

## PUBLIC OU PRIVÉ ? L'ACCOMPAGNEMENT VERS L'EMPLOI EN FRANCE

En France, un programme d'accompagnement intensif proposé à des demandeurs d'emploi exposés à un risque de chômage de longue durée leur a permis de trouver du travail plus rapidement que dans le cadre de l'accompagnement classique. L'accompagnement s'est avéré plus efficace lorsqu'il a été mis en œuvre par le service public de l'emploi plutôt que par des opérateurs privés de placement.

### Une évaluation de Luc Behaghel, Bruno Crépon et Marc Gurgand



PHOTO: AUDE GUERRUCCI | J-PAL/IPA

En France, comme dans beaucoup d'autres pays d'Europe, le chômage de longue durée a fortement augmenté à la fin des années 1970 et s'est maintenu depuis lors à un niveau très élevé, entraînant pauvreté, déqualification, désocialisation et le recul de la cohésion sociale à l'échelle de la société.

Au cours des dernières décennies, de plus en plus de chercheurs et de responsables politiques se sont intéressés à l'accompagnement dans la recherche d'emploi, y voyant une éventuelle solution au problème du chômage. Des études ont montré que l'accompagnement pouvait être très efficace, comparé à d'autres politiques de l'emploi telles que la formation ou l'emploi aidé.

Plusieurs pays développés, dont l'Australie, les Pays-Bas et la France, ont développé de tels services en faisant appel à des opérateurs privés.

Les prestataires privés sont-ils à même de dispenser ces services plus efficacement que le secteur public ? En théorie, la concurrence pourrait inciter les entreprises privées à fournir des services à la fois moins coûteux et de meilleure qualité. Cependant, les termes des contrats de marché public pourraient créer de mauvaises incitations. En effet, si leur contrat prévoit le versement d'un montant fixe important pour chaque demandeur d'emploi inscrit, les opérateurs risquent d'être tentés de recruter un grand nombre de demandeurs d'emploi sans leur proposer ensuite un accompagnement de qualité. D'autre part, si le paiement d'une somme substantielle est prévu lorsque les chômeurs trouvent du travail, les prestataires peuvent être encouragés à ne sélectionner que ceux ayant, par eux-mêmes, les meilleures perspectives d'embauche, ce qui irait à l'encontre de l'objectif du programme. Le seul moyen de savoir si recourir au secteur privé pour les services d'accompagnement vers l'emploi constitue une politique efficace est de comparer empiriquement les effets des programmes publics et privés.

**Les demandeurs d'emploi bénéficiaires d'un accompagnement intensif ont trouvé du travail plus rapidement que ceux pris en charge dans l'offre de service classique.**

**Le programme intensif public a eu une efficacité supérieure au programme intensif privé.** Après six mois de prise en charge, le programme intensif public augmentait de 50 % la probabilité de trouver un emploi (soit une hausse de 10,2 points de pourcentage par rapport à un niveau de référence de 20,7 %). Cet effet était près de deux fois supérieur à celui du programme privé, lequel n'augmentait les chances d'entrée en emploi que de 22 % (soit une hausse de 4,5 points de pourcentage).

**Le programme intensif public était moins coûteux que le programme privé.** Le programme intensif public réduisait les dépenses nettes de l'État par demandeur d'emploi en comparaison de l'offre de service classique, quoique de manière non significative statistiquement. Le programme privé, en revanche, augmentait les dépenses nettes totales par demandeur d'emploi inscrit d'environ 1,162 €.

# L'ÉVALUATION

En 2007, l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE, aujourd'hui Pôle Emploi) a lancé un programme d'accompagnement intensif destiné aux demandeurs d'emploi exposés à un risque de chômage de longue durée. Au même moment, l'Unédic, l'organisme qui gère l'assurance chômage en France, a mis en place un programme d'accompagnement intensif similaire en passant des marchés publics avec des sociétés privées. De janvier à décembre 2007 a été menée une évaluation aléatoire de ces deux programmes, couvrant 216 agences publiques locales pour l'emploi dans quatre des 22 régions administratives françaises. Cette étude visait à mesurer les effets d'un programme d'accompagnement renforcé selon qu'il était proposé par des opérateurs privés ou par le secteur public (en l'occurrence l'ANPE). Près de 44 000 demandeurs d'emploi ont participé à l'évaluation. Seuls étaient éligibles les nouveaux chômeurs ayant droit à au moins un an d'allocations chômage.

