

Evaluation de l'efficacité des politiques de l'emploi au Luxembourg

Le cas du contrat d'initiation à l'emploi (CIE) et du contrat d'appui-emploi (CAE)

Rapport rédigé pour le compte du

Ministère du Travail et de l'Emploi

Jacques BROSIUS

Mireille ZANARDELLI

Février 2012

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	4
CHAPITRE I. LE CONTRAT D'INITIATION A L'EMPLOI (CIE) ET LE CONTRAT D'APPUI-EMPLOI (CAE) : ELEMENTS DE CADRAGE	6
I.1. Evolution du nombre de CIE et CAE entre juillet 2007 et octobre 2011	6
I.2. Les utilisateurs des CIE et CAE (entreprises et administrations)	9
I.2.1. Nombre d'entreprises/administrations utilisatrices des CIE et CAE	9
I.2.2. Secteurs d'activité utilisateurs des CIE	10
I.2.3. Taille des entreprises utilisatrices des CIE	11
I.3. Les bénéficiaires des CIE et CAE (jeunes chômeurs de moins de 30 ans)	12
I.3.1. Genre	12
I.3.2. Niveau d'éducation	13
I.3.3. Nationalité	14
I.3.4. Age	16
I.4. Moment de l'attribution et durée de la mesure	17
CHAPITRE II. EVALUATION DE L'EFFICACITE DES MESURES	20
II.1. Evaluation en termes d'insertion : les mesures en faveur de l'emploi permettent-elles d'augmenter les chances d'insertion sur le marché du travail ?	21
II.1.1. Le contrat d'initiation à l'emploi (CIE)	21
II.1.2. Le contrat d'appui-emploi (CAE)	29
II.2. Evaluation en termes de qualité d'insertion : une fois insérés, les individus qui ont bénéficié d'une mesure occupent-ils des emplois de qualité identique, inférieure ou supérieure aux autres ?	32
II.2.1. Indicateur de stabilité d'emploi	32
II.2.2. Indicateur de salaire	35
CONCLUSION	37
ANNEXE N°1 - QUE SIGNIFIE « EVALUER L'EFFICACITE DES MESURES » ET COMMENT PROCEDE-T-ON A UNE EVALUATION ?	39

INTRODUCTION

Depuis juillet 2007, deux nouvelles mesures en faveur de l'emploi des jeunes ont été mises en place, suite à la loi 5611. Il s'agit des contrats d'initiation à l'emploi (CIE) et des contrats d'appui-emploi (CAE), qui viennent remplacer, pour le premier, le CAT-privé (Contrat d'auxiliaire temporaire dans le secteur privé) et le SIE (Stage d'insertion en entreprise) et, pour le second, le CAT-public.

Ce rapport a pour objectif d'évaluer l'efficacité de ces mesures selon plusieurs indicateurs.

Le premier indicateur d'efficacité retenu concerne **l'insertion** sur le marché du travail et permet de répondre à la question suivante : *Le CIE et le CAE permettent-ils d'augmenter les chances d'insertion sur le marché du travail ?*

Dans un second temps, l'évaluation a été complétée par deux indicateurs relatifs à la **qualité de l'insertion**.

- Le premier concerne la stabilité de l'emploi et donc la récurrence du chômage : *Pour les personnes insérées, le CIE et le CAE réduisent-ils le risque de retour au chômage ?*
- Le second concerne la rémunération : *Les emplois auxquels accèdent les individus ayant bénéficié d'une mesure sont-ils autant, moins ou plus rémunérateurs que les autres ?*

La première partie du rapport fournira quelques éléments de cadrage concernant les CIE et CAE, notamment le nombre de mesures attribuées depuis juillet 2007, le nombre d'entreprises participant au dispositif, les caractéristiques des bénéficiaires ainsi que la durée effective des mesures. La seconde partie présentera les résultats de l'évaluation de l'efficacité de ces deux mesures selon les critères qui viennent d'être présentés.

Encadré 1. Les données utilisées

Deux sources de données sont utilisées pour reconstruire la carrière professionnelle des demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM.¹

Les données mensuelles de l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM) constituent le point de départ pour l'évaluation. Elles recensent l'ensemble des personnes qui se déclarent officiellement à la recherche d'un emploi. Certaines d'entre elles bénéficient d'une mesure en faveur de l'emploi, d'autres non. Pour mieux caractériser ces deux groupes, les données fournissent des informations très riches sur les individus (âge, genre, niveau d'éducation, mobilité,...) et sur leur inscription à l'administration (date de début d'inscription, date de début de mesure, type de mesure, durée d'inscription,...). Cette première étape permet alors d'identifier l'ensemble des jeunes demandeurs d'emploi de moins de 30 ans qui ont pu ou auraient pu bénéficier des mesures CIE/CAE.

Afin d'observer le parcours professionnel des demandeurs d'emploi une fois qu'ils quittent l'ADEM, il est nécessaire de recourir à une autre source de données, relative à l'emploi au Luxembourg. Ces données sont fournies par l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), pour la même période d'observation, en l'occurrence de janvier 2007 à octobre 2011 (données mensuelles). La juxtaposition de ces deux sources de données (réalisée grâce à un matricule anonymisé par les administrations respectives), permet alors de reconstituer les épisodes d'emploi connus par les demandeurs d'emploi suite à leur départ de l'ADEM. Il peut s'agir d'un seul emploi, d'un enchaînement ininterrompu de plusieurs emplois ou encore de trajectoires plus chaotiques, avec même la possibilité d'un retour à l'ADEM (récurrence de chômage) ou d'un retrait temporaire ou définitif du marché du travail luxembourgeois. De nouveau, c'est la richesse de ces données d'emploi (heures de travail, salaire, secteur d'activité, caractéristiques de l'entreprise en question) qui permet de garantir une évaluation de bonne qualité.

¹ Nous souhaitons remercier Monsieur Carlo Haller de l'IGSS et Messieurs Michel Kleinclaus et Claude Fackelstein de l'ADEM pour leur aide indispensable dans l'extraction des fichiers de leurs banques de données respectives. Nous remercions également Monsieur Jean Hoffmann de l'ADEM pour son aide concernant le fonctionnement détaillé des mesures en faveur de l'emploi.

CHAPITRE I. LE CONTRAT D'INITIATION A L'EMPLOI (CIE) ET LE CONTRAT D'APPUI-EMPLOI (CAE) : ELEMENTS DE CADRAGE

I.1. EVOLUTION DU NOMBRE DE CIE ET CAE ENTRE JUILLET 2007 ET OCTOBRE 2011

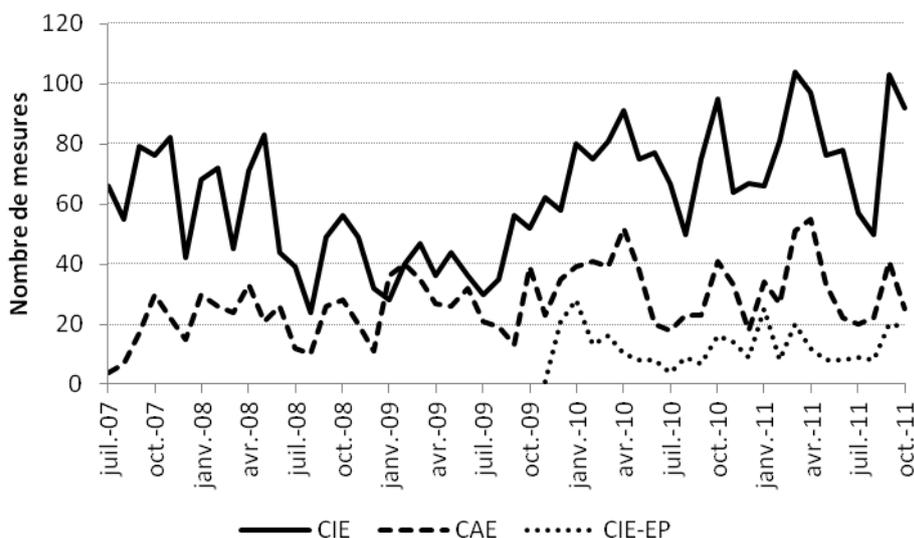
Entre juillet 2007 et octobre 2011², l'ADEM a attribué 3257 CIE et 1423 CAE, soit une moyenne mensuelle de 63 nouveaux CIE et de 27 nouveaux CAE. Cette moyenne mensuelle masque des fluctuations très importantes d'un mois à l'autre, reflétant, d'une part, les effets saisonniers du marché du travail et, d'autre part, les conséquences de la crise économique qui a eu pour effet de réduire les recrutements et donc le nombre de mesures attribuées par l'ADEM (cf. graphique 1). Ainsi, une baisse du nombre de CIE attribués mois par mois est observée de juin 2008 à août 2009. La moyenne du nombre d'attributions de nouveaux CIE passe en effet de 67 avant juin 2008 à 39 entre juin 2008 et août 2009. Depuis août 2009, le nombre d'attributions de nouveaux CIE augmente de nouveau pour atteindre un pic de 91 mesures dans le secteur privé en avril 2010. Depuis, il fluctue autour d'une moyenne mensuelle de 77 nouveaux CIE par mois.

En revanche, l'effet négatif de la crise ne se traduit pas par une baisse du nombre de contrats d'appui-emploi du secteur public. Au contraire, le nombre de CAE a augmenté, notamment depuis janvier 2009, ce qui s'explique principalement par une décision politique d'utiliser le CAE comme un des moyens pour permettre aux jeunes de garder un contact avec le monde du travail dans cette période de crise où les opportunités d'embauches sont plus faibles.

Notons qu'à partir de novembre 2009, une extension du CIE a été proposée et adoptée par le gouvernement. Cette nouvelle forme de CIE, appelée "contrat initiation à l'emploi - expérience professionnelle" (CIE-EP) s'adresse plus particulièrement aux jeunes demandeurs d'emploi qualifiés (alors que le CIE "classique" est plutôt destiné aux personnes moins qualifiées). Son objectif est de pouvoir limiter les conséquences de la crise mondiale en incitant les entreprises à recruter les jeunes diplômés sortis du système scolaire. Le nombre de CIE-EP signés depuis leur instauration reste relativement faible : il s'établit en octobre 2011 à 301. Depuis son introduction, 13 CIE-EP ont été attribués en moyenne par mois (graphique 1).

² Date des derniers fichiers de l'ADEM et de l'IGSS disponibles au moment de la rédaction de ce rapport.

G1. Nouvelles attributions de mesures par mois (CIE, CAE, CIE-EP)



Source : données ADEM ; calculs : CEPS/INSTEAD.

Encadré 2. De l'ancien au nouveau dispositif des mesures en faveur de l'emploi des jeunes

La loi 5611 fixe les modalités des nouvelles mesures actives en faveur de l'emploi des jeunes applicables depuis le 1^{er} juillet 2007. L'objectif principal des modifications apportées à l'ancien dispositif est d'améliorer l'efficacité des mesures afin de réduire le risque d'un chômage de longue durée.

S'agissant du contrat d'appui-emploi (CAE), il remplace le contrat d'auxiliaires temporaires public (CAT-public). Sa durée est de trois mois minimum et ne peut dépasser neuf mois (contre 12 mois pour le CAT-public). Toutefois, depuis la loi de novembre 2009 qui propose de mesures temporaires pour les jeunes dans le cadre de la crise, la durée du CAE peut être de 12 mois. La durée hebdomadaire de travail est limitée à 32 heures (contre 40 heures pour le CAT-public) afin de permettre au jeune de chercher activement un emploi et/ou de participer à des formations. Le stage doit s'organiser autour d'un plan de formation, encadré par un tuteur. Comme le CAT-public, le CAE n'est pas accessible à des entreprises commerciales.

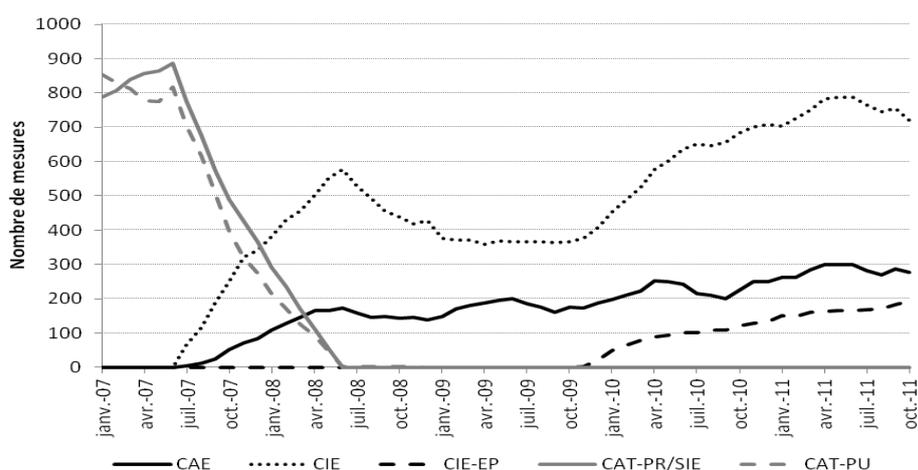
Le contrat d'initiation à l'emploi (CIE), quant à lui, remplace le contrat d'auxiliaires temporaires privé (CAT-privé) et le stage d'insertion en entreprise (SIE). Il est réservé aux entreprises qui peuvent offrir

une réelle perspective d'emploi à la fin du contrat. D'ailleurs, le promoteur est obligé, en cas de recrutement de personnel, d'embaucher en priorité l'ancien bénéficiaire d'un CIE, redevenu chômeur et ayant quitté l'entreprise depuis moins de trois mois. Le CIE dure douze mois avec une prolongation possible. Comme le CAE, un plan de formation et un encadrement par un tuteur doivent être mis en œuvre.

