

Les dispositifs d'évaluation des politiques d'aides à l'emploi de l'Etat

(rapport public annuel 2004, pages 221 et suivantes)

Dans son rapport public 2004, la Cour a examiné les dispositifs mis en œuvre par les pouvoirs publics en vue d'évaluer l'efficacité des politiques d'aides à l'emploi qui mobilisaient 2,4% du PIB en 2004 et qui visent à combattre la persistance d'un niveau élevé de chômage.

Sans méconnaître les difficultés inhérentes à l'évaluation des aides à l'emploi, le rapport de la Cour observait que, principalement à cause d'une insuffisance de l'organisation institutionnelle et d'une demande du législateur et du gouvernement privilégiant généralement le suivi et les évaluations légères, l'évaluation lourde⁴⁴ des politiques d'aide à l'emploi en France restait insuffisamment développée.

L'organisation institutionnelle et l'accès aux données

La Cour avait observé que, s'il existait en France une capacité à faire des évaluations de qualité, il n'y avait pas assez de confrontation entre des évaluations d'origine différente et que les évaluations a posteriori existantes - « ex post » - dépendaient principalement, notamment pour des raisons d'accès aux données, de la recherche économique placée dans l'orbite de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et, au sein du ministère de l'emploi, de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES).

44) Le rapport appelait « évaluations lourdes » les évaluations menées par des organismes spécialisés présentant des garanties d'objectivité et de scientificité tel l'ancien Conseil national de l'évaluation (évaluations dites « institutionnelles ») et les évaluations faisant appel à des techniques scientifiques de mesures d'impact.

La Cour avait souhaité la création d'un centre d'impulsion extérieur à l'administration définissant les objectifs et les modalités de la démarche évaluative puis assurant la diffusion des résultats.

La création, par décret du 7 avril 2005, du Conseil d'orientation pour l'emploi⁴⁵, répond partiellement à la recommandation de la Cour. Chargé de formuler des diagnostics sur les causes du chômage et de proposer des mesures permettant de lever les obstacles de toute nature à la création d'emplois, il a aussi pour mission d'évaluer les dispositifs existants d'aide à l'emploi, aux parcours professionnels et à la formation.

Dans le rapport sur les aides publiques⁴⁶ que le Conseil a publié, et dans lequel il reprend à son compte les conclusions de la Cour, il préconise la création d'une commission d'évaluation des aides placée auprès de lui, composée des différents acteurs intéressés, qui serait chargée de formuler des propositions sur la mise en cohérence des dispositifs et serait dotée d'un fonds lui permettant de financer des études. Le Conseil a également considéré qu'il était souhaitable d'instituer une obligation de rendre compte au Parlement de l'impact des mesures prises et de prévoir les crédits nécessaires à cette évaluation.

Toutefois, ces suggestions n'ont pas été concrétisées.

La Cour soulignait l'insuffisante coordination des travaux d'évaluation menés par les administrations

Des initiatives ont été prises pour améliorer la cohérence des programmes de travail entre les administrations.

- la DARES

A la suite du rapport de la Cour, la DARES a créé un groupe de travail sur l'évaluation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi regroupant les principales institutions et personnalités intéressées, chargé de recenser les besoins d'évaluation des dispositifs en place, de coordonner les projets, de mettre en commun les connaissances accumulées et, surtout, d'anticiper les

45) Le COE est composé de 50 membres dont des parlementaires, des membres du Conseil économique et social, des représentants des partenaires sociaux, des associations de responsables des collectivités territoriales, des administrations concernées, du président du Centre de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC) et de personnalités qualifiées.

46) Conseil d'orientation pour l'emploi (2006), *Rapport au Premier ministre relatif aux aides publiques*, 8 février 2006.

besoins d'évaluation qu'appelleraient les dispositifs nouveaux ou envisagés. Les travaux de ce groupe ont conduit au lancement d'un appel à projets de recherche pour 2006 sur « l'accompagnement vers l'emploi et l'accompagnement dans l'emploi ».

La Cour souhaite que les résultats de ces travaux fassent l'objet d'une synthèse tirant le bilan de la politique d'accompagnement des chômeurs, évaluant son impact sur le retour à l'emploi des bénéficiaires et indiquant les améliorations susceptibles de lui être apportées. Les principaux éléments de cette synthèse pourraient être rassemblés dans un rapport destiné au public.

La DARES a également pris l'initiative de créer un conseil scientifique⁴⁷ de la mission « travail et emploi », réuni pour la première fois le 6 septembre 2006, qui donnera un avis sur les orientations et projets de recherche élaborés par la DARES.

