

CONNAISSANCE²⁰ DE L'EMPLOI

LE 4 PAGES DU **CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI**, N° 20, SEPTEMBRE 2005

Le « Plan d'aide au retour à l'emploi » (Pare), mis en œuvre en France depuis juillet 2001, comprend un suivi individualisé des chômeurs plus systématique qu'auparavant. À ce titre, des actions personnalisées intensives peuvent être proposées aux demandeurs d'emploi par l'ANPE. Au moment où diverses réformes des politiques d'emploi sont à l'étude, il est intéressant d'évaluer les principales prestations du « Projet d'action personnalisé » (Pap). Ce programme a pour objet de permettre l'accès rapide à un emploi stable ou, pour les publics les plus en difficulté, de définir préalablement un projet professionnel adapté au marché du travail.

Le passage par une de ces actions a pour effet de faciliter l'accès à l'emploi. Plus important : les bénéficiaires qui ont trouvé un emploi se réinscrivent moins souvent au chômage. Cela impliquerait que l'emploi obtenu est plus stable. Les politiques d'accompagnement personnalisé, menées par ailleurs à grande échelle dans plusieurs pays européens, sembleraient donc contribuer à réduire le chômage.

Un bilan de l'accompagnement des chômeurs

BRUNO CRÉPON

Crest

MURIEL DEJEMEPPE

Université Catholique de Louvain

MARC GURGAND

Paris-Jourdan Sciences Economiques et Crest

Dans de nombreux pays, l'accompagnement intensif et personnalisé des chômeurs constitue un axe important des politiques actives de l'emploi. Les dispositifs mis en œuvre en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas ou au Danemark dans les années 1990 allient, dans des combinaisons variables, des aides à la recherche d'emploi, des formations, des contrôles renforcés de la recherche d'emploi et des sanctions, le tout assorti parfois d'une assurance-chômage généreuse, comme dans le système danois souvent pris en exemple dans le débat français.

Le « Plan d'aide au retour à l'emploi » (Pare), mis en place en France depuis juillet 2001, s'inspire partiellement de ces expériences. D'une part, la dégressivité des allocations-chômage a été supprimée. D'autre part, un suivi personnalisé destiné aux chômeurs inscrits à l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) a été instauré, au prix d'un effort budgétaire d'environ un milliard d'euros par an. Il s'agit d'un inflé-

chissement important de l'action du service public de l'emploi (SPE), dont il est souhaitable de mener l'évaluation, au moment où diverses réformes des politiques d'emploi et du SPE lui-même sont envisagées.

Un suivi des chômeurs plus intensif

Le « Projet d'action personnalisé » (Pap) mis en place par l'ANPE dans le contexte de cette réforme comprend principalement deux dimensions. Premièrement, comme il n'était pas rare qu'un demandeur d'emploi ne rencontre jamais les agents du SPE après son inscription, un entretien obligatoire a désormais lieu tous les six mois, voire plus fréquemment en fonction des situations individuelles. Deuxièmement, des prestations intensives, autrefois réservées aux chômeurs de longue durée, sont plus largement accessibles – attribuées tant aux chômeurs indemnisés qu'aux non indemnisés – et plus souvent offertes.

Nous étudions ici quatre types de prestations (cf. encadré), les *évaluations*, les *bilans de compétence approfondis*, les *aides à la recherche d'emploi* et les *aides à la constitution de projet*, qui représentent plus de 90 % du coût du dispositif Pap (hors entretiens). Ces prestations ne bénéficient qu'à 20 % des demandeurs d'emploi environ. Dans la grande majorité des cas, une seule d'entre elles est proposée au cours d'un épisode de chômage. Selon les cas, elle peut intervenir à tout moment, au début du chômage, au bout de six mois ou d'un an, parfois plus tard et le plus souvent à l'issue des entretiens obligatoires.