Suite à la hausse du chômage due à la crise, et surtout à cause de l'augmentation des demandeurs d'emploi détenant un niveau de qualification élevé, une extension du CIE aux chômeurs diplômés de moins de trente ans a été introduite par la loi du 11 novembre 2009 sur l'emploi des jeunes. Le "contrat d'initiation à l'emploi – expérience professionnelle" (CIE-EP) a une durée de six mois au minimum et de vingt-quatre mois au maximum, un éventuel renouvellement compris. Cette mesure est temporaire, limitée à la période de difficultés économiques.

Depuis juillet 2007, le CIE et le CAE prennent la relève des anciennes mesures (CAT-privé, SIE, CAT-public). Le nombre de CIE et CAE dans le stock de chômeurs augmente progressivement entre juillet 2007 et juin 2008, pour redescendre ensuite, sûrement sous l'effet de la crise économique (cf. graphique n°2). A partir de juillet 2008, il n'y a plus de mesures relevant de l'ancien dispositif puisque les derniers CAT privés et publics et les derniers SIE, accordés en juin 2007, arrivent à échéance en juin 2008. Les CIE-EP sont attribués à partir de novembre 2009 et, en octobre 2011, presque deux ans après leur introduction, 301 jeunes demandeurs d'emploi ont pu bénéficier de cette mesure.

G2. Nombre de mesures dans le stock des chômeurs



Source : données ADEM ; calculs : CEPS/INSTEAD

I.2. LES UTILISATEURS DES CIE ET CAE (ENTREPRISES ET ADMINISTRATIONS)

I.2.1. Nombre d'entreprises/administrations utilisatrices des CIE et CAE

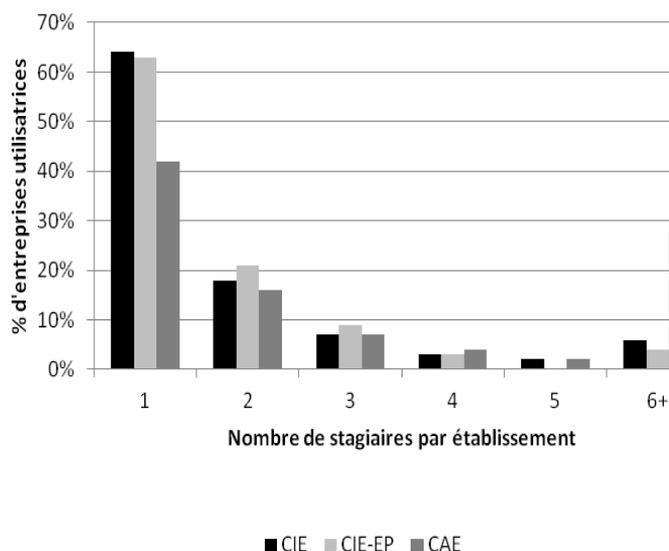
Concernant les CIE, entre juillet 2007 et octobre 2011, 1374 entreprises différentes, appartenant au secteur privé, ont eu recours à cette mesure (CIE-EP exclus). Comment se répartissent les 3257 CIE accordés entre juillet 2007 et octobre 2011 entre ces 1374 entreprises ? Y a-t-il une répartition uniforme sur l'ensemble des entreprises, ou alors, au contraire, certains employeurs sont-ils de plus grands utilisateurs que d'autres ?

La plupart des employeurs (64%) ont eu recours à un seul CIE entre juillet 2007 et octobre 2011 (graphique 3). Les grands utilisateurs sont relativement rares : seulement 6% des entreprises ont signé au moins 6 contrats de stage avec de jeunes chômeurs. Toutefois, ces 6% d'entreprises, qui représentent 68 employeurs, concentrent à elles seules près de 40% des stages attribués. Les dix utilisateurs les plus importants regroupent pas moins de 20% de l'ensemble des CIE. Les quatre principaux utilisateurs ont encadré respectivement 122, 93, 76 et 72 CIE sur la période étudiée.

Les 301 CIE-EP ont été placés dans 121 entreprises différentes. Seuls quatre établissements ont encadré plus de 10 stagiaires. En revanche, 63% des entreprises ayant eu recours à ce dispositif l'ont fait pour 1 seul chômeur, 21% pour deux stagiaires.

Concernant les 1423 CAE, 123 établissements publics ou administrations ont eu recours à cette mesure pour les jeunes entre juillet 2007 et octobre 2011. Un peu plus de la moitié de ces établissements (58%) ont encadré un ou deux stagiaires. En revanche, le nombre de grands utilisateurs (avec 6 CAE ou plus) est plus important que celui observé pour les CIE : pas moins de 29% des établissements utilisateurs (soit 36 établissements) ont eu recours à au moins 6 CAE. Ainsi, 75% des CAE ont été effectués dans 17 établissements (c'est-à-dire dans 14% de l'ensemble des établissements utilisateurs).

G3. Nombre de mesures par établissement



Source : données ADEM ; calculs : CEPS/INSTEAD.

Champ : CIE attribués de début juillet 2007 à fin octobre 2011 (3257 CIE) ; CIE-EP attribués entre début novembre 2009 et fin octobre 2011 (301 CIE-EP) ; CAE attribués de début juillet 2007 à fin octobre 2011 (1423 CAE).

Guide de lecture : 64% des entreprises ayant utilisé les CIE ont encadré un seul stagiaire ; 18% des entreprises ayant utilisé les CIE ont encadré deux stagiaires.

I.2.2. Secteurs d'activité utilisateurs des CIE

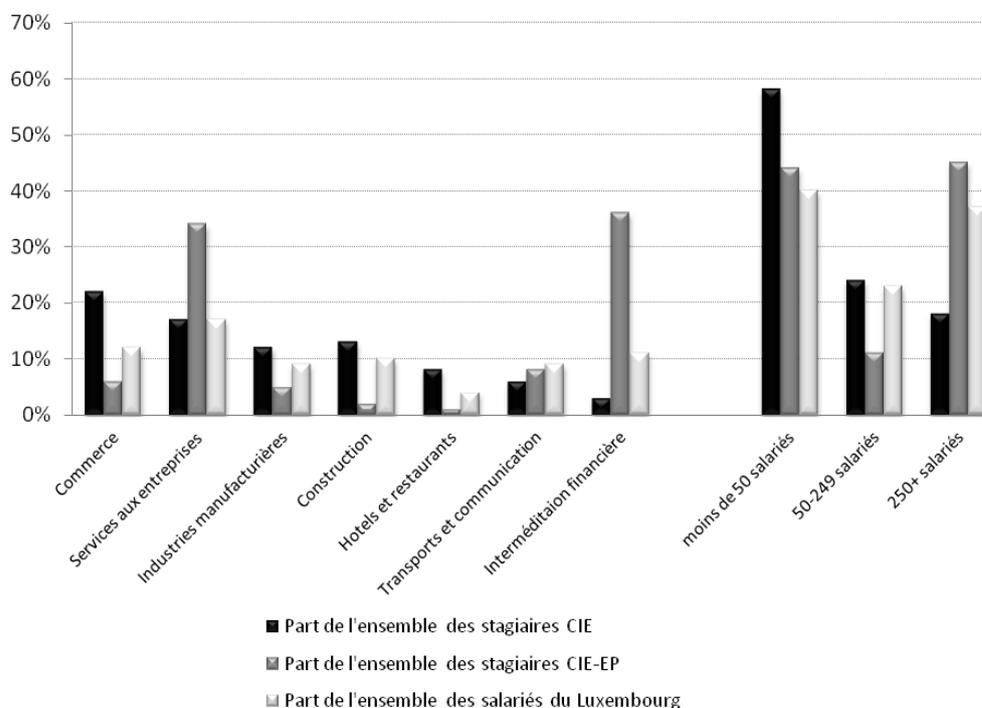
Deux tiers des CIE se réalisent dans seulement quatre secteurs d'activité : le commerce (22% des CIE), les services aux entreprises (17%), les industries manufacturières (12%) et la construction (13%). Dans chacun de ces secteurs, les stagiaires sont surreprésentés étant donné que la part des CIE dans ces secteurs est supérieure à la part des salariés que ces secteurs emploient³ (graphique 4).

En revanche, le secteur des finances se distingue par un recours relativement faible aux CIE (3% des CIE contre 11% de l'ensemble des salariés au Luxembourg). Ceci pourrait, en partie, s'expliquer par le fait que les CIE "classiques" sont ciblés sur des jeunes demandeurs d'emploi à niveau de qualification relativement faible. Or, le secteur des finances est un secteur où les besoins en main-d'œuvre qualifiée sont plus importants que dans certains autres secteurs. On notera d'ailleurs, pour confirmer cette hypothèse, que 36% des CIE-EP, qui constituent une forme de CIE adaptée aux chômeurs diplômés, appartiennent au secteur bancaire. L'autre utilisateur principal du CIE-EP est le secteur de l'immobilier, de la location et des services aux entreprises, qui encadre 34% des stagiaires diplômés.

³ Par exemple, le secteur du commerce, qui regroupe 12% de l'ensemble des salariés au Luxembourg sur la période d'analyse, représente 22% de l'ensemble des CIE.

Enfin, 8% des CIE-EP sont conclus dans le secteur du transport et de la communication et 6% dans le commerce. Aucun CIE-EP n'a été conclu dans le secteur de la construction et un seul dans l'HORECA.

G4. Répartition des CIE selon le secteur d'activité et la taille de l'entreprise



Source : données ADEM ; calculs : CEPS/INSTEAD.

Champ : CIE attribués de début juillet 2007 à fin octobre 2011 (3257 CIE) ; CIE-EP attribués entre début novembre 2009 et fin octobre 2011 (301 CIE-EP).

Guide de lecture : 22% des CIE se réalisent dans le secteur du commerce, alors que ce secteur regroupe 12% de l'ensemble des salariés.

1.2.3. Taille des entreprises utilisatrices des CIE

Parmi l'ensemble des CIE, 58% sont effectués dans des entreprises de moins de 50 salariés, 24% dans des structures moyennes (50 à 249 salariés) et 18% dans des entreprises de plus de 250 salariés. Les petites entreprises sont surreprésentées dans l'utilisation des CIE puisqu'elles ne représentent que 40% de l'emploi salarié au Luxembourg. En revanche, les grandes entreprises y sont sous-représentées (18% des CIE contre 37% de l'emploi salarié) (cf. graphique 4).

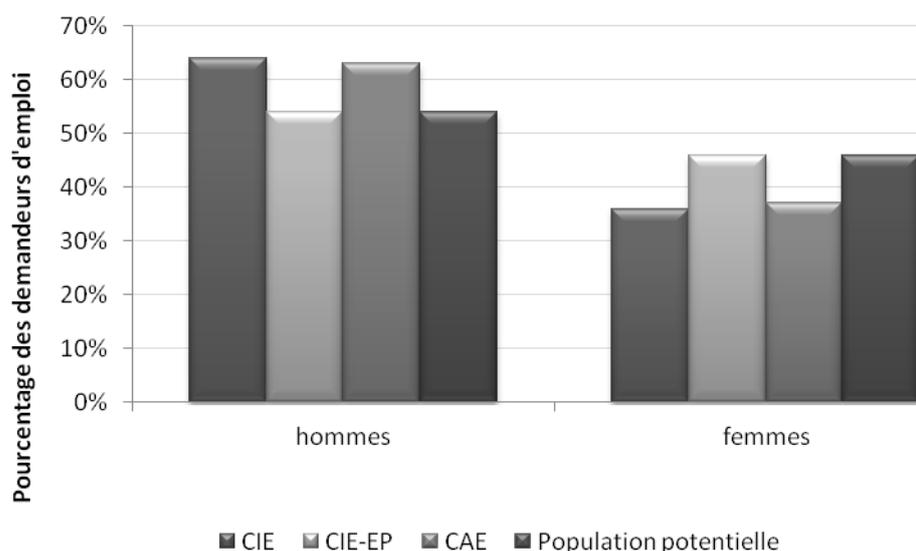
Les grandes entreprises de plus de 250 salariés ont été proportionnellement plus nombreuses à utiliser les nouveaux CIE-EP. Sur les 301 CIE-EP attribués jusqu'en octobre 2011, 45% ont été conclu dans des grandes entreprises, 11% avec des entreprises de taille moyenne (50-249 salariés) et 44% avec des petites entreprises de moins de 50 salariés.

I.3. LES BÉNÉFICIAIRES DES CIE ET CAE (JEUNES CHOMEURS DE MOINS DE 30 ANS)

I.3.1. Genre

Les hommes sont surreprésentés aussi bien pour les CIE que pour les CAE : ils représentent 64% des bénéficiaires du CIE et 63% des bénéficiaires des CAE, alors que seuls 54% des jeunes chômeurs (population des bénéficiaires potentiels) sont de sexe masculin (cf. graphique 5). Pour les CIE-EP, en revanche, la proportion d'hommes est la même que pour la population potentielle.

G5. Genre des bénéficiaires des CIE et CAE



Source : données ADEM ; calculs : CEPS/INSTEAD.

Champ : CIE attribués de début juillet 2007 à fin octobre 2011 (3257 CIE) ; CIE-EP attribués entre début novembre 2009 et fin octobre 2011 (301 CIE-EP) ; CAE attribués de début juillet 2007 à fin octobre 2011 (1423 CAE).

