

# Les panels de la DARES : histoire et méthodes

## Regards rétrospectifs

Christine Charpail & Serge Zilberman  
DARES

---

C'est depuis le début des années quatre-vingt-dix que la dimension temporelle a été introduite dans les travaux menés au SES puis à la Dares. Ces travaux concernent les trajectoires des chômeurs et le suivi des bénéficiaires de dispositifs d'aide à l'emploi. Les premiers tentent de relier les trajectoires des chômeurs au fonctionnement du marché local de l'emploi. Les panels de bénéficiaires de dispositifs d'aide à l'emploi veulent évaluer l'effet du passage en mesures sur les trajectoires individuelles dans une optique résolument évaluative.

### I. Un nouveau contexte et de nouveaux outils

Panels et analyses de parcours se développent en réponse aux modifications du marché du travail auxquelles les politiques s'affrontent, et grâce aux avancées techniques des outils d'observation expérimentés notamment au Céreq.

#### Les politiques publiques : d'une gestion des « stocks » à une attention portée aux « flux » et aux trajectoires

L'intérêt pour l'analyse longitudinale naît dans les années quatre-vingt, quand la montée du chômage, sa fréquence, sa durée (le chômage de longue durée s'étend, la précarité de l'emploi s'accroît), la segmentation du marché (ce sont souvent les mêmes qui sont au chômage et y « retombent »), amène les observateurs à s'interroger sur les parcours. La question de la récurrence du chômage devient un enjeu.

Les pouvoirs publics vont alors être plus attentifs à la discontinuité des parcours d'insertion, notamment des jeunes, et à la récurrence du chômage. Ils vont passer d'une gestion des « stocks » à une attention portée aux « flux ». La prise en compte du caractère potentiellement heurté et long de l'insertion ou de la réinsertion professionnelle s'est par exemple traduite par la modification de la définition du chômage de longue durée retenue pour l'éligibilité aux politiques de l'emploi : de 12 mois de chômage en continu on est passé à 18 mois dans les 18.

À la fin des années quatre-vingt, la Délégation à l'Emploi a diffusé une circulaire sur les enchaînements vertueux de dispositifs de politiques d'emploi et de formation qui répondait au souci de mieux les articuler pour aboutir à une insertion durable.

Essor des politiques ciblées puis construction de parcours d'insertion

Cet objectif de construire des parcours d'insertion en réponse aux évolutions du marché du travail et aux besoins des personnes plus ou moins éloignées de l'emploi va progressivement s'incarner dans des politiques publiques nouvelles qui consistent précisément à accompagner les personnes dans la construction de leur parcours individuel (TRACE puis CIVIS pour l'insertion de jeunes en difficulté, PAP pour l'ensemble des demandeurs d'emploi).

#### Le rôle précurseur du Céreq

La construction de données longitudinales à la Dares doit beaucoup au travail du Céreq. Les chercheurs du Céreq avaient de l'approche longitudinale une expérience remontant au milieu des années soixante-dix, « une longueur d'avance », dont ils ont fait bénéficier les services d'études du ministère. Les enquêtes de cheminement reconstituant cinq ans plus tard les itinéraires post-scolaire des jeunes sortis du système éducatif ont ouvert la voie aux études longitudinales menées dans le champ des politiques d'emploi. A la demande des services d'études du ministère (SES et DFP, délégation à la formation professionnelle), dans une période où la politique de l'emploi était fortement ciblée sur un public de jeunes (TUC, SIVP, contrat de qualification, contrat d'adaptation), le Céreq a réalisé à la fin des années quatre-vingt un panel téléphonique permettant de suivre pendant une période de trois ans des jeunes sortants de scolarité initiale et leurs éventuels passages en mesure.

Aujourd'hui, avec le renouvellement des enquêtes et notamment les enquêtes « Génération 92 et 98 » les liens méthodologiques continuent d'exister.

## 2. Les panels de suivi des bénéficiaires de politiques d'emploi

Les dispositifs de politiques de l'emploi et de formation professionnelle ont non seulement pour but de remettre sur le chemin de l'emploi ceux qui à un moment ou à un autre de leur parcours professionnel en ont été écartés, mais aussi d'aider l'insertion de jeunes sortants du système scolaire. Pour mesurer l'efficacité des mesures il faut disposer d'une large fenêtre d'observation. Toute mesure de l'efficacité n'est robuste que sur du moyen terme car l'insertion est le résultat d'un processus. Il faut disposer de plusieurs années d'observation pour établir des « principes généraux ».

