

Sous-traiter l'accompagnement des chômeurs : éléments d'évaluation

Céline Gratadour(*), Michèle Mansuy(**)

Le recours à des opérateurs privés pour l'accompagnement des chômeurs est encore au stade de l'expérimentation en France. Les auteures souhaitent éclairer le cas français par l'analyse des résultats des évaluations étrangères dans les pays ayant déjà mis en œuvre ce type de mécanisme de contractualisation avec des opérateurs privés, même si les objectifs poursuivis par les pouvoirs publics peuvent être différents d'un pays à l'autre, et si les processus de contractualisation en sont à des stades divers. La bonne organisation de l'ouverture du marché de l'accompagnement aux opérateurs privés supposerait de penser simultanément « la conceptualisation, la rédaction et l'exécution des contrats », la conjonction des trois expliquant l'efficacité du processus de sous-traitance de l'accompagnement à des opérateurs privés.

Afin de rendre plus efficace et efficiente leur offre de services, de nombreux pays ont réformé leurs services publics de l'emploi (SPE), en introduisant des mécanismes concurrentiels, souvent inspirés des nouvelles théories du management public. Ainsi, de plus en plus, la place de l'État comme fournisseur unique de service disparaît en faveur d'une intervention plus orientée vers le marché. YEATMAN (1995, 1997) parle à ce titre de « nouveau contractualisme ». D'une part, les contrats sont de plus en plus utilisés pour réguler les relations entre acteurs du SPE, ce qui représente un nouveau régime de politique publique à part entière. D'autre part, ce système de contractualisation est présent à tous les niveaux du SPE (MOSLEY, SOL, 2005). Il englobe des contrats internes au gouvernement (ou quasi-contrats), des contrats avec les demandeurs d'emploi « clients » du SPE, précisant leurs droits et leurs devoirs, enfin des contrats avec des fournisseurs externes de service.

Cette évolution concerne de nombreux pays. Cependant, malgré cette tendance générale, le recours à des opérateurs privés(1) (MOSLEY, SOL, 2005) ne correspond pas à un modèle unique. Certes, ce recours aux opérateurs privés a certaines visées communes aux pays qui le pratiquent : améliorer le retour à l'emploi des chômeurs, gagner en efficacité et en qualité de service. Toutefois, chaque système national y ajoute d'autres objectifs qui lui sont propres, dans des contextes institutionnels

spécifiques. Même si un système fonctionne dans un pays, il n'est donc pas nécessairement transposable à un autre (SOL, WESTERVELD, 2005). Comme le souligne plus largement BARBIER (2005), "[...] *the actual forms of contractualism seem to depend on national circumstances and specific institutions. To be fully assessed, they must be 'embedded' in their specific context*" (2).

En France, de nombreux opérateurs privés de placement à but lucratif et non lucratif interviennent depuis longtemps en matière de sous-traitance de prestations ponctuelles. Par contre, la réalisation de parcours complets d'accompagnement en lieu et place de l'opérateur public est un processus plus récent (2005). De ce fait, il nous paraît utile de nous appuyer sur l'expérience de pays tels que l'Australie, les Pays-Bas ou encore le Royaume-Uni, qui confient depuis longtemps le parcours d'accompagnement de chômeurs à des opérateurs privés. Ces pays ont une expérience en matière de construction d'appels d'offres, de sélection de tels opérateurs et plus largement de leur gouvernance. Ils ont obtenu certains succès, mais ils ont aussi connu des déconvenues qui les ont conduit à réformer leur système. C'est la dynamique d'évolution des quasi-marchés d'accompagnement des chômeurs qui est au cœur de cet article. Comment les processus d'appels d'offres ont-ils évolué depuis les objectifs originels, et en fonction des résultats initiaux obtenus ? Plus précisément, quels sont les principaux éléments moteurs de cette évolution (construction des appels d'offres, contenu des contrats et suivi des opérateurs privés,

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

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

(1) Le terme privé est pris ici au sens large, il englobe aussi bien les structures privées à but lucratif, les associations et les organismes mixtes, administrés en partie par les pouvoirs publics.

(2) « Les formes actuelles de contractualisation semblent dépendre des contextes nationaux et de leurs institutions. Afin d'être pleinement évaluées, ces différentes formes doivent être ancrées dans leur propre contexte ».

sélection des demandeurs d'emploi...)? Quels enseignements(3) en tirer pour la situation française, qui en est aux prémises de l'introduction de certains mécanismes concurrentiels ?