Les prestations ainsi offertes aux demandeurs d'emploi permettent-elles d'agir sur leurs trajectoires ? Nous disposons désormais d'un recul important depuis 2001, qui permet d'évaluer avec précision les effets de ces prestations à la fois sur la vitesse d'accès à l'emploi et sur les risques d'un retour au chômage (encore appelé « récurrence »). Les dispositifs d'aide à la recherche d'emploi peuvent avoir deux objectifs potentiellement contradictoires : le premier, réduire la durée du chômage en encourageant un accès rapide à l'emploi, peut-être au risque de placer des demandeurs d'emploi sur des postes instables ou qui leur conviennent mal ; le se-

CHAMP ET ÉCHANTILLON DE L'ÉTUDE

Nous évaluons quatre catégories de prestations proposées aux demandeurs d'emploi par l'ANPE : deux sont des évaluations des capacités professionnelles et deux des dispositifs d'aide à la recherche d'emploi. À l'intérieur de chaque catégorie, un type de prestation est destiné à des chômeurs dont le projet professionnel est clair et adapté à l'état du marché du travail, et un autre à des demandeurs qui ont besoin de définir ou redéfinir leur projet.

- Les *évaluations* sont des prestations relativement légères destinées à faire le point sur les compétences professionnelles. Leur coût unitaire est de 225 euros.
- Les *bilans de compétence approfondis (BCA)* sont destinés aux individus qui ont des difficultés à trouver un emploi correspondant à leurs compétences. Ils doivent permettre d'identifier ces compétences et éventuellement de les redéfinir en cohérence avec l'état du marché du travail. Leur coût unitaire est de 882 euros.
- Les *aides à la recherche d'emploi* durent jusqu'à trois mois et s'adressent à des personnes dont le projet de recherche est déjà défini. Dans le but de faire accéder rapidement le demandeur à un emploi, son référent l'aide à définir ses actions de recherche, lui propose un support logistique, l'oriente vers des offres d'emploi et des entretiens, contacte des employeurs potentiels, etc. Ce dispositif est central à l'intérieur du Pap.
- Les *aides à la constitution de projet* sont attribuées aux personnes qui souhaitent ou doivent changer d'orientation et ont besoin d'aide pour construire un nouveau projet professionnel. Cette action dure également jusqu'à trois mois mais ne vise pas un accès immédiat à l'emploi. Le coût unitaire moyen de ces deux derniers groupes d'aides est de 542 euros.

Nous utilisons un échantillon anonyme, représentatif de 1/12^e des demandeurs d'emplois inscrits à l'ANPE entre juillet 2001 et septembre 2003, que nous observons jusqu'en juin 2004. Il est issu du « Fichier historique statistique » qui permet de mesurer le temps écoulé entre l'inscription au chômage, le bénéfice d'une prestation, et une éventuelle sortie vers l'emploi, ainsi que le temps jusqu'à une réinscription au chômage. On dispose en outre de nombreuses caractéristiques individuelles, comme l'âge, le niveau d'éducation ou la situation familiale, ainsi que l'historique sur le marché du travail : motif d'inscription au chômage, régime d'indemnisation, expériences antérieures de chômage. En revanche, la qualité des emplois obtenus ne peut être appréhendée qu'implicitement, à travers le temps qui s'écoule avant une éventuelle réinscription au chômage. Par ailleurs, pour une part importante des sorties du chômage (environ 20 %), nous ignorons le motif de sortie (emploi ou autre).

cond, aider les chômeurs à trouver un emploi durable et adapté à leur profil, souvent par un travail sur le projet professionnel. Ce dernier peut prendre du temps et retarder la sortie du chômage, mais doit permettre aussi, à plus long terme, de réduire les récurrences. L'équilibre entre ces deux forces dépend du contenu réel des prestations et des stratégies des différents acteurs (demandeurs d'emploi, agents, prestataires). C'est pourquoi l'évaluation de cette politique nécessite l'analyse simultanée des durées de chômage et des récurrences.

