coûts que le service public pour l'emploi assumait pour la prise en charge des publics les plus en difficulté dans le cadre de politiques dites « passives », c'est-à-dire les transferts relevant d'une logique d'assurance ou d'assistance. La condition d'indemnisation s'explique par la volonté d'agir rapidement sur l'insertion de personnes dont la période de recherche d'emploi est associée à des transferts dans le cadre de l'assurance chômage.

En 2009, le programme « Trajectoire emploi » (TRA) a été déployé pour un public en difficulté d'insertion durable (en chômage de longue durée, multipliant les emplois précaires, ou entrant sur le marché du travail avec un positionnement difficile). Le public concerné est élargi grâce à la suspension de la condition d'indemnisation. Les opérateurs privés assurent alors une grande part de ce type d'accompagnement renforcé, tandis que le

programme équivalent de Pôle emploi « Cap vers l'entreprise » (CVE) n'est mis en place que dans 8 régions en France sur des effectifs réduits. Le contenu du programme « Trajectoire emploi » a été défini sur le modèle de l'accompagnement renforcé CVE de Pôle emploi par un cahier des charges très précis. L'intensité du programme est garantie par la fréquence des entretiens avec le demandeur d'emploi et la taille limitée du portefeuille du conseiller (50 demandeurs d'emploi par conseiller au maximum). Il comprend 3 phases : choix d'une cible professionnelle, élaboration d'une stratégie de recherche d'emploi, accompagnement intensif à la recherche d'emploi. Le programme « Trajectoire emploi » dure 6 mois au maximum, de même que le programme CVE. Il est à noter que ce dernier peut cependant être prolongé de 3 mois dans des cas exceptionnels.

Le recours aux opérateurs privés pour l'accompagnement renforcé des licenciés économiques a été mis en place plus tardivement, à partir de 2009. Il concerne les licenciés économiques des entreprises ayant signé une « convention de reclassement personnalisé » (CRP) ou un « contrat de transition professionnelle » (CTP)⁷.

Ces conventions engagent l'État, l'employeur, l'Assurance chômage et le salarié (sous la forme d'un renoncement à un préavis) à financer un accompagnement spécifique comprenant un programme de reclassement. Elles donnent lieu également au versement d'une allocation spécifique de reclassement pour les salariés qui avaient travaillé plus de 2 ans dans l'entreprise (à hauteur de 80% du salaire brut). Un accompagnement sur le modèle de celui qu'assure Pôle emploi mais sous-traité à des opérateurs privés, dit « Licenciés économiques » (LEC), a été conçu pour décharger

⁷ Ces conventions sont obligatoires pour les entreprises de moins de 1000 salariés et celles en dépôt de bilan

Pôle emploi de la prise en charge d'une partie des licenciés économiques relevant des conventions CRP ou CTP⁸. D'une durée de 12 mois maximum et comportant un suivi dans l'emploi de 3 mois, il présente des modalités d'accompagnement similaires à l'accompagnement renforcé à destination des licenciés économiques réalisé directement par Pôle emploi (qu'on désignera ici par le sigle CRP-CTP).

Les sous-traitants ont été désignés pour 2 ans⁹. Des nouveaux acteurs sur tout le territoire ont été retenus dans le cadre de ce marché lancé par Pôle emploi. Le contrat comportait une partie fixe qui correspondait à 50% du paiement potentiel total, et une partie variable correspondant aux 50% restants. La partie fixe était conditionnée à la réalisation des premières étapes du programme, et la partie variable dépendait des résultats obtenus : 25% étaient versés s'il y avait reprise d'activité et les 25% restants si l'activité se maintenait pendant les 6 mois suivants. Un cahier des charges très précis encadrait les durées

des différentes phases de l'accompagnement, la fréquence hebdomadaire minimale des entretiens, la taille des portefeuilles des conseillers, les qualifications des conseillers, l'implantation des locaux. L'objectif était de diversifier les acteurs tout en harmonisant le contenu de suivi. Le secteur privé était donc censé avant tout produire un service aligné sur les normes définies par l'État et les partenaires sociaux et non pas rechercher des méthodes innovantes. Ni le niveau de détail du cahier des charges, ni la durée très courte du marché n'étaient de nature à favoriser des pratiques innovantes.

L'enquête réalisée par la Dares et Pôle emploi (2013)¹⁰ a cependant montré que les opérateurs privés réalisaient davantage d'entretiens individuels et collectifs, proposaient plus fréquemment des formations tandis que l'accompagnement réalisé par Pôle emploi reposait davantage sur des mises en relation avec les employeurs.

⁸ Ces sous-traitants ont été désignés pour 2 ans avec la possibilité de prolonger d'un an

⁹ Ces sous-traitants ont été désignés pour 2 ans avec la possibilité de prolonger d'un an

¹⁰ « L'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi : Evaluation du recours aux opérateurs privés par Pôle emploi de 2009 à 2011 » Dares – Pôle emploi Les Cahiers, Etudes, Janvier 2013 – N°15.

2. LES PUBLICS SUIVIS PAR LES OPÉRATEURS PRIVÉS SONT-ILS SPÉCIFIQUES ?

L'affectation d'un demandeur d'emploi à un programme public ou à un programme privé n'était pas censée être basée sur des critères particuliers. Cependant, dans la pratique, les demandeurs d'emploi présentent en moyenne des différences significatives dans leurs caractéristiques observables selon qu'ils ont suivi un accompagnement externalisé ou assuré par Pôle emploi. Ces différences observées résultent d'une triple sélection par les conseillers référents qui orientaient les demandeurs d'emploi vers un programme public ou un programme privé, par les prestataires qui pouvaient inciter ou non les demandeurs d'emploi à suivre leur programme au moment de l'entrée dans la prestation et par les demandeurs d'emploi eux-mêmes qui choisissaient ou non de participer. En effet, les conseillers référents ont pu avoir des stratégies d'orientation, surtout relevées dans le cas de TRA/CVE. Par ailleurs, les prestataires peuvent avoir intérêt à refuser ou décourager les demandeurs d'emploi qui pourraient présenter les plus grandes difficultés. Cela peut aussi accentuer la tendance au non-recours de certains publics (Behaghel et al. 2014 avaient ainsi souligné qu'en 2007-2008 le taux de participation était supérieur dans les programmes assurés par les opérateurs privés).

LES PUBLICS SUIVANT LES PROGRAMMES DESTINÉS AUX CHÔMEURS EN DIFFICULTÉ D'INSERTION (TRA/CVE)

Contrairement aux prestations confiées par l'Unédic à des opérateurs privés en 2007-2008, aucune condition d'indemnisation n'était requise. Au niveau national, il était prévu que les demandeurs d'emploi éligibles soient repérés au cours de leur premier entretien d'inscription à Pôle emploi ou de leurs entretiens mensuels et envoyés indifféremment vers l'un ou l'autre des programmes. Comme l'ont

montré les monographies, des critères spécifiques d'orientation ont néanmoins été mobilisés localement. Certaines régions ont ainsi fixé quelques critères allant dans le sens d'un envoi des chômeurs les plus en difficultés vers TRA, telle qu'une durée d'inscription au chômage supérieure à 9 mois. Cela peut expliquer pourquoi on observe des différences importantes entre les deux groupes de participants.

Le tableau 1 détaille les caractéristiques des publics entrant dans programmes TRA et CVE. Les programmes devaient s'adresser à des chômeurs en difficulté par leur absence de connaissance du marché du travail ou leur positionnement difficile. En effet, on constate que de nombreux participants sont des chômeurs de longue durée. Mais les participants au programme privé semblent particulièrement concernés : la durée entre leur inscription et le début du programme est en moyenne supérieure à un an pour les participants à TRA et d'environ 10 mois pour les participants à CVE. A cela, il faut ajouter la durée des épisodes de chômage antérieurs puisque 40% (pour TRA) à 45% pour (CVE) d'entre eux seulement étaient des primo-inscrits à Pôle emploi. Parmi les individus ayant déjà eu des inscriptions antérieures, la durée d'inscription lors des épisodes précédents était supérieure à 2 ans pour les participants à TRA et légèrement inférieure pour les participants à CVE. Comme le laisse penser l'antériorité au chômage, on constate que le public ayant participé au programme privé présente des caractéristiques a priori plus défavorables à l'insertion sur le marché du travail : plus fréquemment résidant en ZUS, un peu moins en Île-de-France, avec un niveau d'éducation moins élevé, moins mobiles, moins expérimentés dans le secteur dans lequel ils cherchent un emploi et pourtant plus âgés. Ils semblent moins qualifiés

¹¹ Comme mentionné plus haut, les accompagnements confiés au secteur privé en 2007-2008 n'était ouverts qu'aux demandeurs d'emploi entrant en chômage et ayant cumulé des droits à l'assurance chômage suffisamment importants

¹² Cela peut en partie être dû au fait qu'ils ont plus d'épisode d'inscription à Pôle emploi car on n'exploite dans les tableaux uniquement les données sur les événements qui ont lieu au cours d'une inscription à Pôle emploi.

en moyenne, ce que confirme le niveau inférieur de leur salaire recherché. En outre, ils ont plus souvent connu des événements tels que la perception d'une « allocation parent isolé », du revenu minimum, ou d'une « allocation adulte handicapé », ce qui laisse

supposer une fragilité sociale importante. On note enfin que la durée entre l'inscription au chômage et l'entrée dans le programme est de l'ordre de 420 jours pour le programme privé et de 300 jours pour le programme public.