Les objectifs visés par les pouvoirs publics au cours des premiers appels d'offres de recours à des opérateurs externes en Australie, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni seront présentés en premier lieu, ainsi que les résultats obtenus dans le cadre des premières évaluations. Nous analyserons par la suite les éléments qui ont conduit les pays à transformer leur système.

Des objectifs aux premiers résultats

En premier lieu, nous nous attacherons aux objectifs fixés au recours à des opérateurs privés lors des premiers appels d'offres de sous-traitance. Nous présenterons ensuite les résultats initialement obtenus en Australie, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Les choix réalisés en France seront rapprochés de ceux effectués par les pays précédemment cités.

Les objectifs des pouvoirs publics

Dans tous les pays où elle est appliquée, l'ouverture de l'accompagnement des chômeurs aux opérateurs privés vise à offrir un meilleur service (compris comme un retour plus rapide des chômeurs à l'emploi), à un coût réduit.

Plus précisément, les principaux effets attendus de la sous-traitance sont au nombre de trois : une efficacité accrue, une meilleure qualité du service rendu et une plus grande flexibilité du SPE (BREDGAARD, LARSEN, 2006 ; STRUYVEN, STEURS, 2004a).

En premier lieu, la compétition entre prestataires est en effet supposée accroître l'efficacité du SPE, le retour à l'emploi des chômeurs accompagnés par les opérateurs privés en concurrence entre eux étant plus rapide. Cela se traduit par une économie de deniers publics.

En deuxième lieu, on s'attend à ce que les prestataires se spécialisent sur des publics spécifiques. Ils sont alors supposés utiliser des méthodes innovantes et proposer des solutions plus adaptées aux besoins individuels des chômeurs à reclasser, améliorant par là la qualité du service.

Enfin, les systèmes d'appels d'offres sont flexibles. Ils permettent de s'adapter plus aisément aux fluctuations conjoncturelles ou aux besoins

(3) Comme les contextes institutionnels et les objectifs fixés initialement aux opérateurs privés de placement diffèrent d'un pays à l'autre, il s'agit d'être prudent dans les enseignements à tirer, pour le cas français, des expériences australienne, néerlandaise et britannique.

de groupes ciblés. En cela, ils créent un modèle institutionnel moins bureaucratique qu'un SPE monolithique.

Toutefois, chaque pays pondère différemment ces trois objectifs généraux et les décline de manière spécifique, ainsi que nous le montrons ci-dessous.

Les objectifs des pouvoirs publics en Australie, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni

En matière d'ouverture de l'accompagnement des chômeurs à la concurrence, l'Australie reste la référence. Un gouvernement travailliste puis un gouvernement conservateur y ont successivement réorganisé le service public de l'emploi en instaurant un quasi-marché pour toutes les composantes des services d'aide au retour à l'emploi (CONSIDINE, 2005).

Dès le début des années 1990, le gouvernement australien sous-traite l'accompagnement de certains chômeurs à des opérateurs locaux, qui sont financés en fonction des taux de placement obtenus (GRUBB, 2006). En 1994, une autorité de tutelle des services de l'emploi supervise le marché de l'accompagnement. Une méthode de profilage des chômeurs est mise en place. En 1997, les principaux programmes de formation et d'emplois subventionnés destinés aux chômeurs sont supprimés. Un appel d'offres unique pour des prestations d'accompagnement des chômeurs à partir de mai 1998 est alors lancé. En Australie, cette mise en concurrence d'opérateurs publics et privés pour réaliser l'accompagnement des demandeurs d'emploi s'est accompagnée de réformes en profondeur de l'organisation du service public de l'emploi avec notamment la création d'un guichet unique *Centrelink* (en remplacement du *Commonwealth Employment Service*) qui accueille les demandeurs d'emploi, détermine leur profil et les oriente vers des opérateurs privés à but lucratif, non lucratif (associations), ainsi que vers l'opérateur public(4) devenu un concurrent des autres prestataires. L'ensemble des intervenants forme le premier réseau pour l'emploi (*Job Network*).

Dès le départ, la réforme australienne visait non seulement un surplus d'efficacité, mais aussi un traitement plus individualisé des chômeurs. Au lieu d'une prestation standardisée, le chômeur bénéficie d'un service plus adapté à ses besoins. C'est cet objectif qui explique, dans le premier appel d'offres, l'implication de nombreux opérateurs (environ trois cents) ayant un ancrage local. L'approche élargie de l'insertion qui est choisie, sociale et non pas seulement professionnelle, explique la forte présence d'associations, parmi lesquelles des organisations caritatives (CONSIDINE, 2005).

