

Évaluation de l'accompagnement renforcé des chômeurs par Thomas Capelier et Olivier Mériaux (Amnyos)

(parue dans l'AEF le 2 novembre 2010)

AEF. Pouvez-vous rappeler l'objet des expérimentations d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi menées par l'ANPE et l'Unédic entre 2007 et 2008, et les conditions de leur évaluation à laquelle votre cabinet a participé ?

Thomas Capelier : L'Unédic a décidé en 2007 de confier, à titre expérimental, plusieurs types de prestations à des OPP (opérateurs privés de placement). Dans ce cadre, 11 OPP ont été chargés de mettre en œuvre une prestation d'accompagnement renforcé destinée à 40 000 demandeurs d'emploi indemnisés relevant de 14 Assédic. De son côté, l'ANPE a lancé le dispositif CVE (Cap vers l'entreprise) qui expérimentait, dans six régions, de nouvelles formes d'accompagnement renforcé par des équipes dédiées de l'Agence, destinées à 40 000 demandeurs d'emploi indemnisés ou non. Dans les deux cas, les dispositifs visaient des demandeurs d'emploi éloignés de l'emploi et avaient un objectif commun : l'amélioration du service rendu aux demandeurs d'emploi et aux entreprises, qui passe notamment par une intensification et une personnalisation des prestations d'accompagnement des demandeurs d'emploi et une meilleure réactivité par rapport aux besoins des entreprises.

Ces deux opérations ont été menées conjointement et, pour la première fois en France à cette échelle, selon les principes d'une « expérimentation contrôlée ». Il s'agissait de mesurer l'impact de chaque type d'intervention en terme de retour à l'emploi, en comparant statistiquement les résultats obtenus par chaque dispositif. Pour assurer la fiabilité d'une telle mesure et neutraliser les biais, on a procédé à une affectation aléatoire (par tirage au sort) des demandeurs d'emploi soit vers l'un des opérateurs retenus par l'Unédic, soit vers le dispositif CVE, soit vers l'accompagnement classique de l'ANPE, faisant office de groupe de contrôle. On a ainsi constitué différentes cohortes dont on a mesuré et comparé le retour à l'emploi, par des procédés économétriques particulièrement pointus.

Cette expérimentation très ambitieuse a fait l'objet d'une évaluation globale, mise en œuvre dans le cadre d'une instance de pilotage commune (ANPE-Unédic-Dares), présidée par Claude Seibel, qui a assuré le suivi de trois chantiers d'évaluations complémentaires : l'analyse de l'impact quantitatif des modalités d'accompagnement expérimentées (Crest-École d'économie de Paris), l'analyse de l'impact qualitatif des modalités d'accompagnement expérimentées (Dares), et l'analyse dans huit territoires des conditions de mise en œuvre des nouvelles modalités d'accompagnement expérimentées (confiée à deux cabinets produisant des évaluations croisées : le nôtre, Amnyos, et ROM & Associés). L'évaluation sur le terrain a été conduite entre septembre 2007 et juin 2008, donc bien avant que l'étude d'impacts ne livre ses résultats, et dans un contexte particulier qui était celui de la préparation de la fusion ANPE-Assédic.

AEF. Le volet quantitatif de l'évaluation laisse apparaître une plus grande efficacité du dispositif CVE en termes de retour à l'emploi des bénéficiaires. Quels types d'enseignements peut-on tirer de l'analyse du processus de mise en œuvre ?

Olivier Mériaux : L'évaluation qualitative des conditions de mise en œuvre de l'accompagnement renforcé a apporté des enseignements à différents niveaux. Elle offre bien sûr des éléments utiles à la compréhension de l'efficacité et des limites des interventions des OPP et des équipes CVE, ce qui constituait l'axe essentiel de l'évaluation qui nous a été confiée. Mais ce qui nous est apparu très rapidement en allant sur le terrain, c'est que le contenu et l'efficacité des prestations d'accompagnement renforcé que l'on expérimentait était affecté par des éléments externes qui n'étaient pas neutres quant à l'efficacité de l'accompagnement. Ces éléments, qu'il était d'ailleurs difficile de dissocier entre eux, étaient dus au caractère expérimental de l'approche d'une part, et au contexte de redéfinition de l'organisation et du périmètre du SPE d'autre part.