TABLEAU 1

COMPARAISON DES PARTICIPANTS À CVE ET TRA

	Privé	Public	écart	Echantillon
Caractéristiques démographiques				
Femme	43.6	48.5	***	22440
Célibataire	48.0	47.7		22440
Pas d'enfant	59.0	58.5		22440
Nombre d'enfants	0.8	0.8		22440
Age	37.6	36.4	***	22440
Français	81.8	85.1	***	22440
Résidents en Zus	12.5	10.5	***	22440
Résidents en Île-de-France	32.9	37.3	***	22440
Niveau d'éducation				
Pas de diplôme	5.7	2.9	***	22440
Collège	17.6	11.1	***	22440
BEP CAP	32.6	28.9	***	22440
> ou = BAC	23.9	35.8	***	22440
Qualification				
Manœuvre	2.9	1.0	***	22440
Ouvrier spécialisé	7.5	4.5	***	22440
Ouvrier qualifié	14.3	10.8	***	22440
Employé non qualifié	18.1	13.1	***	22440
Employé qualifié	40.7	46.3	***	22440
Secteur de métier recherché				
Commerce	15.7	18.0	***	22440
Entreprise	15.4	21.5	***	22440
Service à la personne	15.7	11.7	***	22440
Expérience dans le secteur	5.8	6.4	***	22440
Salaire visé				
Salaire horaire	9.0	9.2	***	9339
Salaire mensuel	1744.0	1782.4	***	11039
Salaire annuel	38385.1	36842.3		906

Transport maximal accepté Transport maximal accepté				
Temps en minute	24.5	24.8		9822
Distance en km	30.4	37.0	***	10827
Catégorie de l'épisode d'inscription à Pôle emploi				
Motif : licenciement	27.2	28.2		22440
Motif : premier travail	4.9	5.4		22440
Catégorie A	92.9	89.1	***	22440
Cherche un temps complet	97.4	94.3	***	22440
Durée entre l'inscription et le programme	420.0	298.5	***	22440
Primo inscrit	40.3	45.5	***	22440
Nb inscriptions au total	0.3	0.3		22440
Durée des inscriptions antérieures en j	430.6	355.0	***	22440
Occurrences au cours des dernières inscriptions				
Congé maladie	6.3	6.1		22440
Allocation Parent isolé	0.7	0.4		22440
RMI/RSA	24.1	14.5	***	22440
Allocation adulte handicapé	3.9	2.5	***	22440
Emploi aidé	5.1	5.3		22440
Licenciement	21.5	21.9		22439
Démision	6.1	5.5		22440

*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$: quand le résultat est associé de *** (resp. ** et *), on peut considérer que l'écart entre les moyennes des populations est non nul avec une probabilité de 99% (resp. 95% et 90%). Quand il n'y a pas d'étoile, on ne peut pas être sûr que l'écart est non nul, donc on ne peut pas interpréter la différence.

Notes :

- Les demandeurs d'emploi ont le choix de répondre en heure, mois ou en année à la question sur le salaire attendu.
- Les variables concernant les occurrences au cours des dernières inscriptions sont des indicatrices de l'occurrence au moins une fois d'un des événements au cours de l'inscription contemporaine à l'accompagnement renforcé ou des inscriptions antérieures éventuelles.

Échantillon : La cohorte d'étude est constituée de tous les individus ayant commencé un des 2 programmes entre janvier et mars 2010 dans une région où le programme public et privé étaient mis en place simultanément.

Source : Fichier historique de Pôle emploi.

Lecture : En moyenne, 43,6% des participants à TRA que nous observons dans la cohorte d'étude sont des femmes, contre 48,6% des participants à CVE. Cette différence est significative.

LES PUBLICS SUIVANT LES PROGRAMMES DESTINÉS AUX LICENCIÉS ÉCONOMIQUES (CRP-CTP/LEC)

Le tableau 2 présente les caractéristiques des publics ayant bénéficié des programmes CRP-CTP et LEC. On constate que la population des licenciés économiques est statistiquement différente de celle des demandeurs d'emploi en difficulté d'insertion : l'âge moyen est autour de 40 ans, l'expérience professionnelle supérieure à 10 ans, avec un niveau de qualification supérieur (plus de la majorité d'entre eux sont des ouvriers ou employés qualifiés), et un

niveau d'éducation plus élevé (autour de 40% ont un niveau BEP CAP, et plus d'un quart a plus que le BAC). Ils ont connu moins d'épisodes de chômage antérieurement et semblent avoir été moins fréquemment exposés à la précarité (ils sont très peu nombreux à avoir perçu un RMI/RSA au cours d'une inscription antérieure notamment). Ce public était très majoritairement disponible immédiatement pour travailler à temps complet, et avait des exigences salariales plus élevées, en général corrélées avec les anciens salaires perçus. On observe de nombreuses différences entre les participants à CRP-CTP et à LEC. Cependant, elles

sont beaucoup moins prononcées que dans le cas des chômeurs en difficulté d'insertion. On relève que l'accompagnement public voit s'inscrire plus d'ouvriers et moins d'employés que l'accompagnement privé. Cela semble cohérent avec le fait que les salaires demandés par les participants à CRP-CTP soient inférieurs. La durée de prise en charge par Pôle emploi semble légèrement plus longue. Les participants à CRP-CTP étaient plus souvent des primo-inscrits (64,5% contre 60% à LEC).

Ces différences éparses observées sont cohérentes avec l'étude de la Dares et Pôle emploi (2013) qui avait montré que l'assignation par les conseillers dépendait presque exclusivement de la gestion des flux. Si quelques critères spécifiques ont pu être mobilisés à la marge localement selon l'enquête, ils n'ont pas été respectés de façon systématique sur l'ensemble du territoire. La prise en charge a été en

général assurée par Pôle emploi lorsqu'un adhérent faisait part d'un projet de formation, ou venait de bénéficier d'un accompagnement spécifique dans le cadre des plans de sauvegarde de l'emploi, ou encore signalait, au moment de son premier entretien, une prochaine reprise d'emploi. De plus, les conseillers ont mobilisé d'autres critères liés soit à une logique géographique en tenant compte de l'éloignement des demandeurs d'emploi des lieux d'implantation des opérateurs privés, soit à une logique d'expertise en attribuant au demandeur d'emploi un opérateur privé spécialisé dans un suivi qui lui correspondait. Il a pu y avoir un regroupement de tous les licenciés économiques d'une entreprise dans le même accompagnement pour des questions de lisibilité (par exemple parce qu'il s'agit d'un plan social médiatisé) qui ont pu engendrer un déséquilibre entre les échantillons localement.

TABLEAU 2

COMPARAISON DES PARTICIPANTS À CRP-CTP ET LEC

	Privé	Public	écart	Echantillon
Caractéristiques démographiques				
Femme	41.7	40.1	***	31220
Célibataire	32.6	30.7	***	31220
Pas d'enfant	51.1	50.6		31220
Nombre d'enfants	0.9	0.9	*	31220
Age	40.6	40.6		31220
Français	93.0	95.5	***	31220
Résidents en Zus	5.6	3.6	***	31220
Résidents en Île-de-France	21.0	13.1	***	31220
Niveau d'éducation				
Pas de diplôme	3.8	3.4	*	31220
Collège	10.5	9.8	**	31220
BEP CAP	38.9	42.1	***	31220
> ou = BAC	27.4	26.0	***	31220
Qualification				
Manœuvre	1.8	2.0		31220
Ouvrier spécialisé	4.9	6.2	***	31220
Ouvrier qualifié	20.0	22.8	***	31220
Employé non qualifié	8.0	8.2		31220
Employé qualifié	38.6	34.4	***	31220

¹³ « L'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi : Evaluation du recours aux opérateurs privés par Pôle emploi de 2009 à 2011 » Dares – Pôle emploi Les Cahiers, Etudes, Janvier 2013 – N°15.

Secteur de métier recherché				
Commerce	14.9	13.6	***	31220
Entreprise	19.6	16.9	***	31220
Service à la personne	6.0	6.3		31220
Expérience dans le secteur	11.5	11.3	*	31220
Salaire visé				
Salaire horaire	10.4	9.9	**	5250
Salaire mensuel	2055.4	2028.1	***	23190
Salaire annuel	49400.7	48452.5		1439
Transport maximal accepté				
Temps en minute	28.0	27.4		7003
Distance en km	33.2	35.6	***	21698
Catégorie de l'épisode d'inscription à Pôle emploi				
Motif : licenciement	9.7	11.6	***	31220
Motif : premier travail	86.4	84.7	***	31220
Catégorie A	3.1	2.8	*	31220
Cherche un temps complet	98.7	98.7		31220
Durée entre l'inscription et le programme	60.3	87.7	***	31220
Primo inscrit	60.2	64.5	***	31220
Nb inscriptions au total	0.2	0.2	***	31220
Durée des inscriptions antérieures en j	224.3	189.0	***	31220
Occurrences au cours des dernières inscriptions				
Congé maladie	2.1	2.1		31220
Allocation Parent isolé	0.1	0.1		31220
RMI/RSA	4.7	3.2	***	31220
Allocation adulte handicapé	2.4	2.2		31220
Emploi aidé	5.2	4.3	***	31220
Licenciement	18.4	15.0	***	31220
Démission	4.3	3.9		31220

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1 : quand le résultat est associé de *** (resp. ** et *), on peut considérer que l'écart entre les moyennes des populations est non nul avec une probabilité de 99%, (resp. 95% et 90%). Quand il n'y a pas d'étoile, on ne peut pas être sûr que l'écart est non nul, donc on ne peut pas interpréter la différence.