- le CREST

A la suite du rapport de la Cour, le Centre de recherche en économie et statistique (CREST) a institué un groupe de travail transversal aux différents laboratoires qui le composent⁴⁸, chargé d'élaborer des propositions afin de donner plus de visibilité aux évaluations micro-économiques. Ce groupe préconise que le CREST mette en place une politique de communication et d'offre de formation plus active afin d'aller au devant de la demande d'évaluation, de contribuer à son développement et de rester en phase avec les problématiques et les attentes des administrations. Une structure a été créée, composée d'un noyau de chercheurs spécialisés dans les différents secteurs où l'évaluation des politiques publiques est développée. Dans le domaine de l'emploi, cette structure a pris des contacts avec la DARES pour définir ce que pourraient être les données nécessaires à l'évaluation des nouveaux dispositifs d'aide en faveur des chômeurs.

Ces initiatives qui vont dans le sens des recommandations de la Cour confirment et renforcent le rôle du CREST dans le dynamisme de l'évaluation scientifique, économétrique et expérimentale.

47) composé de huit représentants des administrations concernées, huit personnalités qualifiées et de deux représentants, l'un du Centre d'études de l'emploi (CEE), l'autre du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ)

48) Le centre de recherche en économie et statistique (CREST), qui dépend du groupe des écoles nationales d'économie et statistique (GENES) de l'INSEE, regroupe 9 laboratoires.

- le centre d'études de l'emploi (CEE)

Au cours de la période récente, le CEE⁴⁹ a participé à des évaluations marquantes, notamment dans le domaine des politiques d'accompagnement des chômeurs et des allègements de charges.

Cependant, les orientations stratégiques qui figurent dans le contrat de progrès conclu pour la période 2006-2009 avec les ministères chargés de l'emploi et de la recherche ne mentionnent pas l'évaluation ; les objectifs et les indicateurs de résultats retenus n'y font pas non plus référence. *Cette évolution, si elle se confirmait dans le programme de travail en cours d'élaboration, risquerait d'entraîner le retrait d'un acteur du système d'évaluation français qui en compte trop peu.* La DGEFP et la DARES ont indiqué à la Cour que tel n'était pas leur souhait.

- La Cour avait considéré que les organismes de recherche non liés à l'administration, notamment universitaires, ne jouaient pas assez le rôle qui leur incombait dans tout système d'évaluation.

Ces organismes n'ont pas accru significativement leur influence. Les ministères du travail et de la recherche ont mis en place un Conseil d'orientation de la recherche (COR) chargé de suivre le contenu et le coût des recherches, mais il ne s'est réuni qu'une fois, en novembre 2004, et n'a pas évoqué les questions générales d'évaluation.

L'accès aux données

- La Cour avait constaté – et la réponse conjointe des ministres chargés des finances et de l'emploi lui donnait raison sur ce point – que les difficultés d'accès aux données étaient un obstacle aux évaluations scientifiques.

Les deux textes intervenus en 2004 pour traduire en droit français la directive européenne de 1995 sur la protection des individus en ce qui concerne le traitement des données individuelles marquent une certaine ouverture par rapport à la loi du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques.

49) Le CEE est un établissement public administratif chargé des études sur l'emploi et composé de chercheurs, économistes et sociologues principalement, travaillant à partir de données statistiques et d'enquêtes de terrain.

L'ordonnance du 25 mars 2004 permet l'accès des chercheurs, sur décision des ministres concernés, après avis favorable du comité du secret statistique, aux données que les administrations collectent sur les entreprises et transmettent à l'INSEE ou aux services statistiques ministériels. Elle élargit la compétence du comité du secret⁵⁰, jusque-là limitée aux données sur les entreprises collectées par enquête, aux données issues des déclarations administratives. Sur les 26 demandes examinées entre juin 2004 et décembre 2005 portant sur 34 enquêtes ou déclarations de la DARES, 21 ont abouti à une décision ministérielle positive⁵¹. Depuis la mi 2005, les demandes ont fortement augmenté : plus des trois quarts d'entre elles ont été enregistrées au second semestre 2005. Les décisions de transmission ont porté notamment sur les déclarations de mouvements de main d'œuvre et l'enquête sur la structure des emplois.

En revanche, deux demandes relatives à l'accès à la base de données SUSE (système unifié de statistique d'entreprises) de l'INSEE n'ont pu aboutir, en dépit de l'avis favorable du comité, du fait que cette base comprend à la fois des données de nature statistique et de nature fiscale. La direction générale des impôts a jusqu'ici opposé à ces demandes la stricte application des dérogations à la règle du secret professionnel prévues au chapitre III (section II) du livre des procédures fiscales. Le directeur général de l'INSEE s'est rapproché du directeur général des impôts sur ce sujet.

La loi du 6 août 2004 modifiant la loi « informatique et libertés » du 6 janvier 1978 permet le traitement à des fins historiques, statistiques ou scientifiques de données à caractère personnel initialement recueillies pour un autre objet, sous réserve de déclaration, de demande d'autorisation ou d'avis à la CNIL. Aucune demande ne s'est rapportée à cette disposition de la loi.