(4) L'opérateur public détient encore le tiers des parts de marché de l'accompagnement dans cet appel d'offres initial.

Aux Pays-Bas, la réforme du service public de l'emploi et la décentralisation de la politique gouvernementale ont été vues comme des moyens de stimuler, par la concurrence, les services d'aide au retour à l'emploi. De cette concurrence devaient découler des économies budgétaires, et une meilleure qualité du service offert. Le souhait de rendre le marché du travail plus flexible, et de privilégier le placement en emploi par rapport à la formation était également présent. D'après STRUYVEN (2005), les pouvoirs publics hollandais soutiennent la thèse selon laquelle l'accès à un emploi précaire est un marche-pied vers un emploi plus durable, et est donc préférable à un stage subventionné.

Compte tenu de ces différents objectifs, la réforme du SPE menée en 2002 (loi SUWI) a confié une autonomie importante aux opérateurs privés et a fortement délimité l'intervention de l'opérateur public, scindé en deux entités. Le prestataire public de services d'accompagnement, *Kliq*, est mis en concurrence directe avec les prestataires privés sélectionnés par un appel d'offres ouvert (SOL, HOOTGANDERS, 2005). La deuxième entité publique est un guichet unique d'accueil des chômeurs, le *Centre for Work and Income* (CWI), totalement disjoint de l'opérateur *Kliq*. Il assure de son côté la sélection des chômeurs éligibles à un programme d'accompagnement renforcé, en fonction d'un programme de profilage, intégrant éléments statistiques et diagnostic professionnel (DELARUE, 2005). À l'issue du profilage, les chômeurs devant bénéficier d'un accompagnement renforcé sont dirigés vers leur caisse d'assurance (s'ils sont indemnisés) ou vers les communes (s'ils bénéficient de l'aide sociale). Ces instances ont alors recours à un opérateur privé d'accompagnement. Les autres, qui sont estimés les plus employables, sont suivis par le CWI, qui dispense des services en libre accès.

Le souhait de flexibilité, la priorité donnée au retour à l'emploi, même précaire, transparait dans la nature des opérateurs sélectionnés. En comparaison de l'Australie, la place des associations est modeste. Ce sont les entreprises privées à but lucratif qui dominent, et au premier chef, les entreprises de travail temporaire.

Le recours à des opérateurs privés de placement en Australie ou aux Pays-Bas répond à des objectifs différents mais dans les deux cas, il a impliqué des réformes institutionnelles profondes où la question de la ligne de démarcation (*the dividing line*) entre les domaines public et privé reste posée. Au Royaume-Uni, l'ouverture de l'accompagnement des chômeurs aux opérateurs privés a pris d'autres formes qu'en Australie et aux Pays-Bas. Avant 1997, les prestataires privés d'emploi jouaient un rôle marginal dans le développement et la mise en œuvre des programmes d'emploi. Puis le gouvernement du *New Labour* a confié au secteur privé la mise en œuvre du programme d'aide au retour à

l'emploi des jeunes (*New Deal for Young People*), dans deux zones sur cent quarante-quatre. Par la suite, de plus en plus d'opérateurs privés ont été impliqués, et actuellement 10% des programmes d'aide au retour à l'emploi *New Deal* (ciblés sur les jeunes, les travailleurs seniors, les parents isolés...) sont mis en œuvre par des opérateurs privés (FINN, 2005).

Cependant, c'est dans les *Employment Zones*, programme limité à treize bassins d'emplois défavorisés que les opérateurs privés ont la marge de liberté la plus importante, pour proposer à chacun de leurs « clients » un parcours adapté à son cas individuel. L'objectif de la mise en œuvre des *Employment Zones* est de tester de nouveaux arrangements organisationnels, plus flexibles que ceux du service public standard, le *Jobcentre Plus*. Cette flexibilité est censée maximiser les performances comme les résultats financiers. Par rapport à l'Australie et aux Pays-Bas, l'intervention des opérateurs privés est plus limitée sur le territoire. En second lieu, les appels d'offres y sont beaucoup plus restreints et le nombre de prestataires limité. Cette sélection *a priori* traduit le souhait de traiter, au moins dans l'étape initiale, avec des grands groupes privés financièrement solides, pour limiter les aléas. Le principal opérateur de la première vague était même cofinancé par le ministère de l'emploi. Le point de vue britannique est donc différent : plutôt que de traiter avec de nombreux opérateurs concurrents entre eux, les pouvoirs publics nouent des relations de partenariat avec un nombre restreint de prestataires.

