

Service public de l'emploi et sous-traitance la France au regard des expériences australiennes, britanniques et néerlandaises

Céline Gratadour(*) Michèle Mansuy(**)

L'article analyse les questions principales qui se posent lorsqu'on souhaite recourir à des opérateurs privés pour assurer tout ou partie des missions du service public de l'emploi (SPE). Il synthétise les solutions qui ont pu être retenues dans des pays qui ont poussé le plus loin le recours à des opérateurs externes, l'Australie, les Pays-Bas et à un moindre degré, le Royaume Uni. Voir en annexe page 57 une présentation détaillée des réformes menées dans ces pays. Les auteurs tentent de comprendre les principales conditions de la réussite du recours à des opérateurs privés et les difficultés souvent éprouvées par les pouvoirs publics pour réunir ces conditions. Elles s'interrogent sur les mécanismes de gouvernance à mettre en œuvre pour garantir la réalisation des missions du SPE, en présentant d'abord à la lumière de la théorie économique les principaux risques associés au recours à des opérateurs privés et en présentant ensuite les mécanismes ex ante et ex post qui leur semblent indispensables pour les éviter. L'article suggère également des réformes structurelles pour arriver à une régulation satisfaisante, en ce qui concerne en particulier la clarification des rôles respectifs des institutions et organismes qui constituent les « trois cercles » du service public de l'emploi.

Au cours des années 1990, dans un contexte de chômage élevé et de priorité donnée à la maîtrise des dépenses publiques, les pays membres de l'Union européenne ont développé des politiques visant à rendre les dépenses et les dispositifs de protection sociale plus favorables au retour à l'emploi. De plus, la stratégie d'activation des dépenses a progressivement laissé place à une stratégie d'activation des personnes concernées (JOLY, 2005). Ces politiques de *Welfare to Work* ont modifié en profondeur la philosophie même de l'intervention publique dans le domaine de l'emploi. La notion de bénéficiaire de politique de l'emploi a progressivement été remplacée par celle d'acteur « coproducteur et coresponsable de son employabilité, et ce faisant, de la réussite des politiques d'emploi et de formation » (BERTHET, 2006). Ainsi, cette activation accrue des politiques de l'emploi a eu des conséquences d'une part sur les attentes du service public de l'emploi (SPE) envers leurs bénéficiaires, dans la mesure où les droits des demandeurs d'emploi ont été renforcés, mais aussi leurs obligations. D'autre part, l'activation a également bouleversé l'organisation du service public de l'emploi.

En effet, l'accent est aujourd'hui mis sur la nécessité pour le SPE d'offrir, en contrepartie des exigences supplémentaires pesant sur les demandeurs d'emploi, des prestations de plus en plus individualisées et adaptées à leurs besoins, grâce notamment au recours à des opérateurs privés spécialisés, à but lucratif ou non lucratif. Cette introduction

d'opérateurs privés dans le champ du service public de l'emploi a été prônée par un grand nombre d'organismes internationaux, en particulier par l'Organisation internationale du travail (OIT), à travers la ratification de la convention 181(1) en 1997, mais aussi par la Commission européenne(2). Ainsi, en Europe, de plus en plus d'opérateurs privés interviennent sur le marché du travail afin d'exercer des missions réservées auparavant aux SPE. La France ne fait pas exception. Le rapport BALMARY (2004) souligne que l'externalisation de prestations d'accompagnement est un processus très développé en France. La mise en œuvre de la loi de cohésion sociale (2005) a eu depuis des conséquences importantes sur l'architecture institutionnelle du SPE, en annulant le monopole formel de l'ANPE en matière de placement et d'accompagnement des demandeurs d'emploi, et de fait en reconnaissant le rôle des opérateurs privés qui contribuent au service public de l'emploi (cf. encadré 1).

(1) Cette ratification constitue une rupture par rapport à la politique traditionnellement prônée par l'OIT. En effet, cette convention reconnaît le rôle productif que peuvent jouer les agences privées d'emploi dans le fait de délivrer des services spécifiques sur le marché du travail tout en s'assurant que les droits des demandeurs d'emploi sont respectés (BARBIER *et alii*, 2003).

(2) Dans le cadre de la Stratégie européenne pour l'emploi, la Commission européenne a proposé aux États membres un cadre de référence pour améliorer l'efficacité et l'efficience des SPE. Après avoir mis en avant leur rôle central, la Commission a souligné la nécessité pour eux de s'adapter à un environnement en évolution rapide et de définir plus précisément « leur rôle propre et la valeur qu'ils ajoutent au marché, par rapport aux fournisseurs commerciaux et non commerciaux de services ».

(*) Centre d'Économie de la Sorbonne, celine.gratadour@malix.univ-paris1.fr; celine.gratadour@dares.travail.gouv.fr

(**) CERC, michele.mansuy@cerc.gouv.fr

Encadré 1

Les nouveaux contours du SPE français

La mise en œuvre de la loi de programmation de la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a modifié la définition du SPE, qui se compose désormais de plusieurs cercles (ROUSSEAU, 2005). Le premier cercle englobe non seulement les services de l'État chargés de l'emploi, l'ANPE, l'AFPA, mais aussi les organismes paritaires de l'assurance chômage (UNEDIC et ASSEDIC). Un second cercle est constitué par les collectivités territoriales et leurs groupements qui « concourent au SPE » et les missions locales, pour constituer dans chaque bassin d'emploi des maisons de l'emploi. Peuvent en outre « participer au SPE », dans son troisième cercle, tout organisme public ou privé dont « l'objet consiste en la fourniture de services relatifs au placement, à l'insertion, à la formation et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi ». Il s'agit plus précisément des organismes liés à l'État, des entreprises de travail temporaire ainsi que des agences de placement privées.

Suite à cette reconnaissance explicite du rôle des opérateurs privés dans le domaine de l'emploi, l'ANPE et l'UNEDIC expérimentent conjointement de nouvelles modalités d'accompagnement des demandeurs d'emploi impliquant fortement certains opérateurs privés (cf. encadré 2). Dans le cadre de ces expérimentations, ce ne sont plus seulement des prestations ponctuelles qui sont confiées à des prestataires privés, comme c'était le cas jusque-là, mais des parcours complets d'accompagnement. De ce fait, en France, un pas supplémentaire a été franchi en matière d'implication des opérateurs privés dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Alors qu'en France, le recours à des opérateurs privés était jusqu'ici limité, d'autres pays, en particulier l'Australie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni leur ont accordé une place plus importante (voir annexe p. 57).