AEF. Concrètement, comment cela s'est-il manifesté ?

Olivier Mériaux : En premier lieu, le caractère expérimental des prestations a eu une série d'effets inattendus et difficilement maîtrisables, qui ont fortement affecté le principe initial de la démarche

d'expérimentation totalement « contrôlée ». Concrètement, le protocole d'évaluation n'était pas neutre et « transparent » aux yeux des acteurs. Au contraire même, il a lourdement pesé sur la mise en œuvre des prestations d'accompagnement et sur le comportement et les relations entre les acteurs du SPE. C'est un effet connu dans les expérimentations sociales, que l'on peut donc anticiper, mais en l'occurrence cela a pris des proportions assez inattendues.

Ainsi, pendant la première moitié de l'expérimentation, il était capital d'assurer la montée en charge rapide du dispositif avec une application rigoureuse du protocole d'évaluation et d'affectation aléatoire, couplée à la nécessité d'orienter rapidement des bénéficiaires vers les équipes. Dès lors, la constitution de cohortes de plusieurs dizaines de milliers d'individus dotés des mêmes caractéristiques - condition requise pour démontrer statistiquement l'effet propre de chaque prestation sur le retour à l'emploi - est devenu un objectif en soi, sur lequel tous les acteurs se sont focalisés.

Thomas Capelier : Le problème, c'est que les volumétries de publics définies par le protocole d'évaluation aléatoire étaient sans doute exactes du point de vue de la rigueur statistique à l'échelle globale, mais elles ne correspondaient pas toujours à la capacité concrète de l'ANPE à « alimenter » les OPP avec les publics adaptés, bassin par bassin. Par conséquent, la difficulté durable à tenir ces objectifs d'alimentation a contraint au fil du temps à élargir les critères de sélection des demandeurs d'emploi, et à assouplir la procédure d'orientation aléatoire, par exemple en allant puiser dans le stock des demandeurs d'emploi déjà inscrits plutôt qu'à proposer une orientation pour les nouveaux inscrits seulement. Dans les territoires les plus en tension, on a passé beaucoup de temps à résoudre des difficultés liées à des objectifs d'alimentation ou à la procédure d'affectation aléatoire.

Au final, les ajustements successifs ont bien permis d'atteindre les objectifs d'alimentation, mais ils ont eu pour effet d'introduire un décalage entre les types de publics entrant dans les dispositifs d'accompagnement renforcé, avec des situations et des besoins hétérogènes, alors qu'initialement les prestations étaient ciblées sur des situations bien précises (par exemple le fait que la personne ait un projet professionnel bien défini et cohérent avec l'état local du marché du travail). La prise en compte de la diversité des profils des publics traités a constitué un problème inattendu pour les opérateurs privés et les équipes CVE. Aujourd'hui cette contrainte se retrouve clairement dans la définition des objectifs des nouveaux marchés avec les OPP.

AEF. Vous évoquez aussi des enseignements au niveau du périmètre opérationnel du SPE...

Olivier Mériaux : Il est clair qu'on n'a pas seulement expérimenté une méthode d'accompagnement. On a de fait expérimenté une reconfiguration des relations entre l'ANPE, l'Unédic et les opérateurs privés, dans un contexte particulièrement tendu institutionnellement et socialement en raison de la fusion attendue entre les réseaux ANPE et Assedic. Au-delà, il faut souligner qu'une des clés de la réussite de l'expérimentation résidait dans le co-pilotage local par l'ANPE et l'Assedic de l'intervention des OPP. Ces enjeux étaient essentiels et ont souvent donné lieu à des difficultés, parce que les fondamentaux étaient rarement posés, y compris les infrastructures techniques permettant l'échange des données.

AEF. Dans ces conditions, comment les agents du SPE ont-ils vécu l'expérimentation ?