Les spécificités françaises de recours à des opérateurs privés de placement

Si les termes de marché et de quasi-marché sont aujourd'hui pertinents pour qualifier la mise en œuvre des services d'aide au retour à l'emploi en Australie, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni dans le cadre des *Employment Zones*, la situation française est bien différente. Même si de nombreux services ont été sous-traités par l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), on ne pouvait pas jusqu'ici appliquer le terme de quasi-marché à l'accompagnement des chômeurs en France (BARBIER, 2005). En effet, jusqu'en 2003, il n'existait pas de politique explicite de contractualisation, ni de la part du gouvernement, ni de la direction de l'ANPE (SIMONIN, 2005). Toutefois, récemment, dans le cadre d'expérimentations, l'ANPE et de l'Unédic ont confié l'accompagnement des chômeurs à certains opérateurs privés.

Les expérimentations lancées en 2005 et poursuivies en 2006 portaient sur 9700 allocataires pris parmi les demandeurs d'emploi présentant les plus grands risques de chômage de longue durée. L'objectif de ces expérimentations était d'offrir un accompagnement renforcé à certaines catégories de chômeurs récemment inscrits. Ces expérimentations

ne concernent que les chômeurs indemnisés et sont proposées sur la base du volontariat.

Par rapport aux trois autres pays considérés ici, la situation française se distingue par la présence de deux agents publics principaux, l'ANPE et l'Unédic, dont les points de vue diffèrent. L'Unédic, caisse d'indemnisation, a intérêt au reclassement rapide des chômeurs dont les indemnités sont élevées(5), alors que ceux-ci ne sont pas les plus éloignés de l'emploi. L'ANPE, de son côté, accompagne l'ensemble des demandeurs d'emploi. Aux Pays-Bas, les deux opérateurs publics et l'instance d'indemnisation sont également distincts, mais l'implication des prestataires privés ne se décline pas de la même manière. En effet, aux Pays-Bas, c'est l'opérateur public de répartition (le CWI) qui sélectionne les chômeurs qui reçoivent un accompagnement renforcé. L'instance d'indemnisation n'intervient pas dans ce choix, pas plus que l'opérateur public d'accompagnement. Autre différence, le profilage néerlandais intègre les éléments statistiques et le résultat de l'entretien professionnel. Dans le cas français, le profilage statistique est réalisé par l'Unédic, et ne tient pas compte de l'entretien professionnel avec le conseiller ANPE, lequel ne peut que valider ou infirmer le diagnostic établi par l'outil statistique.

Comme en Australie, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, la priorité est donnée à l'accès à l'emploi dans la mesure où les prestataires sont évalués selon des critères de placement en emploi dans les expérimentations françaises. De tels critères ne favorisent pas l'orientation vers des formations qui, à court terme, retarderaient le placement en emploi. De fait, aucun organisme de formation, public ou privé, n'est retenu comme opérateur dans le cadre de cette première vague d'expérimentation.

Un premier bilan en demi-teinte

Même si les objectifs du recours à des opérateurs externes diffèrent selon les pays, les risques associés à un tel recours sont présents partout. En effet, la mission de service public d'accompagnement des chômeurs implique d'assurer un traitement équitable à chacun, alors que les besoins des chômeurs sont fortement différenciés. Or, le recours à des opérateurs externes comporte un risque spécifique : ces opérateurs peuvent utiliser l'asymétrie d'information en leur faveur et se comporter de manière opportuniste, entraînant ainsi deux modalités de tri des chômeurs (GRATADOUR, MANSUY, 2006). D'une part, les opérateurs externes peuvent ne sélectionner que les demandeurs d'emploi les plus employables

(5) Si l'on considère avec L'OCDE (2005) ou FERRACI (2007) qu'il convient de maximiser l'économie faite sur le versement des prestations et le surplus de rentrées fiscales liées au retour à l'emploi, le reclassement rapide des chômeurs aux indemnités élevées est préférable.

(c'est le risque d'écrémage). 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 (risque de parking). Ces risques justifient la nécessité d'évaluations de qualité sur l'atteinte des missions de service public de l'emploi par les opérateurs externes.

Du fait de l'antériorité du recours à des opérateurs privés en Australie, de nombreuses évaluations du premier appel d'offres y sont disponibles. Elles permettent d'illustrer les difficultés rencontrées par les quasi-marchés. De tels enseignements seront ensuite complétés par les premiers résultats constatés au Royaume-Uni et aux Pays-Bas. Enfin, les résultats des expérimentations impliquant les opérateurs privés en France seront abordés.