50) La composition du comité a été précisée par un décret du 7 avril 2005.

51) Les 5 demandes ayant fait l'objet d'un refus émanaient de l'ANPE, de l'APEC, de La Poste, du centre de recherches politiques de la Sorbonne et du CEE (refus partiel). Les demandes de l'ANPE, de l'APEC et de La Poste, qui portaient sur le fichier de données de l'enquête « Offre d'emploi et recrutement » (OFER) ont finalement reçu une issue favorable : le comité du secret a demandé le 13 juin 2006 que « les données individuelles des établissements de l'enquête OFER deviennent accessibles à tous sur le site Internet de la DARES après avoir été strictement anonymisées. » Les fichiers ont été communiqués aux trois organismes et la mise en ligne devait intervenir mi-octobre 2006.

De son côté, l'INSEE a mis en ligne plusieurs fichiers individuels anonymisés d'enquêtes sur les ménages, dont l'enquête sur le patrimoine et l'enquête sur l'emploi en continu pour les années 2003 – 2004.

La Cour constate que l'application des textes intervenus en 2004 marque un début d'évolution favorable à un accès plus large des chercheurs aux données individuelles mais que des progrès peuvent encore être réalisés. En particulier, il serait utile que l'INSEE mette à la disposition des chercheurs intéressés un guide pratique des modalités de présentation d'un dossier de demande au comité du secret statistique.

Au-delà même des seules préconisations de la Cour, d'autres développements sont intervenus

La création envisagée d'un centre de données sécurisées

Un groupe de travail de l'INSEE chargé d'examiner les conditions d'accès des chercheurs aux données individuelles a proposé au comité de direction de l'Institut, le 12 juillet 2005, d'étudier la mise en place d'un centre d'accès sécurisé en partenariat avec « les acteurs de la recherche ». Le projet pourrait s'inspirer de l'expérience danoise d'accès à distance par connexion Internet cryptée et sécurisée. Il était prévu de réunir fin 2006, sur la base d'un texte établi le 29 septembre par le comité de concertation pour les données en sciences humaines et sociales, une conférence des instances qui pourraient participer à un tel projet et/ou le financer⁵². La Cour suivra avec intérêt le développement de cette question.

Par ailleurs, une réflexion concernant les procédures d'accès à distance à des données individuelles dans des environnements protégés et dans un cadre européen est engagée. L'institut statistique européen Eurostat doit demander à la direction générale de la Commission européenne compétente l'inscription de ce thème de travail au 7^{ème} programme cadre européen pour la recherche. Actuellement, Eurostat a un centre d'accès sécurisé aux données individuelles à Luxembourg, auquel l'INSEE, n'étant pas reconnu comme organisme de recherche⁵³ par Eurostat, n'a pas accès à ce titre. Il paraît souhaitable que l'INSEE entreprenne une démarche d'accréditation auprès d'Eurostat, à l'instar de la Banque centrale européenne, par exemple.

52) Ministères chargés de la recherche, des finances, de l'emploi, de la santé ; CNIL, CNRS et CNIS (Conseil national de l'information statistique).

53) bien que la recherche figure dans les missions statutaires de l'INSEE (décret du 14 juin 1946).

La collecte par l'Etat des données décentralisées

Il s'agit là d'un problème difficile qui se pose en matière de politique de l'emploi comme pour toute politique décentralisée : la loi du 13 août 2004 fait obligation aux collectivités territoriales de transmettre des informations individuelles, en vue de la réalisation d'enquêtes statistiques, à l'Etat qui doit leur restituer les résultats de l'exploitation des données ainsi recueillies. A la mi-octobre 2006, la DARES a passé de premières conventions avec cinq régions⁵⁴ afin de formaliser la transmission des informations qui alimentent la base régionalisée des stagiaires de la formation professionnelle (BREST). Pour rendre plus fiables les informations collectées dans cette base, la DARES a modifié et homogénéisé depuis février 2006 l'ensemble des bordereaux à l'origine de ces données. Par ailleurs, l'enquête auprès des régions sur la formation professionnelle et l'apprentissage est en cours de refonte pour mieux distinguer les actions de formation financées par les régions par type de formation et par public bénéficiaire.

L'action sur les obstacles au développement de l'évaluation

La Cour avait observé que le développement de l'évaluation se heurtait à un certain nombre de difficultés : faible demande, obstacles méthodologiques, instabilité des politiques, faible utilisation des résultats des évaluations pour la préparation des décisions - qu'il importait d'atténuer. Ses suggestions ont été très inégalement suivies selon les domaines.