Notes :

- Les demandeurs d'emploi ont le choix de répondre en heure, mois ou en année à la question sur le salaire attendu.
 - Les variables concernant les occurrences au cours des dernières inscriptions sont des indicatrices de l'occurrence au moins une fois d'un des événements au cours de l'inscription contemporaine à l'accompagnement renforcé ou des inscriptions antérieures éventuelles.
- Échantillon : La cohorte d'étude est constituée de tous les individus ayant commencé un des 2 programmes entre janvier et mars 2010 dans une région où le programme public et privé étaient mis en place simultanément.

Source : Fichier historique de Pôle emploi.

Lecture : En moyenne, 41,7% des participants à TRA que nous observons dans la cohorte d'étude sont des femmes, contre 40,1% des participants à CVE. Cette différence est significative.

¹⁴ Il existe par exemple des opérateurs spécialisés dans la création d'entreprise, dans l'accompagnement des cadres ou de domaines professionnels spécifiques.

3. ÉVALUATION CÔUT-BÉNÉFICE

L'OBJECTIF : À QUELLE QUESTION RÉPOND UNE ANALYSE CÔUT-BÉNÉFICE ?

L'objectif dans cette étude est de savoir s'il est efficient d'avoir recours aux opérateurs privés pour assurer des accompagnements renforcés. L'analyse coûts- bénéfiques s'effectue ainsi par rapport à une situation de référence supposée économiquement viable, qui correspond ici à la situation où les programmes d'accompagnement renforcés sont assurés par Pôle emploi. Elle consiste alors à évaluer l'impact du programme sur les gains par rapport à la situation de référence et à le comparer à l'impact sur les coûts par rapport à cette situation de référence. Le bilan coûts-bénéfices peut être effectué du point de vue de la société, du décideur public, ou bien des usagers d'une politique. Il est ainsi possible de savoir si l'intervention est utile du point de vue de la collectivité dans son ensemble, si elle améliore ou dégrade les comptes publics et si elle constitue une amélioration du point de vue des bénéficiaires. Des analyses ont déjà essayé de comparer l'efficacité de l'accompagnement renforcé quand il est assuré par des opérateurs privés ou quand il est assuré par Pôle emploi. Mais l'approche coût-bénéfice ne recoupe pas nécessairement le bilan en termes d'efficacité (voir Dhaliwal, Duflo, 2011).

Le bilan coûts-bénéfices, quel que soit le point de vue, nécessite de prendre en compte des coûts et des gains monétaires associés aux changements de long terme dans la trajectoire des bénéficiaires liés à la mise en place d'un programme, et pas seulement aux coûts et gains directs du programme. Pour les programmes d'accompagnement, on doit considérer les variations liées à l'accès à l'emploi dans les revenus du travail, les minima sociaux, les indemnités des demandeurs d'emploi. On doit aussi considérer la réduction du besoin d'aide dans la recherche d'emploi dans le temps. C'est pour cela qu'il faut pouvoir clairement identifier l'effet du programme sur les trajectoires des demandeurs d'emploi, dans l'idéal par une expérience contrôlée, sinon en mettant en œuvre des méthodes pour corriger le biais de sélection comme nous le faisons ici.

Cependant, il est à noter que les résultats que l'on obtient par une évaluation locale négligent les effets potentiels d'équilibre général. Il est ainsi difficile de conclure à partir des résultats obtenus sur un échantillon d'individus exposés à une nouvelle politique quels seraient les effets si la politique était généralisée sur toute la population de façon durable.

Premièrement, une évaluation locale ne permet pas de prendre en compte les éventuels effets d'évictions. Si les chômeurs bénéficiaires du programme retrouvent plus vite un emploi mais que cela se fait au détriment d'autres demandeurs d'emploi, les gains mesurés ne correspondent pas à la réalité. Ici cela conduit à supposer que les effets d'éviction entre les bénéficiaires des programmes publics et des programmes privés sont négligeables. On pourrait surestimer l'effet si les participants du programme public prenaient des emplois au détriment de ceux du programme privé. On sous-estimerait l'effet dans le cas contraire. Il faut également supposer que les participants aux programmes renforcés, qu'il soit public ou privé, ne trouvent pas plus vite un emploi au détriment des chômeurs qui ne sont pas dans ces programmes. Auquel cas en équilibre général, l'effet sur la durée de chômage de l'ensemble des chômeurs, et donc les coûts et les bénéfices pourrait être nul (Crépon, Duflo, et al. (2013)).

Deuxièmement, cette étude survient alors que les opérateurs privés réalisent pour la première fois un accompagnement des licenciés économiques, et restent relativement « nouveaux » dans l'activité d'accompagnement des chômeurs en difficulté. L'arrivée sur le marché de nouveaux acteurs peut provoquer des effets spécifiques à court terme, liés au processus d'apprentissage des opérateurs privés, et au phénomène de réputation auprès des demandeurs d'emploi par exemple. Si l'on veut pouvoir généraliser les résultats de cette étude à une situation où les opérateurs privés seraient implantés depuis longtemps dans cette activité, il faut supposer que les phénomènes transitoires sont négligeables.

Troisièmement, nous devons supposer que la population des demandeurs d'emploi n'est pas affectée par l'arrivée d'opérateurs privés. Cela revient à supposer qu'il n'y a pas de nouvelles inscriptions à Pôle emploi liées à l'efficacité des accompagnements. Si cette hypothèse est assez restrictive dans le cas de la mise en place d'une prime au retour à l'emploi, elle paraît assez crédible dans le cas d'un nouveau pourvoyeur d'accompagnement renforcé.

Enfin, il faut noter que cette approche néglige les aspects de bien-être qui ne se traduisent pas directement par une valorisation monétaire. Nous n'incluons pas de valorisation du bien-être, telle que la valorisation du temps de loisir pour les individus, ou des apports des accompagnements en termes de bien-être indépendamment même de l'emploi retrouvé. Un tel exercice reposerait sur des hypothèses extrêmement fortes qui rendraient les résultats fortement discutables.

LA MÉTHODOLOGIE : QUELS COÛTS ET QUELS BÉNÉFICES ?

Nous reprenons dans cette étude la méthode mise en œuvre par B. Meyer pour synthétiser les résultats obtenus par quatre évaluations de prime pour le retour à l'emploi aux États-Unis (Meyer (1995)). Le cas considéré par Meyer était celui d'une prime pour le retour à l'emploi. Le bilan coût-bénéfice d'une prime de retour à l'emploi comprend des coûts ponctuels tels que le coût de la prime elle-même ainsi que le coût administratif lié au versement de la prime et des éléments de long

terme liés à des changements dans trajectoires des bénéficiaires. Ainsi, la prime de retour à l'emploi affecte la durée d'indemnisation des individus ainsi que le montant des revenus de travail perçus dans la période qui suit la mise en place de cette politique. Pour inclure ces éléments dans le bilan coût-bénéfice de la prime, il faut mesurer son impact sur les indemnités chômage perçues par les demandeurs d'emploi ainsi que sur les revenus du travail obtenus. Meyer (1995) rassemble des données sur ces différentes sources de revenus pour tous les demandeurs d'emploi pendant une durée identique à partir de la mise en place de la prime indépendamment de la durée de l'épisode de chômage en cours. Il est important d'adopter une optique de long terme et de considérer les flux financiers impliqués sur une longue période. La prime peut en effet favoriser une reprise d'emploi à court terme, sans permettre un retour durable à l'emploi.

De la même façon, dans le cas de l'évaluation comparative de deux types d'accompagnement renforcés, il faut inclure les coûts directs des accompagnements, les coûts administratifs liés à la contractualisation avec des prestataires privés (ici, nous l'incluons dans le coût du programme privé), les coûts de l'accueil des demandeurs d'emploi sur le long terme, les transferts versés aux demandeurs d'emploi, leurs revenus du travail et les cotisations sociales et les impôts reversés.

TABLEAU 3

BILAN D'UN ACCOMPAGNEMENT RENFORCÉ

	Flux sortants	Flux entrants
État/pouvoirs publics	- Accompagnement de base - Accompagnement renforcé - Indemnisations - Minima sociaux	- Cotisations sociales - Impôts
Demandeurs d'emploi bénéficiaires	- Cotisations sociales - Impôts	- Salaires - Minima sociaux - Indemnisations
Société = État/pouvoirs publics + Demandeurs d'emploi	- Accompagnement renforcé - Accompagnement de base	- Salaires

CE TABLEAU SCHÉMATISE LES ÉLÉMENTS QUI INTERVIENNENT DANS LE BILAN D'UN ACCOMPAGNEMENT RENFORCÉ DU POINT DE VUE DE L'ÉTAT, DES DEMANDEURS D'EMPLOI OU DE LA SOCIÉTÉ.

ICI, ON ATTRIBUE À L'ÉTAT LES FLUX CONCERNANT L'ÉTAT, L'ASSURANCE CHÔMAGE ET PÔLE EMPLOI INDIFFÉREMMENT.

On peut dégager des soldes financiers en considérant le point de vue de différents agents. Le tableau 3 résume ces différents points de vue :

- On peut d'abord prendre le point de vue de « l'État » (de fait agrégeant l'État lui-même, l'Assurance-chômage et Pôle emploi). Pour cet agent, les flux financiers qui sont associés à un demandeur d'emploi sont les coûts d'accompagnement, les transferts effectués au titre de l'Assurance chômage ou des Minima sociaux ; à l'inverse cet agent reçoit les contributions sous forme de cotisations chômage et de versements d'impôt.
- On peut aussi prendre le point de vue du demandeur d'emploi. Un demandeur d'emploi perçoit des transferts ou bien des salaires et en revanche contribue par ses impôts et le versement de cotisations sociales.
- Finalement le point de vue de la société agrège les deux points de vue précédents ; il y a d'un côté un coût correspondant à l'accompagnement et de l'autre un gain correspondant aux salaires perçus par le demandeur d'emploi.