Des actions bien ciblées

L'analyse du temps écoulé entre l'inscription au chômage et l'entrée éventuelle dans l'un des quatre types de prestations permet de tracer, à gros traits, le profil des demandeurs d'emploi qui ont le plus de chances d'en bénéficier. À cette fin, on tient compte simultanément d'un ensemble de caractéristiques observées.

Le profil des bénéficiaires dépend en partie des dispositifs. En particulier, les *bilans de compétence* et les *aides à*

la recherche d'emploi sont relativement plus suivis par des titulaires de l'enseignement supérieur et les chômeurs d'âge médian, c'est-à-dire un public en général moins fragile. Mais, dans l'ensemble, les prestations sont plus souvent offertes aux personnes dont les caractéristiques sont associées à un risque de chômage de longue durée : les femmes, les diplômés de l'enseignement secondaire, les primo-demandeurs, les jeunes et les demandeurs résidant dans des régions à fort taux de chômage. En outre, toutes les prestations, sauf les aides à la recherche d'emploi, sont davantage suivies par les personnes ayant connu d'autres épisodes de chômage, autrement dit soumises à un risque de récurrence plus élevé. Ce profil implique donc que les prestations sont utilement ciblées, puisqu'elles sont attribuées prioritairement à ceux qui ont le plus besoin d'une aide intensive.

Comment évaluer les prestations ?

Nous nous intéressons à l'effet des prestations sur deux aspects de la trajectoire des chômeurs : le temps qu'ils mettent à accéder à un emploi et le temps qui s'écoule avant leur éventuelle réinscription au chômage (ce qui mesure la récurrence). Les emplois aidés ne sont pas pris en compte, car ils constituent, pour une part d'entre eux, une transition vers une autre politique du marché du travail.

Pour évaluer l'impact des prestations, il ne suffit pas de comparer les durées de chômage ou la fréquence des récurrences des bénéficiaires avec celles des non-bénéficiaires. En effet, les uns diffèrent des autres par un grand nombre de caractéristiques, notamment parce qu'ils sont « sélectionnés » par les agents de l'ANPE. Même si les prestations étaient sans portée, leurs trajectoires auraient sans doute été différentes. Aussi, le contraste entre les bénéficiaires et les non-bénéficiaires ne peut en aucun cas s'interpréter directement comme l'effet des dispositifs. Ce processus de sélection est d'autant plus délicat à traiter qu'il dépend à la fois de caractéristiques observées et inobservées par l'évaluateur.

Il est néanmoins possible de se libérer des biais introduits par la sélection en examinant finement la chronologie des événements. Si les prestations ont un impact, on doit pouvoir observer un accroissement des taux de sortie du chômage à partir du moment où l'une d'elles a été réalisée. Notre étude utilise ce principe pour mesurer l'effet direct de la politique sans le confondre avec l'hétérogénéité individuelle.

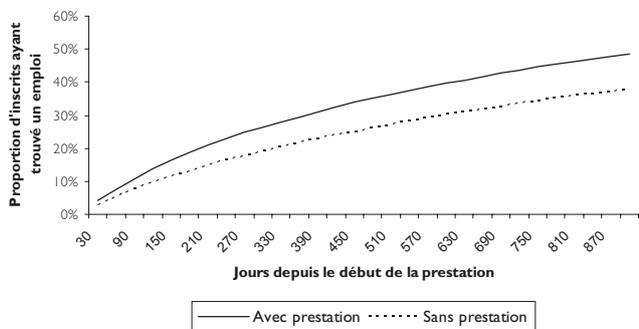
Un impact favorable sur les ré-inscriptions au chômage

Toutes les prestations ont pour résultat d'accélérer la sortie du chômage vers l'emploi. Mais l'impact n'est pas

le même sur tous. Ainsi, les demandeurs d'emploi qui ont connu d'autres épisodes de chômage tirent un plus grand profit des aides pour accélérer leur sortie du chômage. L'effet du bilan de compétence est plus élevé pour les moins de 30 ans, tandis que les aides à la recherche d'emploi sont moins efficaces pour les moins éduqués. Enfin, de manière générale, l'effet des prestations s'atténue en fin de période d'observation (cf. encadré), ce qui peut être lié à la dégradation de la conjoncture ou à la montée en charge du dispositif.