Les premiers résultats obtenus en Australie, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni

Le recours à des opérateurs privés pour placer les demandeurs d'emploi se justifie par l'attente d'une plus grande efficacité des opérateurs privés. En Australie, des économies budgétaires étaient également un résultat attendu. À ce titre, le passage au *Job Network* a conduit à d'importantes économies dans le budget gouvernemental. Ainsi, entre 1995-1996 et 2001-2002, le budget affecté aux programmes du marché du travail a diminué de 59% en termes réels (CROWLING, MITCHELL, 2003) grâce notamment à une diminution du coût unitaire des placements, qui est passé de 8 000-9 000 AUD (4 782-5 380 euros(6)) au début des années 1990, à 10 000 et 16 000 AUD (5 978-9 564 euros) au milieu des années 1990 et finalement 5 000-6 000 AUD mi-1998 (2 989-3 587 euros).

En Australie toujours, au cours de l'année 2000-2001, environ 700 000 demandeurs d'emploi participaient à un ou plusieurs programmes du *Job Network*. Ainsi, 319 600 étaient dans le programme *Job Matching Service*, 748 000 en *Job Search Training* et 279 000, les plus difficiles à reclasser, en *Intensive Assistance* (CONSIDINE, 2005). De nombreuses évaluations de l'efficacité du système *Job Network* pour le retour à l'emploi ont été conduites (PRODUCTIVITY COMMISSION (2002), OCDE (2001), CONSIDINE (2001)). Les conclusions obtenues sont divergentes. La *Productivity Commission* conclut que le dispositif le plus intensif (*Intensive Assistance*) a engendré un effet net positif pour les participants (PRODUCTIVITY COMMISSION, 2000). Cependant, des évaluations ultérieures, menées notamment par la *Productivity Commission* en 2002, soulignent l'existence de forts effets de parking des demandeurs d'emploi. En effet, les plus employa-

(6) Conversion au cours du 26 décembre 2007 de 1 dollar Australien (AUD) pour 0,597 euros.

bles ont accès à de nombreux services, tandis que les plus vulnérables restent longtemps en *Intensive Assistance*, sans obtenir les services de formation et d'accompagnement correspondants. Après six mois, ils ont peu de contact avec l'agence (CONSIDINE, 2005). Par ailleurs, les évaluations de la première vague d'appels d'offres révèlent un très fort effet de carrousel (DWP, 2005 ; STRUYVEN, STEURS, 2005) dans le sens où, à la fin de leur dispositif d'accompagnement, les demandeurs d'emploi se réinsèrent sur des contrats de travail précaires, qui peuvent ne pas être reconduits. Dans ce cas, quelques mois après avoir quitté le dispositif, les demandeurs d'emploi peuvent se réinscrire de nouveau au chômage (7). La reprise d'emploi n'aura alors été que très transitoire.

L'OCDE est bien plus pessimiste quant à l'efficacité de *Job Network* «qui a obtenu des résultats peu différents de ceux obtenus par *Working Nation*, le système institutionnel antérieur» (OCDE, 2001). Plus précisément, trois mois après avoir quitté les dispositifs, 66 % du dispositif *Job Matching Service*, 43 % de ceux du *Job Search Training* et 39 % de ceux de *l'Intensive Assistance* avaient obtenu un emploi, une fois sur deux à temps partiel. De plus, l'OCDE (2001) critique fortement les évaluations réalisées qui auraient surestimé les effets des programmes. D'une part, aucune mesure des effets de rétention (liés à la réduction de la recherche d'emploi pendant le programme) n'a été réalisée. D'autre part, des biais méthodologiques importants sont apparus lors de la constitution du groupe de contrôle (cf. encadré 1). En effet, les résultats ont été évalués par appariement sur les seules caractéristiques de sexe, d'âge et de durée d'emploi antérieure (STRUYVEN, 2005), sans correction pour les autres caractéristiques inobservées.

Les évaluations réalisées sur les deux derniers appels d'offres soulignent une nette amélioration des résultats. En effet, la comparaison entre la troisième période contractuelle (2003-2006) et la première période (1998-2000) montre que les taux de sortie brut du chômage ont doublé (DEWR, 2005). Par ailleurs, les résultats sur la durabilité des placements, soulignent que 57 % des participants à *Intensive Assistance* sont encore en emploi douze mois après avoir quitté le programme et c'est le cas de 63 % des bénéficiaires de *Job Search Training* (DEWR, 2004). De tels résultats positifs ne doivent cependant pas faire oublier certains risques inhérents au système australien qui persistent malgré les nombreuses réformes des appels d'offres.