Une telle intervention croissante d'opérateurs privés pour réaliser des missions de service public soulève la question des mécanismes de gouvernance susceptibles de garantir que les missions de SPE sont respectées. Le propos de cet article est de donner à cette question un éclairage externe à la France, en nous appuyant sur les expériences de pays où l'accompagnement des demandeurs d'emploi est confié à des opérateurs externes au SPE depuis plus longtemps (3).

(3) Et, en particulier, sur les enseignements tirés de différentes missions réalisées dans le cadre de la rédaction du sixième rapport du CERC (2005) Aider au retour à l'emploi, missions réalisées au Royaume-Uni, Pays-Bas, Allemagne, Danemark et Suède.

Encadré 2

Les expériences de reclassement de chômeurs de longue durée par des opérateurs privés en France

Lancées en 2005 et poursuivies en 2006, des expériences pilotes de sous-traitance à des prestataires privés de l'accompagnement de chômeurs indemnisés à fort risque de chômage durable, identifiés par la procédure de profilage (test statistique et entretien professionnel) comme devant recevoir une aide conséquente lors du premier rendez-vous, ont été menées par l'ANPE et l'UNEDIC. Ces expérimentations ont porté sur 9 000 allocataires et ont été confiées à cinq opérateurs privés. Comme le souligne le rapport de la Cour des comptes (2006), ces contrats n'ont donné lieu à aucune mesure de publicité ni de mise en concurrence.

Ingeus, une entreprise australienne opérant dans le reclassement de publics jugés difficiles dans plusieurs pays, notamment au Royaume-Uni, a accompagné 6 000 chômeurs pour une période maximale de dix mois.

BPI et Altédia, deux entreprises spécialisées dans le reclassement des chômeurs, accompagnent plus de 1 000 personnes en reconversion professionnelle ou issues d'entreprises en restructuration.

Adecco, une entreprise de travail temporaire, a suivi 2 000 chômeurs à fort risque présumé de chômage de longue durée, dès leur inscription au chômage.

Une plate-forme commune à l'Anpe et l'Association pour l'emploi des cadres (APEC), Étap Carrières, reclasse 600 cadres seniors.

Récemment, l'UNEDIC et l'ANPE ont décidé de prolonger de telles expérimentations en confiant l'accompagnement de 46 000 chômeurs à dix-sept opérateurs privés pour un marché de 165 millions d'euros par an.

Dans un premier temps, nous réfléchissons au partage possible des rôles et responsabilités entre opérateurs publics et privés, en analysant plus particulièrement quelles sont les fonctions du SPE qui peuvent être confiées à des opérateurs privés, et de quelle manière. Les mécanismes de gouvernance à mettre en œuvre pour que les missions de service public soient respectées seront présentés dans un second temps.

Quel partage des rôles et des responsabilités entre opérateurs publics et privés ?

De nombreux pays européens recourent aujourd'hui à des opérateurs privés pour exercer des missions relevant du service public de l'emploi. Un argument justifiant de recourir à de tels opérateurs est d'améliorer l'efficacité et l'efficience du SPE, mais aussi la qualité des services offerts avec notamment une meilleure adaptation aux besoins des demandeurs d'emploi (DE KONING *et alii*, 1999). Cependant, en fonction des pays, des choix différents ont été effectués concernant l'opérateur impliqué, les missions qui lui sont confiées et les arrangements organisationnels construits entre opérateurs publics et privés (JOLY, 2005).

Quelle fonction de service public d'emploi confier à des opérateurs privés ?

Parmi les trois fonctions généralement associées au service public de l'emploi (l'accompagnement des demandeurs d'emploi, le placement et l'indemnisation), ROUSSEAU (2005) établit une distinction. Selon lui, les missions de placement et d'accompagnement peuvent être confiées à des opérateurs privés ou être soumises à la concurrence. En revanche, l'indemnisation des chômeurs s'apparenterait davantage à une mission d'intérêt général et, à ce titre, ne pourrait pas relever des règles du marché⁽⁴⁾.

De plus, il est généralement admis que d'autres fonctions connexes aux missions générales du SPE doivent rester de sa responsabilité: la rédaction des textes et le contrôle de la recherche d'emploi, la conception de l'architecture d'ensemble des systèmes d'information afin d'assurer leur cohérence, *etc.* (BALMARY *et alii*, 2004).

En pratique pourtant, la délimitation du champ d'intervention des institutions publiques du SPE et des opérateurs externes se décline différemment d'un pays à l'autre.

À partir des fonctions qui sont confiées à des opérateurs privés et de celles qui restent dans le giron public, STRUYVEN (2004) a ainsi identifié trois configurations principales. La première, illustrée par les *Employment Zones* au Royaume-Uni, se caractérise par le fait que les fonctions de placement, d'accompagnement et les fonctions d'indemnisation sont mises en œuvre par des opérateurs privés

(FINN, 2005, GRATADOUR, 2005). Il s'agit d'une prise en charge complètement privée des missions de SPE. L'organisation du *Job Network* en Australie est caractéristique de la deuxième configuration, selon laquelle les fonctions d'intermédiation et d'accompagnement sont soumises à la concurrence entre différents opérateurs, mais la fonction d'indemnisation reste du ressort de l'opérateur public (CONSIDINE, 2005). Enfin, la situation des Pays-Bas est caractéristique de la troisième situation, selon laquelle la fonction d'accompagnement est soumise à un appel d'offres et celle d'intermédiation reste du ressort de l'opérateur public. Ainsi l'instance publique d'indemnisation, UWV⁽⁵⁾, et les municipalités aux Pays-Bas gèrent la procédure d'appel d'offres à des prestataires externes pour la réintégration des demandeurs d'emploi, alors que la fonction de placement direct reste du ressort du secteur public dans le cadre du CWI - *Centres For Work and Income* - (DELARUE, 2005). La situation du Royaume-Uni en dehors des *Employment Zones* (*cf.* encadré 3) relève aussi de ce schéma, mais l'externalisation des prestations d'accompagnement y est plus limitée (STRUYVEN, STEURS, 2002).