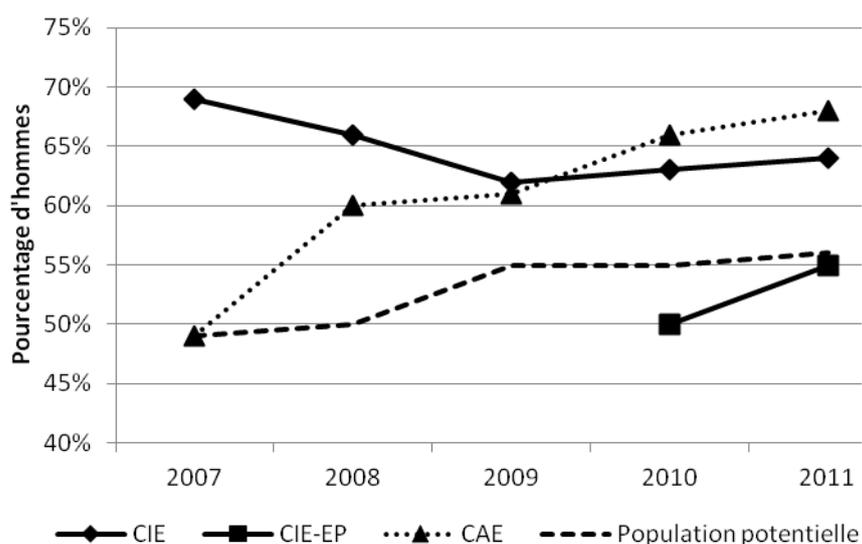
Guide de lecture : 64% des CIE et 63% des CAE sont accordés aux hommes, alors que ceux-ci ne représentent que 54% de la population des bénéficiaires potentiels.

Pour les CIE, cette surreprésentation masculine était déjà observée pour les anciennes mesures (CAT privé et SIE⁴). Elle s'explique par le fait que les industries manufacturières et les entreprises de construction, qui sont deux des quatre secteurs les plus représentés dans les CIE, proposent quasi exclusivement des emplois masculins. En effet, 90% des CIE proposés par ces deux secteurs sont pourvus par des hommes.

⁴ Pour les CAT privé et les Stage d'Insertion en Emploi (SIE) attribués entre juillet 2004 et juin 2005, 66% des bénéficiaires étaient des hommes.

Pour les CAE, la surreprésentation des hommes entre 2007 et 2009 est un peu moins prononcée. En revanche, pour l'année 2010, on constate une hausse très forte de la part d'hommes dans les CAE. Elle passe en effet de 61% en 2009 à 66% en 2010, puis à 68% pour les nouveaux CAE attribués en 2011. Cette évolution ne peut pas se justifier par une hausse équivalente de la part des hommes dans la population des bénéficiaires potentiels, puisque celle-ci n'a pas changé entre 2009 et 2011 (cf. graphique 6).

G6. Part des hommes dans les bénéficiaires des CIE et CAE entre 2007 et 2011



Source : données ADEM ; calculs : CEPS/INSTEAD.

Champ : CIE attribués de début juillet 2007 à fin octobre 2011 (3257 CIE) ; CIE-EP attribués entre début novembre 2009 et fin octobre 2011 (301 CIE-EP) ; CAE attribués de début juillet 2007 à fin octobre 2011 (1423 CAE).

Guide de lecture : en 2007, 69% des CIE et 49% des CAE sont accordés à des hommes, alors que les hommes représentent 49% dans la population des bénéficiaires potentiels.

I.3.2. Niveau d'éducation

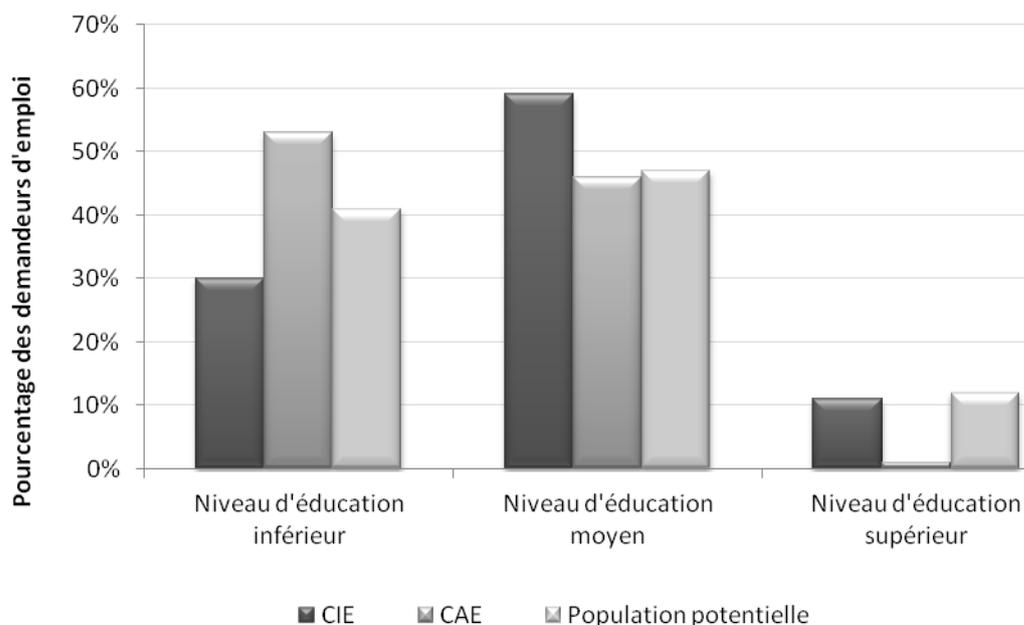
Parmi l'ensemble des bénéficiaires du CIE, 30% ont un niveau d'éducation inférieur (scolarité obligatoire de 9 années d'études) ; près de 59% ont un niveau moyen (10^e à 13^e de l'Enseignement Secondaire Technique ; 4^e à 1^{ère} de l'Enseignement Secondaire) et seuls 11% des CIE sont attribués à des diplômés de l'enseignement post-secondaire (cf. graphique 7). Les niveaux inférieurs sont donc légèrement sous-représentés alors que les niveaux moyens sont un peu surreprésentés, par rapport à la population des bénéficiaires potentiels. Ceci reflète sûrement en partie le fait que ce sont les employeurs qui, en collaboration avec les placeurs de l'ADEM, font la sélection des candidats et qui pourraient avoir tendance à favoriser les jeunes stagiaires plus qualifiés. Cette répartition en faveur

des niveaux moyens est restée inchangée au cours de la période 2007-2011. Par rapport à l'ancien dispositif de mesures en faveur de l'emploi des jeunes, on notera qu'une part légèrement plus importante des CIE est consacrée aux moins diplômés : c'est le cas de 30% des CIE contre 26% des CAT-privés et des SIE.

Les CIE-EP, quant à eux, sont, par définition, ciblés sur les jeunes diplômés.

Le CAE est davantage orienté vers les moins diplômés, conformément à la volonté affichée dans la loi 5611 : 53% des bénéficiaires ont un niveau inférieur et 46% un niveau moyen.

G7. Niveau d'éducation des bénéficiaires des CIE et CAE



Source : données ADEM ; calculs : CEPS/INSTEAD.

Champ : CIE et CAE attribués de début juillet 2007 à fin octobre 2011 (3257 CIE, 1423 CAE).

Guide de lecture : 30% des CIE et 53% des CAE sont accordés à des jeunes à niveau d'éducation inférieur, alors que ce niveau de formation concerne 41% de la population des bénéficiaires potentiels.

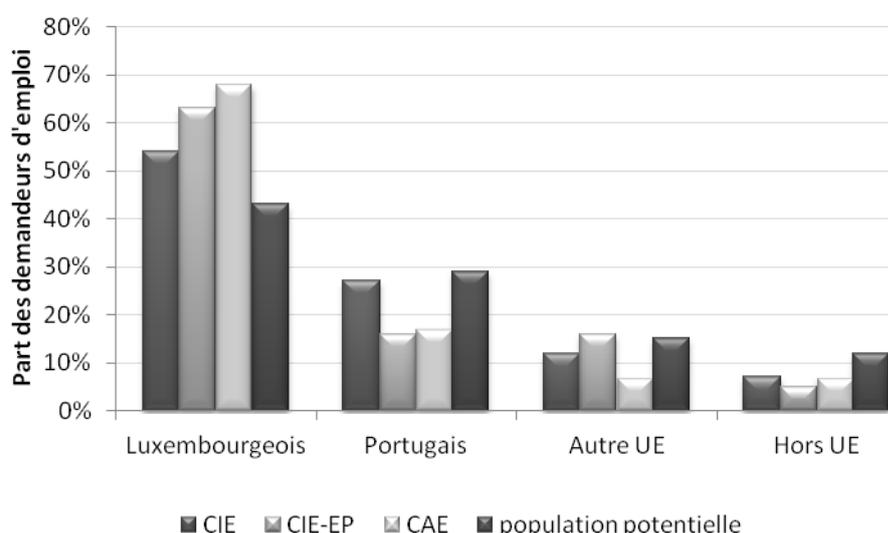
I.3.3. Nationalité

Les jeunes Luxembourgeois sont surreprésentés dans les mesures en faveur de l'emploi : pour les CIE, 54% des bénéficiaires ont la nationalité luxembourgeoise, alors que les Luxembourgeois ne représentent que 43% de la population des bénéficiaires potentiels (graphique 8).

De la même manière, les CIE-EP attribués jusqu'en octobre 2011 sont plus fréquemment réalisés par des jeunes luxembourgeois (63% de Luxembourgeois, 16% de Portugais, 16% d'autres nationalités de l'Union européenne et 5% de nationalités hors UE). Pour eux, la population des bénéficiaires potentiels qui servent de groupe de comparaison est composée de jeunes diplômés et comprend 46% de Luxembourgeois, 20% de Portugais, 22% de ressortissants de l'UE et 12% de demandeurs d'emploi hors UE. Ce sont donc les jeunes chômeurs hors UE qui sont clairement sous-représentés : 5% parmi les bénéficiaires et 12% dans la population potentielle.

Pour les CAE, la surreprésentation des Luxembourgeois est encore plus importante avec un écart de 25 points de pourcentage en faveur des Luxembourgeois (68% parmi les bénéficiaires et 43% dans la population des demandeurs d'emploi). Ceci pourrait s'expliquer par le fait que beaucoup de non Luxembourgeois ne maîtrisent pas la langue luxembourgeoise et que l'ADEM juge en conséquence qu'ils auraient du mal à tirer profit d'un stage dans une administration publique.

G8. Nationalité des bénéficiaires des CIE et CAE



Source : données ADEM ; calculs : CEPS/INSTEAD.

Champ : CIE attribués de début juillet 2007 à fin octobre 2011 (3257 CIE) ; CIE-EP attribués entre début novembre 2009 et fin octobre 2011 (301 CIE-EP) ; CAE attribués de début juillet 2007 à fin octobre 2011 (1423 CAE).

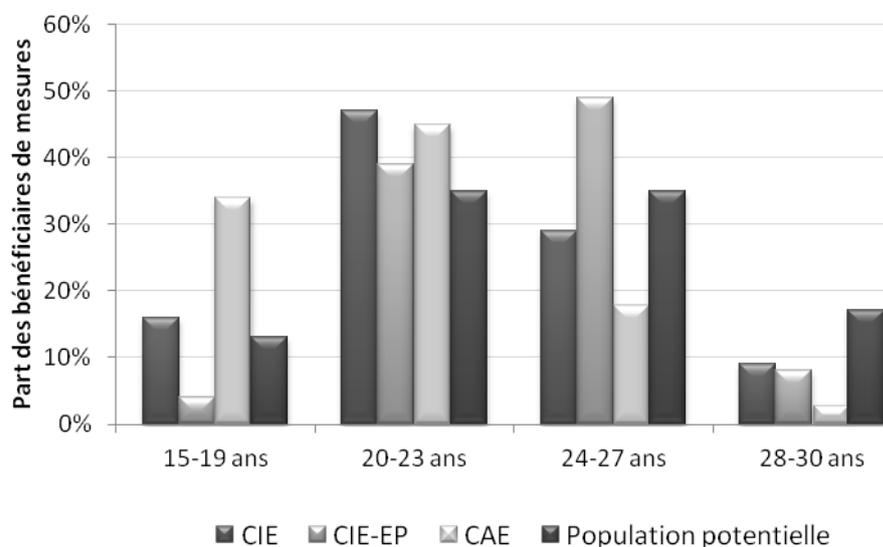
Guide de lecture : 54% des CIE et 68% des CAE sont accordés à des Luxembourgeois, alors que les Luxembourgeois représentent 43% dans la population des bénéficiaires potentiels.

I.3.4. Age

Alors que les mesures jeunes s'adressent à l'ensemble des demandeurs d'emploi âgés de moins de 30 ans, en réalité, les bénéficiaires sont largement en deçà de cette limite d'âge. Ainsi, près de la moitié des CIE et CAE sont conclus avec des jeunes de la classe d'âge 20-23 ans (graphique 9) et moins de 10% le sont avec des jeunes de 28 à 30 ans.

Les CAE sont davantage ciblés sur les très jeunes (moins de 19 ans), qui représentent 34% des CAE alors qu'ils sont proportionnellement moins nombreux dans la population des jeunes chômeurs (13%). Pour les CIE, la catégorie des jeunes de 20-23 ans est clairement surreprésentée. Concernant enfin les CIE-EP, la classe d'âge des 24 à 27 ans est dominante (49% des bénéficiaires sont dans cette catégorie) et les 28-30 ans sont sous-représentés (8% des bénéficiaires contre 17% des potentiels). Etant donné que cette mesure s'adresse aux jeunes diplômés, il n'est pas étonnant d'observer une moyenne d'âge (24 ans) un peu plus élevée pour les bénéficiaires de cette mesure que pour ceux des CIE (23 ans) et des CAE (21 ans).