(7) En Australie, 60 % des chômeurs réinsérés trois mois après le programme *Intensive Assistance* l'étaient sur des contrats de travail temporaire. Un peu plus de 30 % étaient à nouveau au chômage au bout de quinze mois. La moitié des participants avaient déjà bénéficié d'un programme *Intensive Assistance* dans le passé.

Encadré 1

Difficultés méthodologiques liées à l'évaluation de la sous-traitance

L'évaluation de la sous-traitance de l'accompagnement des demandeurs d'emploi à des opérateurs privés se heurte à de nombreuses difficultés méthodologiques.

Premièrement, lorsqu'on évalue les conséquences du recours à des opérateurs externes pour réaliser des missions de service public, il apparaît important de distinguer l'évaluation de la mesure (ou de la prestation) et l'évaluation des pratiques des opérateurs. La distinction de ces deux éléments est loin d'être aisée à effectuer dans la mesure où les résultats globaux d'une mesure ou d'une prestation sont la somme des résultats obtenus par chacun de ceux qui ont eu à la mettre en œuvre. De fait, la distinction entre évaluation de la mesure et évaluation de l'opérateur n'est possible que si l'évaluation des opérateurs s'inscrit dans une démarche comparative, ie comparaison entre les résultats obtenus par les opérateurs externes et les résultats obtenus par les services publics lorsqu'une action n'est que partiellement externalisée, ou comparaison des résultats obtenus par différents opérateurs mais pour une même mesure. Dans ce cadre, des évaluations quantitatives se basant sur des techniques économétriques élaborées permettent « toutes choses égales par ailleurs » de gérer les différents biais liés à la sélection des publics éligibles et ainsi de contrôler les éléments qui peuvent expliquer tant l'adhésion aux dispositifs d'accompagnement que la sortie du chômage.

Une deuxième difficulté qui se cumule souvent à la première provient du fait que les actions qui sont confiées à des opérateurs externes ne sont qu'un élément parfois assez marginal d'un dispositif plus vaste piloté par le SPE. Plus précisément, l'efficacité de la prestation dépend aussi en grande partie de la capacité du conseiller du SPE à bien identifier les difficultés en termes de retour à l'emploi des demandeurs d'emploi afin de les orienter vers la prestation la plus pertinente compte tenu de son profil.

Enfin, toute évaluation des résultats d'une action publique suppose l'établissement de critères objectifs et pertinents d'évaluation. L'accès à l'emploi du bénéficiaire ne peut être qu'un critère indirect de l'évaluation de l'action des intermédiaires (indicateur d'efficacité) et doit être complété par un indicateur davantage centré sur la durée de l'emploi retrouvé (indicateur de la qualité de l'emploi retrouvé). L'établissement de tels critères d'évaluation est d'autant plus important dans le cadre du recours à des opérateurs privés qu'ils conditionnent la structure des paiements de ces opérateurs.

Au vu des critiques portées aux premières évaluations du système (techniques d'évaluation ne permettant pas de contrôler les différents biais de sélection des demandeurs d'emploi), celles réalisées sur les seconds appels d'offres ont tenté de distinguer trois types d'effet : l'effet d'adhésion au programme (*compliance effect*), l'effet intrinsèque du programme (*programme effect*) et un effet de rétention (*attachment effect*) (STRUYVEN, STEURS, 2004b; DEWR-EPPB, 2006). L'impact net du programme est alors mesuré à partir de deux moments : celui de l'orientation vers le programme, qui intègre l'effet d'adhésion, et celui du commencement du programme.

L'orientation des demandeurs d'emploi vers un programme obligatoire les encourage à rechercher activement et à trouver un emploi par eux-mêmes, avant même le commencement du programme. Les reprises d'emploi (ou les déclarations d'emploi auparavant informel) avant le début du programme constituent l'effet d'adhésion. À partir du commencement du programme, l'effet se décompose en effet de rétention (la participation au programme retarde la recherche active d'emploi) et effet net du programme (*program effect*).

Les résultats des évaluations(8) soulignent que c'est l'effet d'adhésion qui prédomine, dans la mesure où ceux qui sont orientés vers les programmes sans y entrer effectivement sont très nombreux (par exemple, en 1999, 68% des personnes orientées vers le *Job Search Training* et 38% des personnes orientées en *Intensive Assistance* n'ont jamais commencé le programme correspondant). Selon le DEWR, les effets totaux d'adhésion pouvaient être jusqu'à quatre fois supérieurs aux effets nets, dans les premières vagues d'appels d'offres (DEWR-EPPB, 2006). En raison de la plus grande individualisation des programmes dans le troisième appel d'offres, des estimations plus récentes ne sont pas disponibles.