La Cour avait constaté la faible demande du législateur et des responsables politiques qui privilégiaient le suivi des politiques et les études légères

La loi de programmation sur la cohésion sociale du 18 janvier 2005 n'impose aucune contrainte d'évaluation, si ce n'est pour les conventions pluriannuelles Etat-ANPE-Unédic. Les 23 indicateurs du volet emploi visent à en suivre la montée en charge plutôt qu'à en préparer l'évaluation.

54) Limousin, Centre, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Auvergne et Lorraine.

Le plan d'urgence pour l'emploi, en revanche, prévoit l'évaluation du CNE (contrat « nouvelles embauches » créé par ordonnance du 2 août 2005) au plus tard au 31 décembre 2008 par une commission associant les organisations d'employeurs et de salariés. Mais cette obligation d'évaluation ne concerne pas tous les dispositifs du plan d'urgence.

La DGEFP a continué à privilégier le suivi des mesures et, concentrant sa demande sur la construction des indicateurs pour la LOLF, elle n'a commandé au comité des programmes de la DARES aucune évaluation lourde en 2004 et 2005, faisant valoir à la Cour que « les demandes qu'(elle) formule auprès de la DARES reflètent l'urgence de (ses) besoins plus que leur étendue. »

En ce qui concerne le service public de l'emploi, des impulsions significatives ont été données : les conventions⁵⁵ prévoient que les nouveaux dispositifs d'accompagnement du demandeur d'emploi seront évalués par des méthodes statistiques mises au point par des équipes de recherche et par l'expérimentation contrôlée. Un comité stratégique doit, en outre, veiller à la coordination des travaux.

La Cour a cependant relevé que l'évaluation de l'incidence éventuelle de l'accompagnement sur la sortie du chômage, qui avait fait l'objet de travaux antérieurs utiles, n'était pas mentionnée dans ces conventions.

La deuxième source des difficultés relevées par la Cour provenait des obstacles méthodologiques et la Cour notait ainsi que la France ne pratiquait pas l'expérimentation contrôlée.

Pour des raisons sociales et culturelles la France ne pratiquait pas la méthode de l'expérimentation contrôlée⁵⁶. Ce verrou est en passe d'être levé ; la décentralisation de nouvelles mesures d'aide à l'emploi, l'ouverture du placement des chômeurs à des acteurs privés, permettant la comparaison de populations pratiquement identiques de bénéficiaires et de non bénéficiaires des dispositifs, offrent des conditions favorables à l'expérimentation contrôlée.

55) Convention tripartite Etat-ANPE-Unédic du 5 mai 2006 relative à la coordination des actions de service public de l'emploi et convention ANPE-Unédic relative à la mise en œuvre du « projet personnalisé d'accès à l'emploi ».

56) L'expérimentation contrôlée consiste, sur le modèle d'expérimentation des traitements médicaux, à constituer deux groupes de personnes aléatoirement sélectionnées (pour éliminer le plus possible les dissemblances entre les deux groupes), les bénéficiaires et les non bénéficiaires d'une mesure, et d'observer leur évolution après la mise en œuvre de la mesure afin d'isoler son effet propre.

Le CREST a répondu, dans le cadre de la structure informelle EPROS créée par Eurostat, à un appel à projets financé par l'Union européenne visant à développer des méthodes d'expérimentation des politiques qui permettent leur comparaison internationale. Par ailleurs, il a été chargé par un conseil général d'une évaluation du dispositif « Placement et reclassement dans l'emploi des bénéficiaires du RMI » intégrant, pour la première fois en France, une phase d'expérimentation et un suivi des personnes sur deux ans.

Il faut toutefois relever l'échec de l'expérimentation contrôlée prévue lors de la mise en place par l'ANPE et l'Unédic d'opérations expérimentales de placement par des opérateurs privés. Cette expérimentation, organisée conjointement par l'ANPE et l'Unédic, et dont les résultats devaient conditionner l'extension du placement par les opérateurs privés, aurait dû être confiée à des équipes spécialisées extérieures capables d'imposer à l'opérateur évalué le respect des règles conditionnant la fiabilité de la méthode.

La Cour avait aussi relevé que l'utilisation des méthodes statistiques sur données individuelles par les administrations pour leurs travaux courants de préparation des décisions ou d'évaluation des dispositifs existants était encore embryonnaire.

La recherche française sur les évaluations économétriques reste très dynamique et de niveau international, ce qui confirme et renforce le constat antérieur de la Cour. En témoignent les travaux du CREST intervenus après le rapport de la Cour, ainsi que le succès du colloque international sur les méthodes économétriques d'évaluation des politiques publiques, organisé à Paris du 14 au 16 décembre 2005 par l'ADRES⁵⁷.

