

Évaluation de l'impact des emplois francs

Thomas Delahais¹

Les emplois francs sont un dispositif visant à « répondre aux discriminations territoriales que subissent certains de nos concitoyens en raison de leur lieu d'habitation¹ » en réduisant le coût pour un employeur du recrutement d'habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), sans autres conditions que leur localisation, sous la forme d'une prime de 5 000 €/an sur 3 ans maximum pour une embauche en CDI, et de 2 500 €/an sur 2 ans maximum pour une embauche en CDD de 6 mois minimum. L'objectif est dès lors de renforcer les chances, pour ces habitants, d'être recruté dans un emploi durable.

Les emplois francs sont une expérimentation, mais leur généralisation ne dépend pas des résultats constatés ; au contraire, la mesure est présentée comme budgétée à partir de 2020, et l'expérimentation comme un moyen de préparer le futur déploiement de la mesure. Nous comprenons donc que l'évaluation, pour être utile, devra :

- permettre d'identifier si, comment et dans quels cas la mesure est la plus à même d'améliorer l'accès à l'emploi des habitants des QPV...
- de façon à en améliorer les modalités et préparer sa mise en œuvre généralisée.

EXPOSÉ DU PROBLÈME JUSTIFIANT L'INTERVENTION

Les QPV connaissent en 2015 un taux de chômage moyen de 26 % (contre 10 % dans les unités urbaines auxquelles ils appartiennent) et un taux d'activité de 60 % (contre 72 %)². Ce taux de chômage est supérieur à la moyenne, quel que soit l'âge, le diplôme ou le parcours professionnel des habitants considérés.

Les habitants des QPV cumulent de nombreux handicaps dans l'insertion professionnelle, en particulier en termes d'éducation³, de santé, de logement⁴ ou de mobilité⁵. Ils connaissent des problèmes d'accès aux droits récurrents⁶. Et ils subissent également des discriminations multifactorielles notamment de la part des employeurs (lieu de résidence, mais également couleur de peau, patronyme, nationalité ou religion présumée, etc.)⁷.

Les politiques menées jusqu'ici pour réduire ces écarts sont réputées inefficaces ou avoir des conséquences indésirables. En particulier, les contrats aidés posent des problèmes d'accès aux droits et sont réputés maintenir leurs bénéficiaires dans un statut précaire⁸ ; les zones franches urbaines sont quant à elles souvent critiquées du fait des « effets d'aubaine » qu'elles susciteraient pour les entreprises.⁹

¹ tdelahais@quadrant-conseil.fr – Quadrant Conseil – www.quadrant.coop

THÉORIE DU CHANGEMENT DE LA MESURE

La mesure s'appuie sur l'hypothèse qu'une réduction suffisamment forte du coût du travail peut modifier les choix faits par les employeurs dans leurs processus de recrutement. Les habitants recrutés accèdent ou se maintiennent ainsi à l'emploi.

Nous comprenons que la mesure ne vise pas à créer des emplois supplémentaires, mais à améliorer l'accès des habitants des QPV aux offres d'emploi existantes. Cela signifie que la mesure assume un « effet de substitution » (baisse de l'accès à l'emploi pour les habitants des quartiers hors QPV).

Par ailleurs, la non-conditionnalité de l'aide doit permettre a priori de réduire à néant le non-recours dû à la contrainte de l'éligibilité, et assurer une forte effectivité de la mesure. En langage économique, on peut alors considérer qu'en début de mesure, l'effet d'aubaine est égal à 100 % et que la mesure, si elle est efficace, réduira progressivement ce taux.

La logique d'intervention de la mesure peut dès lors être résumée comme suit : elle réduit le coût du recrutement pour les employeurs, de façon à ce que ceux-ci recrutent plus de personnes issues des QPV. Celles-ci, qui répondent aux offres d'emploi et sont retenues, sortent durablement du chômage, soit par l'accès au CDI, soit par l'accès à un CDD considéré comme prélude à un emploi durable.