Au début de leur période de chômage, les demandeurs d'emploi ont été répartis aléatoirement dans deux groupes test ou dans le groupe témoin. Les membres des groupes test pouvaient accepter ou refuser de participer au programme. En cas de refus de leur part, ils bénéficiaient de l'offre de service classique à la place.

Les chercheurs ont recueilli des données administratives et d'enquête pendant les douze mois suivant cette répartition en trois groupes afin de suivre la situation professionnelle des participants et la durée de leurs périodes de chômage.



PHOTO: AUDE GUERRUCCI | J-PAL/IPA

## LE DÉTAIL DES INTERVENTIONS

INTERVENTION 1 : ACCOMPAGNEMENT INTENSIF PUBLIC	Chaque conseiller personnel suivait 40 demandeurs d'emploi maximum. Des entretiens avaient lieu toutes les semaines pour aider les demandeurs d'emploi dans leur recherche et dans l'envoi de candidatures. Le programme durait six mois. Le coût estimé par demandeur d'emploi était de 657 €.
INTERVENTION 2 : ACCOMPAGNEMENT INTENSIF PRIVÉ	Chaque conseiller personnel suivait 40 demandeurs d'emploi maximum. Des entretiens avaient lieu toutes les semaines. Le programme durait six mois. Le coût estimé par demandeur d'emploi était compris entre 900 et 3 947 €, selon que le demandeur d'emploi trouvait ou non un emploi stable dans un délai de six mois.
GROUPE TÉMOIN : PFFRE DE SERVICE CLASSIQUE	Chaque conseiller personnel suivait 120 demandeurs d'emploi en moyenne. Des entretiens avaient lieu tous les mois. Le coût estimé par demandeur d'emploi était de 120 €.

## LES TERMES DES MARCHÉS PUBLICS

30%

Payés d'avance lors de l'inscription du demandeur d'emploi (paiement fixe)



35%

Payés lorsque le demandeur d'emploi trouvait un emploi quel qu'il soit (conditionné à l'insertion en emploi)

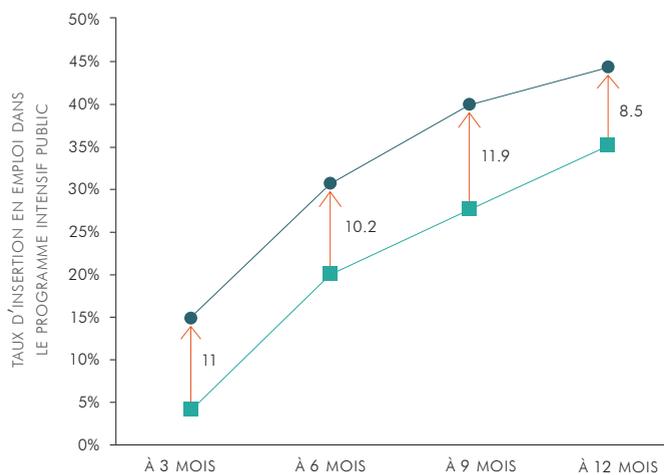


35%

Payés si l'emploi trouvé durait au moins six mois (conditionné à l'insertion et à la durée de l'emploi)

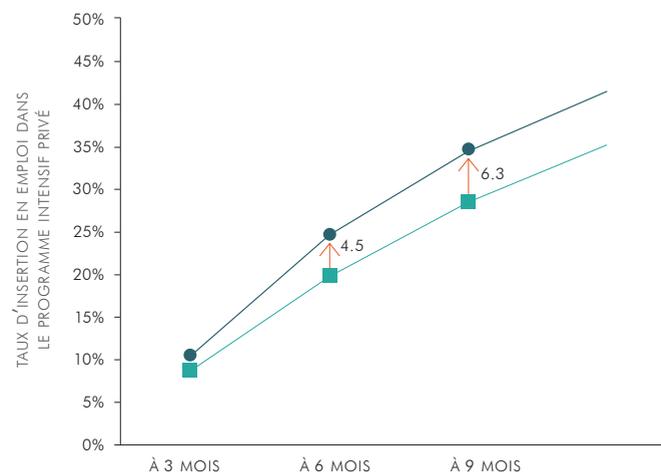
# RÉSULTATS

**FIGURE 1. TAUX D'INSERTION EN EMPLOI DANS LE PROGRAMME INTENSIF PUBLIC**



- ↑ Effet en points de pourcentage
- Taux d'insertion en emploi pour les participants inscrits au programme intensif public
- Moyenne contrefactuelle programme intensif public\*

