



Réunion de la formation Emploi, revenus du 14 mars 2008

SYNTHÈSE

La formation « Emploi, revenus » s'est réunie le 14 mars sous la présidence de Raoul Briet. Une quarantaine de personnes y a participé. La Dares a tout d'abord décrit les dispositifs qu'elle utilise pour observer et suivre les bénéficiaires des politiques de l'emploi. Ceux-ci vont de simples comptages rapides à des enquêtes monographiques de terrain en passant par des bilans annuels et des enquêtes de devenir des bénéficiaires éventuellement complétées par des enquêtes auprès des entreprises. Le Crest a présenté les méthodes d'évaluation mises en œuvre et tout particulièrement les conditions permettant une évaluation rigoureuse des politiques de l'emploi. L'Insee a fait le point sur les indices du coût du travail : à partir de 2009, l'indice du coût horaire du travail devra être remplacé par un nouvel indice. Les raisons de ce changement ont été exposées ainsi que les solutions envisagées. Les sept enquêtes présentées par la Dares ont obtenu un avis d'opportunité favorable.

Christel Colin (Sous-direction Suivi et évaluation des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle à la Dares) a décrit les dispositifs que la Dares met en œuvre pour suivre et observer les bénéficiaires des politiques de l'emploi, hors mesures générales d'allègement de charges et hors accompagnement des demandeurs d'emploi, soit essentiellement des contrats aidés. Comme le domaine qu'ils couvrent, les dispositifs développés par la Dares sont multiples, éclatés et doivent être adaptés de manière continue. La Dares s'appuie d'abord sur des sources administratives. Elle procède à des remontées de comptages rapides mensuels ou d'informations individuelles. Parallèlement, elle mène souvent des enquêtes statistiques dites « de devenir » auprès d'un échantillon de bénéficiaires afin d'évaluer les taux de retour à l'emploi, de recueillir des informations sur l'emploi retrouvé, de connaître le déroulement du contrat aidé et de recueillir l'opinion du bénéficiaire sur l'utilité de son passage en contrat aidé quant à son parcours professionnel. Dans la mesure du possible, une population de non bénéficiaires est également interrogée et ces enquêtes prévoient généralement des réinterrogations. Par ailleurs, des enquêtes sont parfois réalisées auprès des entreprises sur les modes d'usages des contrats. Enfin, le dispositif peut être complété par des enquêtes monographiques de terrain plutôt qualitatives qui permettent d'analyser les conditions de mise en œuvre des politiques de l'emploi ou les problèmes de gouvernance.

Bruno Crépon (Département de la recherche au Crest) a présenté les méthodes utilisées pour évaluer les politiques publiques. L'évaluation consiste à mesurer l'impact du programme évalué sur la trajectoire de ses bénéficiaires, c'est à dire la différence entre la situation d'un individu qui passe par un dispositif et ce qu'aurait été sa situation s'il n'était pas passé par le dispositif. La difficulté de l'évaluation est de reconstituer la situation alternative qui est par définition inobservable.

L'utilisation de méthodes trop simples (comparaison de bénéficiaires et non bénéficiaires) donne souvent des résultats erronés : l'effet global mesuré recouvre à la fois l'effet programme et l'effet population. Une évaluation de qualité suppose la mise en œuvre de méthodes sophistiquées et rigoureuses dont la meilleure est la méthode par échantillonnage aléatoire. Celle-ci consiste à tirer aléatoirement deux populations dont l'une bénéficie du programme et l'autre pas. Cette méthode nécessite une coordination très étroite entre l'évaluation elle-même, la mise en œuvre du programme et le recueil des données. D'autres méthodes - dont celle de l'appariement (le tirage d'un « jumeau ») - permettent également de réaliser une évaluation de qualité des programmes statiques.

En revanche, l'évaluation des dispositifs dynamiques tels que les politiques actives du marché du travail est beaucoup plus complexe. La reconstitution des situations alternatives ne peut alors se faire que par des modélisations qui nécessitent que les données collectées soient suffisamment riches. La mise en œuvre de la méthode par échantillonnage aléatoire est certes possible mais très contrainte.

Florence Lefresne (Ires) a introduit le débat en resituant les dispositifs évalués dans un cadre beaucoup plus large. Le poids budgétaire des dispositifs ciblés est en repli au sein des politiques de l'emploi ; les allègements généraux sur les bas salaires n'ayant cessé de croître depuis 1993. Les publics visés par ces dispositifs sont très hétérogènes.

Les politiques de l'emploi donnent une impression à la fois d'instabilité et de stabilité : d'une part il y a une multitude de sigles qui varient très fréquemment et d'autre part les registres de l'action publique changent peu. Il y en a trois. Le registre de l'accès à l'emploi dans le secteur marchand obéit à deux types de logique : une logique d'exonération pure de charges sociales pour les employeurs et une logique qui combine ces allègements avec une dimension de formation. Le deuxième registre est celui des créations d'emploi dans le secteur non marchand (des TUC aux contrats d'avenir des bénéficiaires de minima en passant par les CAE). Le troisième registre est davantage centré sur les publics en difficulté. Les évolutions des dispositifs font apparaître trois tendances : l'attribution de statut aux bénéficiaires, le développement des partenariats dans l'accompagnement des publics en difficulté, la déconcentration de l'action publique avec un principe d'enveloppe budgétaire unique pour mieux adapter les politiques de l'emploi au marché du travail local.

Ensuite Michel Amar (Division salaires et revenus d'activité) a fait le point sur l'indice du coût horaire du travail (ICHT). Depuis 1997, l'Insee calcule chaque mois un ICHT. Il produit aussi, depuis le premier trimestre 2005, un indice trimestriel du coût du travail (ICT) dans le cadre européen. Pour différentes raisons, l'ICHT en vigueur actuellement devra céder la place à un nouvel indice à partir de 2009. L'Insee propose deux solutions de remplacement : un ICHT hybride - à mi-chemin entre l'ancien ICHT et l'indice européen - ou un ICT lissé qui aurait l'avantage de prendre en compte tous les éléments du coût du travail. Le choix se fera après discussion avec les partenaires sociaux.

La formation a accordé un avis d'opportunité favorable à sept enquêtes de la Dares dont trois sont des enquêtes d'évaluation de politiques de l'emploi. Elle a toutefois demandé que la constitution d'un groupe témoin soit examinée dans les deux projets d'enquêtes d'évaluation où cela n'était pas prévu.