Néanmoins, cette logique d'intervention présente une « boîte noire » importante, dans la mesure où celle-ci n'explique pas comment et pourquoi la mesure aboutirait à un recrutement d'un habitant un QPV. Nous proposons ci-dessous un modèle d'évaluation qui viserait à ouvrir cette boîte noire¹⁰, la décliner en 3 étapes et comprendre en quoi et dans quels cas la mesure contribue à renforcer l'accès à l'emploi des habitants des QPV :

- INFORMATION : l'employeur doit savoir que 1/ l'aide existe, 2/ qu'elle est inconditionnelle (sauf résidence de l'habitant) pour qu'elle motive son choix. C'est une condition nécessaire pour que l'aide puisse être considérée comme un facteur de recrutement.
- DISCRIMINATION : l'employeur doit discriminer en fonction de l'adresse lors de son choix de recrutement, idéalement à adaptation du profil au poste égale. C'est de nouveau une condition nécessaire, autrement le recrutement peut être considéré comme un fait du hasard. Ici la position initiale de l'employeur peut varier : il peut être un employeur qui discriminait déjà positivement les habitants des QPV ; un employeur qui les excluait de ses recrutements ; ou un employeur qui ne prenait pas en compte cette variable dans ses recrutements.
- RECRUTEMENT : l'employeur 1/ accorde un entretien d'embauche (ou fait entrer l'habitant dans un processus de recrutement), 2/ recrute effectivement des habitants des QPV.

Autrement dit, la mesure pourra être considérée comme efficace dans la mesure où l'employeur est informé, discrimine positivement alors qu'il ne le faisait pas antérieurement, et recrute effectivement un habitant des QPV, ce qu'on peut noter « EFFET DU DISPOSITIF \leq INFORMATION = 1 * (DISCRIMINATION POSITIVE ANT. \neq 1 * DISCRIM. ACTUELLE = 1) * RECRUTEMENT = 1 ».

ÉVALUATION DU DISPOSITIF

Principes généraux

Nous comprenons qu'une évaluation contrefactuelle pourra viser à valider le concept des emplois francs en cherchant, par la comparaison entre QPV expérimentaux et hors expérimentation, à identifier un effet moyen de la mesure et à en calculer le rapport coût-efficacité.

Néanmoins, dans la mesure où, comme indiqué précédemment, la généralisation du dispositif est acquise et que l'utilité de l'évaluation est de réunir les conditions pour que la mesure soit la plus efficace possible, notre approche consiste à :

- repérer les situations de succès de la mesure, c'est-à-dire celles où les conditions d'information, de discrimination et de recrutement sont réunies (l'évaluation contrefactuelle pourra utilement être mobilisée en ce sens). Ces situations peuvent être repérées au niveau du territoire expérimental en général, mais aussi potentiellement en termes de zones, de profils d'habitants, d'employeurs et d'emplois spécifiques ;
- identifier les « mécanismes » expliquant comment les acteurs se sont localement saisis de la mesure, et en quoi cela va dans le sens des objectifs poursuivis par le Gouvernement ;
- caractériser les éléments de contexte favorisant l'activation de ces mécanismes (à l'échelle des individus, des entreprises, des territoires et de leur marché du travail...), et comprendre en quoi ils peuvent être reproduits et favorisés ;
- détecter les conséquences non voulues (qu'elles soient désirables ou indésirables) de la mesure et comprendre quels mécanismes, dans quels contextes, les entraînent.

Cette approche se situe dans le cadre de l'évaluation réaliste (voir encadré ci-dessous).