On peut ainsi pour chaque agent définir des flux entrants : Flux Entrant Etat, Flux Entrant DE, Flux Entrant Société, et de même des flux sortants pour chacun de ces agents ainsi qu'un bilan :

Bilan Etat = Flux Entrant Etat - Flux Sortant Etat

Le Bilan pour l'État de l'accompagnement d'un demandeur d'emploi représente donc le solde des flux entrants qui lui sont associés (cotisations et impôts) et des flux sortants (transferts effectués et coûts d'accompagnement).

Comparer les deux programmes privés et publics revient à considérer que pour chaque demandeur d'emploi, les grandeurs précédentes existent suivant que le demandeur d'emploi serait accompagné par le secteur privé ou par le secteur public. On peut ainsi définir des quantités virtuelles telles que Flux Entrant Etat (Privé) et Flux Entrant Etat (Public), ou bien encore Bilan État (Privé) et Bilan État (Public). Pour comparer les deux programmes, on souhaite en fait comparer pour chaque type de flux la valeur

qu'il prendrait suivant que l'accompagnement est assuré par le privé ou le public. Par exemple pour le Bilan pour l'État, on voudrait considérer pour chaque individu la différence : Bilan Etat (Public) - Bilan Etat (Privé). Et en fait raisonnant d'un point de vue agrégé :

Bilan global État (Public/Privé) = Moyenne (Bilan État (Public) - Bilan État (Privé))

COMMENT EFFECTUER UNE TELLE COMPARAISON ?

Effectuer une telle comparaison est impossible du fait qu'un demandeur d'emploi est accompagné par le privé ou le public ; on peut donc mesurer les grandeurs auxquelles on s'intéresse uniquement dans une des deux situations possibles pour chaque demandeur d'emploi. Pour résoudre ce problème une possibilité est de considérer la moyenne de la variable considérée, par exemple Bilan État (Public) sur les individus accompagnés par le programme public et la moyenne du Bilan État (Privé) sur les individus accompagnés par le programme privé :

Moyenne pour les demandeurs d'emploi du Public (Bilan État) - Moyenne pour les DE du Privé (Bilan État)

Le problème d'une telle comparaison est que, comme l'analyse des populations entrant dans les programmes public et privé l'a montré, les deux populations bénéficiant du programme privé et du programme public ne sont pas similaires. Notre analyse précédente a en effet montré par exemple que les demandeurs d'emploi bénéficiant du programme privé TRA étaient en général plus éloignés de l'emploi que les demandeurs d'emploi bénéficiant du programme CVE. Effectuer une comparaison des bilans sur ces deux populations en ignorant qu'elles sont différentes conduirait à une évaluation biaisée : on ne saurait pas si les différences mesurées sont imputables à l'accompagnement lui-même ou bien si elles sont imputables au fait que les deux populations considérées sont différentes.

La meilleure façon pour effectuer une telle comparaison est de considérer des populations de demandeurs d'emploi qui auraient été assignées aléatoirement pour bénéficier d'un accompagnement public ou d'un accompagnement privé. C'est la démarche suivie par Behaghel et al. (2014a) pour l'évaluation de l'impact du retour à l'emploi des accompagnements renforcés public ou privé ou par Behaghel et al. (2014b) pour l'évaluation de l'impact du CV anonyme.

A défaut, une solution alternative consiste à « redresser » les différentes populations de telle sorte qu'elles aient les mêmes caractéristiques observables moyennes. On effectue ainsi la comparaison :

Moyenne redressée pour les Demandeurs d'emploi du Public (Bilan État)- Moyenne redressée pour les DE du Privé (Bilan État)

Ici, nous disposons d'un grand nombre de données qui nous permettent de redresser les populations. Nous incluons ainsi dans l'analyse :

- Effets saisonniers : mois de début de l'accompagnement
- Situation du marché du travail local : taux de chômage dans la région
- Caractéristiques sociodémographiques : âge, genre, nationalité, habite en Zus ou non, statut matrimonial, présence d'enfants, niveau de diplôme, catégorie socio-professionnelle du dernier emploi, années d'expérience dans le secteur recherché
- Caractéristiques de l'emploi recherché : emploi recherché à plein temps ou non, disponibilité immédiate pour travailler ou non, salaire attendu, degré de mobilité
- Caractéristiques relatives aux épisodes de chômage : motif d'inscription à Pôle emploi, risque de chômage de longue durée mesuré par Pôle emploi, nombre d'inscriptions antérieures, durée d'inscription, revenu minimum ou congé maladie ou contrat aidé ou allocation adulte handicapé lors des inscriptions antérieures
- Interactions entre ces variables.

Ce grand nombre de variables sur les caractéristiques des individus permet de contrôler en grande partie le biais qui serait lié à des critères d'affectation par le conseiller à l'un ou l'autre des programmes. En revanche, nous disposons de peu d'éléments déterminant la décision de participer des individus. De nombreuses variables inobservables telles que des caractéristiques psychologiques (Andrisani (1977, 1981) montre par exemple que le « locus de contrôle » détermine les salaires) sont susceptibles d'avoir un impact à la fois sur la décision de participer et sur l'insertion professionnelle, et donc sur nos variables d'intérêt. Plus généralement, l'hypothèse d'indépendance conditionnelle est très rarement parfaitement remplie quand l'on ne dispose pas d'une expérience contrôlée. Les résultats présentés ici sont donc sujets à caution.

L'ÉTENDUE DE L'ANALYSE QUE NOUS POUVONS CONDUIRE DANS CETTE ÉTUDE ET LE PROBLÈME DE L'APPARIEMENT DES DONNÉES

Nous ne disposons pas de suffisamment de données pour pouvoir dresser le bilan coûts-bénéfices complet d'aucun des trois points de vue identifiés précédemment. En raison de la difficulté à apparier les données administratives, nous n'avons pas pu intégrer les informations contenues dans les DADS et les données de la CNAF. Par conséquent nous ne disposons pas de données sur les salaires (qui auraient également permis d'imputer des montants d'impôts versés comme le fait Meyer (1995)), les cotisations sociales et les montants de RMI/RSA versés par la CNAF (nous n'avons que l'estimation de ces versements à partir des données de Pôle emploi).

Ne disposant pas des cotisations sociales et de la totalité du RMI/RSA, nous ne pouvons pas avoir un bilan complet coût bénéfice du point de vue de l'État (première ligne du tableau 1). L'absence des cotisations sociales est problématique puisque nous incluons dans le bilan les indemnités chômage, alors qu'une partie d'entre elles relève de l'assurance

chômage et n'est donc que la contrepartie des cotisations sociales (des individus et des employeurs).

De plus, n'ayant pas d'information sur les salaires, nous ne pouvons pas proposer une analyse du point de vue des demandeurs d'emploi ou de la société tout entière (prise comme l'agrégation des demandeurs d'emploi et de l'État). La prise en compte des niveaux de salaires retrouvés est

cruciale dans les évaluations des politiques d'activation (que ce soit une évaluation d'impact ou une évaluation coût-bénéfice comme ici) car elle donne une idée de la qualité du travail retrouvé. Elle est rendue impossible par la difficulté de l'appariement du Fichier historique de Pôle emploi avec les DADS, appariement dont la portée scientifique a été fortement soulignée (Le Barbanchon, Sédillot (2011)).

4. LES DONNÉES ET LA MÉTHODOLOGIE RETENUE

Dans cette partie, nous présentons l'échantillon considéré dans cette étude ainsi que les principales variables que nous utilisons dans notre analyse et précisons la méthodologie suivie pour leur construction.

Nous avons considéré la population des demandeurs d'emploi ayant commencé un programme TRA, CVE, LEC ou CRP-CTP au cours du premier trimestre 2010 dans une région où les deux programmes étaient déployés (voir tableau 4 pour la répartition géographique des publics considérés).

Les variables considérées ont été mesurées sur une période d'égale longueur pour chaque individu. Les données disponibles au moment de la constitution de l'échantillon de cette étude nous ont conduits à retenir pour chaque individu une période de 2 ans et 9 mois après le début de l'accompagnement renforcé. Nous rendons ainsi comparables les trajectoires de tous les individus de la cohorte, quel que soit l'ordre dans lequel des épisodes éventuels

d'activité, de chômage et d'indemnisation ont pu s'enchaîner. C'est la raison pour laquelle nous avons privilégié une fenêtre de temps identique pour tous les individus plutôt que de s'intéresser uniquement aux coûts jusqu'à la première sortie des listes comme c'est souvent le cas dans la littérature. En outre, le fait de disposer d'une grande fenêtre de temps permet de considérer les effets de long terme des accompagnements. Nous disposons pour chaque individu des variables suivantes sur la période :

- Le coût de l'accompagnement renforcé lui-même, dispensé par le public ou le privé.
- Le coût de suivi par Pôle emploi (incluant les autres prestations dont a bénéficié le demandeur d'emploi pendant la période considérée.)
- Les transferts reçus par le demandeur d'emploi dans le cadre de sa recherche d'emploi : les indemnités versées par Pôle emploi (principalement ARE et ASS)
- et le Revenu de Solidarité Active.