Encadré 3

Les *Employment Zones*

Ce programme a été introduit en avril 2000 dans quinze zones où le chômage est particulièrement élevé. Il recherche une forme d'intervention plus flexible, pour le suivi des publics menacés d'exclusion.

L'accompagnement et l'aide au reclassement des bénéficiaires y sont entièrement confiés à des opérateurs externes en lieu et place des programmes d'accompagnement renforcé pilotés par les *Jobcentre Plus*, les *New Deal*. Il existe deux types d'*Employment Zones*; certaines avec un seul opérateur (*Working Links*, *Reed in Partnership*, *Pertemps Employment Alliance*, *Work Directions*), d'autres avec de multiples opérateurs⁽¹⁾. Dans de telles zones, pour s'assurer que chaque opérateur obtienne une part juste du travail mais aussi pour éviter l'écrémage des demandeurs d'emploi, ceux-ci sont envoyés aléatoirement vers chaque opérateur par les *Jobcentre Plus*.

(1) L'objectif de l'introduction de multiples opérateurs sur un même marché est non seulement d'analyser l'effet sur la performance globale des *employment zones* de l'introduction d'une certaine dose de compétition entre opérateurs, mais aussi de laisser le choix à certains clients (parents isolés) de l'opérateur.

(4) Ce qui n'implique pas nécessairement qu'elle doit être réalisée par un opérateur à statut public. Cette fonction peut être remplie par les partenaires sociaux (c'est le cas en France dans le cadre de l'UNEDIC), voire par des caisses d'assurance liées aux seuls syndicats (c'est la configuration adoptée par le Danemark et la Suède).

(5) Institut pour la gestion des assurances des salariés.

En France, le choix a été fait jusqu'ici de ne pas complètement ouvrir à la concurrence le marché de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, mais au contraire de confier seulement certains éléments de parcours d'accompagnement, d'une durée variant de quelques heures à trois mois, à des opérateurs privés, sur la base d'appel d'offres de marchés publics.

Quelles modalités de recours à des opérateurs privés ?

Le fait de recourir à des opérateurs privés pour réaliser des missions de service public n'est pas propre au SPE. Dans de nombreux secteurs, tels la gestion de l'eau, la distribution d'électricité, les télécommunications ou encore les transports, des opérateurs privés interviennent selon différentes modalités afin de compléter, voire de concurrencer l'offre de l'opérateur public. Cependant, entre la propriété publique et la privatisation totale des biens ou services publics, il existe aussi des procédures intermédiaires : l'externalisation, ou encore la dérégulation partielle, qui met en concurrence l'opérateur public et l'opérateur privé.

L'externalisation de prestations

L'opérateur public peut externaliser des prestations selon deux options. Dans un premier cas de figure, il peut décider de se désengager sur certains segments de son activité, car d'autres opérateurs sont capables de mieux exercer certaines fonctions. Une telle option se justifie pour de nombreuses raisons (SIMONIN, 2004). L'opérateur public peut ne pas avoir les moyens propres de réaliser une action et décider de la confier à un autre organisme. On parle alors d'externalisation de capacité. D'un autre côté, certaines fonctions requièrent une professionnalité spécifique, qui justifie le recours à des prestataires externes. C'est généralement le cas de la formation, surtout professionnelle. En France par exemple, cette fonction est remplie par l'AFPA(6), mais aussi par de nombreux opérateurs privés ou associatifs. Cependant, l'opérateur public peut aussi décider de se dessaisir d'une action, auparavant réalisée par ses services, car il est moins bien placé que d'autres organismes pour assurer sa réussite ou considère que ces organismes peuvent drainer vers lui des « publics cachés », hors de portée des outils communs de la politique d'emploi. Cette configuration est caractéristique de la situation en France dans la mesure où, comme le soulignent BALMARY *et alii* (2004), la France est le pays d'Europe qui recourt le plus à l'externalisation sous cette forme, en particulier depuis 2001 et la mise en œuvre du Plan d'action personnalisé pour un nouveau départ (PAP-ND). Ainsi, en 2004, les deux tiers des presta-

tions d'accompagnement délivrées dans le cadre de ce plan étaient sous-traitées.

Dans la deuxième option, le SPE peut décider de confier à d'autres institutions la responsabilité d'accompagner certains publics. La mise en œuvre des programmes *New Deal* au Royaume-Uni obéit à ce principe. De même en France, les relations de partenariat établies entre l'ANPE et ses cotraitants (Mission locale, APEC, Cap Emploi) représentent pour l'ANPE une opportunité de s'appuyer sur des structures spécialisées pour accompagner certains groupes de chômeurs.

L'externalisation représente la voie la plus fréquente de recours à des opérateurs privés et c'est cette modalité qui est la plus utilisée en France. Cependant, d'autres pays tels que l'Australie, le Royaume-Uni ou encore les Pays-Bas ont été plus loin en matière de recours à des opérateurs privés. Ils ont en effet instauré des mécanismes de concurrence entre les opérateurs public et privé, dérégulant de fait le marché de l'accompagnement.

L'opérateur public en concurrence avec des prestataires privés

Introduire des mécanismes de marché pour renforcer la concurrence entre opérateurs public et privé représente une modalité de recours à des opérateurs privés peu utilisée jusqu'à aujourd'hui, mais qui se développe. La Commission européenne (1998) recommandait tout particulièrement que les gouvernements mettent les SPE « quelque peu à l'épreuve du marché ... pour mettre en œuvre une partie des services publics ». Les mécanismes de marché les plus usités dans le contexte des SPE sont les appels d'offres dans le cadre de la sous-traitance des services de l'emploi. La dérégulation du service public d'emploi, entendue comme la suppression des restrictions légales à l'introduction de services privés reste l'exception. À titre d'exemple, aux Pays-Bas, l'opérateur public responsable de l'accompagnement des chômeurs a été séparé en deux organismes au début de l'année 2002. D'un côté, le *Centre For Work and Income* (CWI) qui réalise le premier accueil des chômeurs et établit leur distance présumée au retour à l'emploi. De l'autre, un opérateur public d'accompagnement des demandeurs d'emploi (Kliq) qui est en concurrence avec des opérateurs privés. Et cette concurrence s'est avérée rude : Kliq ne possédait plus que 17 % du marché de l'accompagnement fin 2002, et 3 % fin 2003.