### Les panels de bénéficiaires : nouvel outil d'évaluation

L'utilisation de données longitudinales recueillies au moyen des enquêtes de panel a ouvert de nouvelles perspectives à l'évaluation des politiques d'emploi. Jusqu'alors, existaient essentiellement des travaux de suivi fondés sur l'exploitation annuelle des données administratives qui décrivaient les publics tandis que des analyses en coupe transversale non systématiques permettaient de rapprocher les différents profils des bénéficiaires de leurs situations professionnelles observées à un moment donné.

Les données de panel permettent non seulement d'observer les situations professionnelles retrouvées par les bénéficiaires de mesures, mais aussi de connaître les étapes de leurs parcours. Pour reprendre une métaphore très souvent utilisée, là où les analyses transversales fournissent une photographie assez nette des situations à un instant t l'approche longitudinale offre la possibilité d'obtenir, certes de manière assez fruste, le film des trajectoires des individus.

L'avantage des enquêtes par panel sur les enquêtes rétrospectives est de réduire (sans toutefois les éliminer notamment au cours de la 1<sup>ère</sup> vague) les difficultés liées aux problèmes de mémoire. Les changements de situation professionnelle (qui peuvent être très nombreux et très courts dans le temps, dans le cas des personnes passées par les dispositifs) sont ainsi décrits au moment où ils se produisent. Il en va de même pour leur environnement socio-économique qui est l'un des facteurs « expliquant » les trajectoires.

### Les premières générations de panels à la Dares

Le début des années quatre-vingt-dix marque le lancement à la Dares des enquêtes de panels. Les personnes concernées sont réinterrogées à plusieurs reprises pour apprécier les effets non seulement à court terme mais aussi à moyen terme. La démarche se veut également comparative : des groupes de référence non passés en mesures bien qu'éligibles et

présentant des caractéristiques proches de celles des bénéficiaires, font l'objet d'analyses de trajectoires parallèles.

Sur une période de plus de dix ans, trois générations de panels se sont succédées. La reconduction de ces enquêtes menées à la Dares et depuis cinq années au sein de la sous direction chargée du suivi et de l'évaluation des politiques d'emploi et de formation professionnelle a bien sûr favorisé la transmission des apprentissages mais elle a surtout permis de tirer les enseignements des expériences précédentes. Le deuxième panel doit sa construction méthodologique à l'analyse de ce qui avait été fait lors du précédent panel. De même, la troisième génération a bénéficié dans une large mesure des acquis des expériences antérieures.

### Le panel de 1990 : un début

Le premier panel lancé en 1990, marque les débuts de l'évaluation des politiques d'emploi qui s'appuie sur des données longitudinales et une approche comparative. Sept mesures étaient concernées, ciblées sur un public de jeunes et d'adultes chômeurs de longue durée. La comparaison avec les groupes de référence s'est faite au moyen de deux sources statistiques : le panel téléphonique réalisé auprès des jeunes sortants du système scolaire et le panel « Chômeurs de longue durée » de l'ANPE. Dès ses premières évaluations la Dares s'est appuyée sur les savoir faire et les données du Céreq. Mais avec la montée en charge des dispositifs destinés aux chômeurs de longue durée, la Dares a nécessairement mobilisé d'autres instruments. Ainsi, l'enquête de l'ANPE de suivi des chômeurs a été utilisée dans ce premier panel pour la construction d'un groupe témoin destiné à estimer les effets nets d'un passage par les mesures ciblées sur les publics adultes.

Outre les résultats obtenus, ce panel a contribué à une réflexion de fond sur les questions de méthodes d'évaluation et de contenu de la notion d'efficacité des politiques publiques d'aide à l'emploi.

Ainsi, l'approche par les taux d'emploi à la sortie des mesures a montré, sans encore pouvoir l'expliquer, l'existence de liens entre sélection à l'entrée et insertion à la sortie. Pour la première fois les taux d'insertion des bénéficiaires étaient comparés à ceux des groupes témoins : l'efficacité est alors mesurée relativement à une insertion non aidée. De même, l'analyse explore, certes à partir de catégories simples (chômage, emploi aidé ou non, inactivité), la dynamique des trajectoires des participants aux programmes.