Pour évaluer cette mesure, nous nous appuyons sur les principes de l'**évaluation réaliste**¹¹. Cette approche postule que les interventions ne « marchent pas » d'elles-mêmes : plutôt, elles fournissent à des acteurs l'opportunité d'agir d'une certaine façon. Confrontés à cette opportunité, ces acteurs « raisonnent » d'une certaine façon, et ce raisonnement est modelé par différentes choses, en particulier :

- par les caractéristiques socio-économiques, culturelles ou psychologiques de ces acteurs, tant au niveau individuel que du groupe
- par les interactions de ces acteurs entre eux, et avec les acteurs qui portent l'intervention
- par les circonstances de l'intervention / du moment auquel les acteurs sont amenés à se saisir ou non de l'opportunité d'agir.

Ce raisonnement les amène à prendre une décision, qui ira ou non dans le sens des objectifs de l'intervention.

Pouvoir identifier et caractériser ces processus de décision (appelés « mécanismes ») et les éléments de contexte qui les favorisent ou les obèrent est très précieux pour l'action publique ; et c'est l'objet de l'évaluation réaliste. Celle-ci permet d'aboutir à un « code de la route » détaillant les modalités, les profils, les éléments de contexte auxquels il faudra être attentif pour assurer un déploiement efficace du dispositif.

Illustration des concepts évoqués

Pour chacun des 3 critères d'information, discrimination et recrutement, il y a un certain nombre de mécanismes plausibles pouvant aboutir à ce que le critère d'effet soit observé ou non. Nous proposons ci-dessous de tels mécanismes, en nous concentrant sur des mécanismes « positifs » (qui mènent à l'effet) qui touchent aux employeurs. Dans la réalité, les employeurs, les habitants et les habitants de l'emploi sont susceptibles de réagir à la mesure, déployant chacun des mécanismes différents ; et ces mécanismes peuvent être positifs comme négatifs. Par exemple, nous décrivons ci-dessous comment les habitants peuvent devenir ambassadeurs de la mesure. Mais un mécanisme inverse pourrait être qu'au contraire ils ne souhaitent pas être catalogués comme « habitants des QPV » et refusent de la mentionner.

Dans tous les cas, l'exploration des mécanismes à l'œuvre est au cœur de la démarche d'évaluation que nous proposons ici (voir partie suivante).

Information

L'employeur est informé à travers les mécanismes suivants :

- **COMMUNICATION** : L'employeur sait grâce à la communication du Gouvernement autour de l'aide, amplifiée par les médias, qu'il peut bénéficier d'une aide au recrutement et qu'elle est inconditionnelle.
- **RÉSEAU** : l'employeur est informé par son réseau professionnel : entreprises ou associations avec lesquels il travaille, mais aussi expert-comptable, voire CCI, etc.
- **RELAIS** : l'État (Préfecture), les acteurs locaux de l'emploi et de l'insertion (Service public local de l'emploi, missions locales, etc.) ou de l'action sociale (Département, Centres communaux d'action sociale...) démarchent les employeurs pour les informer sur la mesure et la détailler.
- **AMBASSADEUR** : Les habitants des QPV font valoir à l'employeur, dans leur demande d'emploi ou lors de l'entretien, qu'ils sont éligibles à l'aide et en font un argument de recrutement. Ce mécanisme peut également fonctionner pour des stagiaires ou intérimaires qui visent une titularisation.
- **EXPÉRIENCE** : l'employeur a déjà fait au moins un recrutement d'un habitant de QPV et a découvert qu'il avait le droit à une aide.
- **HABITUDE** : l'entreprise a l'habitude de recourir à des dispositifs d'aide à l'emploi et s'en tient informée.

Les caractéristiques de l'employeur et son contexte jouent un rôle important dans l'activation de ces différents mécanismes. Par exemple, une entreprise de l'économie sociale et solidaire habituée de travailler en lien avec une mission locale et dont le modèle économique repose sur des contrats aidés activera beaucoup plus facilement les mécanismes RELAIS et HABITUDE. En revanche, pour une petite entreprise de services établie en centre-ville et ne recrutant que des personnels très diplômés, il faudra plus compter sur le mécanisme AMBASSADEUR pour espérer un effet.