Ainsi, en matière de mise en œuvre des missions de SPE, le choix s'est davantage porté soit sur l'introduction de mécanismes de marché à travers la dérégulation et la création d'appel d'offres (en anglais *Tendering*), soit sur l'externalisation (en anglais *Outsourcing*) de certains services à des opérateurs privés, plutôt que la

(6) Association pour la formation professionnelle des adultes.

privatisation (7) totale des services de l'emploi. D'un point de vue légal ou administratif, l'externalisation et la dérégulation se ressemblent : le service est réalisé par un opérateur externe et la législation concernant les contrats s'applique dans les deux cas. Toutefois, d'importantes différences les séparent. Dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres, le gouvernement décide de laisser plus de marge de manœuvre à des fournisseurs externes, tandis que son rôle se limite à des tâches qui ne peuvent être confiées au marché (l'indemnisation, la prise en charge des demandeurs d'emploi) (8).

Le choix des modalités de recours aux opérateurs privés n'est pas neutre sur les relations que ceux-ci entretiennent avec l'opérateur public. En particulier, le recours accru à des prestataires privés, voire la mise en concurrence entre opérateurs public et privé, impliquent de repenser le rôle de l'État comme régulateur du marché de l'accompagnement des chômeurs.

Quels mécanismes de gouvernance mettre en œuvre pour garantir la réalisation des missions de SPE ?

L'objectif de l'introduction d'opérateurs privés est de gagner en efficacité et en efficience, mais aussi en qualité de service. En effet, on s'attend à ce que l'opérateur privé soit en mesure de réaliser le même service que l'opérateur public, à un coût moins important et en s'adaptant mieux aux besoins des usagers du SPE devenus des clients. Cependant, la mission d'accompagnement reste une mission de service public impliquant d'assurer le traitement équitable de chacun, et ce d'autant plus que les besoins des demandeurs d'emploi sont fortement différenciés. Or, cela renforce un risque présent dans toute dérégulation, celui que les opérateurs privés utilisent l'asymétrie d'information en leur faveur et se comportent de manière opportuniste, tandis que le commanditaire public ne peut observer parfaitement les résultats obtenus par ceux-ci.

Les risques associés au recours à des opérateurs privés

Afin d'augmenter leurs marges, les prestataires privés peuvent privilégier les chômeurs les plus faciles à reclasser. Ils peuvent aussi presser leurs clients d'accepter au plus vite n'importe quel emploi.

(7) Privatisation qui peut se définir comme la vente délibérée par le gouvernement d'entreprises publiques ou d'actifs à des agents économiques privés.

(8) Pour reprendre les termes de STRUYVEN (2004), l'externalisation consiste à contrôler le marché, « *control of the market* », alors que le processus d'appel d'offre consiste en quelque sorte à être contrôlé par le marché, « *control by the market* ».

Les risques d'aléa moral et de sélection adverse

Dans le cas de l'accompagnement des chômeurs, l'asymétrie d'information peut engendrer deux modalités de tri des chômeurs par les prestataires.

D'une part, les opérateurs privés peuvent ne sélectionner que les demandeurs d'emploi les plus employables (c'est le risque d'écramage ou risque d'opportunisme *ex ante*). D'autre part, une fois les demandeurs d'emploi sélectionnés, ils peuvent décider de concentrer leurs efforts sur ceux qu'ils pensent pouvoir placer facilement, au détriment des autres (c'est le risque de parking ou d'opportunisme *ex post*). Ces deux types de risque de sélection, « à la porte » ou « après la porte », pour reprendre les termes de STRUYVEN et STEURS (2005) se rattachent aux notions plus générales (9) de sélection adverse (cas où l'information détenue par un contractant est cachée à l'autre, avant la conclusion du contrat) et d'aléa moral (l'action d'un contractant est cachée à l'autre, après la conclusion du contrat). Ils peuvent être utilement analysés dans le cadre de la théorie de l'agence (JENSEN, MECKLING, 1976).

Cette théorie a été développée dans le cadre de la gestion des entreprises pour formaliser les relations entre actionnaires et dirigeants. Elle vise à comprendre comment un principal, doté d'une certaine fonction objectif, peut amener un ou plusieurs agents ayant leurs intérêts propres, et à qui il délègue une mission à accomplir en son nom, à entreprendre des actions conformes à son objectif. Dans le cadre de cette approche, il s'agit de concevoir des modes d'évaluation de la performance et de trouver des mécanismes incitatifs (notamment à l'aide de contrats) permettant de faire converger les objectifs du principal et ceux des agents.

Le risque de report de la contrainte sur les chômeurs

Il existe un autre risque lié à l'ouverture à la concurrence de certains services exercés auparavant par le SPE : celui du report de la contrainte subie par les prestataires sur les demandeurs d'emploi.

Des études de terrain réalisées en Belgique, Espagne, France et Royaume-Uni portant sur les liens entre organismes de formation et bénéficiaires de la formation (DARMON, DEMAZIÈRE, FRADE, HAAS, 2004) ont mis en exergue certains risques liés à l'introduction de mécanismes de marché dans le domaine de la formation des chômeurs de longue durée, en particulier le fait qu'une « double contrainte » pèse sur les formés et les formateurs. En effet, les organismes de formation se doivent d'accueillir les plus vulnérables des chômeurs, et en même temps d'obtenir de bons résultats en termes de placement. Soumis à des injonctions fortes de la

(9) Notamment utilisées en théorie des assurances.

part de leurs financeurs, les organismes de formation ne sont pas toujours à même de trouver des « niches » d'emplois permettant un placement aisé de leurs stagiaires. Ils sont alors tentés de résoudre cette contrainte en exerçant une pression sur les demandeurs d'emploi. Ceci peut se manifester de différentes façons. Certains mettant en concurrence les stagiaires sur les mêmes postes afin que ceux-ci agissent comme sur le marché du travail et non comme en formation. D'autres sélectionnent à l'entrée des stages les demandeurs d'emploi les plus motivés. D'autres euphémisent les emplois de mauvaise qualité pour les faire accepter aux stagiaires. Certains organismes de formation vont même jusqu'à donner des primes aux chômeurs qui trouvent rapidement un emploi. Ainsi, dans un contexte de concurrence accrue, les organismes engagés dans la formation des chômeurs de longue durée multiplient les artifices pour atteindre les résultats fixés par les financeurs et finalement transfèrent sur les formés le poids des contraintes qui pèsent sur eux. De tels risques de report de la contrainte ont aussi été repérés au Royaume-Uni dans le cadre des *Employment Zones* (BRUTTEL, 2004).