TABLEAU 4

DESCRIPTION DE LA COHORTE D'ÉTUDE

	CVE	TRA	CRP-CTP	LEC
Par région				
Alsace			512	684
Aquitaine	664	1652	740	714
Auvergne			446	270
Basse-Normandie			537	337
Bourgogne			610	166
Bretagne			924	310
Centre			676	667
Champagne- Ardenne	137	608	480	144
Corse			34	39
Franche-Comté			421	142
Haute-Normandie			517	521
Île-de-France	2551	5139	2189	3045
Languedoc-Roussillon			451	612
Limousin			210	147
Lorraine	144	1551	588	484
Midi-Pyrénées	542	1215	728	629
Nord-Pas-de-Calais	1459	1937	772	895
Pays-de-la-Loire			1262	967
Picardie			547	440
Poitou-Charentes			714	530
Provence-Alpes-Côte d'Azur			899	1368
Rhône-Alpes	1341	3500	2494	1358
Par mois d'entrée				
janvier 2010	1901	5294	6404	4479
février 2010	2330	5180	5084	4866
mars 2010	2607	5128	5263	5124
Total				
Cohorte d'étude	6838	15602	16751	14469
Cohorte réelle	60000	189000	104000	96000

ÉCHANTILLON : LA COHORTE D'ÉTUDE EST CONSTITUÉE DE TOUS LES INDIVIDUS AYANT COMMENCÉ UN DES 4 PROGRAMMES ENTRE JANVIER ET MARS 2010 DANS UNE RÉGION OÙ LE PROGRAMME PUBLIC ET PRIVÉ ÉTAIENT MIS EN PLACE SIMULTANÉMENT.

LA COHORTE RÉELLE DÉSIGNE LES INDIVIDUS ENTRÉS DANS CHACUN DES PROGRAMMES DANS TOUTES LES RÉGIONS, ENTRE LE 1ER SEPTEMBRE 2009 ET LE 31 DÉCEMBRE 2011 POUR TRA/CVE, ENTRE LE 1ER SEPTEMBRE 2009 ET LE 31 AOÛT 2011 POUR CRP/LEC (D'APRÈS LES CAHIERS N°15 - ETUDES - JANVIER 2013 - DARES PÔLE EMPLOI)

SOURCE : PÔLE EMPLOI POUR LA COHORTE D'ÉTUDE.

LECTURE : LA POPULATION QUE NOUS ÉTUDIONS DANS CETTE ÉTUDE COMPREND 664 PERSONNES AYANT SUIVI UN PROGRAMME CVE ENTRE JANVIER 2010 ET MARS 2010 EN AQUITAINE.

Dans la suite de cette partie nous détaillons les étapes de la construction de ces différentes données. Le tableau 5 présente les moyennes de ces variables pour les quatre populations considérées. Il présente d'une part les coûts et transferts moyens associés aux individus de la cohorte d'étude pendant leur accompagnement renforcé et d'autre part les coûts et transferts pendant les 2 ans et 9 mois qui suivent le début de l'accompagnement. Il est à noter que la période

d'accompagnement est incluse dans la fenêtre de 2 ans et 9 mois. Cela permet d'avoir une première idée des ordres de grandeur des variables que nous allons inclure dans l'analyse : on constate que les coûts de l'accompagnement lui-même sont peu élevés relativement aux montants des indemnités chômage. La prise en compte du RSA devrait également jouer un rôle dans la comparaison entre CVE et TRA puisqu'un quart à un tiers des participants à ces programmes le perçoivent.

TABLEAU 5

COÛTS ET TRANSFERTS MOYENS CONCERNANT LA COHORTE D'ÉTUDE

	Échantillon				Échantillon			
	CVE	TRA	CRP-CTP	LEC	CVE	TRA	CRP-CTP	LEC
Coûts en euros	Pendant l'accompagnement				Pendant les 2 ans et 9 mois			
Coûts accompagnement	694.5	1000.1	1012.3	1466.8	694.5	1000.1	1012.3	1466.8
Coûts de suivi	68.4	60.2	94.5	112.1	237.9	240.3	208.2	227.3
Montant des indemnités	2591.1	2466.2	9031.8	12366.3	7980.4	7752.5	17931.4	21004.1
Proportion percevant le RSA (%)	13.6	21.2	2.5	2.9	25.2	34.0	6.0	6.5
Montant RSA	119.9	173.0	25.1	30.0	1037.4	1862.9	107.1	124.4
Durées	Pendant l'accompagnement				Pendant les 2 ans et 9 mois			
Durée d'inscription	159.8	160.1	223.1	303.8	709.6	757.5	718.1	761.6
Durée d'indemnisation (j)	76.0	79.6	165.6	222.7	245.5	270.5	377.7	429.4

ÉCHANTILLON : LA COHORTE D'ÉTUDE EST CONSTITUÉE DE TOUS LES INDIVIDUS AYANT COMMENCÉ UN DES 4 PROGRAMMES ENTRE JANVIER ET MARS 2010 DANS UNE RÉGION OÙ LE PROGRAMME PUBLIC ET PRIVÉ ÉTAIENT MIS EN PLACE SIMULTANÉMENT.

SOURCE : PÔLE EMPLOI.

LECTURE : LE COÛT MOYEN DE L'ACCOMPAGNEMENT TRA DANS LA COHORTE D'ÉTUDE EST DE 695,5 EUROS. LE COÛT MOYEN DE SUIVI PAR PÔLE EMPLOI DES PERSONNES AYANT SUIVI UN ACCOMPAGNEMENT TRA EST DE 68,4 EUROS PENDANT LA DURÉE DE LEUR ACCOMPAGNEMENT RENFORCÉ TRA ET DE 237,9 EUROS AU TOTAL PENDANT LES 2 ANS ET 9 MOIS QUI SUIVENT LA DATE DE DÉBUT DE TRA (CETTE DURÉE INCLUT LA DURÉE DE L'ACCOMPAGNEMENT).

LES DONNÉES SUR LE COÛT DES PRESTATIONS

La valorisation des accompagnements renforcés eux-mêmes a donné lieu à un travail méticuleux avec la comptabilité analytique de Pôle emploi. Nous avons choisi de calculer des coûts de production dans le cas des prestations réalisées en internes par Pôle emploi, et d'utiliser le coût de facturation dans le cas des prestations externes, qui dépendent donc de la structure de contrat et ne

reflètent pas forcément parfaitement les coûts de production pour les opérateurs privés. Nous expliquons dans le détail comment la valorisation a été effectuée pour chaque type d'accompagnement.

Valorisation des accompagnements internes :

Les coûts d'un accompagnement CVE pour Pôle emploi dépendent donc de la durée de participation de chaque individu et du coût journalier. Pour approcher le coût d'un programme interne à Pôle

emploi suivi par chaque individu, nous sommes partis d'un coût journalier déterminé avec la comptabilité de Pôle Emploi et nous avons multiplié ce coût par la durée que chaque individu a passée dans le programme. Nous disposons ainsi d'un coût individuel.

L'accompagnement CVE :

Les conseillers CVE sont affectés à temps plein pour cet accompagnement au sein d'agences spécifiques (A2S). Il est possible de retracer la masse salariale affectée à l'accompagnement et à l'encadrement de cette activité dans la comptabilité analytique de Pôle emploi. A partir du nombre de conseillers affectés en 2010 à l'accompagnement CVE et du stock de demandeurs d'emploi affectés à CVE, on calcule une taille de portefeuille correspondant à 60 demandeurs d'emploi par conseiller en moyenne dans l'ensemble des régions. Le coût unitaire par personne et par mois inclut :

- Coût d'accompagnement : temps de conseiller imputé à partir de la taille moyenne de portefeuille des conseillers affectés à CVE
- Coût d'encadrement : coût de la supervision du travail d'accompagnement.

Le coût unitaire ainsi calculé de CVE est estimé à 110,8 euros par mois selon la comptabilité analytique de Pôle emploi. Le coût du programme pour un individu est ensuite obtenu en multipliant le coût journalier du programme par le nombre de jours de participation dans le programme. La durée de participation des individus peut être très variable, en raison des sorties vers l'emploi éventuelles ou des abandons. On constate qu'en moyenne elle est légèrement supérieure à 6 mois.

L'accompagnement CRP-CTP :

Dans le cas de l'accompagnement CRP, il n'y a pas de conseillers affectés à temps plein. L'accompagnement consiste en revanche en une multitude d'actes métiers bien identifiables dans le système informatique. La comptabilité analytique de Pôle emploi a donc pu imputer un coût unitaire par mois de CRP-CTP en sommant le coût de l'ensemble des actes métiers. Il est estimé à 137,99 euros par mois.

Valorisation de l'activité d'accompagnement externalisé :

Dans le cas des accompagnements externalisés, les coûts de l'accompagnement sont principalement constitués des coûts de facturation, auxquels il faut ajouter le coût de gestion administrative des prestataires. La comptabilité de Pôle emploi a donc calculé un coût unitaire de gestion administrative qui recouvre le traitement administratif des contrats et des relations avec les prestataires. Le coût de facturation est variable pour chaque individu, car il y a une partie d'intéressement à la performance qui dépend des résultats obtenus par le demandeur d'emploi. Par exemple, le coût de base d'un accompagnement TRA s'élève à 825 euros en moyenne, 50% supplémentaires sont versés en cas de retour à l'emploi, et la même somme est versée à nouveau si l'emploi se pérennise (le prix atteignant ainsi 1650 euros). On obtient ainsi des coûts très hétérogènes selon les individus (voir figure 1).