Olivier Mériaux : L'expérimentation a souvent été perçue comme le prélude à la mise en concurrence généralisée des opérateurs privés et de l'opérateur public historique. Mais de ce que l'on a pu observer, ce type de crainte ou d'interrogation n'a pas empêché un sentiment d'émulation. Les équipes ont perçu l'expérimentation comme une opportunité de démontrer que les agents du SPE, placés dans des conditions favorables pour exercer leur mission, pouvaient faire « mieux que le privé ».

Mais cela ne s'est pas fait sans peine. Pendant quelques mois, la volonté de se concentrer sur le contenu de l'accompagnement a été contrecarrée par les contraintes d'alimentation et les multiples difficultés d'ordre technique. Ainsi le processus d'affectation aléatoire des bénéficiaires à l'un des trois dispositifs d'accompagnement s'est au début révélé mal adapté aux exigences de la situation d'entretien : les agents qui devaient orienter les bénéficiaires ne disposaient pas, sur leur poste, des informations permettant de vérifier leur éligibilité. Ceci nécessitait un système performant d'échange de données informatisées entre l'ANPE et l'Assedic qui n'existait pas au démarrage et qui a dû être construit chemin faisant. Idem pour le suivi de la situation des personnes traitées par les opérateurs

privés.

Malgré la très forte implication des acteurs à tous les niveaux et l'intensité du travail réalisé en « back office », l'accumulation de ces « petits détails techniques » a saturé les capacités d'adaptation des structures et des hommes, qui avaient déjà été soumises à rude épreuve par les changements organisationnels et techniques liés à la mise en place du SMP (suivi mensuel personnalisé) .

Soyons clairs : il est tout à fait logique qu'une démarche expérimentale procède par ajustements et essais/erreurs. Mais il faut se donner les moyens de l'apprentissage, notamment en termes de progressivité de la démarche, de calendrier, de pilotage, d'organisation du retour sur expérience en continu. En l'occurrence, on a sans doute placé la barre un peu trop haut, avec des objectifs quantitatifs très élevés et un protocole évaluatif extrêmement raffiné, mais pas toujours compatible dans ses détails avec la réalité matérielle et les pratiques professionnelles, et surtout très pesant sur le contenu de l'expérimentation. Au final, les acteurs de terrain ne savaient plus très bien s'il s'agissait d'évaluer une expérimentation ou d'expérimenter une méthode d'évaluation...

AEF. Dès lors, peut-on réellement tirer des enseignements sur la plus-value de l'accompagnement « renforcé » par rapport aux modalités classiques d'accompagnement des demandeurs d'emploi ?

Thomas Capelier : Oui, sans aucun doute. Les investigations que nous avons conduites en régions nous ont permis d'observer les différentes configurations d'accompagnement qui ont été mises en œuvre, et d'analyser leurs avantages et leurs inconvénients. Dans tous les cas, il est clair que l'accompagnement renforcé, basé sur un suivi individualisé, une forte disponibilité du conseiller, et une logique de plan d'action très personnalisé et intensif, présente une réelle plus-value par rapport au suivi mensuel personnalisé de droit commun et améliore qualitativement l'accompagnement. En outre, il est intéressant de constater que les conseillers des OPP et les équipes CVE mobilisent sensiblement les mêmes ingrédients, se posent les mêmes questions méthodologiques et en termes d'ingénierie de l'accompagnement. D'ailleurs, ils butent sur les mêmes difficultés : comment mieux prospecter le marché des offres d'emploi cachées ? Comment doser et conduire le suivi en emploi qui permet de consolider la pérennité du retour à l'emploi ? Comment diagnostiquer les aires de mobilité professionnelle des demandeurs d'emploi et les rapprocher des opportunités offertes par le marché du travail, en tenant compte aussi de toutes les contraintes géographiques de la mobilité ?