G9. Age des bénéficiaires des CIE et CAE



Source : données ADEM ; calculs : CEPS/INSTEAD.

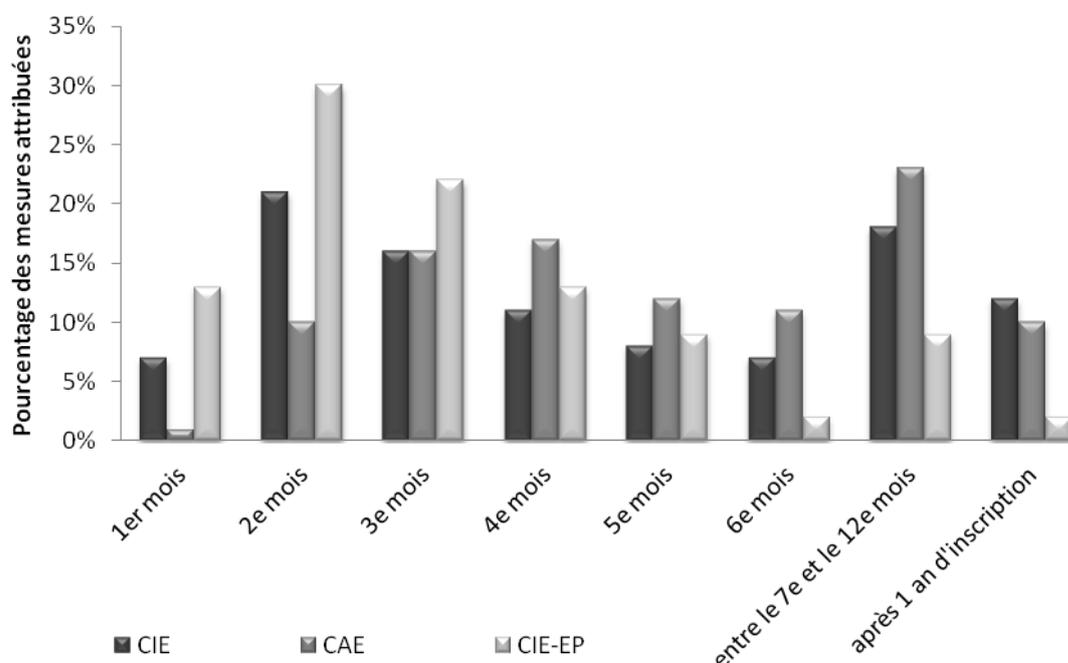
Champ : CIE attribués de début juillet 2007 à fin octobre 2011 (3257 CIE) ; CIE-EP attribués entre début novembre 2009 et fin octobre 2011 (301 CIE-EP) ; CAE attribués de début juillet 2007 à fin octobre 2011 (1423 CAE).

Guide de lecture : 16% des CIE et 34% des CAE sont accordés aux jeunes de 15 à 19 ans, alors qu'ils représentent 13% dans la population des bénéficiaires potentiels.

I.4. MOMENT DE L'ATTRIBUTION ET DUREE DE LA MESURE

Globalement, le CIE est attribué beaucoup plus vite que le CAE. Environ 44% des CIE sont attribués au cours du premier trimestre de chômage, tandis que ce n'est le cas que de 27% des CAE (cf. graphique 10). Cette différence reflète les logiques distinctes des deux mesures : le CIE est attribué rapidement parce qu'il cible davantage des personnes directement employables. Ceci s'applique également aux CIE-EP dont 65% sont attribués au premier trimestre. Les CAE, eux, sont attribués moins rapidement parce qu'ils nécessitent de bien repérer et de cibler correctement les personnes qui ont besoin d'un tel encadrement⁵.

G10. Délai entre l'entrée au chômage et le début de la mesure



Source : données ADEM ; calculs : CEPS/INSTEAD.

Champ : CIE attribués de début juillet 2007 à fin octobre 2011 (3257 CIE) ; CIE-EP attribués entre début novembre 2009 et fin octobre 2011 (301 CIE-EP) ; CAE attribués de début juillet 2007 à fin octobre 2011 (1423 CAE).

Guide de lecture : 10% des CAE et 21% des CIE sont accordés au cours du deuxième mois de chômage.

La durée des stages est très variable (cf. graphique 11). Alors que la loi 5611 indique que les CIE doivent être accordés pour une durée de douze mois, on observe que 48% des CIE ont une durée effective inférieure à 12 mois, 46% une durée de 12 mois et 6% une durée supérieure à 12 mois (ces

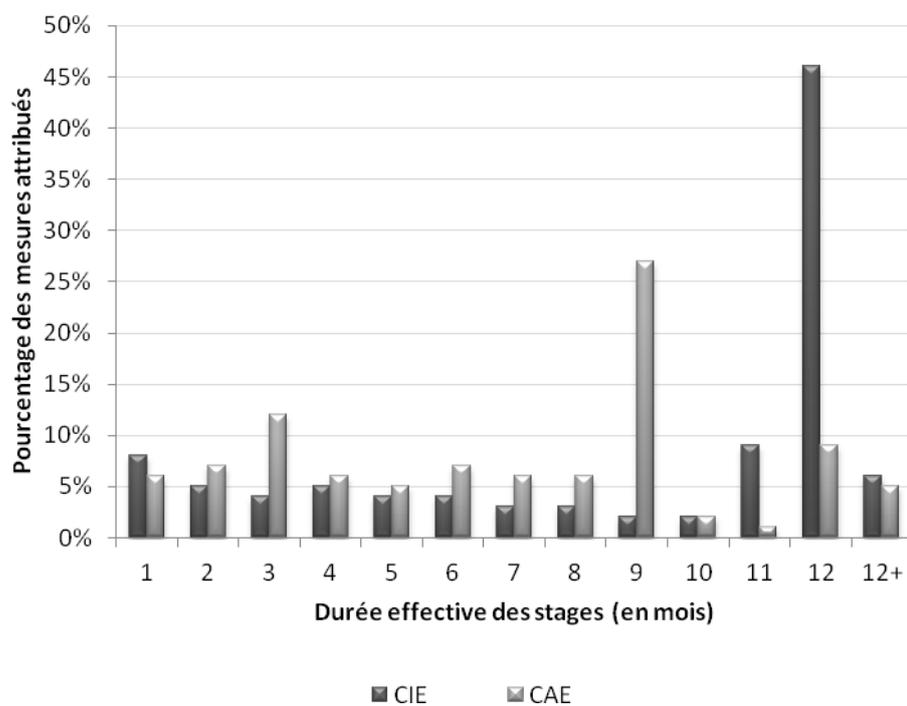
⁵ Rappelons que le Code du Travail (Art L.543-1) stipule que le jeune demandeur d'emploi doit être inscrit depuis un mois au moins auprès de l'ADEM, ce qui explique le très faible nombre de CAE attribués le 1^{er} mois de chômage.

derniers ont bénéficié d'un prolongement dans le cadre de la loi de novembre 2009). En comparant la durée prévue des CIE avec leur durée effective, on met en évidence que tous les CIE ayant une durée inférieure à 12 mois correspondent à des interruptions anticipées du stage. Parmi eux, 35% durent 3 mois ou moins et 30% ont une durée de 4 à 6 mois. Les données dont nous disposons ne nous renseignent pas sur les raisons d'un tel abandon. Pour certains, on peut toutefois supposer que la décision d'interruption prématurée est liée à une offre d'emploi qui leur est proposée. Ainsi, 49% des abandons d'un CIE concernent des jeunes qui se retrouvent en emploi dans les trois mois suivants : 23% sont embauchés par l'entreprise où s'est effectué le stage et les autres 26% par une autre entreprise. En d'autres termes, 12% de l'ensemble des abandons concernent des stagiaires qui sont recrutés par l'entreprise-partenaire de la mesure même avant la fin du stage. Ceci peut être interprété comme un signe positif, le candidat correspondant aux besoins de l'employeur qui, par une embauche, évite alors de voir le jeune stagiaire quitter l'entreprise avant la fin prévue du CIE.

Concernant les CIE ayant une durée effective supérieure à 12 mois (6%), il s'agit en partie de prolongements qui ont été rendus possibles par la loi de novembre 2009, permettant aux employeurs d'occuper leurs stagiaires sur une période de deux fois douze mois. Toutefois, cette possibilité n'a été mise en pratique que peu fréquemment : sur les 711 CIE attribués entre novembre 2009 et fin août 2010, seuls 62 stages (9%) dépassent la durée de 12 mois et sont encore actifs en octobre 2011.

Pour le CAE, les dispositions législatives sont différentes. La durée du stage prévue par la loi 5611 du stage peut varier entre 3 et 9 mois, avec une prolongation jusqu'à 12 mois depuis la loi de novembre 2009. Parmi les CAE accordés entre juillet 2007 et octobre 2011, 56% ont une durée inférieure à 9 mois, 27% une durée de 9 mois et 17% une durée supérieure à 9 mois. Les durées inférieures à 9 mois sont, pour la moitié, dues à des interruptions de stage ; pour l'autre moitié, la durée effective est conforme à la durée prévue. Pour les CAE attribués entre novembre 2009 et août 2010 (268 contrats accordés après la loi de novembre 2009), un quart ont effectivement eu une durée de 12 mois et une trentaine de stages (11%) ont été prolongés au-delà des 12 premiers mois.

G11. Durée effective des stages CIE et CAE



Source : données ADEM ; calculs : CEPS/INSTEAD.

Champ : CIE et CAE attribués de début juillet 2007 à fin août 2010 (1891 CIE, 698 CAE).

Guide de lecture : 8% des CIE et 6% des CAE ont une durée effective de 1 mois.

CHAPITRE II. EVALUATION DE L'EFFICACITE DES MESURES

Dans un premier temps, nous mesurons l'efficacité des CIE et CAE en termes d'insertion, de manière à répondre à la question suivante : le CIE et le CAE⁶ permettent-ils d'augmenter les chances de trouver un emploi ?

Dans un second temps, l'évaluation est complétée par deux indicateurs relatifs à la qualité de l'insertion. En effet, le fait qu'une mesure pour l'emploi augmente les chances de s'insérer sur le marché du travail ne peut suffire pour conclure à son efficacité : s'il était avéré que cette mesure, parce qu'elle s'accompagne, par exemple, d'un fort effet de stigmatisation, conduise ceux qui en ont bénéficié à trouver un emploi sur un marché secondaire, moins rémunérateur et plus instable, alors l'efficacité en termes d'insertion n'aurait plus du tout le même sens et deviendrait probablement secondaire dans les conclusions formulées. C'est la raison pour laquelle la qualité des emplois auxquels permettent d'accéder les mesures est fondamentale dans l'évaluation de ces dernières. Deux critères de qualité ont été retenus :

- Le premier concerne la stabilité de l'emploi et donc la récurrence du chômage : les mesures réduisent-elles le risque de récurrence du chômage ?
- Le second concerne la rémunération : les emplois auxquels accèdent les individus ayant bénéficié d'une mesure sont-ils autant, moins ou plus rémunérateurs ?

⁶ Au moment de la rédaction du rapport, les CIE-EP ne peuvent pas encore être soumis à une évaluation en termes d'insertion, étant donné qu'en octobre 2011, dernier mois d'observation dans cette étude, les jeunes chômeurs bénéficiant des CIE-EP attribués depuis novembre 2009 n'ont pas encore fini leur stage d'une durée de 24 mois.

II.1. ÉVALUATION EN TERMES D'INSERTION : LES MESURES EN FAVEUR DE L'EMPLOI PERMETTENT-ELLES D'AUGMENTER LES CHANCES D'INSERTION SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL ?

L'efficacité des mesures en termes d'insertion a été mesurée selon deux indicateurs : un indicateur d'insertion à court terme (6 mois après la fin du stage) et un indicateur d'insertion à long terme (18 mois après la fin du stage). Ces deux indicateurs d'efficacité sont complémentaires :

- le premier met l'accent sur la rapidité avec laquelle la mesure permet aux jeunes de (re)trouver un emploi ; elle répond à la question suivante : combien de personnes bénéficiaires d'un stage se sont-elles insérées au cours des 6 mois suivant la fin de leur stage alors qu'elles n'auraient pas trouvé d'emploi au cours de cette même période sans cette mesure d'insertion ?
- l'indicateur à 18 mois permet de relativiser l'efficacité à 6 mois, en montrant, le cas échéant, que certains bénéficiaires d'un CIE ou CAE qui se sont insérés en moins de 6 mois grâce à la mesure auraient trouvé un emploi par leurs propres moyens "si on avait laissé le temps passer" ; en d'autres termes, ces personnes, si elles n'avaient pas bénéficié d'une mesure, auraient mis plus de temps pour s'insérer, mais elles auraient fini par trouver un emploi en moins de 18 mois.

II.1.1. Le contrat d'initiation à l'emploi (CIE)

La procédure d'évaluation porte sur les CIE qui ont été attribués depuis juillet 2007, date de mise en œuvre du nouveau dispositif des mesures-jeunes. Étant donné que la loi prévoit une durée de 12 mois de stage et dans la mesure où il faut une période supplémentaire de 6 mois ou 18 mois, après la fin du stage pour observer l'insertion⁷, il ne nous est pas possible d'évaluer l'efficacité des mesures attribuées récemment. Pour l'efficacité à court terme (6 mois après la fin du stage), notre analyse est limitée aux CIE accordées avant fin mai 2010 (1634 CIE) et pour l'efficacité à long terme (18 mois après la fin du stage), aux CIE accordées avant fin mai 2009 (1042 CIE).