Outre les risques précédemment évoqués, d'autres sont apparus dans la pratique, en particulier des disparités locales. En effet, certaines zones, a priori très dynamiques, attirent de nombreux opérateurs, alors que dans d'autres zones, l'offre de service est plus restreinte. D'ailleurs, comme le soulignent BALMARY *et alii* (2004) dans le cadre de l'externalisation en France, les disparités géographiques sont marquées, et structurées par l'opposition entre les milieux rural et urbain. L'existence de tels risques implique, pour que les missions de service public soient respectées in fine, la mise en oeuvre de mécanismes de gouvernance appropriés (FREYSSINET, 2004), *ex ante* (assurant la bonne organisation du marché de l'accompagnement) et *ex post* (des mécanismes d'incitation, d'information et de contrôle). De tels mécanismes visent à faire converger les objectifs des opérateurs publics et ceux des opérateurs privés.

Quels mécanismes de gouvernance ?

Pour prévenir de tels risques, Australiens, Néerlandais et Britanniques ont établi des règles qu'ils ont affinées au fil de leur expérience. Quels enseignements en tirer pour le cas français.

Quels mécanismes de gouvernance ex ante ?

Le SPE français se caractérise jusqu'ici par un recours important à des opérateurs externes, mais limité dans son champ à certaines prestations ponctuelles d'accompagnement. Les expérimentations menées par l'UNEDIC et l'ANPE depuis 2005 avec certains opérateurs privés soulignent la volonté de tester de nouvelles modalités d'accompagnement,

en donnant davantage d'initiative aux prestataires privés, notamment en leur confiant l'ensemble du parcours d'accompagnement de leur client. Alors que l'implication des opérateurs privés reste au stade de l'expérimentation en France, l'Australie, les Pays-Bas ou encore le Royaume-Uni (dans le cadre des *Employment Zones*), sont allés plus loin en matière de dérégulation du marché de l'accompagnement. Or, un tel choix s'est accompagné de réformes institutionnelles profondes. En effet, afin de garantir que la concurrence entre opérateurs publics et privés soit effective et viable, les pays qui ont été le plus loin en matière de dérégulation du marché de l'accompagnement, surtout l'Australie et les Pays-Bas, ont repensé radicalement l'organisation du service public de l'emploi. D'une part, ils ont séparé les fonctions de commanditaire de services et celles de fournisseurs. D'autre part, ils ont modifié l'organisation du marché de l'accompagnement pour le rapprocher d'un fonctionnement de quasi-marché (LE GRAND, BARLETT, 1993).

- La séparation explicite des commanditaires et des fournisseurs de service

L'introduction de mécanismes de concurrence entre opérateurs publics et privés implique au préalable une réorganisation opérationnelle importante, en particulier une redéfinition précise des rôles entre le commanditaire du service (le principal, au sens de la théorie de l'agence) et le fournisseur de service (l'agent, au sens de la théorie de l'agence). Pour de nombreux services publics, l'État est à la fois commanditaire et offreur de service ; il décide quel service doit être offert, dans quelle proportion et par qui. Or les évaluations réalisées dans les pays où de tels mécanismes de concurrence existent (Australie, Pays-Bas et Royaume-Uni), suggèrent que le SPE ne peut être en même temps juge et parti, commanditaire et fournisseur. L'exemple de l'Australie est à ce titre très instructif (CONSIDINE, 2005). Lors de l'ouverture du marché à la concurrence, l'opérateur public a été scindé en deux, le commanditaire de service (Commonwealth Employment Service (CES)) devenant distinct du fournisseur de service (Employment Assistance Australia (EAA)) sous la supervision de l'autorité de régulation des services de l'emploi (ESRA)⁽¹⁰⁾. Mais du fait de liens étroits entre CES et EAA, le choix des clients entre les différents opérateurs privés était quelque peu biaisé en faveur de EAA. De plus, l'autorité de régulation (ESRA) travaillait dans le même contexte institutionnel, géré par le même ministère qui surveillait étroitement EAA. Des conflits d'intérêt ont commencé à émerger, les règles de parfaite concurrence entre opérateurs n'étaient pas respectées (FAY, 1997, OCDE, 2001). Par la suite, une stricte séparation a été établie

(10) *Employment Services Regulatory Authority.*

entre commanditaire et fournisseur de service. Un développement similaire s'est opéré aux Pays-Bas. D'un côté, le CWI est responsable de l'accueil de tous les demandeurs d'emploi et de l'établissement de leur profil. De l'autre, l'opérateur public d'accompagnement des demandeurs d'emploi, Kliq, entre en concurrence avec des opérateurs privés. Une telle séparation entre commanditaire et fournisseur de service en France serait d'autant plus difficile à réaliser que de nombreux acteurs interviennent dans le domaine de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, à des niveaux territoriaux différents (MARIMBERT, 2004).

Sur un segment plus limité, celui de la formation qualifiante des demandeurs d'emploi, on a pu expérimenter en France la difficulté, pour un opérateur du SPE lui-même prestataire de formations, d'exercer en même temps la fonction d'orientation et de conseil des demandeurs d'emploi. L'AFPA, qui se trouvait dans cette position lors de la mise en place du PAP-ND, a eu tendance, au moins dans un premier temps, à diriger les chômeurs en priorité vers ses propres stages plutôt que de tenir compte de l'ensemble de l'offre locale (CERC, 2005).