Toutefois, l'évaluation, notamment sur données micro-économiques, est encore, pour une large part, un domaine réservé à la recherche, et, au sein de celle-ci, à un nombre très réduit de chercheurs spécialisés. En conséquence, les évaluations réalisées sont surtout celles qui innovent sur le plan méthodologique.

Si le CREST s'emploie désormais à combler cette lacune, la Cour recommande qu'une réflexion sur la possibilité de passer de la phase de recherche à la phase de développement des outils d'évaluation mis au point par les chercheurs soit entreprise par le ministère de l'emploi.

57) Association pour le développement de la recherche en économie et en statistique.

La Cour recommandait enfin une amélioration de la collecte des données nécessaires à l'évaluation

La DARES prévoit d'organiser une consultation des chercheurs afin de mettre en place, en concertation avec l'INSEE, les bases statistiques qui permettront des travaux d'évaluation solides sur l'effet du CNE et le devenir de ses bénéficiaires.

L'ANPE s'emploie à élaborer des bases de données individuelles de demandeurs d'emploi intégrant le montant et la durée de chaque indemnisation perçue, ces éléments étant susceptibles d'influencer le comportement de retour à l'emploi et l'efficacité des prestations d'accompagnement prescrites par l'Agence⁵⁸. Par appariement du fichier historique des demandeurs d'emploi et de l'enquête « sortants » du chômage, l'ANPE fournira, après accord de la CNIL, des données, qui n'existaient pas auparavant, sur les reprises d'emploi de chômeurs qui ne se réinscrivent plus ou sont radiés. Le système d'information sur les demandeurs d'emploi contiendra désormais des informations sur les organismes sous-traitants des prestations de l'Agence. Des évaluations comparatives de leur efficacité pourront ainsi être menées.

L'ANPE, la DARES et l'INSEE se proposent d'apparier ce fichier historique avec celui des déclarations annuelles de salaires (DADS), ce qui devrait éclairer la question de savoir dans quelle mesure les dispositifs d'accompagnement des chômeurs entraînent des créations nettes d'emplois. La DARES, pour préparer le lancement en 2007 d'un dispositif d'enquêtes plus complet sur le devenir des bénéficiaires de contrats aidés, a demandé à des chercheurs extérieurs d'expertiser le précédent dispositif d'interrogation par panel (Panel 2000).

Ces initiatives témoignent qu'un effort est engagé pour adapter les systèmes d'information sur l'emploi et le chômage aux besoins de l'évaluation. La Cour suivra avec intérêt la mise en œuvre de ces projets.

58) Auparavant il était seulement possible de savoir si le demandeur était indemnisé ou non.

Les suites données aux évaluations

La Cour avait observé que les évaluations, même lorsqu'elles sont conclusives, débouchent rarement sur des inflexions des politiques

Le ministère de l'emploi s'est employé à rapprocher les études et évaluations de la préparation de la décision. Un séminaire mensuel « Emploi et travail » est désormais organisé conjointement par la DARES et le CEE pour favoriser les échanges entre les agents du ministère et les auteurs de travaux, notamment d'évaluation, sur ces sujets.

Certaines évaluations ont eu une influence directe sur la réforme des dispositifs. Ainsi, la réforme de l'accompagnement des jeunes très éloignés du marché du travail, au moment de l'abandon de TRACE⁵⁹ pour CIVIS⁶⁰, a tiré profit d'une évaluation suggérant que pour être efficace l'accompagnement devait reposer sur un nombre minimum d'entrevues entre le jeune bénéficiaire et les missions locales.

Le Conseil d'Etat, constatant dans son rapport public 2006 le caractère instable et foisonnant du droit français, propose de rendre obligatoires des études d'impact lors de l'élaboration d'un projet de loi ou d'ordonnance. Cette préconisation devrait être étendue à l'évaluation des dispositifs que les textes préparés réforment ou suppriment.

Le nombre d'études d'évaluation

La Cour avait recommandé une augmentation du nombre des évaluations et souhaité qu'elles émanent d'un cercle plus large que celui de l'administration

Depuis le rapport de la Cour, un nombre plus important d'évaluations sur données individuelles ont été réalisées et programmées. Toutefois la place de la recherche universitaire reste réduite et les organismes d'études privés sont rarement mobilisés. Par ailleurs, faute d'organisme spécialisé, la réalisation d'évaluations institutionnelles n'a pas été reprise. Enfin, les dispositifs d'aide à l'emploi sont très inégalement évalués.

59) Trajet d'accès à l'emploi.

60) Contrat d'insertion dans la vie sociale

L'évaluation des aides directes et des aides d'accompagnement

Le nombre d'évaluations réalisées et surtout programmées a fortement augmenté, en particulier dans le domaine de l'accompagnement des chômeurs.