Discrimination

L'employeur décide de discriminer positivement les habitants des QPV dans son processus de recherche d'employés (Identification du profil recherché, rédaction de l'offre d'emploi mentionnant l'ouverture de l'entreprise aux habitants des QPV et diffusion de l'offre) à travers les mécanismes suivants :

- DÉCOUVERTE : l'employeur n'a jamais discriminé positivement, mais décide de le faire parce que la mesure lui offre l'opportunité d'agir d'une façon qui correspond à sa vision de l'égalité des chances ou des enjeux de société.
- APPROFONDISSEMENT : l'employeur discriminait positivement au niveau du recrutement, éventuellement sur d'autres critères que le lieu de résidence ; il se sent encouragé à élargir, voire systématiser cette discrimination dans ses processus de recherche d'employés ;
- TRANSITION : l'employeur discriminait auparavant positivement via des contrats aidés, et cherche un moyen de maintenir un coût bas pour des emplois à faible productivité. Il engage une transition vers les emplois francs, peut-être en coordination avec des acteurs de l'insertion.
- OPPORTUNITÉ : sans préjuger de son opinion sur la mesure, l'employeur y voit une bonne opportunité de réduire le coût du travail et met en place une discrimination en conséquence.

La taille de l'entreprise et sa fréquence de recrutement auront vraisemblablement une influence majeure sur le fait que la discrimination puisse prendre la forme d'une stratégie réfléchie ou qu'elle ne prenne forme qu'au moment du recrutement lui-même (accès à l'entretien et choix de la personne).

À noter que cette discrimination dans le processus de recherche d'un employé est loin d'être évidente à mettre en œuvre techniquement, ne serait-ce que parce qu'a priori l'employeur ne peut faire figurer dans ses offres d'emploi de références explicites au lieu de résidence¹². Aussi la façon dont l'employeur va chercher à mettre en œuvre cette discrimination (mention dans l'offre de l'engagement de l'entreprise en faveur de l'emploi dans les QPV, canaux de diffusion, vérification du lieu de résidence du demandeur d'emploi, etc.), avec toutes les difficultés juridiques que cela présente, sera-t-elle un enjeu en tant que tel à analyser. Le rôle et les stratégies mises en œuvre par les acteurs de l'emploi dans ces stratégies de discrimination sont susceptibles d'influencer très profondément les résultats des emplois francs, en particulier en termes de typologie d'habitants recrutés.

Recrutement

À ce stade nous identifions deux étapes lors desquelles la mesure peut avoir un effet sur l'accès à l'emploi : l'accès à l'entretien, et le choix d'une personne proprement dit. Ici les mécanismes pourraient être :

- MILITANT : l'employeur accepte de réduire ses attentes quant au profil de la personne ou à son adéquation au poste. La mesure soutient ses objectifs de recrutement, que ceux-ci soient de recherche de diversité ou de mixité.
- PRAGMATISME : l'employeur n'a pas d'opinion particulière sur l'accès à l'emploi des habitants des QPV, mais considère qu'à compétences égales, c'est une occasion de réduire le coût du travail.

- **IMAGE** : l'employeur n'a pas d'opinion particulière sur l'accès à l'emploi des habitants des QPV, mais considère que cela lui permet d'améliorer son image ou sa réputation sur le secteur concerné.
- **GAIN FINANCIER** : le profil ou l'adéquation au poste est secondaire. L'employeur est guidé par la rentabilité financière de la mesure plutôt que par le profil des recrutés, par exemple sur certains profils de poste en particulier, et cherche avant tout à maximiser la réduction du coût du travail qui en découle.

Là encore le profil de l'entreprise, mais aussi le rôle du chef d'entreprise dans le recrutement sont des éléments de contexte majeurs. Ainsi, une entreprise nationale de restauration rapide, recrutant en CDI uniquement et connaissant une rotation rapide de ses effectifs, pourra considérer la mesure sous l'angle du gain financier, non négligeable, de la mesure. En revanche, dans une PME familiale dont les choix de recrutement sont effectués par le ou la chef·fe d'entreprise, il est probable que l'adéquation au poste (ou le sentiment que la personne peut s'intégrer à l'équipe) reste majeure et que la dimension financière soit secondaire.