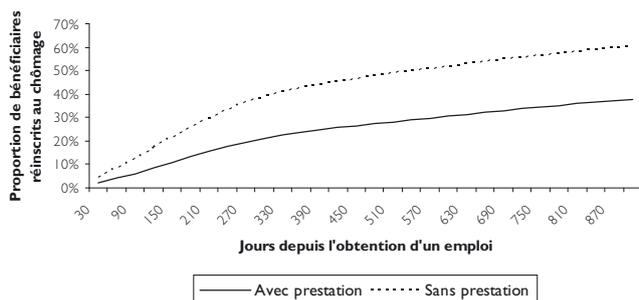
Certaines prestations ont pour fonction de clarifier ou de construire un projet professionnel : il est probable que l'activité de recherche d'emploi est ralentie pendant cette période, même si elle est plus efficace ensuite. Pour en tenir compte, on estime un effet spécifique au cours des trois premiers mois de la prestation et un effet différent après trois mois. Dans le cas des bilans de compétence et des aides à la constitution de projet, le taux de sortie estimé est, comparé à celui des non-bénéficiaires, d'abord légèrement réduit pendant les trois premiers mois, avant d'être plus élevé. Ceci est bien conforme à la nature de ces deux dispositifs. En revanche, l'effet des aides à la recherche d'emploi se fait sentir immédiatement et n'augmente que très peu après trois mois, ce qui correspond aussi à la fonction de cette prestation : intensifier d'emblée la recherche d'emploi. Au total, son impact est sensiblement plus fort que celui des trois autres dispositifs, ce qui justifie l'effort porté sur cette action par le SPE.

Graphique 1
Effet des aides à la recherche d'emploi sur le taux d'accès à l'emploi



Lire : 210 jours après le début de la prestation, 21 % des personnes ont trouvé un emploi. Sans prestation, le taux d'accès à l'emploi ne serait que de 15 %.

Graphique 2
Effet des aides à la recherche d'emploi sur le taux de retour au chômage



Lire : 210 jours après l'obtention d'un emploi, seuls 16 % des bénéficiaires d'aides se sont réinscrits au chômage. Sans prestation, le taux de réinscription serait de 30 %.

Quels enseignements ?

Par ailleurs, l'effet favorable des prestations sur les récurrences est nettement plus marqué que sur la sortie du chômage. Cela peut se comprendre si les interventions sont prioritairement attentives à la qualité des emplois obtenus et à leur adéquation avec les compétences des personnes. C'est bien la ligne qui est recommandée dans les descriptifs des actions. On peut penser aussi que les chômeurs pris en charge de façon intensive, pouvant espérer trouver un emploi plus facilement, augmentent leur degré d'exigence, ce qui atténue l'effet des prestations sur la rapidité de sortie du chômage mais renforce la durabilité des emplois obtenus.

Les graphiques 1 et 2 illustrent l'effet des aides à la recherche d'emploi. Des graphiques semblables pourraient être tracés pour les autres prestations et montreraient des amplitudes légèrement atténuées. Dans le graphique 1 figure la proportion cumulée de bénéficiaires de ces aides qui ont obtenu un emploi, en fonction du nombre de jours depuis le début de la prestation. Le trait plein résume ce que l'on observe dans l'échantillon : par exemple, après 180 jours, 19 % des bénéficiaires sont sortis vers l'emploi ; après 360 jours, cette proportion est naturellement plus élevée, soit 30 %, etc. Le trait en pointillé évalue ce que seraient les taux d'accès à l'emploi de ces mêmes demandeurs si la prestation était sans effet (ou, ce qui revient au même, s'ils ne l'avaient pas reçue). On voit que la différence est importante : au bout d'un an, elle est de huit points (22 % au lieu de 30 %).