Ainsi, les différentes évaluations sur les trois appels d'offres soulignent une amélioration progressive des résultats obtenus en termes de placement des demandeurs d'emploi (cf. tableau 1), mais la persistance d'effets de parking.

Au Royaume-Uni, les premières évaluations réalisées sur le fonctionnement des *Employment Zones* conduisent à des conclusions plus favorables. Ce dispositif d'accompagnement, entièrement réalisé par des opérateurs privés, se substitue aux *New Deals*, les programmes standards délivrés par les *Jobcentre Plus*(9). Des travaux d'évaluation

approfondie(10) de ce dispositif, tant quantitatifs (HASLUCK *et al.*, 2003; HALES, TAYLOR, MANDY, MILLER, 2003) que qualitatifs (CAMBRIDGE POLICY CONSULTANTS, 2002; HIRST *et al.*, 2002; JOYCE, PETTIGREW, 2002) sont disponibles. La première évaluation quantitative de HASLUCK *et al.* (2003) souligne un impact faible mais significatif des *Employment Zones*. HALES *et al.* (2003)(11) aboutissent à une conclusion similaire. Cette étude souligne que dix mois après leur premier entretien, 34% des personnes suivies dans le cadre des *Employment Zones* occupaient un emploi, contre 24% des participants au *New Deals*. Lors du second entretien, dix mois plus tard, 55% des participants des *Employment Zones* et 51% des participants au *New Deal* étaient ou avaient été en emploi. De tels résultats soulignent une efficacité plus importante du dispositif *Employment Zones* à court terme, mais une convergence dans les résultats obtenus par les deux dispositifs sur plus longue période (cf. tableau 2). Cependant, les emplois retrouvés grâce aux *Employment Zones* sont plus fréquemment des emplois de plus de 16 heures par semaine (cf. tableau 2), comme le souligne STRUYVEN (2005). Par ailleurs, l'évaluation menée par HIRST *et al.* (2002) souligne la présence d'effets de parking engendrés par la structure des paiements (cf. *infra*).

Aux Pays-Bas, le recours à des opérateurs externes en matière d'accompagnement était guidé par des objectifs d'efficacité. Or, le budget actuel consacré à l'accompagnement a nettement augmenté (MEVISSSEN *et al.*, 2002). De plus, il n'existe pas d'évaluation de l'efficacité du marché de l'accompagnement. Cependant, il apparaît, selon SOL et HOOTGANDERS (2005), que d'importants progrès doivent être réalisés en matière d'accompagnement des publics les plus désavantagés. En effet, la sélection des publics par un outil de profilage et la mise en œuvre d'un système de paiement adapté ne fonctionnent pas correctement, et conduisent dans la pratique à un arbitrage entre l'équité et la qualité du service. Faute d'évaluation, on ne sait pas si les effets de sélection, qui étaient déjà présents dans la période antérieure où l'accompagnement était du ressort de l'opérateur public, sont renforcés par le recours aux prestataires privés. Toutefois, l'accès des chômeurs à la formation a été réduit.

(8) Dans le troisième appel d'offres, évalué en 2005, la forte diversification des programmes d'aide aux chômeurs défavorisés et la décomposition de l'accompagnement en prestations multiples ne permet pas d'isoler l'effet d'adhésion (DEWR-EPPB, 2006).

(9) Le guichet unique d'accueil des demandeurs d'emploi.

(10) En effet, afin d'isoler l'effet propre du programme *Employment Zones* les changements qui seraient intervenus en son absence doivent être mesurés. Pour cela, il est nécessaire de tenir compte de l'ensemble des programmes dont auraient pu bénéficier les demandeurs d'emploi en l'absence de ce programme (les services des *Jobcentre Plus* ou encore le *New Deal* pour les plus de 25 ans), et de contrôler les caractéristiques locales des zones sur lesquelles ce dispositif est mis en œuvre (HASLUCK *et al.*, 2003).

(11) Cette étude a comparé 1 800 participants aux *Employment Zones* et 1 000 participants aux *New Deals*, interviewés sur deux vagues différentes (HALES *et al.*, 2003).