**FIGURE 2. TAUX D'INSERTION EN EMPLOI DANS LE PROGRAMME INTENSIF PRIVÉ**



- ↑ Effet en points de pourcentage
- Taux d'insertion en emploi pour les participants inscrits au programme intensif privé
- Moyenne contrefactuelle programme intensif privé\*

\*La moyenne contrefactuelle (ou le taux contrefactuel d'insertion en emploi) mesure ce qu'aurait été la situation des individus s'ils n'avaient pas participé au programme intensif public ou privé. On obtient ce taux en soustrayant l'incidence du programme intensif public ou privé (variation en points de pourcentage de l'insertion en emploi) du taux d'insertion en emploi des bénéficiaires du programme concerné.

**L'accompagnement intensif a accéléré l'insertion en emploi par rapport à l'offre de service classique. Toutefois, le programme intensif public a eu des retombées plus rapides et plus importantes que le programme intensif privé.** À trois mois, l'effet du programme intensif public sur le chômage des participants était plus important et cette différence se maintenait les mois suivants (Figure 1). À six mois, le programme intensif public augmentait la probabilité de trouver un emploi de 50 % (soit une hausse de 10,2 points de pourcentage par rapport à un niveau de référence de 20,7 %). Cet effet était près de deux fois supérieur à celui du programme privé, lequel n'augmentait les chances d'entrée en emploi que de 22 % (soit une hausse de 4,5 points de pourcentage).

**Par ailleurs, le programme intensif public a davantage aidé les participants à trouver un emploi stable.** Le programme intensif public a augmenté la probabilité de trouver un emploi d'une durée supérieure à six mois avant la fin de la période d'accompagnement de 34 %, soit une hausse de 7,2 points de pourcentage par rapport à la situation contrefactuelle. Le programme intensif privé, quant à lui, a augmenté les chances de décrocher un emploi stable de 27 %, soit une hausse de 5 points de pourcentage.

**Les prestataires privés ont été plus coûteux que l'opérateur public.** Le coût supérieur résultant du recours à des prestataires privés ne s'est pas accompagné d'une réduction du nombre de jours d'allocations chômage versés par l'Unédic. Le programme privé augmentait ainsi les dépenses nettes totales par demandeur d'emploi inscrit d'environ 1 162 €. Le programme intensif public, quant à lui, réduisait légèrement les dépenses nettes de l'État par demandeur d'emploi, quoique de manière non significative statistiquement.

**Les incitations inhérentes aux termes des marchés publics et l'hétérogénéité des demandeurs d'emploi peuvent expliquer en partie l'efficacité moindre du programme privé.** Les chercheurs ont constaté que le programme privé avait des retombées plus faibles sur les chômeurs possédant les meilleures perspectives d'embauche. Cela pourrait s'expliquer par les incitations créées par le contrat de marché public. Les prestataires privés recevaient un montant forfaitaire et un montant conditionné à l'insertion en emploi ; par conséquent, dans le but de maximiser leurs gains, ils ont peut-être jugé bon de recruter le maximum de demandeurs d'emploi, mais de concentrer leurs efforts sur les candidats dotés des perspectives d'emploi les plus limitées, tout en comptant sur les autres pour trouver du travail par eux-mêmes. La prise de sanctions à l'encontre des demandeurs d'emploi (radiation temporaire ou permanente de la liste des demandeurs d'emploi, par exemple) a également été moins fréquente dans le cadre du programme privé, ce qui a pu avoir une incidence sur les efforts qu'ils ont engagés pour trouver du travail.

<sup>1</sup> Les résultats présentés sur cette page donnent les effets des programmes d'accompagnement intensif public et privé sur les demandeurs d'emploi qui y ont effectivement participé. Ce groupe n'est pas nécessairement représentatif de l'ensemble des demandeurs d'emploi à qui les programmes ont été proposés. Techniquement, les économistes appellent cela un «Local average treatment effect».