Parmi les 1634 chômeurs qui ont bénéficié d'un CIE entre juillet 2007 et fin mai 2010, 75% (1226 personnes) ont trouvé un emploi au cours des six mois qui ont suivi la fin de leur stage. Pour mesurer l'efficacité du CIE, il faut comparer ce taux d'insertion à celui que l'on aurait observé sur ce

⁷ Dans ce rapport, nous entendons par insertion tout emploi enregistré à la Sécurité Sociale luxembourgeoise, qu'il s'agisse d'un emploi intérimaire, d'un CDD, d'un CDI ou même encore d'une activité d'indépendant.

groupe de 1634 chômeurs s'ils n'avaient pas bénéficié d'une telle mesure auprès d'une entreprise du secteur privé : ce taux estimé s'élève à 50%, c'est-à-dire que 50% de ces jeunes chômeurs se seraient insérés au cours des 6 mois suivant leur inscription à l'ADEM s'ils n'avaient pas bénéficié d'une mesure⁸. L'efficacité du CIE se mesure par la différence entre ces deux taux d'insertion⁹. Ainsi, à court terme, le CIE est donc très efficace : sur 100 personnes, il permet à 25 personnes *supplémentaires* (75 – 50) de s'insérer au cours des 6 mois suivant la fin du stage¹⁰.

A long terme, c'est-à-dire 18 mois après la fin du stage, l'effet positif des CIE demeure mais il est de moindre ampleur. En effet, 85% des jeunes bénéficiaires d'un CIE ont trouvé un emploi dans les 18 mois qui suivent la fin du stage. Or ils n'auraient été que 73% à s'insérer sans la mesure. Ainsi à long terme, le CIE reste efficace mais dans une moindre mesure : sur un groupe de 100 personnes, il permet donc à 12 personnes supplémentaires de trouver un emploi contre 25 à court terme. Autrement dit, une partie des personnes qui se sont insérées dans les 6 mois suivant la fin de leur stage de CIE auraient fini par s'insérer après 18 mois si elles n'avaient pas eu de mesure (13 personnes) : certes, elles se seraient insérées moins rapidement mais elles se seraient insérées quand même. En revanche, l'autre partie (12 personnes sur 100) n'aurait pas trouvé d'emploi si elle n'avait pas bénéficié de la mesure.

En résumé, voici les principaux éléments de l'évaluation de l'efficacité des CIE à court terme. Sur 100 CIE accordés :

- 25 ne conduisent pas à une insertion ;
- 50 conduisent à une insertion qui se serait réalisée sans le soutien de la mesure ;
- 25 conduisent à une insertion qui ne se serait pas réalisée sans le soutien de la mesure.

Pour l'insertion à long terme, les chiffres sont les suivants :

- 15 ne conduisent pas à une insertion ;
- 73 conduisent à une insertion qui se serait réalisée sans le soutien de la mesure ;
- 12 conduisent à une insertion qui ne se serait pas réalisée sans le soutien de la mesure.

⁸ L'annexe présente en détail la démarche générale de l'évaluation et la façon précise dont on estime l'efficacité des mesures pour l'emploi.

⁹ Pour 330 des chômeurs soumis à l'évaluation (24% des CIE), le CIE est précédé d'une autre mesure en faveur de l'emploi. Des tests statistiques ont été réalisés pour s'assurer que l'efficacité du CIE ne puisse pas être attribuée à une de ces mesures précédentes. Ainsi, la méthode d'évaluation appliquée aux seuls chômeurs qui n'ont pas connu un cumul de mesures donne des résultats identiques à ceux présentés dans ce rapport. L'estimation de l'effet des CIE n'est donc pas biaisée.

¹⁰ Ce résultat masque quelques disparités liées à la crise économique. Toutefois, depuis 2008, la situation économique est devenue trop chaotique pour que nous soyons capables de mesurer un effet du CIE hors crise.

L'importance respective qu'il convient de donner à chacun des deux indicateurs, de court et de long terme, dépend des objectifs politiques poursuivis par le gouvernement. Si l'objectif est de diminuer au maximum les risques d'enlèvement dans le chômage de manière à réduire la perte d'employabilité consécutive à des périodes d'inactivité longues, alors il faut pouvoir insérer les demandeurs d'emploi au plus vite. Dans ce cas, l'indicateur à court terme est le plus pertinent.

En revanche, si l'on souhaite analyser le CIE en fonction de sa véritable capacité à insérer des individus que le marché ne parvient pas à absorber, alors c'est, sans conteste, l'indicateur de long terme qu'il faut retenir. Les indicateurs de long terme comme celui que nous proposons trouvent le plus souvent leur légitimité dans le cadre d'analyses sur l'efficacité des politiques publiques, c'est-à-dire sur l'arbitrage entre l'efficacité de la mesure et la dépense publique qu'elle occasionne. Dans ce contexte, on pourrait supposer que le gouvernement puisse arbitrer entre ces deux possibilités :

- soit privilégier la perspective de court terme, c'est-à-dire continuer à financer autant de CIE qu'actuellement pour éviter le chômage de longue durée, ce qui implique en contrepartie une dépense publique importante puisqu'on subsidie beaucoup de mesures ;
- soit privilégier la perspective de long terme, c'est-à-dire réduire le nombre de CIE (en tentant de mieux les cibler) puisqu'on sait qu'à long terme leur efficacité est faible, ce qui permet en contrepartie de réaliser une économie en termes de dépense publique, économie qu'il est possible de redéployer vers des mesures plus efficaces.

La réflexion qui pourrait être menée sur les tenants et les aboutissants de cet arbitrage nécessite assurément de réaliser des analyses plus approfondies que celles proposées ici, prenant notamment en compte des dépenses relatives aux mesures.

Dans le cas du CIE, il faudrait, pour mesurer le coût des CIE et faire une analyse en termes d'efficacité, tenir compte du salaire versé aux stagiaires, sachant que ce salaire peut, dans certains cas, se substituer à une indemnité de chômage qui était versée avant le début du CIE.

Au-delà de l'évaluation de l'efficacité globale du CIE, nous avons souhaité approfondir les analyses afin de distinguer les mesures selon qu'elles conduisent ou non à une embauche dans l'entreprise où s'est effectué le stage. Cette distinction s'explique par le fait que les effets de la mesure ne s'analysent

pas avec les mêmes critères selon que celle-ci ait abouti ou non à une embauche dans l'entreprise-partenaire.

Quand il y a embauche dans l'entreprise, l'efficacité de la mesure, le cas échéant, témoigne de la capacité de cette dernière à proposer au stagiaire une véritable perspective d'embauche et un emploi stable. Rappelons que la loi 5611 précise de façon explicite que "le contrat d'initiation à l'emploi est réservé aux promoteurs qui peuvent offrir au jeune une réelle perspective d'emploi à la fin du contrat"¹¹ et que "le promoteur est obligé, en cas de recrutement de personnel, d'embaucher par priorité l'ancien bénéficiaire d'un contrat d'initiation à l'emploi, qui est redevenu chômeur et dont le contrat est venu à expiration dans les trois mois qui précèdent celui du recrutement."

Quand il n'y a pas d'embauche dans l'entreprise de la mesure, l'efficacité de la mesure, le cas échéant, témoigne de la capacité de cette dernière à améliorer le capital humain du demandeur d'emploi. En d'autres termes, la question qui se pose alors est la suivante : quand la mesure ne conduit pas à une embauche, a-t-elle permis à l'individu qui en a bénéficié d'améliorer ses compétences de telle sorte qu'il soit plus facile pour lui de trouver un emploi que s'il n'avait pas bénéficié d'un CIE ? C'est donc l'aspect "formation et employabilité» qui est évalué ici. Cet objectif est également clairement annoncé dans la loi qui stipule que "dans le délai d'un mois à partir de la mise à disposition, le promoteur établit avec le jeune demandeur d'emploi un plan de formation [...] Un tuteur est désigné pour assister et encadrer le jeune demandeur d'emploi durant sa mise à disposition"¹²

Compte tenu de ces deux éléments, l'évaluation du CIE doit avoir pour objectif de répondre aux deux questions suivantes :

- Quelle est l'efficacité du CIE pour les chômeurs qui sont embauchés dans l'entreprise-partenaire du stage ?
- Quelle est son efficacité pour ceux qui ne sont pas embauchés dans l'entreprise-partenaire ? Ici, l'évaluation porte donc plus spécifiquement sur l'impact de la mesure en termes d'amélioration des compétences professionnelles.

Efficacité des CIE dans les cas où il y a embauche dans l'entreprise-partenaire de la mesure

Parmi les CIE qui aboutissent à une embauche dans l'entreprise où s'est déroulée la mesure, 100% des individus, par construction, trouvent un emploi puisqu'ils sont maintenus dans l'entreprise-partenaire.

¹¹ Art. L. 543-16

¹² Art. L.543-4 et L.543-5 de la loi du 22 décembre 2006.

Or, seulement 52% se seraient insérés s'ils n'avaient pas eu de mesure. Au sein de ce groupe, l'efficacité du CIE est donc très forte : +48 points (cf. graphique 12, cadre n°1). En d'autres termes, parmi les 772 jeunes qui ont été recrutés à la fin de leur stage par leur promoteur, 48% (soit 370 personnes) n'auraient pas trouvé d'emploi sur une période de 6 mois s'ils n'avaient pas pu bénéficier de ce stage.

Si on leur avait laissé un peu plus de temps, ce ne sont plus que 26% des bénéficiaires de ce groupe qui ne se seraient pas insérés s'ils n'avaient pas eu de mesure. A 18 mois, l'efficacité du CIE, dans les cas où il y a embauche dans l'entreprise, est ainsi réduite de moitié. Elle demeure cependant relativement satisfaisante.

Cette grande efficacité du CIE à placer les bénéficiaires dans l'entreprise-partenaire du stage est d'autant plus importante que la part de CIE débouchant sur une embauche dans l'entreprise est très forte. En effet, 47% des CIE attribués entre juillet 2007 et fin mai 2010 se concluent par une embauche du stagiaire dans l'entreprise¹³. La plupart (88%) ont été embauchés à la fin du stage de 12 mois tandis que les autres l'ont été avant la fin du stage, sans doute pour éviter que le stagiaire ne quitte l'entreprise s'il trouve un autre emploi stable.

De nouveau, la crise a eu un impact. En effet, certains jeunes placés en CIE ont fini leur stage au moment où la crise était déjà déclarée. De ce fait, certaines entreprises qui pouvaient avoir envisagé l'embauche du jeune au début du stage y ont finalement renoncé sous la pression économique. Par conséquent, la part des CIE débouchant sur une embauche dans l'entreprise-partenaire est passée de 54% pour les CIE attribués avant mars 2008 à 46% pour les CIE accordés entre avril 2008 et mars 2009. Notons toutefois que la crise n'a pas diminué l'efficacité des CIE pour ce groupe de stagiaires. Que ce soit avant ou pendant la crise, la moitié des jeunes stagiaires embauchés par leur promoteur de stage n'auraient pas trouvé d'emploi (en moins de 6 mois) s'ils n'avaient pas bénéficié de la mesure.

Effacité des CIE dans les cas où il n'y a pas d'embauche dans l'entreprise-partenaire de la mesure

Alors que 47% des CIE conduisent à une embauche du stagiaire dans l'entreprise-partenaire du stage, l'autre moitié des stagiaires ne sont pas recrutés et se retrouvent à nouveau à la recherche d'un

¹³ Pour l'ancien dispositif de mesures pour les jeunes, ce pourcentage de recrutement dans l'entreprise-partenaire s'élevait à 39% pour le CAT-privé et 66% pour le SIE, soit une moyenne de 50% pour les deux mesures cumulées.

emploi à la fin du stage. Dans ce cas, l'objectif de l'évaluation est d'identifier si le stage effectué a permis de renforcer l'employabilité du chômeur et ainsi d'améliorer ses chances de trouver un emploi.

Parmi les CIE qui n'aboutissent pas à une embauche dans l'entreprise-partenaire, on observe que 53% des individus trouvent un emploi au cours des 6 mois qui suivent la fin de leur stage. Or, ils auraient été 49% à s'insérer s'ils n'avaient pas eu de mesure (cf. graphique 12, cadre n°2). Pour ce groupe, l'efficacité du CIE est donc très faible (+4 points). Autrement dit, les personnes qui se retrouvent à chercher à nouveau un emploi après avoir effectué un CIE n'ont pas plus de chances de s'insérer que ceux qui n'en ont pas bénéficié. Ce résultat global masque toutefois le fait que ce groupe de jeunes est composé de deux sous-groupes qu'il faut distinguer. En effet, certaines personnes ont interrompu leur CIE avant la date de fin prévue¹⁴ tandis que d'autres sont allés jusqu'à son terme. Comme nous allons le montrer, la prise en compte de l'interruption, le cas échéant, modifie les résultats relatifs à l'efficacité du CIE.

Efficacité des CIE dans les cas où il n'y a pas d'embauche dans l'entreprise-partenaire et pas d'interruption de la mesure avant son terme prévu

Parmi ceux qui n'ont pas interrompu leur stage et qui n'ont pas été embauchés dans l'entreprise-partenaire, 46% des individus s'insèrent alors qu'ils auraient été 48% à le faire sans mesure¹⁵ (cf. graphique 12, cadre n°3). Ainsi, dans le cas où il n'y a ni embauche par le promoteur de stage ni interruption, le CIE n'améliore pas les chances de trouver un emploi. Deux hypothèses peuvent être formulées pour interpréter ce manque d'efficacité. La première consisterait à dire que les plans de formation qui ont été instaurés par la loi 5611 pour renforcer l'employabilité du stagiaire ne fonctionnent pas ; le contenu des stages pourrait être basé sur des apprentissages soit de mauvaise qualité soit trop spécifiques pour être valorisables dans une autre entreprise. Cette hypothèse nous semble être peu vraisemblable dans la mesure où il est difficile de prétendre qu'une année de stage dans une entreprise ne contribue pas un tant soit peu à améliorer les compétences du stagiaire, surtout depuis la mise en place d'un encadrement rapproché prévu par la loi 5611 par le biais des tuteurs et des plans de formation.