La première ligne du tableau 5 présente les coûts moyens correspondant (les deux parties droites et gauche du tableau sont identiques pour cette ligne puisqu'il s'agit de coûts fixes). Le coût des programmes privés apparaît comme nettement supérieur au coût des programmes public. Ainsi le coût moyen du dispositif TRA, pour les demandeurs d'emploi ayant bénéficié de ce programme, s'élève à 1000 euros alors que celui de CVE, pour ceux en ayant bénéficié) s'élève à 694 euros. De même, le coût moyen de l'accompagnement par le dispositif LEC est de 1466 euros alors que le coût de l'accompagnement CRP-CTP est de 1012 euros.

LES DONNÉES DE SUIVI (HORS ACCOMPAGNEMENT) PAR PÔLE EMPLOI

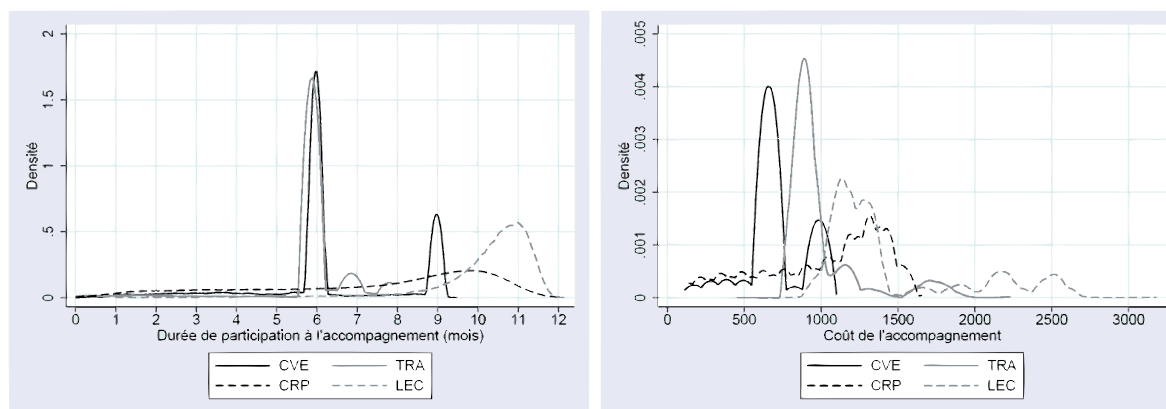
En plus de l'accompagnement renforcé, le demandeur d'emploi est pris en charge par Pôle emploi dans le cadre d'un suivi classique. Cela inclut la présence dans le portefeuille d'un conseiller, l'accueil à Pôle emploi, mais aussi des prestations courtes qui peuvent être proposées pour compléter l'accompagnement. Ces prestations prennent généralement la forme d'ateliers collectifs courts

dédiés à un thème précis, et peuvent être assurés en interne par Pôle emploi ou bien par des prestataires. Les coûts associés à l'ensemble de ces activités ont été rassemblés pour estimer le coût de suivi par Pôle emploi pour chaque individu, en fonction de sa

durée d'inscription et des prestations suivies à la fois pendant la durée de l'accompagnement renforcé, mais aussi ensuite dans la fenêtre de 2 ans et 9 mois de l'étude.

FIGURE 1

DISTRIBUTIONS DES DURÉES ET DES COÛTS D'ACCOMPAGNEMENT



Comme le montre le tableau 5, ces coûts sont faibles par rapport au coût de l'accompagnement renforcé et il n'y a pas de différence notable entre les différents programmes privés et publics. Sur la période de l'accompagnement renforcé ils ne s'élèvent en moyenne qu'à une soixantaine d'euros pour CVE ou TRA et à une centaine d'euros pour CRP-CTP et LEC. Lorsque l'on regarde sur une plus longue période, calculant ainsi le coût des accompagnements récurrents dont ont bénéficié les demandeurs d'emploi, le coût est plus élevé, de l'ordre de 220 euros avec peu de différences entre les quatre programmes.

LES DONNÉES SUR LES TRANSFERTS

Les accompagnements renforcés jouent sur les sorties des listes de Pôle emploi, le retour à l'emploi et l'obtention d'un revenu supérieur. Ils ont donc un impact sur les transferts versés aux individus inscrits à Pôle emploi relevant d'une logique d'assurance ou de solidarité. Nous prenons en compte dans cet article les transferts versés conditionnellement à une recherche active d'emploi. D'autres transferts

ou remboursements pourraient être également affectés de manière indirecte, puisque des articles ont montré par exemple que le mode d'accompagnement renforcé peut avoir un effet sur la santé des individus. Cependant, en raison de la difficulté à obtenir un tel ensemble de données, nous négligeons ces effets indirects et incluons uniquement les transferts suivants :

- Les allocations chômage relevant de l'Assurance chômage : principalement l'« Allocation d'aide au retour à l'emploi »,
- les allocations de solidarité, relevant du régime de solidarité financé par l'État : principalement l'« Allocation spécifique de solidarité »,
- le RMI/RSA financé par la CNAF (pour les individus inscrits à Pôle emploi uniquement).

Cependant, les données disponibles sur le RSA sont incomplètes. Tous les bénéficiaires du RSA ne sont en effet pas suivis par Pôle emploi. Légalement, il est prévu que le président du conseil général oriente chaque allocataire du RSA vers Pôle emploi ou un autre acteur de l'insertion professionnelle s'il doit recevoir un accompagnement dans son insertion professionnelle ¹⁵. Mais s'il connaît des difficultés

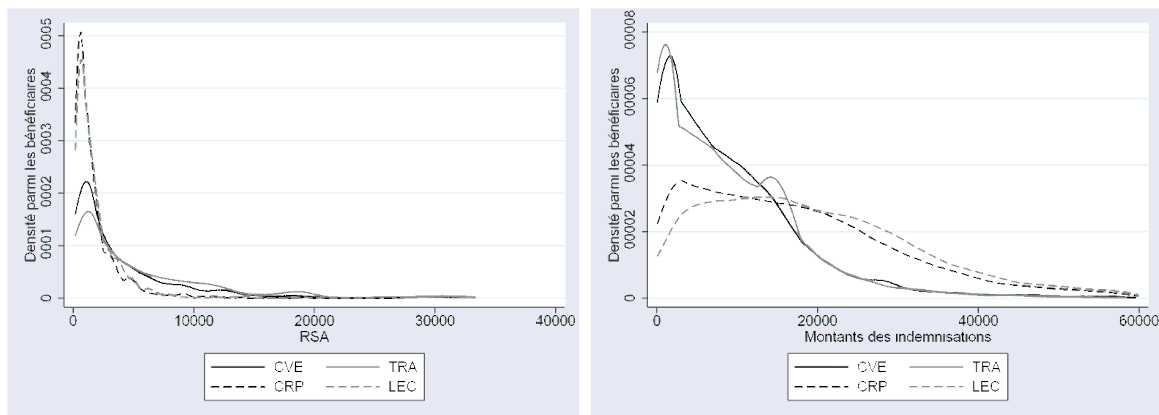
¹⁵ A titre d'exemple, selon le Rapport d'information de l'Assemblée Nationale n°1107 sur Pôle emploi et le service public de l'emploi (5 juin 2013), en février 2013, 819 400 bénéficiaires du RSA avec un droit payable étaient inscrits à Pôle emploi parmi les demandeurs d'emploi toutes catégories A, B, C, D et E. Ces chiffres sont à comparer avec le nombre total de bénéficiaires du RSA, qui s'élevait quant à lui, selon la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), à 2,14 millions à la fin de l'année 2012.

d'ordre social, il peut être orienté vers des organismes compétents en matière d'insertion sociale. Dans le cas où un individu devient allocataire du RSA dans le cadre d'un suivi social, nous ne disposons pas de l'information. L'échantillon est constitué d'individus inscrits à Pôle emploi au début de la période, donc pour lesquels l'insertion professionnelle est la priorité. Mais si le diagnostic sur la situation des personnes est réévalué pendant la période et que la personne bascule en accompagnement social, elle échappe à notre analyse. Par ailleurs, dans pratique, même

les individus qui perçoivent le RSA dans le cadre de l'insertion professionnelle ne sont pas nécessairement inscrits à Pôle emploi. Nous n'observons donc pas la totalité des RSA perçus par les individus de la cohorte d'étude. Cela peut potentiellement biaiser les résultats si la probabilité d'être inscrit à Pôle emploi est affectée par le type d'accompagnement renforcé suivi. Cependant, en l'absence des données de la CNAF, nous ne pouvons pas mieux mesurer les minima sociaux perçus.

FIGURE 2

DISTRIBUTIONS DES TRANSFERTS



Par ailleurs, les fichiers de Pôle emploi ne contiennent, pour chaque demandeur d'emploi inscrit, que l'information sur le fait d'être allocataire du RSA ou non chaque mois, et la nature du RSA perçu (revenu « socle » ou « activité »). Mais l'information sur son montant n'est pas disponible. Le montant du RSA varie entre les individus selon les ressources et de la composition du ménage, il a donc dû être imputé pour les allocataires de manière relativement imprécise.