Le graphique 2 représente la proportion des chômeurs bénéficiaires des aides à la recherche d'emploi qui, après avoir obtenu un emploi, se réinscrivent au chômage, en fonction du nombre de jours durant lesquels ils ont été employés. Ainsi, après un an, 24 % d'entre eux sont à nouveau inscrits à l'ANPE. Le trait plein est la situation réelle et le trait en pointillé simule le taux de récurrence que l'on pourrait observer si la prestation n'avait pas d'effet. La différence est encore plus nette : après six mois, l'écart est déjà de treize points et, après un an, il est de dix-neuf points. Ceci illustre le fait que les prestations ont plus d'effet sur les récurrences que sur la durée de l'épisode de chômage initial.

Les différents effets présentés ici mesurent une chose bien précise : lorsqu'on énonce qu'une prestation réduit la durée de chômage, cela signifie simplement qu'un bénéficiaire a en moyenne une durée de chômage plus courte qu'un non-bénéficiaire qui lui ressemblerait en tout point. Les résultats impliquent donc que les actions mises en œuvre sont bénéfiques aux chômeurs qui y participent et qu'elles n'ont pas l'effet pervers d'accroître leur précarité. En outre, ces actions sont appliquées en priorité aux personnes qui ont les risques les plus élevés de chômage long ou de récurrence. Le potentiel pour que l'accompagnement personnalisé réduise le chômage est donc réel.

Il peut cependant exister des risques d'éviction : les chômeurs aidés se positionneraient mieux que les autres sur le marché du travail et occuperaient plus rapidement les emplois disponibles, au détriment des non-bénéficiaires. Les prestations auraient alors principalement pour conséquence de redistribuer les chances. Ce risque est réduit si l'objectif des actions, comme c'est le cas ici, est moins de placer rapidement les chômeurs que d'apparier au mieux les personnes et les emplois. En outre, les études existantes dans d'autres pays indiquent que ces effets d'éviction existent mais sont en général faibles. Au demeurant, les pays où les politiques d'accompagnement personnalisé ont été menées avec force, comme la Grande-Bretagne ou le Danemark, sont aussi ceux qui obtiennent des taux de chômage très faibles. Ces performances résultent d'un faisceau de circonstances, affectant à la fois l'offre et la demande de travail, mais notre évaluation, comme celles menées à l'étranger, permet de penser que l'accompagnement personnalisé peut jouer un rôle important.

Cette recherche a été menée dans le cadre d'une convention avec l'ANPE. Les auteurs remercient les membres du Département des études et statistiques pour leur aide. Le texte complet de la recherche est consultable sur <http://www.pse.ens.fr/senior/gurgand/pap.pdf>.

références

Blundell R., M. Costa Dias, C. Meghir and J. Van Reenen, 2004, « Evaluating the Employment Impact of a Mandatory Job Search Program », *Journal of the European Economic Association*, 2, 569-606.

Freyssinet J., 2002, *La réforme de l'indemnisation du chômage en France*, Document de travail 02.01, Ires.

Les actualités du Centre d'études de l'emploi sont en ligne sur le site www.cee-recherche.fr

La lettre électronique *flash.cee* vous informe régulièrement des principales activités du Centre d'études de l'emploi et vous signale ses dernières publications

Pour la recevoir par courriel vous pouvez vous inscrire sur la page d'accueil du site

CENTRE D'ETUDES DE L'EMPLOI

29, promenade Michel Simon
93166 Noisy-le-Grand Cedex
Téléphone : 01 45 92 68 00
Télécopie : 01 49 31 02 44
Mèl : cee@mail.enpc.fr
<http://www.cee-recherche.fr>

Directeur de publication : Pierre Ralle
Rédactrice en chef : Marie-Madeleine Vennat
Maquettiste : Marie Ferré
Abonnements, diffusion : Jean-Claude Peiretti
Contact presse : Anne Evans

Imprimerie : Louis-Jean
C.P.A.P. : 3070 ADEP
Dépôt légal : 532 - septembre 2005
ISSN : 1776-2715