### Le deuxième panel dit panel Loi quinquennale : ses enseignements

La loi quinquennale sur l'emploi de décembre 1993 et l'arrivée à son terme du premier panel de bénéficiaires des mesures de politique d'emploi ont amené la Dares à mettre en place un nouveau dispositif d'observation. Le moment était venu de concevoir un nouvel instrument de suivi global et cohérent des principales mesures de politiques d'emploi dont un des objectifs était de répondre aux exigences d'évaluation contenues dans le texte de la loi. Au cours de phase de constitution de ce panel, le champ des mesures concernées a d'ailleurs subi plusieurs remaniements au fil de l'actualité de la politique de l'emploi telle que la disparition rapide de la mesure APEJ et la création en 1995 du CIE en remplacement du contrat de retour à l'emploi.

### **Trois points essentiels méritent d'être soulignés**

#### **La difficulté de la construction d'échantillons témoins**

La construction des panels témoin capables d'améliorer la fiabilité et la pertinence des comparaisons entre témoins et bénéficiaires s'est d'emblée imposée. En la matière, le premier panel avait montré les limites de l'utilisation, à titre de témoin, de fichiers d'enquêtes qui pouvaient contenir des individus bénéficiaires pendant la période d'observation des mesures étudiées. Avec le recul on peut dire que ce deuxième panel a été une période de réflexion pour ne pas dire de tâtonnement: Ainsi, plusieurs sources ont été utilisées : tout d'abord, une source administrative le fichier historique de l'ANPE pour l'analyse des effets d'un CES et d'un SIFE, puis l'enquête « Génération 92 » du Céreq pour les contrats de qualification. Les efforts se sont concentrés très largement autour de la question des méthodes de correction des biais d'hétérogénéité que la sélection opère à l'entrée en mesure, soulevée mais non résolue dans le premier panel. Pour la première fois des résultats sur l'effet net des mesures prenant en compte le biais de sélection ont été produits. L'exercice mené à partir des deux sources utilisées qui imposaient leurs limites (la nature du fichier historique plus tournée vers la gestion que vers les études statistiques, l'absence de variables communes entre Génération et le panel Dares permettant de résoudre les biais de sélection, ce qui a conduit à ne retenir que l'enquête Génération pour évaluer les effets nets d'un passage en contrat de qualification) a été très utile du point de vue des méthodes : il a montré la nécessité scientifique de disposer pour les témoins de données collectées selon les mêmes procédures d'enquêtes que celles empruntées pour les bénéficiaires. Cette méthode d'interrogation parallèle a été utilisée à titre

exploratoire pour la mesure CIE et est devenue celle du 3ème panel.

#### **La nécessité d'étendre le spectre des informations pour améliorer la compréhension des parcours**

Pour reprendre une formule de Jérôme Gautié « la recherche de l'effet pur d'un dispositif de politique d'emploi relève du fantasme ». Cette quête n'a toutefois pas été inutile. Si elle laisse souvent perplexe l'évaluateur des politiques sociales, elle a permis de diversifier l'approche de la mesure de l'efficacité en proposant des indicateurs multiples comme la vitesse d'accès à l'emploi, la probabilité de multiplier les retours vers l'emploi et par là d'acquérir une expérience professionnelle supposée accélérer le processus d'insertion, la réduction du temps passé au chômage,... Ainsi, plusieurs hypothèses liées au processus d'insertion-réinsertion et à celui de sortie du marché du travail ont été testées dans le but d'appréhender sous différents angles les effets des mesures.

Bien sûr ce travail, au fur et à mesure de sa progression, a mis au jour la carence d'informations collectées, en particulier l'insuffisance de données salariales, le salaire étant un des critères qui permet d'apprécier la qualité des emplois retrouvés par rapport à des situations antérieures mais aussi de déterminer si le niveau de rémunération peut influencer le fait d'entrer en mesure ou pas. Le panel suivant sait éviter cet écueil afin de mieux comprendre les mécanismes de sélection (et d'auto sélection) si délicats à maîtriser.

#### **L'importance de la gestion du temps**

Un des enseignements importants de ce travail a été aussi de mesurer combien le temps de l'évaluation se conjugue mal avec celui de l'attente et de la mise à disposition des résultats. Si l'écart est pour partie incompressible (l'obtention des résultats exige que les mesures aient eu le temps de produire leurs effets), il fallait se donner les moyens de le réduire. En cela, ce deuxième panel porté par une équipe très restreinte a montré la nécessité de mobiliser une équipe beaucoup plus large. Aujourd'hui le renforcement des moyens mis en œuvre y compris financiers témoigne de l'ampleur que les travaux d'évaluation représentent au sein de la Dares en réponse aux enjeux importants et à l'intérêt croissant de l'évaluation.