À noter également que nous pensons peu probable que la mesure fasse changer de comportement des employeurs discriminant négativement les habitants de QPV (ce qui relève du délit d'après l'article L. 1132-1 du Code du travail et la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008) ; de même, un employeur discriminant peut accepter de recruter des habitants de QPV, mais continuer de refuser l'embauche de personnes pour leur genre, leur apparence physique, etc. En revanche, elle peut effectivement faire effet sur des employeurs non activement discriminants auparavant.

À cette étape par ailleurs, le marché du travail et la capacité des acteurs (notamment le Service public local de l'emploi) à mettre en relation offre et demande seront des facteurs essentiels d'effet. L'employeur peut ainsi être prêt à discriminer positivement, mais ne pas avoir d'offre à émettre ou ne pas recevoir de demandes répondant à ses besoins. Plus largement, et au-delà d'un effet moyen, le comportement de ces acteurs de l'emploi et de l'insertion devrait être majeur dans le profil des habitants qui bénéficieront de la mesure. Par exemple, les acteurs de l'emploi des jeunes pourraient se saisir de la mesure pour proposer des solutions d'emploi aux jeunes qu'ils accompagnent.

Mise en œuvre pratique

Nous imaginons que cette évaluation pourrait comprendre plusieurs phases :

Phase exploratoire

Il s'agit avant tout à cette étape d'identifier la façon dont les acteurs voudraient et pourraient se saisir de la mesure, les mécanismes à l'œuvre et les éléments de contexte permettant ou non leur activation. Cela peut se faire à travers une revue de littérature pluridisciplinaire, mais également à travers une démarche empirique de collecte sur le terrain : entretiens avec les acteurs locaux, observations, etc.

La phase exploratoire permet également d'établir quelles pourraient être les conséquences non recherchées (mais qui peuvent être indésirables ou désirables) de la mesure sur le comportement des acteurs, ceci afin de les suivre. Les démarches participatives sont utiles à cette étape, par exemple la cartographie conceptuelle des impacts pourra être mobilisée¹³.

Cette étape doit in fine d'établir un premier référentiel permettant de poursuivre les investigations menées. Ce référentiel gagnera à être partagé avec les acteurs concernés dans le cadre d'une évaluation pluraliste et participative.

Caractérisation des comportements des employeurs

Une enquête massive, réalisée en début et en fin d'expérimentation, doit permettre de caractériser l'information des employeurs, et leurs comportements en termes de discrimination et de recrutement. Il s'agit en particulier de repérer l'importance respective des différents mécanismes dans les comportements des entreprises, et surtout de chercher à les lier à des caractéristiques observables de ces entreprises (leur taille, leur secteur, leur proximité des QPV, etc.).

Les données statistiques du Travail devront être mobilisées autant que possible pour pouvoir caractériser plus précisément les évolutions des comportements des entreprises ayant répondu à l'enquête en matière de recrutement d'habitants des QPV. Idéalement, il s'agira d'une exploitation automatisée des déclarations préalables à l'embauche.

Il nous semble utile également de réaliser des approfondissements par des études de cas visant à comprendre comment, à l'intérieur des entreprises, on a réagi à la mesure et les mécanismes associés.

Caractérisation des stratégies des habitants des QPV

Une enquête auprès d'habitants des QPV (en particulier demandeurs d'emploi ou plus largement des personnes qui souhaitent effectuer une mobilité professionnelle), réalisée en début et en fin d'expérimentation, pourra également être utilisée pour vérifier s'ils ont élaboré des stratégies spécifiques pour se servir de la mesure.

Caractérisation des stratégies des acteurs de l'emploi

Enfin, des séries d'entretiens individuels et collectifs avec les acteurs de l'emploi viseront à identifier les stratégies des acteurs de l'emploi vis-à-vis de la mesure, et les conséquences que ces stratégies peuvent avoir sur les résultats de la mesure (en particulier en termes de ciblage des habitants concernés).