La Figure 2 présente la distribution des transferts au titre des minima sociaux, c'est-à-dire parmi les 16% qui ont touché le RSA pendant la période d'étude ou au titre des allocations chômage pour les 90% qui ont perçu des indemnités. On note d'une part que la dispersion des montants perçus par les individus est très importante : derrière les moyennes se cache une forte hétérogénéité individuelle. On note d'autre part que les ordres de grandeurs sont bien supérieurs à ceux des coûts des accompagnements. Les transferts constituent donc une part très

importante de l'analyse. Le tableau 5 présente les moyennes des transferts sur les populations ayant bénéficié des différents programmes. On observe que les programmes publics semblent dans les deux cas induire des transferts moins élevés. Ils ne sont toutefois pas de la même nature pour les deux types de programmes. Pour TRA et CVE, les transferts perçus au titre de l'assurance chômage sont relativement proches (autour de 7750 euros) mais on observe une différence importante pour les minima sociaux, 1037 euros pour le programme CVE et 1862 pour le programme TRA. Pour les programmes CRP-CTP et LEC, les minima sociaux sont très faibles et très proches. En revanche on observe des montants élevés pour les allocations chômage et très différents : 17931 euros pour CRP-CTP et 21004 pour LEC. Rappelons que ces moyennes étant calculées sur des populations différentes ne peuvent être interprétées comme l'impact d'avoir suivi un programme privé plutôt que public (rappelons en particulier que le public ayant bénéficié de TRA est plus éloigné de l'emploi que celui ayant bénéficié de

CVE). En d'autres termes, ces statistiques purement descriptives ne nous permettent pas d'identifier un effet causal.

Les données dont nous disposons ne nous permettent pas de faire la différence entre les sorties des listes pour reprise d'emploi et vers l'inactivité. Les demandeurs d'emploi peuvent cesser de toucher les transferts considérés dans cette étude en raison d'une sortie vers l'inactivité. D'une part, ils peuvent être suspendus (radiés) en cas de manquement aux conditions de recherche d'emploi (on ne considère ici que des transferts dans le cadre d'une recherche

d'emploi qui sont conditionnés à des efforts de recherche d'emploi avérés). D'autre part, les transferts au titre du RSA peuvent être remplacés par un transfert relevant d'une logique de prise en charge sociale et non plus d'insertion professionnelle. Auquel cas, nous n'observons plus ces transferts dans l'étude. Cette distinction entre sortie pour reprise d'emploi ou inactivité importe pourtant puisqu'une reprise d'emploi entraîne des cotisations sociales qui devraient être prises en compte dans une analyse coût-bénéfice complète. En traitant de la même façon les deux cas, on sous-estime la valorisation des reprises d'emploi liées aux cotisations sociales.

5. LES RÉSULTATS

Nous avons résumé l'ensemble des informations contenues dans les variables de contrôle dans une unique variable appelée « score de propension ». Nous avons ensuite effectué des régressions en pondérant par ce score de propension pour essayer de corriger le biais de sélection (voir Dehejia, S. Wahba

(2002) et Caliendo M., Kopeinig S. (2008)). Cela nous a permis d'estimer l'effet sur les variables de coûts du fait de suivre un accompagnement renforcé public plutôt que privé pour un individu moyen. Nous présentons ici les résultats obtenus par cette méthode.

TABLEAU 6

RÉSULTATS

Effet de CVE plutôt que TRA				
En euros	Moyenne Privé	Estimateur de l'effet	Effet relatif (%)	Écart-type
Coût de l'accompagnement	1001.49	-315.90***	-31.54	3.62
Coût de suivi	240.19	6.15	2.56	7.11
- pendant l'accompagnement	60.11	4.91**	8.17	2.15
- après l'accompagnement	180.08	1.23	0.69	6.77
Indemnités	7884.63	-65.87	-0.84	157.23
- pendant l'accompagnement	2526.92	-78.60	-3.11	50.94
- après l'accompagnement	5357.71	12.73	0.24	123.33
RSA	1756.56	-416.15***	-23.69	63.25
- pendant l'accompagnement	167.60	-27.09***	-16.17	6.34
- après l'accompagnement	1588.96	-389.06***	-24.49	60.79
Total	10882.88	-791.77***	-7.28	161.81
Effet de CRP-CTP plutôt que LEC				
En euros	Moyenne Privé	Estimateur de l'effet	Effet relatif (%)	Ecart-type
Coût de l'accompagnement	1475.71	-405.81***	-27.50	5.53
Coût de suivi	226.44	-17.71***	-7.82	5.36
- pendant l'accompagnement	60.11	4.91***	8.17	2.15
- après l'accompagnement	180.08	1.23	0.69	6.77
Indemnités	20683.36	-1843.70***	-8.91	229.67
- pendant l'accompagnement	12210.72	-2317.82***	-18.98	112.16
- après l'accompagnement	8472.64	474.12***	5.60	145.54
RSA	117.33	-14.51*	-12.36	8.61
- pendant l'accompagnement	29.87	-6.71***	-22.45	2.55
- après l'accompagnement	87.46	-7.80	-8.92	7.80
Total	22502.84	-2281.72 ***	-10.14	230.10

*** P<0.01, ** P<0.05, * P<0.1 : QUAND LE RÉSULTAT EST ASSOCIÉ DE *** (RESP. ** ET *), ON PEUT CONSIDÉRER QUE LE COEFFICIENT EST NON NUL AVEC UNE PROBABILITÉ DE 99%, (RESP. 95% ET 90%). QUAND IL N'Y A PAS D'ÉTOILE, ON NE PEUT PAS ÊTRE SÛR QUE L'IMPACT EST NON NUL, DONC ON NE PEUT PAS INTERPRÉTER LE COEFFICIENT.

ÉCHANTILLON : LES RÉSULTATS SONT OBTENUS SUR LES INDIVIDUS COMPARABLES DE LA COHORTE D'ÉTUDE, C'EST-À-DIRE LES INDIVIDUS PRÉSENTANT UN SCORE DE PROPENSION SUFFISAMMENT PROCHES DE CELUI D'INDIVIDUS DU GROUPE CONTREFACTUEL. (ON APPELLE GROUPE CONTREFACTUEL LES INDIVIDUS AYANT SUIVI L'ACCOMPAGNEMENT PUBLIC POUR LES INDIVIDUS AYANT SUIVI L'ACCOMPAGNEMENT PRIVÉ ET VICE VERSA).

SOURCE : PÔLE EMPLOI.

LECTURE : LE COÛT DE SUIVI D'UN DEMANDEUR D'EMPLOI EST SUPÉRIEUR DE 6,15 EUROS PENDANT LES 2 ANS ET 9 MOIS QUI SUIVENT LE DÉBUT DU PROGRAMME RENFORCÉ QUAND CELUI-CI SUIVIT TRA PLUTÔT QUE CVE. CET ÉCART REPRÉSENTE UNE AUGMENTATION DU COÛT DE SUIVI DE 2,56% QUAND LE PROGRAMME RENFORCÉ EST ASSURÉ PAR UN OPP PAR RAPPORT AU COÛT MOYEN DE SUIVI QUAND LE PROGRAMME RENFORCÉ EST ASSURÉ PAR PÔLE EMPLOI. CET ÉCART SE DÉCOMPOSE EN UN ÉCART DE 4,91 EUROS PENDANT L'ACCOMPAGNEMENT RENFORCÉ LUI-MÊME ET DE 1,23 EUROS PENDANT LE TEMPS QUI RESTE DANS LA FENÊTRE DE 2 ANS ET 9 MOIS.

Les comparaisons de CVE avec TRA, et de LEC avec CRP-CTP convergent vers le même constat d'une relative inefficience des accompagnements privés. L'écart de coûts nets est de l'ordre de 800 euros concernant les chômeurs en difficulté (CVE/TRA) et de l'ordre de 2300 euros dans le cas des licenciés économiques (CRP-CTP/LEC). Ces résultats sont robustes puisque les estimateurs obtenus par les différentes méthodes sont très proches. Ces ordres de grandeurs sont conséquents, puisque cela représente une diminution allant de 7 à 10% du coût total.

Le premier constat qui s'impose est que les coûts d'accompagnement sont significativement moins élevés dans le cas d'un accompagnement assuré par Pôle emploi. L'écart, de l'ordre de 315 euros dans le cas de CVE est important si on le compare aux 1001 euros du coût moyen d'un accompagnement privé : cela représente ainsi une baisse de près de 30% par rapport à la moyenne du coût de l'accompagnement privé. Il est pratiquement d'une magnitude comparable dans le cas des licenciés économiques : la réduction de 400 euros environ représente une baisse de 27.5%. Cet effet peut s'expliquer par l'existence d'économies d'échelle pour Pôle emploi et l'ancienneté de son positionnement dans cette activité d'accompagnement. On constate que le coût de l'accompagnement lui-même est plus élevé quand il est assuré par des prestataires extérieurs, comme cela avait été montré pour la période 2007-2008 (Behaghel et al. 2014). Cela tend à montrer que cet écart n'est pas lié à l'acquisition d'une technologie nouvelle mais plutôt à un avantage structurel de Pôle emploi : économies d'échelle, optimisation du travail des conseillers etc. L'économie représente à peu près 30% du coût total, dans le cas des deux types de programmes même 4 ans après l'entrée sur le marché des opérateurs privés.

A cet effet sur le coût de l'accompagnement visible à court terme, on ajoute ici la prise en compte des transferts perçus sur le long terme. On constate que

sur l'ensemble de la période de 2 ans et 9 mois, l'effet négatif fortement significatif sur le montant de RSA versé pèse sur le bilan de long terme de CVE : l'écart est de l'ordre de 400 euros (24% de la moyenne du montant pour l'accompagnement privé). L'effet sur les indemnités semble aller dans le même sens mais n'est pas significatif. Cependant, dans le cas des licenciés économiques, c'est au contraire l'effet significatif sur le montant des indemnités qui joue un rôle majeur. La réduction de l'ordre de 1840 euros d'indemnités versées au cours des 2 ans et 9 mois représente une baisse de 9%. Cela représente l'équivalent de 36 jours à peu près d'indemnités perçues puisque les licenciés économiques de la cohorte ont reçu en moyenne de 1500 euros par mois dans les périodes où ils étaient indemnisés.