La seconde hypothèse relèverait de l'existence de deux effets opposés. On peut supposer que les plans de formation et le CIE augmentent l'employabilité des personnes, mais que cet effet, qui devrait

¹⁴ C'est-à-dire que la personne n'accomplit pas son stage jusqu'à la date de fin prévue initialement par l'ADEM.

¹⁵ Cette différence de 2 points n'est pas statistiquement significative et ne doit donc pas être interprétée comme un effet négatif de la mesure.

augmenter les chances de trouver un emploi, est contrebalancé par l'existence d'un effet de stigmatisation : les demandeurs d'emploi placés en CIE et n'ayant pas fait l'objet d'une embauche par l'entreprise-partenaire renvoient un « signal négatif » aux employeurs qui interprètent le fait de ne pas avoir été maintenu dans l'entreprise comme un signe d'insatisfaction du promoteur¹⁶. Cet effet de stigmatisation avait déjà été mis en évidence pour le CAT-privé. Il est directement lié au fait que certaines entreprises considèrent le CIE, non pas comme une formation offerte par les entreprises à des jeunes en difficulté mais comme une procédure de recrutement ; l'entreprise choisit un candidat qu'elle embauche par le biais d'un CIE, ce qui lui permet d'obtenir un subside réduisant le coût du salarié. Dans cette perspective, il devient naturel que les entreprises hésitent à recruter une personne qui n'a pas été retenue au terme du CIE par un autre employeur.

Efficacité des CIE dans les cas où il n'y a pas d'embauche dans l'entreprise-partenaire et où il y a interruption de la mesure avant son terme prévu

En revanche, pour le groupe des interruptions (situation qui concerne un tiers des CIE), 56% des individus s'insèrent, alors qu'ils auraient été 51% à le faire sans mesure (graphique 12, cadre n°4). Dans ce cas, l'efficacité est de 5 points. Ce résultat peut sembler paradoxal dans la mesure où, intuitivement, on pourrait supposer que interruption rime avec échec. Or, il est probable que le stage a eu comme effet positif indirect d'immerger les jeunes chômeurs dans un milieu professionnel, leur permettant ainsi d'entrer dans un réseau professionnel et leur donnant accès à des opportunités d'emploi dont ils n'auraient pas eu connaissance sans le stage. Notons toutefois, que cette efficacité à court terme ne se maintient pas à long terme. Toutes les personnes de ce groupe qui se sont insérées grâce à la mesure au cours des 6 premiers mois auraient trouvé un emploi, même sans mesure, si on leur avait laissé plus de temps pour chercher.

Bilan de l'efficacité des CIE

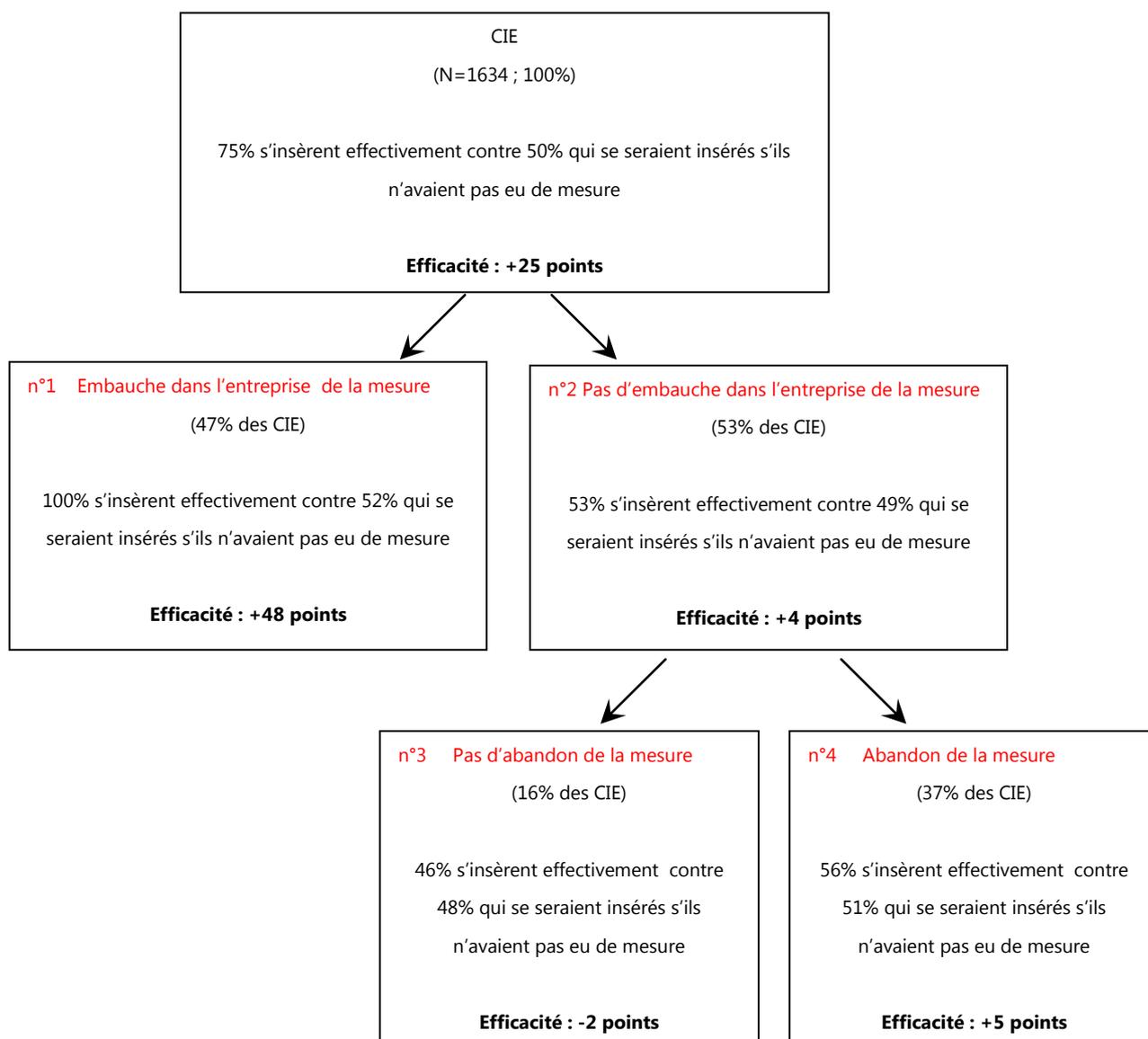
En résumé, l'efficacité à court terme comme à long terme du CIE est due essentiellement à la capacité des CIE à placer les chômeurs dans des entreprises qui offrent à la fin du stage un contrat de travail. En revanche, pour ceux qui n'ont pas été recrutés dans l'entreprise-partenaire du stage, l'effet

¹⁶ Attention, ce résultat ne signifie en aucun cas que la mesure est stigmatisante pour tous les individus (dans ce cas, le taux d'insertion que l'on observerait serait nul, alors qu'il est de 46% ici). En réalité, on a, d'un côté, des individus pour lesquels la mesure a permis l'insertion, et de l'autre, des individus qui sont victimes d'un effet de stigmatisation et qui ne s'insèrent pas alors qu'ils auraient trouvé un emploi sans mesure.

employabilité est inexistant, probablement parce que le CIE constitue une mesure hybride poursuivant simultanément deux objectifs potentiellement conflictuels. Le fait de promouvoir le CIE comme une procédure de recrutement nuit à la valorisation postérieure des compétences acquises lors du stage pour ceux qui, n'ayant pas été recrutés par le promoteur, risquent d'être considérés comme n'ayant pas satisfaits le promoteur de stage.

Par ailleurs, l'efficacité des CIE à long terme est inférieure à celle à court terme. Ainsi, 18 mois après le début de la recherche d'emploi (avec ou sans mesure) l'efficacité des CIE a diminué : près de la moitié des personnes qui n'auraient pas trouvé d'emploi dans les 6 mois sans une mesure, auraient réussi à s'insérer au cours de 18 mois de recherche d'emploi, même s'ils n'avaient pas bénéficié d'un stage.

G12. Efficacité des CIE selon le critère d'insertion à 6 mois



II.1.2. Le contrat d'appui-emploi (CAE)

Compte tenu du recul nécessaire pour analyser l'insertion après la fin du CAE, nous pouvons retenir les CAE attribués entre juillet 2007 et fin mai 2010 pour l'efficacité à court terme et ceux accordés entre juillet 2007 et fin mai 2009 pour l'efficacité à long terme, soit respectivement 618 et 352 CAE.

Parmi les 618 jeunes ayant bénéficié d'un CAE, 38% (235 personnes) se sont insérés au cours des six mois qui suivent la fin de leur stage, alors qu'ils n'auraient été que 32% à trouver un emploi sur la même période de temps s'ils n'avaient pas bénéficié d'un stage dans un établissement public¹⁷. L'efficacité du CAE s'élève donc à 6 points, ce qui est nettement plus faible que pour le CIE¹⁸.

A long terme, l'efficacité initiale observée pour les mesures attribuées entre juillet 2007 et fin mai 2009 se maintient : +6 points. En d'autres termes, parmi les 8 personnes sur 100 qui ont trouvé un emploi à 6 mois grâce à la mesure, il y en aurait 6 qui n'auraient pas trouvé d'emploi sans la mesure, même si on leur avait laissé 18 mois pour chercher. En cela, le CAE est différent du CIE dont l'efficacité à long terme est, comme nous l'avons vu, deux fois inférieure à l'efficacité à court terme (+12 à long terme, +25 à court terme).

La faible efficacité des stages dans le secteur public, comparé aux stages dans le secteur privé, avait déjà été constatée dans l'ancien dispositif des mesures en faveur de l'emploi des jeunes¹⁹. Toutefois, l'efficacité du CAE est bien supérieure à celle du CAT-public, l'équivalent des CAE avant la loi 5611. Cette plus grande efficacité pourrait s'expliquer, du moins en partie, par les modifications qui ont été apportées au dispositif, notamment en termes de plans de formation et d'encadrement du stagiaire. En effet, la loi 5611 stipule, comme pour le CIE, que "dans le délai d'un mois à partir de la mise à disposition, le promoteur établit avec le jeune demandeur d'emploi un plan de formation...Un tuteur est désigné pour assister et encadrer le jeune demandeur d'emploi durant sa mise à disposition" (Art. L.543-4 et L.543-5 de la loi du 22 décembre 2006).

En comparant les CIE et CAE, on constate que les deux mesures-jeunes n'ont pas la même efficacité. Ceci s'explique essentiellement par le fait que, contrairement au CIE, le CAE n'est pas destiné à offrir

¹⁷ 86 CAE sont précédés d'une autre mesure en faveur de l'emploi accordée par l'ADEM au cours du même épisode de chômage. Nous nous sommes assurés que leur prise en compte ne conduit pas à biaiser l'estimation de l'effet du CAE.

¹⁸ Comme pour le CIE, ce résultat masque quelques disparités liées à la crise économique. Toutefois, la situation depuis 2008 est devenue trop chaotique pour que nous soyons capables de mesurer un effet hors crise.

¹⁹ Zanardelli M., Brosius J. et Clément F. (2006) ; « Evaluation de l'efficacité des mesures en faveur de l'emploi au Luxembourg » ; Rapport final pour le compte de l'ORPE et du Ministère du Travail et de l'Emploi ; octobre 2006.

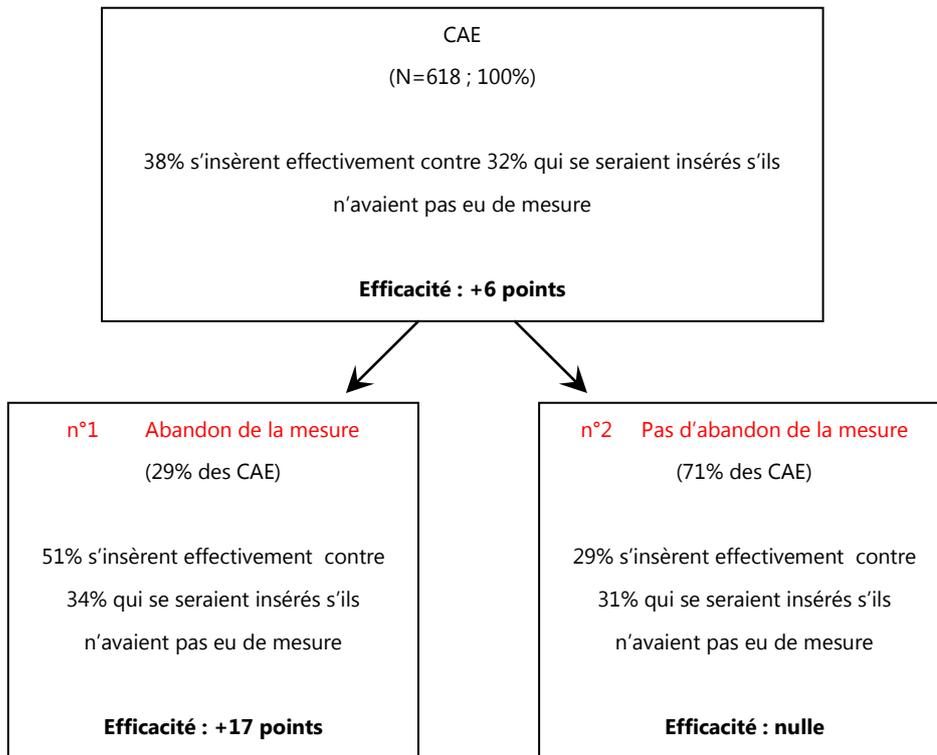
une réelle perspective d'emploi dans l'établissement public où se déroule le stage. D'ailleurs, les CAE qui s'achèvent par un recrutement dans l'administration où se réalise le stage sont très rares (18 sur 618). De ce fait, la distinction apportée pour l'analyse des CIE entre stages avec embauche et stages sans embauche dans l'entreprise-partenaire n'est pas applicable au CAE. Par conséquent, si l'on veut comparer les performances des CIE et CAE en termes d'insertion, il est nécessaire de comparer les CAE aux CIE qui ne se sont pas insérés dans l'entreprise de stage. Pour ces deux groupes, l'efficacité des mesures concerne l'effet "formation – employabilité". Une telle comparaison montre que les deux mesures ont des résultats très proches : +4 points pour le CIE et +6 points pour le CAE. L'efficacité des CIE semble même être légèrement inférieure à celle des CAE. Cette situation pourrait s'expliquer par le fait que le CAE, dans la mesure où il ne peut pas être assimilé à une procédure de recrutement, ne peut générer l'effet de stigmatisation que nous évoquions pour le CIE.