- Créer un quasi-marché apte à accueillir les opérateurs privés (LE GRAND, BARLETT, 1993)

Une deuxième condition préalable à l'instauration de mécanismes de concurrence entre opérateurs publics et privés est la création d'un marché apte à accueillir les opérateurs privés. Le marché de l'accompagnement ne peut être comparé à un marché pur, selon LE GRAND et BARLETT (1993). Il s'agit d'un quasi-marché dans la mesure où les prix sont largement déterminés par la commande publique et le service attendu, fortement lié aux caractéristiques du client, ne peut être optimisé par le simple jeu du marché « ordinaire ». Deuxièmement, les ressources publiques sont toujours impliquées, ce qui signifie une surveillance plus étroite de leur affectation. Troisièmement, alors que sur un marché normal, le pouvoir de négociation réside entre les mains du client individuel, dans le cadre du marché de l'accompagnement, ce pouvoir est confié à un acteur qui agit au nom des intérêts des « clients ». Enfin, la concurrence n'est pas guidée nécessairement par l'idée de profit car les organismes publics ou privés à but non lucratif qui y opèrent ont des objectifs plus complexes.

Même si le fonctionnement d'un quasi-marché diffère d'un marché normal, les opérateurs privés doivent être incités à rentrer sur ce marché et à concurrencer l'opérateur public (par l'instauration de faibles barrières à l'entrée du marché, des conditions garantissant une concurrence juste et un maximum de transparence sur la constitution des appels d'offres et des contrats).

Quels mécanismes ex post de gouvernance ?

Les mécanismes de gouvernance *ex ante* ne sont pas suffisants.

Une fois les opérateurs incités à rentrer sur le marché, il faut aussi créer un cadre de régulation (constitution de contrats, incitations financières...) permettant d'éviter les risques précédemment cités (risque d'écroulement, de parking). En particulier, les résultats des différents opérateurs doivent être pilotés (par la fixation d'objectifs de performance et la gestion au résultat). En général, trois types de mécanismes de gouvernance sont utilisés pour résoudre, ou tout au moins réduire, ces problèmes d'aléa moral : des mécanismes d'incitation, d'information et de contrôle (BRUTTEL, 2004, 2005b).

- Les mécanismes d'incitation

L'objectif des mécanismes d'incitation est d'aligner les intérêts de l'agent sur ceux du principal, par la construction de contrats suffisamment motivants.

En premier lieu, l'opérateur public principal a intérêt à constituer des groupes homogènes de clients afin de bénéficier d'une meilleure spécialisation des opérateurs privés. Comment constituer de tels groupes homogènes ? Cela implique de trouver des critères objectifs et complets qui permettent de bien identifier les besoins des demandeurs d'emploi. C'est loin d'être évident dans le cas des chômeurs de longue durée, puisque ceux-ci peuvent rencontrer d'importantes difficultés d'ordre professionnel (perte de motivation, de compétences et d'attitudes...) mais aussi relevant d'autres domaines (perte de réseaux sociaux, santé, logement...).

L'Australie et les Pays-Bas, qui ont fortement contractualisé leurs services de l'emploi, ont eu recours à un outil de profilage afin de partager les clients en groupes aux besoins présumés homogènes : le *Jobseeker Classification Instrument* en Australie et le *Kansmeter* aux Pays Bas. Le profilage permet, dans un premier temps, de classer chaque personne dans une catégorie définie en fonction de critères objectifs (âge, sexe, diplôme...). Dans un deuxième temps, le profilage joue un rôle déterminant lors de l'accompagnement vers l'emploi car il permet aux SPE de sélectionner les personnes les plus difficiles à reclasser sur lesquelles il est nécessaire de concentrer les moyens (CAHUC, KRAMARZ, 2004). Ainsi, aux Pays-Bas, le profilage sert à orienter les chômeurs. Ceux qui sont jugés les plus faciles à placer restent suivis par le CWI, ceux auxquels on offre un accompagnement plus soutenu sont orientés vers la caisse d'assurance chômage (s'ils sont indemnisés) ou la commune (s'ils bénéficient de l'aide sociale), qui font appel aux prestataires privés, en totalité dans le premier cas, à hauteur de 70 % pour les communes.

Soulignons qu'il est important que ce soit une autorité indépendante des opérateurs et des financeurs des allocations, comme c'est le cas de CWI

aux Pays-Bas, qui réalise le profilage et l'orientation des demandeurs d'emploi.

En France, dans le cadre des expérimentations actuelles, l'ANPE et l'UNEDIC ont aussi recours à cette technique de profilage en partie appuyée sur un outil statistique pour sélectionner les demandeurs d'emploi qui ont un fort risque de chômage de longue durée. La détermination du profil permet non seulement d'orienter les demandeurs d'emploi vers les services les plus adaptés à leurs besoins et leurs difficultés, mais aussi de déterminer les résultats à atteindre et la structure des paiements liés à de tels résultats pour chaque groupe homogène de clients.

En préalable à toute contractualisation, le type de service attendu par le SPE doit être précisément défini, de même que le résultat attendu pour chaque groupe de clients (CAHUC, KRAMARZ, 2004). Le résultat privilégié indique la priorité fixée par l'opérateur public principal. En particulier, la sortie du chômage vers une formation représente-t-elle un résultat en soi ou est-ce que seules les sorties vers l'emploi peuvent être considérées comme des résultats? La durée de l'emploi retrouvé doit-elle être prise en compte?

Dans le cas néerlandais, seules les transitions vers l'emploi sont comptabilisées. Elles sont différenciées en fonction de la durée de l'emploi retrouvé. Comme le soulignent BRUTTEL et SOL (2006), dans les trois pays où l'instauration de mécanismes de concurrence sur le marché de l'accompagnement est la plus étendue (Australie, Pays-Bas et Royaume-Uni), le choix s'est porté sur des indicateurs en termes d'emploi, ce qui reflète une philosophie de type *Work First*. Cela n'empêche pas que des arbitrages différents soient possibles.