Le CREST a mené beaucoup d'évaluations utilisant les méthodes économétriques, dont nombre d'entre elles conjointement avec d'autres administrations ou partenaires⁶¹. Leur programmation est plus précoce ; ainsi le CREST a-t-il décidé de préparer dès maintenant une évaluation sur le CNE. L'ANPE a prévu, entre autres, avec la DARES, de poursuivre les études d'évaluation scientifiques du PARE-PAP⁶² qu'elle a initiées de 2002 à 2004 par des évaluations du « suivi mensuel personnalisé » (SMP) qui lui a succédé. Elle devrait également, avec la DARES, procéder à une évaluation ex post des techniques de diagnostic avancé des difficultés pour les chômeurs de trouver un travail.

A la demande du Premier ministre, le Centre de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC) a réalisé en 2005 une analyse approfondie des dispositifs d'aide au retour à l'emploi qui, sans être une évaluation, constitue un bilan synthétique critique.

La réduction du temps de travail

La Cour avait noté que très peu d'évaluations ex post avaient été menées sur la réduction du temps de travail en dépit de l'importance des enjeux économiques et financiers de cette politique et que, parmi ces évaluations, celle de la DARES était la seule qui reposait sur des méthodes faisant appel à des données microéconomiques observées.

Depuis, l'INSEE a mené à son terme une étude d'évaluation ex post des effets joints de la réduction du temps de travail et des allègements de charges sur les bas salaires dont les premiers résultats, encore provisoires, avaient été mentionnés dans le rapport de la Cour. Cette étude se montre sceptique sur la possibilité d'effectuer une analyse complète des effets à moyen et long terme de la réduction du temps de travail.

61) INSEE, DARES, ANPE, Université d'Evry.

62) Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) et projet d'action personnalisé (PAP).

L'INSEE considère que ce travail s'est conclu sur une impossibilité d'aller plus loin avec les méthodes actuellement disponibles d'évaluation ex post. Il explore la possibilité de construire une maquette de simulation de comportement individuel d'entreprises destinée à faire ressortir comment l'impact des politiques d'aide à l'emploi dépend des différentes contraintes de production auxquelles les entreprises font face.

Les allègements de charges

Le rapport de la Cour avait observé que cette politique n'avait donné lieu qu'à une seule évaluation sur données individuelles, les autres travaux étant des évaluations par simulation macroéconomique ou microéconomique.

Aucune nouvelle évaluation sur données individuelles n'a été menée. L'INSEE et le CREST envisagent d'actualiser en 2007, sur la période récente, l'évaluation économétrique sur données individuelles aujourd'hui existante, réalisée en 2001 sur la période 1995-1997.

En revanche, de très nombreux travaux de simulation ont été réalisés depuis le rapport de la Cour. L'INSEE a enrichi le modèle macroéconomique qu'il utilise (MESANGE) par l'introduction d'une distinction entre les salariés qualifiés et les salariés non qualifiés permettant une meilleure évaluation des allègements ciblés. La Direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE) a actualisé, sous une forme améliorée, ses travaux antérieurs de simulation sur maquettes théoriques.

Des études sectorielles ont été développées. Quelques synthèses critiques ont été réalisées. Une recension critique de toutes les évaluations a été faite par la DARES et par l'Université d'Evry. Un travail de synthèse conjoint de la DARES et de la DGTPE a été présenté au COE et repris dans son rapport sur les aides publiques. La DARES vient de confier à trois équipes de recherche une évaluation de l'impact des modifications apportées au dispositif d'allègement des charges en 2003 (loi Fillon).

Toutes les études ne conduisent pas aux mêmes résultats, mais convergent sur un certain nombre de diagnostics communs ; en particulier elles concluent toutes à l'existence d'emplois créés ou préservés par ces allègements. Toutefois, à cause de l'instabilité du dispositif notamment, l'efficacité quantitative de cette politique reste trop incertaine au regard de son coût, comme l'a montré le rapport demandé par la commission des finances de l'Assemblée

nationale à la Cour des comptes. En outre, la Cour a constaté qu'il n'existe pas d'études de simulation des conséquences, dans l'économie française actuelle, de modifications envisageables du périmètre et de l'ampleur de ces allègements.

Depuis la publication du rapport public 2004, des efforts ont été entrepris et des progrès sensibles réalisés dans le domaine de l'évaluation des aides à l'emploi. L'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances devrait concourir à favoriser le développement d'une culture de l'évaluation, dès lors qu'elle s'accompagne de la définition d'objectifs et d'indicateurs de résultat, sans que ces derniers puissent dispenser de travaux plus approfondis. L'accès aux données individuelles des entreprises et des ménages a également commencé à s'ouvrir.