Cet effet sur les transferts va dans le sens de la littérature existante qui trouve une efficacité relativement plus importante des programmes publics sur les retours à l'emploi. Cela suggère que le bilan coût-bénéfice serait encore plus avantageux pour les programmes publics si l'on pouvait y inclure des données sur les cotisations sociales. D'autres mécanismes peuvent également être à l'œuvre. La proximité des conseillers de Pôle emploi avec différentes activités de prise en charge des demandeurs d'emploi peut aller de pair avec un recours plus fréquent aux radiations, et éventuellement des réorientations plus fréquentes vers une prise en charge sociale des personnes pour lesquelles on découvrirait un obstacle social à l'insertion professionnelle. La structure des contrats peut être également mise en cause, puisque les contrats passés avec les opérateurs privés ne tiennent que très partiellement compte des critères coût-bénéfice que nous avons retenus ici, alors que les conseillers de Pôle emploi y sont peut-être sensibilisés par l'institution.

CONCLUSION

Sur le fond, cette étude a permis de poser les jalons de l'analyse coûts-bénéfices de l'externalisation de programmes d'accompagnement renforcé. Alors que ceux-ci avaient été mis en place et généralisés d'après l'idée qu'ils devaient être moins coûteux, les résultats obtenus ici invitent à penser qu'au contraire, l'accompagnement des licenciés économiques et des chômeurs éloignés de l'emploi réalisé par des opérateurs privés de placement a généré des coûts plus importants que l'accompagnement assuré par Pôle emploi. En calculant une dépense totale par demandeur d'emploi à partir des données disponibles (coûts directs de l'accompagnement ainsi que les coûts de long terme liés au suivi, aux indemnités et au RSA), on constate que le recours aux opérateurs privés conduit à un surcroît de dépense de 7 à 10%. L'analyse coût-bénéfice va ainsi dans le même sens que les analyses d'impact de la littérature : elle montre que les programmes assurés par Pôle emploi sont plus avantageux qu'un accompagnement équivalent externalisé, et ce pour les deux types de publics considérés.

Par ailleurs, les enseignements de cette étude sont aussi d'ordre méthodologique. Il s'agit de montrer que pour évaluer le coût d'une politique publique, il ne suffit pas de prendre en compte le coût direct du programme, mais il faut mesurer ses retombées sur le long terme. Dans le cas des accompagnements renforcés, le coût initial doit être mis en balance avec les transferts et coûts de suivi des demandeurs d'emploi sur la durée. Ici, nous avons documenté finement le coût de prise en charge par Pôle emploi et des transferts pendant une période longue de 2 ans et 9 mois et constaté que le coût total est inférieur dans le cas des accompagnements publics. Le recours au programme public plutôt qu'au programme privé permet une baisse de l'ordre de 24% des coûts liés au RSA dans le cas des programmes renforcés dédiés aux individus en difficulté d'insertion et 9% des indemnités dans le cas des licenciés économiques. Les ordres de grandeur des écarts sont très importants relativement aux coûts directs des programmes, ce qui souligne la nécessité de prendre en compte les effets de long terme dans l'évaluation coût-bénéfice d'un programme.

En outre, cette étude permet de souligner les limites des conclusions que l'on peut tirer de cette analyse coûts-bénéfices en raison de la difficulté à apparier différentes bases de données administratives pourtant disponibles. En effet, nous n'avons pas pu inclure dans cette analyse des données sur les salaires et les cotisations sociales alors que ces données sont disponibles dans les DADS, mais actuellement impossibles à apparier. La mobilisation des cotisations sociales aurait permis d'inclure en plus des indemnités chômage les cotisations sociales qui en sont la contrepartie pour dresser un bilan plus complet du point de vue de l'État (et du régime d'Assurance chômage). La mobilisation des données sur les salaires aurait permis d'étayer le bilan du point de vue des demandeurs d'emploi. Cette étude présente donc des premiers résultats partiels mais ne permet pas de conclure quant au bilan coût-bénéfice global. Elle permet de présenter la richesse d'une telle méthodologie et d'inviter à poursuivre ce type de travaux en essayant d'y inclure plus de données.

Enfin, il est important de souligner l'importance de créer les conditions permettant l'évaluation pour répondre à des questions importantes pour la décision publique. Cette étude a été menée avec le plus de précautions possibles compte tenu des conditions existantes, mais ses résultats auraient été plus fiables s'ils avaient été obtenus dans le cadre d'une expérience contrôlée. Nous exploitons dans cette étude les informations liées à la coexistence dans les mêmes régions des programmes publics et privés équivalents sans critères de sélection a priori. Nous avons cependant constaté qu'il existait de fait des effets de sélection et avons donc utilisé des méthodes d'appariement. La validité des résultats repose sur des hypothèses fortes. Si à l'heure actuelle c'est la meilleure estimation que nous pouvons fournir, il reste souhaitable que d'autres études prolongent ce travail dans le cadre d'expériences contrôlées.

RÉFÉRENCES

Andrisani, P. J. (1977) : « Inter-External Attitudes, Personal Initiative, and the Labor Market Experience of Black and White Men », *Journal of Human Resources*, 12, pp 308 – 328.

Andrisani, P. J. (1981) : « Internal-External Attitudes, Personal Initiative, And The Labor Market Experience : A Reply To Duncan and Morgan », *Journal of Human Resources*, 16, pp 658 – 666.

Benmarker H., Grönqvist E., Öckert B. (2013). "Effects of Contracting out Employment Services: Evidence from a Randomized Experiment." *Journal of Public Economics*, 98: 68_84.

Behaghel L., Crépon B., Gurgand M. (2014) « Private and Public provision of Counseling to Job-Seekers : Evidence from a Large Controlled experiment », *American Economic Journal : Applied Economics*, 6(4) : pp 142 – 74.

Card D., Kluve J., Weber A. (2010) « Active Labour Market Policy Evaluations : A Meta-Analysis », *Economic Journal*, Royal Economic Society, vol. 120 (548).

Caliendo M., Kopeinig S. (2008) « Some practical guidance for the implementation of propensity score matching », *Journal of Economic Surveys* Vol. 22, No. 1, pp. 31 – 72.

Cockx B., Baert S. (à venir) : "Contracting Out Mandatory Counselling and Training for Long-term Unemployed. Private For-profit or Non-Profit, or Keep it Public"

Dares, Pôle emploi (2013) "L'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi : évaluation du recours aux opérateurs privés par Pôle emploi de 2009 à 2011 ». *Cahiers études Pôle emploi*.

Dehejia and Sadek Wahba (2002) « Propensity score-matching methods for non experimental causal studies », *The Review of Economics and Statistics*, February 2002, 84(1) : pp 151 – 161.

Dhaliwal, I., Duflo, E., Glennerster, R., Tulloch, C. (2011) « Comparative cost- effectiveness analysis to inform policy in developing countries : a general framework with applications for education », Cambridge, MA : MIT Press.

Duflo E., Gurgand M., Rathelot R., Zamora P. (2013) « Do Labor Market Policies Have Displacement Effects : Evidence from a Clustered Randomized Experiment », *Quarterly Journal of Economics* vol. 128(2), pp 531 – 580.

Finn, D. (2011) "Sub-Contracting in Public Employment Services: Review of Research Findings and Literature on Recent Trends and Business Models", European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services (PESs) and DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels.

Fontaine F., Malherbet F. L'accompagnement des demandeurs d'emploi, Rapport pour la Chaire de Sécurisation des Parcours Professionnels.

Krug G. and Stephan G. (2013). "Is the Contracting-Out of Intensive Placement Services More Effective than Provision by the PES? Evidence from a Randomized Field Experiment." Institute for the Study of Labor (IZA), Discussion Paper 7403.

Hahn, J., (1998), « On the Role of the Propensity Score in Efficient Semi- parametric Estimation of Average Treatment Effects », *Econometrica* 66 (2), pp 315 – 331.

Heckman J., Ichimura H., Todd P. (1997) « Matching As An Econometric Evaluation Estimator », *Review of Economic Studies* 65, pp 261 – 294.

Imbens G. (2004) « Nonparametric Estimation of Average Treatment Effects under Exogeneity : A Review », *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 86, No. 1 (Feb., 2004), pp. 4 – 29.

Imbens G. Wooldrige J. (2008) « Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation » Imbens G, *Journal of Economic Literature*. 2009 ; 47 (1) :5–86.

Le Barbanchon T, Sédillot B. (2011) « L'appariement expérimental entre le fichier historique des demandeurs d'emploi et les DADS », *Courrier des statistiques* n° 131, septembre 2011.

Meyer B. D. (1995) « Lessons from the U.S. Unemployment Insurance Experiments », *Journal of Economic Literature*, Vol. 33, No. 1. (Mar., 1995), pp. 9

Winterhager H. (2006). "Private Job Placement Services - A Microeconomic Evaluation for Germany." Centre for European and Economic Research (ZEW), Discussion Paper 06-026.

- Directeur de la publication:
Jean Bassères
- Directeur de la rédaction:
Stéphane DUCATEZ
- Réalisation :
Service communication siège

Retrouvez toutes les statistiques et analyses

POLE-EMPLOI.ORG