Déterminer le prix associé à l'appel d'offres et la structure de paiement représente un deuxième élément clé dans la structuration des contrats. Il est lui aussi très difficile à déterminer, dans la mesure où il n'existe pas de prix de marché évident. La structure de paiement choisie par le principal doit inciter l'agent à respecter ses engagements, et en particulier à privilégier un placement «durable» en emploi, tout en lui permettant d'être rentable. Notons que d'ailleurs la notion de durabilité souhaitable de l'emploi varie fortement d'un pays à l'autre. Ainsi, les contrats d'accompagnement des demandeurs d'emploi comprennent généralement une part fixe versée à l'opérateur quel que soit le résultat atteint et une part variable attribuée uniquement si un emploi est obtenu et plus particulièrement un emploi stable. Un mécanisme similaire avait été décrit dans le cas du quasi-marché de la formation des chômeurs (STANKIEWICZ, 1999).

Dans le cadre des expérimentations menées en France, le choix a été fait de créer des contrats en différenciant la structure des paiements en fonction de l'âge du demandeur d'emploi accompagné

(moins de 50 ans et plus de 50 ans) et de la durée de l'emploi retrouvé (moins ou plus de 182 jours).

- Les mécanismes d'information

La mise en œuvre de mécanismes d'incitation a pour but de faire converger les objectifs de l'agent avec ceux du principal, tandis que l'instauration de mécanismes d'information vise à réduire l'asymétrie d'information. Pour ce faire, le principal recueille des informations sur les efforts fournis par les prestataires, généralement en comparant leurs performances respectives, par des techniques dites de Benchmarking. L'Australie a d'ailleurs introduit un système très sophistiqué, le *Star Rating* qui compare les résultats de placement de tous les opérateurs présents sur le marché en utilisant des modèles de régression (du type logit/probit) contrôlant pour les conditions du marché du travail local et les caractéristiques des demandeurs d'emploi. En fonction des résultats obtenus, le SPE attribue des étoiles à chaque opérateur. Ce système est très incitatif dans la mesure où les opérateurs classés dans les deux premiers tiers pourront obtenir des contrats lors de l'appel d'offres suivant sans concourir (BRUTTEL, 2005a). Aux Pays-Bas, le choix s'est porté sur l'instauration d'un label de qualité *Borean Reintegration Quality Mark*, et sur la diffusion, tous les six mois, d'un rapport sur la qualité des différents prestataires (DELARUE, 2005). Il convient de préciser que la réputation des firmes dans ce marché peut aussi servir de mécanisme important de régulation de marché si l'information sur les différents opérateurs est largement diffusée, comme c'est le cas aux Pays-Bas et au Danemark.

- Les mécanismes de contrôle

Enfin, des mécanismes de contrôle plus traditionnels, appuyés sur des règles, ont été mis en place. Il s'agit par exemple du code des pratiques des services de l'emploi en Australie ou du Guide de l'opérateur des *Employment Zones* au Royaume-Uni (BRUTTEL, 2005b).

*
* *

L'analyse de pays étrangers parmi les plus actifs dans l'implication d'opérateurs privés dans leur système d'intervention sur le marché du travail (l'Australie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni) éclaire, à notre avis, la situation française actuelle.

En effet, dans aucun de ces pays, la dérégulation du marché de l'accompagnement et l'instauration de certains mécanismes de concurrence entre opérateurs publics et privés ne se sont traduits par un désengagement de l'État. Bien au contraire. Ce qui frappe, comme le souligne SIMONIN (2004), c'est la volonté d'inscrire des initiatives privées dans le cadre d'une véritable stratégie d'animation et de pilotage du marché du travail de la part de l'opérateur public.

Grâce à des réformes radicales, le rôle de chaque opérateur a été clarifié, notamment aux Pays-Bas.

Ce sont les pouvoirs publics nationaux qui tracent les contours du système, répartissent les rôles entre les différents acteurs publics et privés, leur fixent des objectifs opérationnels. De fait, les pouvoirs publics, dans les pays étudiés (si on se limite aux *Employment Zones* pour le Royaume-Uni) s'apparentent plutôt à un régulateur qu'à un opérateur particulier du système. Le rôle régulateur de pouvoirs publics pour les opérations sous-traitées, plutôt que celui d'opérateur direct, ne vide pas pour autant le Service public de l'emploi, en tant qu'institution, de son contenu. En effet, de nombreuses missions de service public ne peuvent être confiées efficacement à des opérateurs privés et doivent continuer de relever de l'opérateur public. C'est le cas de l'inscription au chômage, de la gestion des allocations (au moins pour la partie qui n'est pas gérée par les partenaires sociaux), du contrôle de la recherche d'emploi, de la gestion du système d'information sur le marché du travail - recueil des offres d'emploi vacantes, appariement et diffusion de l'information. C'est évidemment le cas aussi de la sélection des opérateurs, du suivi et de l'évaluation de leurs activités (SIMONIN, 2004). Même les pays les plus en faveur de la dérégulation du service public de l'emploi ont du faire marche arrière sur ce point.

À titre d'exemple, en Australie, la fonction de recueil des offres d'emploi vacantes a été ouverte à la concurrence. Cette ouverture s'est avérée fortement contre-productive (CONSIDINE, 2005, OCDE, 2001). D'ailleurs, l'étude menée par FOUGÈRE *et alii* (2005) souligne que les coûts de recherche d'emploi sont réduits grâce à l'intervention d'une agence publique qui centralise l'ensemble de l'information.

Plutôt que d'être appréhendé comme une menace, le recours à des opérateurs privés peut être vu comme une opportunité pour l'opérateur public de partager certaines de ses responsabilités en matière d'accompagnement des chômeurs, tout en maîtrisant le cadre de régulation général du marché de l'accompagnement pour garantir le respect des missions de service public.

En France, ce peut être une chance intéressante à saisir pour au moins deux raisons. D'une part, le taux de chômage reste depuis des années à des niveaux importants, en particulier pour les jeunes, les travailleurs seniors et les personnes faiblement qualifiées. D'autre part, l'ANPE doit maintenant gérer aussi des flux plus importants de chômeurs, les entretiens étant mensuels à partir du quatrième mois de chômage. Dans ces conditions, il lui sera difficile d'offrir sur ses propres ressources un accompagnement personnalisé et intensif à des demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés particulièrement tenaces sur le marché du travail.