Cependant, la place des chercheurs non liés à l'administration, notamment universitaires, reste encore insuffisante. Il faut regretter que la démarche évaluative ne soit toujours pas impulsée par un centre extérieur à l'administration, le Conseil d'orientation pour l'emploi n'assumant pas à ce jour cette fonction. Il reste encore du chemin à parcourir avant que les pouvoirs publics ne disposent, préalablement à leurs décisions, d'appréciations suffisamment fiables sur l'impact des divers types d'aides à l'emploi existantes.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE**

Dans son rapport public 2004, la Cour avait examiné les dispositifs mis en œuvre par les pouvoirs publics en vue d'évaluer l'efficacité des politiques d'aides à l'emploi. Elle observait que l'insuffisance du développement de l'évaluation « lourde » des politiques de l'emploi s'expliquait principalement par un défaut de l'organisation institutionnelle.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie se félicite des observations de la Cour selon lesquelles des efforts ont été entrepris et des progrès sensibles réalisés ces deux dernières années dans l'organisation de l'évaluation et l'accès aux données.

La création du Conseil d'orientation pour l'emploi, début 2005, illustre bien cette dynamique. De même, il est tout à fait significatif que la DARES ait pris l'initiative de créer un conseil scientifique de la mission « Travail et emploi » composé, en sus des représentants des administrations concernées, de huit personnalités qualifiées, ainsi qu'un groupe de travail regroupant les principales institutions et personnalités intéressées en vue, notamment, de recenser les besoins d'évaluation des dispositifs existants et de ceux qui pourraient être mis en place.

Le MINEFI note également avec grand intérêt que la DARES a élargi son comité des programmes en y associant notamment la direction du Budget. Cette initiative ne peut que favoriser l'évaluation des politiques publiques, qui, dans le cadre de la LOLF, constituent un élément central de la démarche de performance initiée par la nouvelle procédure budgétaire.

Le MINEFI partage, par ailleurs, le constat de la Cour relatif à l'insuffisante place des chercheurs non liés à l'administration et note, comme le fait la Cour, qu'il serait utile de mettre à la disposition des chercheurs intéressés un guide pratique des nouvelles modalités d'accès aux données.

Enfin, la Cour indique que les obstacles à l'expérimentation contrôlée sont en passe d'être levés, ce qui est tout à fait nécessaire car la mesure de l'efficacité d'une politique publique ciblée sur telle ou telles catégorie de bénéficiaires par comparaison à une population témoin non bénéficiaire de cette politique est essentielle pour évaluer son efficacité dans l'esprit de la LOLF. Ces nouvelles pratiques d'évaluation qui, au demeurant, sont courantes dans le domaine de la santé devraient prioritairement être favorisées et systématisées en ce qui concerne les contrats aidés et l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Elles devraient en outre être réalisées avant toute généralisation éventuelle à l'ensemble de la population d'une mesure expérimentale. Le MINEFI note qu'à cet égard le dispositif actuel de contrat de transition professionnelle limité à huit bassins d'emploi pourrait servir de laboratoire pour une telle évaluation.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE
NATIONALE POUR L'EMPLOI (ANPE)**

Concernant les impulsions en matière d'évaluation :

Le dernier paragraphe fait référence à juste titre aux impulsions en matière d'évaluation prévues dans les conventions tripartite Etat- ANPE- UNEDIC et bipartite ANPE- UNEDIC, du 5 mai 2006 et du 1^{er} juin 2006. Il a en effet été décidé de mettre en place conjointement entre les parties signataires, des évaluations statistiques et des expérimentations contrôlées, confiées à des équipes de chercheurs spécialisées.

Concernant la pratique de l'expérimentation contrôlée :

Il est exact de noter que l'expérimentation contrôlée programmée pour la première vague d'expérimentation de l'accompagnement des allocataires par des opérateurs privés (9 100 en 2005 et 2006) a échoué. Nous rappelons ci-dessous les précisions transmises à l'occasion des réactions au rapport de suivi sur les évaluations transmis en octobre dernier : « Il était souhaité à l'origine que l'évaluation de l'expérimentation contrôlée soit effectivement confiée à des équipes spécialisées externes capables d'imposer des règles de l'expérimentation. Toutefois de multiples écarts sont venus s'interposer entre ce qu'auraient du être les conditions de l'expérimentation contrôlée et ses conditions effectives. Le taux d'adhésion au dispositif s'est avéré trop faible (et il a donc été nécessaire de « puiser » dans la population témoin constituée initialement). La procédure de contact des demandeurs d'emploi a été biaisée, puisque dans certains cas les orientations vers les opérateurs privés se sont réalisées directement depuis les ASSEDIC concernées et non depuis les agences locales (y compris dans des délais après l'inscription qui n'étaient pas ceux prévus et pour des demandeurs d'emploi en procédure de « réinscription rapide »). Les quotas d'envoi des demandeurs sont ainsi devenus différents en « structure » et trop importants au vu des populations initialement ciblées dans chaque agence locale concernée, pour que les populations de l'expérimentation et une population témoin d'assez grande taille puissent être constituées et que de la sorte une évaluation significative puisse être réalisée. La volonté de modifier l'expérimentation en cours de route a été exprimée par les chercheurs, mais cette proposition n'a pas été suivie, pour des raisons liées aux difficultés opérationnelles de la procédure proposée. »