Veille sur les conséquences inattendues

L'intensité de la collecte doit permettre d'identifier les signes de conséquences inattendues de la mesure, d'en estimer l'intensité et les conséquences potentielles sur ses effets attendus.

Analyses effectuées

L'analyse est effectuée en deux temps.

- D'abord, il s'agit de délimiter, sur les entreprises ayant effectué le recrutement d'un habitant de QPV dans la période d'expérimentation, quel est l'effet plausible de la mesure, en utilisant les critères d'information, de discrimination voulue et d'accès à l'entretien d'embauche comme expliqué plus haut. À partir des données de recrutement et d'enquête, l'analyse visera à établir une proportion des actes de recrutement qui peuvent être liés à la mesure.

- Ensuite, l'analyse doit permettre d'établir quels mécanismes et quels éléments de contexte (en particulier relatifs aux caractéristiques des employeurs et au marché du travail local) 1/ sont les plus fréquents, 2/ dans quelles configurations, 3/ renforcent ou réduisent la probabilité de l'effet, 4/ renforcent ou amenuisent la probabilité de générer des conséquences désirables ou indésirables¹⁴.

L'analyse des configurations favorablement associées au recrutement de personnes habitant les QPV sert enfin à établir des modalités de mise en œuvre à associer à la mesure et visant à renforcer ses effets attendus désirables et à atténuer ses effets indésirables.

¹ Source : *gouvernement.fr*. <http://www.gouvernement.fr/argumentaire/emplois-francs-debut-de-l-experimentation>

² Source : *Observatoire national de la politique de la Ville*, <http://www.onpv.fr/theme/emploi>.

³ Source : Thèse de Alivon, F (2016) *La ségrégation spatiale et économique, une analyse en termes d'emploi et d'éducation dans les espaces urbains*, <https://nuxeo.u-bourgogne.fr/nuxeo/site/esupversions/464d8676-5ed4-41e3-91cb-0bccb6007090> p.209

⁴ Source : *Insee, les habitants des quartiers de la politique de la ville, 2016*, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2121538>

⁵ Source : *Auxilia. Mobilité Inclusive, La mobilité accessible à tous. Rapport 2013*

⁶ Source : *Oswalt.N (2016). Implantation de l'offre de soins libérale dans les quartiers prioritaires, Rapport annuel de l'ONPV*, http://www.onpv.fr/uploads/media_items/rapport-onpv-2016.original.pdf.

⁷ Source : *Observatoire national des zones urbaines sensibles, Rapport « Effets de quartier, discrimination territoriale et accès à l'emploi »*, http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/document_onzus_n4_effets_de_quartier_-_discrimination_teritoriale.pdf

⁸ Source : « *Les contrats aidés, entre complexité et précarité* », *Informations sociales 2007/6* (n° 142), p. 75-76.

⁹ Source : *Les avis du Conseil économique, social et environnemental, « les zones franches urbaines »*, http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Rapports/2014/2014_03_zones_franches_urbaines.pdf

¹⁰ *Astbury, B., & Leeuw, F. L. (2010). Unpacking black boxes: mechanisms and theory building in evaluation. American Journal of Evaluation, 31(3), 363–381.*

¹¹ *Pawson, R., & Tilley, N. (1997). Realistic evaluation. Sage.*

¹² Voir par exemple « *Diversifier ses recrutements sans discriminer : la rédaction des offres d'emploi* », *Le Défenseur des droits*. https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_fic_redaction_offres_emploi.pdf.

¹³ *Trochim, W. M. (1989). An introduction to concept mapping for planning and evaluation. Evaluation and Program Planning, 12(1), 1–16.*

¹⁴ Cette analyse peut être effectuée en utilisant les méthodes de l'analyse qualitative comparée. Voir *Ragin, C.C. 1987. The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.*