# CONCLUSIONS POLITIQUES

**Malgré le recours croissant au secteur privé dans le domaine des services d'accompagnement vers l'emploi, il manque des données probantes pour étayer la pertinence de cette politique.** Cette évaluation remet en cause l'idée que les opérateurs privés sont garants d'un service de meilleure qualité ou moins onéreux, ou que la concurrence assure systématiquement une plus grande efficacité. Les arguments en faveur d'un engagement du secteur privé demandent encore à être corroborés par des données rigoureuses.

Plusieurs autres évaluations aléatoires ont comparé l'efficacité des prestataires publics et privés de services aux demandeurs d'emploi et aux travailleurs vulnérables, mais aucune d'entre elles ne montre que faire appel au secteur privé conduit à une plus grande efficacité. En Suède, des chercheurs ont observé que les opérateurs privés interagissaient de manière plus étroite avec les demandeurs d'emploi et leur proposaient davantage d'aide en matière de stratégies de recherche d'emploi, mais qu'ils n'amélioraient pas la probabilité de trouver un emploi (Bennemarker et al., 2012). Une autre étude menée en Suède n'a constaté aucune différence d'efficacité ou de coût moyen entre organismes publics et privés dans la fourniture de services de réinsertion professionnelle destinés à des individus en congé de maladie de longue durée (Jönsson et Thoursie, 2012). En Allemagne, les services publics d'accompagnement vers l'emploi se sont avérés plus efficaces pour réduire la part d'individus au chômage et le nombre de jours de chômage à court terme ; ces effets ont cependant disparu à moyen terme (Krug et Stephan, 2013).

**Les termes des contrats de marché public et les incitations fournies aux opérateurs privés peuvent influencer sur leur efficacité.** L'efficacité des entreprises privées semble étroitement liée aux termes de leur contrat. Par exemple, le versement d'un montant élevé conditionné à l'insertion en emploi peut encourager les prestataires à inscrire autant de personnes que possible et à les conserver sur leurs listes jusqu'à ce qu'elles trouvent un emploi permettant de percevoir ledit montant, et ce même en cas de non-respect des exigences du programme. Les opérateurs peuvent également être incités à maximiser leurs profits en fournissant aux demandeurs d'emploi un service différencié selon leurs perspectives professionnelles. Dans cette évaluation, la prise de sanctions à l'encontre des demandeurs d'emploi a été nettement moins fréquente dans le cadre du programme privé, et les prestataires privés se sont avérés bien moins efficaces pour aider dans leur recherche les chômeurs présentant les meilleures perspectives d'embauche.

**Référence de cette évaluation :** Luc Behaghel, Bruno Crépon et Marc Gurgand. 2014. « Private and Public Provision of Counseling to Job-Seekers: Evidence from a Large Controlled Experiment. » *American Economic Journal: Applied Economics* 6(4): 142-174.

**Autres lectures :** Helge Bennemarker, Erik Gronqvist et Bjorn Ockert. 2012. « Effects of contracting out employment services: Evidence from a randomized experiment. » *Journal of Public Economics* 98: 68-84.

Lisa Laun et Peter Skogman Thoursie. 2014. « Does privatisation of vocational rehabilitation improve labour market opportunities? Evidence from a field experiment in Sweden. » *Journal of Health Economics* 34(C): 59-72

Gerhard Krug et Gesine Stephan. 2013. « Is the Contracting-Out of Intensive Placement Services More Effective than Provision by the PES? Evidence from a Randomized Field Experiment. » IZA Discussion Paper No. 7403.

Ce projet de recherche a bénéficié du soutien de:

**Partenaires:** Agence nationale pour l'emploi (ANPE), L'union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC), Ministère du Travail

**Baillleurs:** Ministère du Travail

**Auteur de la synthèse :** Laura Abadia | **Rédacteur en chef :** Shawn Powers  
**Traduction :** Ivan Chaperro | **Design :** Amanda Kohn

**Pour citer ce document :** La Synthèse J-PAL. 2015. « Public ou privé ? L'accompagnement vers l'emploi en France. » Cambridge, MA : Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab.

J-PAL, Laboratoire d'Action contre la Pauvreté, est un réseau international de professeurs affiliés unis autour d'une approche commune : la mise en œuvre d'évaluations aléatoires afin de répondre à des questions essentielles pour la lutte contre la pauvreté. La mission de J-PAL consiste à faire reculer la pauvreté en veillant à ce que les politiques sociales s'appuient sur des preuves scientifiques.

[povertyactionlab.org](http://povertyactionlab.org)