Toutefois, la nouvelle vague d'expérimentation d'accompagnement des demandeurs d'emploi allocataires par des opérateurs privés qui démarrera en janvier 2007 pour 41 000 demandeurs d'emploi, ainsi que celle d'un accompagnement renforcé de la part de l'ANPE, conduit dans le cadre du programme « Cap vers l'Entreprise » prévoient bien la mise en place d'une expérimentation contrôlée. Ceci répond effectivement à l'objectif partagé par nos institutions d'évaluer le mieux possible l'effet des interventions du service public de l'emploi. L'opération en cours est par ailleurs conduite en

lien étroit avec une équipe de chercheurs du CREST/ INSEE et avec la DARES. Les organismes concernés sont résolus aujourd'hui à mener à bien cette démarche d'expérimentation contrôlée.

Concernant les effets des dispositifs d'accompagnement des demandeurs d'emploi sur les créations d'emploi :

L'un des objectifs de l'évaluation concerne la diminution du chômage, sachant que celle ci peut résulter d'effets intermédiaires, seuls mesurables : vitesse de sortie du chômage, amélioration de la fluidité du marché du travail, meilleure adéquation de l'emploi retrouvé, plus grande rapidité de réponses à des besoins d'emploi. Les travaux antérieurs de l'ANPE auxquels il est fait mention dans ces paragraphes, et qui concernaient la période de mise en place du PARE/PAP, avaient davantage comme objectif d'identifier les effets propres de la conjoncture dans les évolutions du chômage enregistrées à cette époque, et par suite le contenu en emplois liés à ce contexte conjoncturel.

Concernant l'amélioration de la collecte des données nécessaires à l'évaluation :

Le système d'information contiendra désormais des informations sur les organismes sous-traitants des prestations de l'Agence. Cette information est déjà enregistrée, mais ne figure pas dans la « liste » des demandeurs d'emploi. Il n'est pas prévu que cette information soit ajoutée à cette liste. En revanche les informations sur les opérateurs privés de placement de l'UNEDIC seront bien présentes dans le système d'information sur les demandeurs d'emploi (GIDE).

L'appariement des données du fichier historique avec celles des Déclarations annuelles des salaires (DADS) est effectivement un projet en cours. Il est entré dans une phase avancée, puisque l'on en est à l'étape de rédaction d'une convention tri- partite, entre l'ANPE, la DARES et l'INSEE.

Il est prévu que l'ANPE, prescripteur des contrats aidés de la loi de programmation sur la cohésion sociale, participe au travail de mise en place d'un dispositif d'enquêtes par la DARES sur les bénéficiaires des contrats aidés et leur devenir, notamment en croisant l'information avec le fichier historique.

Concernant les évaluations des aides d'accompagnement :

Il est exact d'indiquer que l'ANPE a initié une nouvelle vague d'enquêtes concernant le devenir des personnes 6 et 12 mois après leur entrée en suivi mensuel personnalisé. Ces études permettront de conduire des évaluations scientifiques à travers des confrontations avec les données du Fichier historique. Il est aussi prévu de conduire, en lien avec la DARES, des travaux évaluatifs sur l'outil de diagnostic du risque de chômage de longue durée.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'UNÉDIC

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-après les éléments de réponses relatif à l'insertion de la Cour des comptes sur « les dispositifs d'évaluation des politiques d'aides à l'emploi de l'Etat »

Concernant le placement des demandeurs d'emploi, l'échec noté dans l'insertion e la Cour des comptes sur l'expérimentation conduite entre 2004 et 2006 est dû en partie au fait que plus de 60 % des demandeurs d'emploi sélectionnés ont refusé d'entrer dans le dispositif, ce qui a conduit les services de l'Unédic et de l'ANPE à puiser dans les populations témoins pour mener à bien l'expérimentation.

Si l'évaluation a été altérée, les résultats de cette expérimentation ont pu cependant être mesurés au moyen de mesures statistiques.

L'Unédic n'a pas, sur ce sujet, d'éléments supplémentaires à ajouter à ceux qui ont été développés lors de la réponse au relevé de constatations provisoires.

Concernant l'extension de l'expérimentation, elle est prévue pour concerner 46 000 demandeurs d'emploi par an sur deux années, soit un total de 92 000 personnes, et fait l'objet d'un travail d'évaluation auquel sont associés l'ANPE, la DARES, le CREST et une équipe de sociologues.