Mais, au-delà des points communs, le contenu de l'accompagnement a bel et bien varié et n'était pas uniforme. L'accompagnement s'est adapté aux caractéristiques des publics (plus ou moins éloignés de l'emploi et autonomes), et on a observé différents choix organisationnels relatifs à l'accompagnement individuel (organisation en plateforme ou en équipe dédiée intégrée à une agence ANPE, panachage de la relation individuelle et du travail en groupe...). Enfin, la nature des ressources mobilisées (internes et externes à la structure en charge de l'accompagnement) n'étaient pas les mêmes selon les différentes configurations. Or sur ce dernier point, les différentes équipes n'étaient pas à égalité. L'ANPE, en général mieux ancrée localement que les OPP, a pu prendre appui sur ses mesures et sur les offres d'emploi recueillies par le réseau dans les entreprises et notamment les TPE et PME.

Par ailleurs, différence importante et peu soulignée, les conseillers ANPE pouvaient placer sur des contrats à temps partiel de moins de 110 heures/mois alors que le cahier des charges des OPP n'y incitait pas. Du reste, l'évaluation qualitative a bien souligné à quel point il est difficile de comparer l'efficacité de l'accompagnement entre des territoires très différents, dont les marchés du travail ne fonctionnent pas de la même manière. Dans certains bassins, décrocher un contrat de plus de 6 mois est clairement plus difficile que dans d'autres, mais c'est un objectif commun à tous les opérateurs et à tous les bassins.

AEF. Que retenir donc de cette méthodologie d'évaluation ?

Olivier Mériaux : La méthodologie d'expérimentation contrôlée est une approche innovante, ambitieuse par son ampleur et son raffinement, mais qui exige de ce fait des conditions de réussite très précises. Clairement, le risque dans ce contexte est de sous-estimer la complexité des politiques et des organisations publiques. De ce point de vue, l'expérimentation a le mérite de nous rappeler une chose sur laquelle les pionniers nord-américains des démarches expérimentales en évaluation de

politiques ont toujours insisté : leur domaine d'application est strictement limité et les conditions empiriques pour que le modèle fonctionne « en-dehors du laboratoire » sont rarement réunies, et en tout cas doivent être scrupuleusement étudiées. Il est clair que ces contraintes contribuent à alourdir le processus d'évaluation et nécessitent des moyens ainsi qu'un calendrier appropriés, qui ne seront pas toujours réunis. Sans opposer approches quantitatives et qualitatives qui ont vocation à se compléter, il nous semble que ce cas précis démontre l'intérêt de concevoir les protocoles quantitatifs en ayant préalablement constitué une connaissance qualitative des conditions effectives de mise en œuvre du dispositif évalué. Et par ailleurs, si la mesure d'impact est indispensable, seule une compréhension fine des processus permet d'expliquer pourquoi tel résultat est atteint ou pas, et d'identifier des marges de progression.

Thomas Capelier : L'évaluation souligne aussi l'importance du caractère progressif et apprenant de tels protocoles d'expérimentation. Il est capital de prévoir une phase amont de préparation et de test qualitatif des modalités de mise en œuvre, pour garantir la neutralité la plus forte du dispositif par rapport aux conditions « normales » de son fonctionnement. Par la suite, il faut se garder de la tentation du déploiement immédiat et généralisé, et privilégier au contraire une montée en charge par paliers successifs. La conduite de l'opération doit permettre d'assurer à la fois une fonction classique de suivi et de pilotage du projet (comment le faire avancer au mieux ?) et une fonction d'évaluation chemin faisant sans laquelle le processus ne sera pas apprenant (qu'apprenons-nous ? quels enseignements en tirer sur la suite de l'expérimentation ?). Il est donc essentiel, au démarrage, de bien formuler explicitement l'ensemble des questionnements que l'expérimentation doit permettre d'éclairer, au sujet de la prestation mais aussi concernant les conditions de sa mise en œuvre. Enfin, sur des expérimentations aussi vastes et complexes, le caractère utile de l'expérimentation est conditionné en large partie par l'implication des femmes et des hommes qui la mettent en œuvre, leur contribution continue à son optimisation, mais aussi leur capacité à en tirer les enseignements. Il nous semble essentiel d'adosser un volet RH très solide à de telles expérimentations : il faut former les équipes au démarrage, mais aussi mettre en place des processus collaboratifs continus, ainsi que des temps d'appropriation et de mise en discussion des résultats de l'évaluation tout au long du processus.