Comme pour le CIE, nous avons souhaité distinguer les CAE selon qu'ils aillent à leur terme (71% des CAE) ou pas, c'est-à-dire qu'il y ait interruption avant le terme prévu (29% des CAE).

Pour les CAE avec interruptions, on observe un taux d'insertion à 6 mois de 51%. Sans le CAE, le taux d'insertion aurait été de 34%. Le CAE a donc permis à 17 personnes supplémentaires, sur 100, de trouver un emploi. Comme pour le CIE, ce résultat a priori contre-intuitif pourrait s'expliquer par le fait que la mesure a mis le jeune chômeur en contact avec le monde du travail et lui a offert des opportunités d'embauches qu'il n'aurait pas eu sans le stage.

Pour les CAE qui vont à leur terme, l'efficacité à 6 mois observée sur toute la période d'observation est nulle : 29% des CAE se sont insérés et 31% se seraient insérés sans CAE. Ainsi, les stagiaires qui ont trouvé un emploi dans les 6 mois suivant la fin de la mesure auraient trouvé un emploi également en moins de 6 mois s'il n'avait pas bénéficié d'un stage.

G13. Efficacité des CAE selon le critère d'insertion à 6 mois



II.2. EVALUATION EN TERMES DE QUALITE D'INSERTION : UNE FOIS INSERES, LES INDIVIDUS QUI ONT BENEFICIE D'UNE MESURE OCCUPENT-ILS DES EMPLOIS DE QUALITE IDENTIQUE, INFERIEURE OU SUPERIEURE AUX AUTRES ?

Le fait qu'une mesure pour l'emploi augmente les chances de s'insérer sur le marché du travail n'est pas suffisant pour conclure à son efficacité. En effet, s'il était avéré que cette mesure, parce qu'elle s'accompagne, par exemple, d'un fort effet de stigmatisation, conduise ceux qui en ont bénéficié à trouver un emploi sur un marché secondaire, moins rémunérateur et plus instable, alors l'efficacité en termes d'insertion n'aurait plus du tout le même sens. Il faudrait probablement en minimiser la portée. A contrario, il est possible qu'une mesure n'augmente pas les chances de trouver un emploi mais qu'elle permette à ses bénéficiaires d'accéder à des emplois de meilleure qualité que ceux qu'ils auraient trouvés par leurs propres moyens. Dans ce cas, il faudra également nuancer la conclusion en minimisant l'absence d'efficacité en termes d'insertion et en valorisant la capacité de la mesure à proposer des emplois plus satisfaisants. C'est la raison pour laquelle la qualité des emplois auxquels permettent d'accéder les mesures est fondamentale dans l'évaluation de ces dernières. Deux critères de qualité ont été retenus :

- Le premier concerne la stabilité de l'emploi et donc la récurrence du chômage : les mesures réduisent-elles le risque de récurrence du chômage ?
- Le second concerne la rémunération : les emplois auxquels accèdent les individus ayant bénéficié d'une mesure sont-ils autant, moins ou plus rémunérateurs ?

II.2.1. Indicateur de stabilité d'emploi

Pour évaluer l'effet du CIE sur le risque de récurrence, la démarche consiste à :

- sélectionner les bénéficiaires de mesures qui ont trouvé un emploi après la fin de leur mesure, que ce soit dans l'entreprise du stage (pour le CIE) ou chez un autre employeur (en effet, pour être exposé à un risque de récurrence, il faut au préalable s'être inséré) ;
- calculer la part des bénéficiaires insérés qui, au cours des 18 mois qui suivent la fin de leur mesure, connaissent un nouvel épisode de chômage, 18 mois étant la période d'observation

maximale dont nous disposons ; notons que, compte tenu de la sélection qu'il faut réaliser, nous disposons finalement de 914 CIE²⁰ ;

- comparer cette part de bénéficiaires récurrents à celle que l'on aurait obtenu si les chômeurs n'avaient pas bénéficié d'une mesure.

Précisons que l'insertion que nous analysons peut résulter soit d'un même emploi exercé sur une période d'au moins 18 mois, soit de plusieurs emplois qui s'enchainent, à condition qu'il n'y ait pas d'interruption de l'activité entre les différents emplois. Le fait de retenir également les enchaînements d'emplois se justifie par l'idée selon laquelle l'emploi auquel permet d'accéder la mesure n'est peut-être pas de très bonne qualité mais peut constituer un tremplin pour le chômeur, qui, placé en situation d'emploi, va accéder à des réseaux professionnels jusque-là inaccessibles pour lui et va ainsi pouvoir trouver par ses propres moyens de nouveaux emplois plus stables que les précédents.

Comme pour l'évaluation de l'efficacité en termes d'insertion, les CIE vont ici être distingués selon qu'ils conduisent ou non à une embauche dans l'entreprise-partenaire du stage (530 CIE dans le premier cas, 309 dans l'autre).

Efficacité des CIE dans les cas où il y a embauche dans l'entreprise-partenaire de la mesure

Dans 75% des cas où le promoteur embauche le stagiaire, il s'agit d'une insertion d'une durée minimale de 18 mois : 63% restent auprès du promoteur de stage sur toute cette période²¹, tandis que les autres 12% quittent l'entreprise-partenaire à un moment donné et enchainent avec d'autres emplois. Ainsi, 75% des stagiaires embauchées au terme du stage ne connaissent pas de récurrence du chômage dans les 18 mois suivant la fin du CIE. En y ajoutant la période de stage de 12 mois, ces jeunes chômeurs ont donc pu accumuler une expérience professionnelle d'au moins 30 mois.

²⁰ Pour les CAE, nous ne disposons pas d'effectifs suffisants pour réaliser l'évaluation en termes de récurrence du chômage, compte tenu du fait que la période d'observation nécessaire est très longue (puisque'il faut attendre la fin de la mesure plus une période de 18 mois d'observation de l'activité professionnelle qui suit), ce qui réduit d'autant les effectifs.

²¹ L'article L.543-22 du code de travail stipule que « si le promoteur s'engage à occuper le jeune demandeur d'emploi au-delà de son contrat d'initiation à l'emploi moyennant un contrat à durée déterminée de dix-huit mois au moins, le fonds pour l'emploi rembourse pendant dix-huit mois les cotisations de sécurité sociale au promoteur ».

Nous avons d'ailleurs cherché à savoir si cette limite de 18 mois inscrite dans la loi pouvait être associée à un effet pervers conduisant les employeurs à mettre un terme à la relation de travail juste à 18 mois, c'est-à-dire au moment où ils ne bénéficient plus des avantages financiers liés au remboursement des cotisations sociales. Cet effet ne semble pas exister. Si tel avait été le cas, on aurait observé un pic des interruptions de contrats à 18 mois, ce qui n'est pas le cas. On peut en conclure que les employeurs qui utilisent le système des mesures ne le font pas dans l'objectif de licencier le jeune chômeur juste à la fin de la période donnant droit aux avantages financiers.

Les autres 25% qui ont été recrutés dans l'entreprise-partenaire ont connu un nouvel épisode de chômage au cours des 18 mois suivant la fin de leur stage. Pour eux, la durée de l'activité professionnelle après la fin du stage a donc été plus courte : 6 mois ou moins pour 51%, entre 6 mois et un an pour 35% et entre un an et 18 mois (exclus) pour les 14% restant.

Ainsi, 75% des chômeurs ayant bénéficié d'un CIE et ayant été insérés dans l'entreprise-partenaire du stage n'ont donc pas connu de récurrence de chômage au cours des 18 mois suivant la fin de leur stage. Pour évaluer la capacité des mesures à limiter les risques de récurrence, il faut comparer ces 75% à la part que l'on aurait observé si les personnes concernées n'avaient pas bénéficié d'un CIE. Cette part s'élève à 49%. L'efficacité du CIE est donc très forte (+26 points). En effet, 26 personnes sur 100 auraient connu une récurrence de chômage au cours des 18 mois suivant leur stage alors que, grâce au CIE, ils ont pu éviter ce retour à une situation de non emploi.

Il se peut que l'effet du CIE sur le risque de récurrence du chômage soit dû essentiellement à un effet de sélection. En effet, si la période de stage peut être considérée comme une période d'essai au cours de laquelle employeurs et salariés ont l'occasion de tester leur adéquation, alors il est naturel que la relation de travail qui en résulte, le cas échéant, soit de meilleure qualité et que la durée de l'emploi soit plus longue que dans les cas où le recrutement s'effectue sur la base d'une période d'essai souvent beaucoup plus courte.

Efficacité des CIE dans les cas où il n'y a pas d'embauche dans l'entreprise-partenaire de la mesure

L'efficacité du CIE diffère selon qu'il y ait interruption ou non de la mesure. Parmi les jeunes chômeurs qui ne se sont pas insérés dans l'entreprise-partenaire du stage et qui n'ont pas interrompu la mesure avant la fin prévue du terme et (309 CIE), 47% ne connaissent pas de récurrence de chômage avant 18 mois²² alors qu'ils auraient été 44% dans ce cas s'ils n'avaient pas bénéficié de la mesure. L'efficacité du CIE est donc faible (+3 points). En revanche, quand il y a interruption, l'efficacité est beaucoup plus forte : +13 points (60% ne connaissent pas de récurrence de chômage avant 18 mois alors qu'ils auraient été 47% dans ce cas s'ils n'avaient pas bénéficié de la mesure). Ce résultat semble confirmer que les chômeurs qui interrompent la mesure le font pour accéder à un emploi, qui plus est, de bonne qualité puisque les risques de retour au chômage sont plus faibles que ceux que connaissent les personnes qui n'ont pas eu de mesure.

²² Ce 47% se compose de 33% qui exercent un seul emploi sur toute la période et 14% qui enchaînent plusieurs emplois.

Cependant, ce sont pour les cas où il y a embauche dans l'entreprise-partenaire que l'efficacité du CIE sur les risques de connaître un nouvel épisode de chômage est la plus élevée (+26 points). Ce résultat ne nous semble pas devoir être interprété comme un effet positif du CIE à proprement parler. En effet, on peut supposer qu'il reflète uniquement le fait que le CIE est utilisé par l'entreprise comme une période d'essai. De ce fait, quand la personne est embauchée, l'entreprise a déjà l'assurance de sa qualité, ce qui n'est pas le cas dans une embauche qui ne passe pas par un CIE.

II.2.2. Indicateur de salaire

L'autre critère de la qualité de l'emploi est celui du salaire. Il permet de répondre à la question suivante : les emplois auxquels accèdent les bénéficiaires d'une mesure sont-ils plus, moins ou autant rémunérateurs que les autres ?

Pour évaluer l'effet de la mesure sur le salaire, la démarche consiste à :

- sélectionner les bénéficiaires de mesures qui ont trouvé un emploi après la fin de leur mesure, que ce soit dans l'entreprise du stage (pour le CIE) ou chez un autre employeur ;
- estimer pour chaque bénéficiaire le salaire qu'il aurait obtenu s'il n'avait pas été placé en mesure ;
- comparer ce salaire estimé au salaire réel du bénéficiaire ; si l'écart de salaires se situe entre -10% et +10%, alors on estime que les salaires sont identiques ; si le salaire réel est supérieur au salaire estimé d'au moins 10%, alors il y a un bonus dû à l'amélioration en capital humain consécutif à la mesure ; dans le cas contraire, il existe un effet de stigmatisation qui conduit le bénéficiaire à trouver un emploi moins rémunérateur que celui qu'il aurait pu obtenir sans mesure.

Pour les 1315 CIE et 314 CAE attribués avant mai 2010 et pour lesquels on observe une insertion après la fin du stage, le salaire horaire moyen est égal au salaire horaire qu'ils auraient pu toucher sans la mesure. Cette moyenne cache toutefois des disparités. Les résultats obtenus à partir de l'analyse des salaires montrent que les trois cas (baisse, hausse et stabilité du salaire) coexistent, à la fois pour le CIE et le CAE (graphique 14).