Bibliographie

BALMARY D., CHEVRIER-FATOME C., SIMONIN B. (2004), *Rapport de l'instance d'évaluation de la politique d'emploi et recours à des opérateurs externes*, La Documentation française, Paris.

BARBIER J.-P., HANSEN E., SAMORODOV A. (2003), "Public-Private Partnerships in Employment Services", *Working Paper* N° 17, BIT, Genève.

BERTHET T. (2006), *L'État social à l'épreuve de l'action territoriale: Postmodernité et politiques publiques de proximité dans le champ de la relation formation-emploi*, journées d'études de l'Association française de science politique, IEP de Grenoble, 15 et 16 juin.

BRUTTEL O. (2004), "Contracting-Out the Public Employment Service and the consequence for Hard-to-Place jobseekers: experiences from Australia, the Netherlands and the UK", *Paper for the Second Annual ESPAnet Conference*, Oxford, 9-11 September.

BRUTTEL O. (2005 a), "Managing competition in a public service market: the Job network in an international Perspective", *CLMR Discussion Paper*.

BRUTTEL O. (2005 b), "Contracting-Out and Governance Mechanisms in the Public Employment Service", *WZB Discussion paper*.

BRUTTEL O., SOL E. (2006), "Work First as an European Model? Evidence from Germany and the Netherlands", *Policy and Politics*, 34, à paraître.

CAHUC P., KRAMARZ F. (2005), *De la précarité à la mobilité: vers une Sécurité sociale professionnelle*, rapport au ministre d'État, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et au ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, Paris, La Documentation française.

CERC (2005), *Aider au retour à l'emploi*, rapport n° 6, Paris, La Documentation française.

COMMISSION EUROPÉENNE (1998), *Moderniser le SPE pour soutenir la stratégie européenne pour l'emploi*, communication du 13 novembre.

CONSIDINE M. (2005), "The reform that never ends: quasi-markets and employment services in Australia", in *Contractualism in Employment Services. A new form of*

- welfare state governance, E. Sol et M. Westveld eds, L. Kluwer Law International, La Haye.
- COUR DES COMPTES (2006), *L'évolution de l'assurance chômage: de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi*, rapport public thématique.
- DARMON I., DEMAZIÈRE D., FRADE C., HAAS I. (2004), «Formés et Formateurs face à la «double contrainte» des programmes de formation à l'employabilité des chômeurs de longue durée», *Formation Emploi*, n° 85.
- DELARUE V. (2005), «Politiques et institutions néerlandaises d'aide au retour à l'emploi», *Les Papiers du CERC*, n° 2005-03, novembre.
- DE KONING J., DENAYS J., WALWEI U. (1999), "Deregulation in Placement Services: a comparative study for eight EU countries", Report for the European Commission.
- DEPARTMENT FOR WORK AND PENSIONS (2005), "The use of contestability and flexibility in the delivery of welfare services in Australia and the Netherlands", *Research Report*, N°288.
- FAY R.G. (1997), "Making the Public Employment Service more effective through the introduction of market signals", *Labour Market and Social Policy Occasional Papers* n° 25, OECD, Paris.
- FINN D. (2005), "The Role of contracts and the private sector in delivering Britain's 'Employment First' Welfare State", in *Contractualism in Employment Services. A new form of welfare state governance*, E. Sol et M. Westveld eds, L. Kluwer Law International, La Haye.
- FOUGÈRE D., PRADEL J., ROGER M. (2005), "Does Job-Search Assistance affect effort and Outcomes? A Microeconomic Analysis of Public versus Private Search Methods", *IZA Discussion Paper Series*.
- FREYSSINET J. (2004), «Politique de l'emploi: les conditions de la Gouvernance», *Connaissance de l'Emploi*.
- GRATADOUR C. (2005), «Politiques et institutions britanniques d'aide au retour à l'emploi», *Les Papiers du CERC*, n° 2005-05, novembre.
- HERBILLON J.-M. (2004), «Le "Profiling" des demandeurs d'emploi aux Pays-Bas», *Travail et Emploi*, n° 99, juillet, Ministère du Travail et de la Cohésion Sociale, Paris.
- HOOTGANDERS Y., E. SOL (2005), "Steering by Contract in the Netherlands : New Approaches to Labour Market Integration", in *Contractualism in Employment Services. A new form of welfare state governance*, E. Sol et M. Westveld eds, L. Kluwer Law International, La Haye, 2005.
- JENSEN M., MECKLING W. (1976), "Theory of the firm, managerial behaviour, agency costs and ownership structure", *Journal of Financial Economics*, 13, pp. 305-340.
- JOLY B. (2005), «Politiques de l'emploi en Europe: les grandes tendances chez les voisins de la France», *Droit Social*, n° 1, janvier.
- LE GRAND J., BARTLETT W. (1993), *Quasi-Markets and Social Policy*, London, MacMillan Press.
- MARIMBERT J., JOLY B. (2004), *Le rapprochement des services de l'emploi*, rapport au ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, Paris, La Documentation Française.
- OCDE (2001), *Des politiques du marché du travail novatrices: la méthode australienne*.
- ROUSSEAU Y. (2005), «Du monopole public du placement à un nouveau service public de l'emploi», *Droit Social*, n° 4, pp. 456-465.
- SIMONIN B. (2004), «Politique de l'emploi: trois réformes à l'étranger», *Connaissance de l'Emploi*, n° 3, mai.
- STANKIEWICZ F. (1999), «L'efficacité de la formation délivrée aux chômeurs. L'État et la solvabilisation de la formation», *Revue Économique*, volume 50, n° 2, pp. 273-290.
- STRUYVEN L. (2004), "Design Choices in Market Competition for Employment Services for the Long-term Unemployed", *Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 21, OECD, Paris.
- STRUYVEN L., STEURS G. (2002), "The competitive Market for Employment Services in the Netherlands", *Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 13, OECD, Paris.
- STRUYVEN L., STEURS G. (2005), "The creation of a quasi market for the reintegration of jobseekers: Empirical evidence from Australia and the Netherlands", *Journal of European Social Policy*, Volume 15, pp. 211-229.