Pour le CIE, 28% des stagiaires qui trouvent un emploi à la fin de leur stage touchent des salaires qui sont au moins 10% plus élevés que ceux qu'ils auraient pu percevoir s'ils n'avaient pas bénéficié d'une mesure. Pour eux, les mesures ont clairement un effet en termes d'amélioration du capital humain, effet qui se traduit par un « bonus » sur le salaire. Ce pourcentage est presque le même pour les

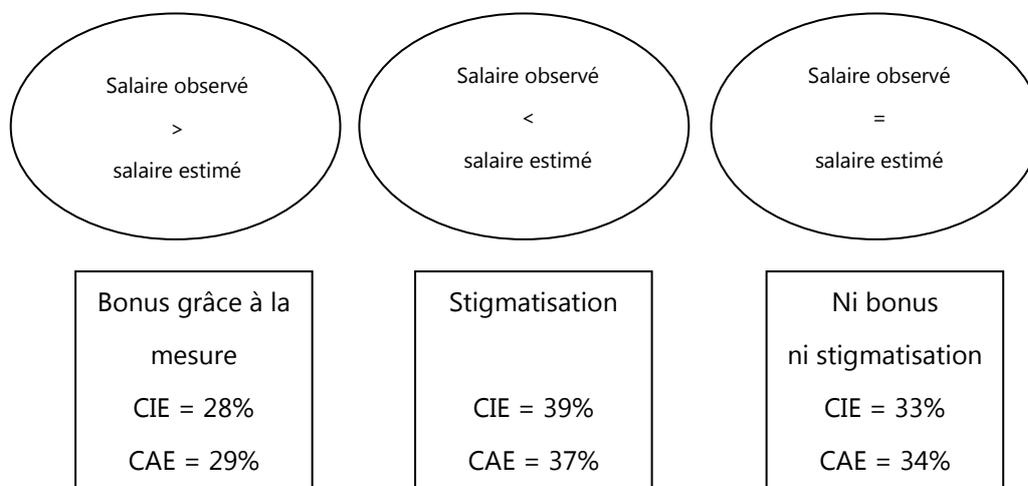
jeunes qui restent dans leur entreprise de stage (30%) et légèrement plus faible pour ceux qui trouvent un emploi ailleurs (23%). Pour les CAE, la part des stagiaires qui bénéficient d'un bonus s'élève à 29%.

Pour 39% des CIE et 37% des CAE, en revanche, on observe que les salaires auxquels accèdent les personnes ayant bénéficié d'une mesure sont inférieurs à ceux qui auraient été obtenus sans mesure. Deux éléments peuvent expliquer cette situation :

- d'abord l'existence d'un second effet de stigmatisation, qui, contrairement à celui qui a été mis en évidence dans les développements sur l'insertion, n'opère pas sur la décision de recruter la personne ayant bénéficié d'une mesure, mais sur la détermination du salaire ou sur la nature du poste offert : en d'autres termes, l'employeur est prêt à recruter une personne ayant suivi une mesure, mais à moindre coût ou sur un poste moins qualifié ;
- l'autre élément concerne le comportement des demandeurs d'emploi : on peut supposer que certaines personnes ayant réalisé un stage dans le cadre d'une mesure et n'ayant pas été recrutées à son terme se trouvent dans une situation telle qu'elles pourraient être amenées à diminuer sensiblement leurs prétentions salariales et à accepter des rémunérations inférieures à celles auxquelles elles auraient pu prétendre.

Enfin, dans 33% des CIE et 34% des CAE, les salaires auxquels accèdent les personnes ayant bénéficié d'une mesure sont tout à fait identiques à ceux qu'ils auraient obtenus s'ils n'avaient pas bénéficié de la mesure : pour les individus concernés, les mesures ne sont ni valorisantes, ni pénalisantes.

G14. Impact des mesures sur le salaire



CONCLUSION

Dans ce rapport, nous présentons l'évaluation de l'efficacité des nouvelles mesures en faveur de l'emploi des jeunes introduites par la loi 5611, et ceci selon trois critères :

- leur impact sur les chances de trouver un emploi (à court terme et à long terme)
- leur impact sur les risques de récurrence du chômage (au cours des 18 mois qui suivent la fin du stage)
- leur impact sur les chances d'améliorer la rémunération des bénéficiaires.

Les principaux enseignements sont les suivants :

Concernant le contrat d'initiation à l'emploi :

- Le CIE augmente les chances de trouver un emploi dans les 6 premiers mois de recherche d'emploi : dans un groupe de 100 bénéficiaires, 25 jeunes n'auraient pas trouvé d'emploi sans la mesure. Ce résultat positif s'explique essentiellement par le fait que de nombreux stagiaires ont été recrutés par l'entreprise-partenaire du stage à la fin de la mesure.
- En revanche, pour ceux qui n'ont pas été recrutés par le promoteur du stage et qui doivent chercher un emploi après la fin de la mesure, l'impact en termes d'employabilité est nul : dans ce cas, le CIE n'augmente pas les chances de trouver un emploi. On pressent même l'existence d'un effet de stigmatisation lié au fait que les demandeurs d'emploi placés en CIE et n'ayant pas fait l'objet d'une embauche par l'entreprise-partenaire renvoient un « signal négatif » aux employeurs qui interprètent le fait de ne pas avoir été maintenu dans l'entreprise comme un signe d'insatisfaction du promoteur. Cet effet est directement lié au fait que le CIE est considéré par certaines entreprises comme une procédure de recrutement ; dans cette perspective, il devient naturel qu'elles hésitent à recruter une personne qui n'a pas été retenue au terme du CIE.
- Dans certains cas, le CIE semble avoir un impact positif sur l'insertion dans le sens où il a mis les jeunes chômeurs en contact avec le monde du travail et a ainsi pu servir de tremplin en leur offrant de nouvelles opportunités d'embauches. Les stagiaires qui correspondent à cette situation sont des stagiaires qui ont abandonné leur mesure avant le terme prévu.
- A long terme, l'effet du CIE est beaucoup plus faible qu'à court terme, montrant ainsi qu'une partie des demandeurs d'emploi qui ont rapidement trouvé un emploi grâce au CIE se seraient insérés plus tard, même s'ils n'avaient pas bénéficié d'une mesure.

- Le CIE augmente les chances de trouver un emploi stable, évitant ainsi un retour au chômage au cours des 18 mois suivant la fin du stage. Sur un groupe de 100 bénéficiaires, 26 jeunes ne connaissent pas de récurrence de chômage, alors que cela aurait été le cas s'ils n'avaient pas bénéficié du stage.
- Le CIE permet dans 28% des cas d'améliorer le salaire obtenu. Pour un autre tiers, c'est l'effet stigmatisation qui l'emporte réduisant ainsi la rémunération à laquelle les stagiaires auraient pu prétendre sans mesure.

Concernant le contrat d'appui-emploi :

- Le CAE augmente les chances de trouver un emploi dans les 6 premiers mois de recherche d'emploi mais beaucoup moins que le CIE. Ceci s'explique par le fait que les jeunes stagiaires ne peuvent pas être embauchés dans les établissements où ils réalisent leur stage. Par ailleurs, les CAE ont une durée plus courte que les CIE, limitant ainsi le temps de formation. Enfin, le CAE est généralement attribué à des demandeurs d'emploi les plus démunis, pour lesquels un stage peut certes apporter un avantage, mais il doit probablement plutôt être vu comme une étape dans la formation des jeunes, qui ne leur permet pas nécessairement de se dénoter clairement par rapport à d'autres chômeurs d'un faible niveau de qualification avec lesquels ils entrent en concurrence sur le marché du travail.
- A long terme, l'efficacité initiale du CAE se maintient, montrant ainsi que les jeunes qui ont pu être placés à court terme grâce à la mesure n'auraient pas pu trouver un emploi, même si on leur avait laissé un peu plus de temps.
- Fautes d'effectifs, on n'a pas pu évaluer l'impact du CAE sur la stabilité de l'emploi trouvé.
- Le CAE apporte un bonus de rémunération à 29% des bénéficiaires mais entraîne un salaire plus faible (que celui qu'ils auraient touché sans la mesure) pour 37% des jeunes en stage. Comme pour le CIE, l'efficacité du CAE selon ce critère de qualité reste incertaine.

ANNEXE N°1 - QUE SIGNIFIE « EVALUER L'EFFICACITE DES MESURES » ET COMMENT PROCEDE-T-ON A UNE EVALUATION ?

I. Comment évaluer l'efficacité d'une mesure ?

Évaluer l'efficacité d'une mesure X, c'est **comparer** les résultats **effectivement observés sur le groupe de personnes ayant bénéficié de la mesure X avec ce que l'on aurait observé sur ce même groupe de personnes s'il n'avait bénéficié d'une mesure.**

Supposons que les individus qui ont bénéficié d'un CIE soient 86% à trouver un emploi dans les 6 mois suivant la sortie de la mesure. Le fait que ce pourcentage soit élevé ne signifie **en aucun cas** que la mesure est efficace. Pour établir un diagnostic en termes d'efficacité, il faut comparer ce chiffre de 86% au taux d'insertion que l'on aurait obtenu si les personnes ayant bénéficié de la mesure n'avaient pas eu de mesure.

1^{ère} hypothèse : supposons que ce taux estimé soit de 70% ; c'est-à-dire que 70% des personnes ayant bénéficié d'un CIE » **se seraient insérées** si elles n'avaient suivi aucune mesure. Dans ce cas, la mesure permettrait de trouver un emploi à 16 personnes sur 100 en plus ($16 = 86-70$). La mesure aurait donc un effet positif en termes d'insertion.

2^e hypothèse : supposons que ce taux soit de 86% ; c'est-à-dire que 86% des personnes ayant bénéficié de la mesure **se seraient insérées** si elles n'avaient suivi aucune mesure. Dans ce cas, la mesure ne permettrait pas de trouver un emploi à plus de personnes. La mesure n'aurait donc pas d'effet. Cette situation serait tout à fait plausible si la mesure était attribuée à des individus ayant un niveau de formation post-secondaire. Dans ce cas, on peut supposer que les personnes ayant bénéficié du CIE auraient, de toute façon, trouvé un emploi, avec ou sans mesure, compte tenu de leur niveau de formation.

3^e hypothèse : supposons que ce taux soit de 99% ; c'est-à-dire que 99% des personnes ayant bénéficié de la mesure **se seraient insérées** si elles n'avaient suivi aucune mesure. Dans ce cas, la mesure réaliserait une performance inférieure à celle que l'on aurait obtenue si les personnes n'avaient pas eu de mesure. La mesure aurait donc un effet négatif, et ce malgré un taux d'insertion observé très élevé (en l'occurrence 86%).

II. Comment comparer l'efficacité de deux mesures différentes ?

Comparer deux mesures ne consiste **en aucun cas** à comparer les taux d'insertion effectivement observés pour ces deux mesures. Cela consiste à comparer :

- l'écart, pour la mesure 1, entre le taux d'insertion observé et le taux d'insertion que l'on **aurait** obtenu si les personnes bénéficiaires de la mesure 1 n'avaient suivi aucune mesure avec
- l'écart, calculé de la même manière, mais cette fois pour la mesure 2.

III. Comment obtient-on une estimation de « ce qui se serait passé si les individus qui ont bénéficié d'une mesure n'en avaient pas bénéficié » ?

Par définition, « ce qui se serait passé si les individus qui ont bénéficié d'une mesure n'en avaient pas bénéficié » n'est pas observable. Le principe de l'évaluation consiste donc à estimer l'inobservable à partir de ce que l'on observe effectivement sur un autre groupe d'individus qui ont des caractéristiques individuelles identiques, ou du moins très proches, de celles du groupe des bénéficiaires. On constitue, pour chaque mesure, « un groupe de contrôle ».

Un groupe de contrôle se définit par un ensemble de personnes :

- qui **auraient pu bénéficier de la mesure** (c'est-à-dire qui possèdent les critères d'éligibilité à cette mesure – par exemple pour évaluer l'efficacité du CIE, le groupe de contrôle n'est constitué que de personnes de moins de 30 ans)
- **mais qui n'en ont pas bénéficié.**

Une fois que le groupe de contrôle est constitué, il ne suffit pas de comparer le taux d'insertion des individus sans mesure avec celui observé pour les individus ayant bénéficié d'une mesure. Il faut neutraliser les effets de structure éventuels. Supposons que dans les bénéficiaires du CIE, il y ait proportionnellement plus de niveaux de formation inférieurs que dans le groupe de contrôle. Sachant que les niveaux de formation inférieurs ont plus de mal à s'insérer sur le marché du travail, une comparaison directe des taux d'insertion pourrait sous-estimer l'efficacité du CIE. En utilisant des méthodes économétriques adaptées, on parvient à neutraliser ces effets de structures et à obtenir une estimation du taux d'insertion que l'on aurait observé s'il n'y avait pas eu de mesure qui respecte la structure du groupe de bénéficiaires de la mesure.

Les caractéristiques dont les effets sont neutralisés sont les suivantes : l'âge, le sexe, la nationalité, le statut matrimonial, le niveau de formation, le nombre d'enfants à charge, la perception d'une

indemnité de chômage, l'existence d'un épisode de chômage précédent, le fait d'avoir un permis de conduire et de disposer d'une voiture, le statut travailleur handicapé, le type d'emploi recherché, le niveau de connaissances linguistiques, l'existence d'un emploi précédent, le secteur d'activité de l'emploi précédent, le statut professionnel de l'emploi précédent, le salaire de l'emploi précédent, la localisation de l'agence de l'ADEM à laquelle est rattaché le chômeur.

La méthode statistique utilisée pour les évaluations réalisées dans ce rapport est la méthode d'appariement sur la base du score de propension (propensity score matching). Plusieurs variantes de cette technique ont été comparées (nearest neighbour avec 5 et 20 voisins, kernel, mahalanobis) pour s'assurer de la robustesse des résultats.

Les erreurs standards des écarts ont été calculées par la méthode de bootstrap pour tenir compte du calcul du score de propension.



B.P. 48
L-4501 Differdange
Tél.: +352 58.58.55-801
www.ceps.lu