Tableau 1
Effet des programmes de réinsertion des chômeurs en Australie :
écarts de taux d'emploi par rapport au groupe témoin

	Avril 2001 (premier appel d'offres)	Novembre 2002 (deuxième appel d'offres)	Février 2005 (troisième appel d'offres)
Effet après affectation au programme			
<i>Intensive / Customized Assistance</i>	2,2 points	4,0 points	Non défini
<i>Job Search Training</i>	6,7 points	9,6 points	Non défini
Effet après début du programme			
<i>Intensive / Customized Assistance</i>	0,6 point	6,2 points	10,1 points
<i>Job Search Training</i>	8,3 points	11,6 points	11,2 points

Note : les effets sont mesurés après seize mois en 2001 et 2005, après douze mois en 2002.

Source : DEWR-EPPB, 2003 et 2006.

Tableau 2
Estimation de l'efficacité en termes de retour à l'emploi du dispositif *Employment Zones*

Pourcentage en emplois	Entretiens première vague 2001		Entretiens deuxième vague 2002	
	<i>Employment Zones</i> %	Comparaison %	<i>Employment Zones</i> %	Comparaison %
Tout emploi	34 ***	24	55	51
Emplois de plus de 16 heures par semaine	28 ***	17	32 ***	24

Données de Base : *Employment Zones* et zones de comparaison.

*** Données significatives à 99%.

Source : HALES, TAYLOR, MANDY, MILLER, 2003.

Les évaluations menées dans le cadre des premiers appels d'offres en Australie soulignent donc la présence de risques d'écrémage et de parking induits par le recours à des opérateurs privés. Le gain en matière de retour à l'emploi a mis du temps à s'établir. Qu'en est-il dans le cadre des expérimentations menées en France ?

Quels premiers résultats pour la France ?

Dans le cas français, le premier appel d'offres impliquant les opérateurs privés d'accompagnement n'a pas fait l'objet d'un protocole d'évaluation. Seuls les taux bruts d'accès à l'emploi des chômeurs de longue durée accompagnés par les opérateurs privés sont disponibles. Au cours des trois premiers mois : 31 % d'entre eux se sont reclassés, 54 % au cours des six premiers mois, 63 % au cours des huit premiers mois (12) et 69 % au cours des dix premiers mois. L'UNÉDIC (2006) souligne que de tels résultats bruts de taux d'accès à l'emploi doivent être rapprochés d'un taux d'accès à l'emploi de 49 % à six mois et de 68 % à douze mois en moyenne pour un chômeur indemnisé, catégorie qui n'inclut que très minoritairement des chômeurs de longue durée.

Cette même étude souligne également que 47,2 millions d'euros d'économie d'indemnisation (13) ont été réalisés (UNÉDIC, 2006) (cf. les tableaux de l'annexe 1 et 2 en fin d'article).

De son côté, l'ANPE porte un jugement moins favorable que l'Unédic sur les effets de l'accompagnement par les opérateurs privés. Le taux de reclassement de 3 900 chômeurs de longue durée pris en charge par les opérateurs privés entre mai et septembre 2005 est comparable à celui des bénéficiaires d'accompagnement renforcé réalisé ou soustraité par l'ANPE à la même date (56 % de sorties du chômage au bout de neuf mois selon KLEIN, RENARD, TRAVERSIER, 2006).

Raisonnement en termes de taux bruts de reclassement n'est toutefois pas suffisant. Les travaux d'évaluation menés dans d'autres pays et présentés précédemment soulignent la nécessité d'analyses économétriques approfondies permettant de corriger

(12) Il existe de fortes différences selon les opérateurs, ce qui peut s'expliquer *a priori* par la différence dans les publics envoyés : BPI : 74 %, Altedia : 59 %, Ingéus : 59 %, Adecco : 75 %, Apec : 57 %.

(13) Ce chiffre provient de la différence entre le coût moyen en termes d'indemnisation des 7013 demandeurs d'emploi pris en charge par l'Unédic sans accompagnement (7013 × (23,28 mois - 5 mois) × 1 000 soit 128,2 millions euros) et le coût moyen en termes d'indemnisation des 7013 demandeurs d'emploi après la mise en œuvre de l'accompagnement soit (7013 × (11,55 mois) × 1 000 soit 81 millions euros) (Unédic 2006).

différents biais, notamment ceux liés à l'affectation des demandeurs d'emploi aux opérateurs (sélection administrative) et ceux liés le cas échéant à l'adhésion volontaire au dispositif (biais d'autosélection). Or, le taux d'adhésion est de 40 % seulement dans le cas des premières expérimentations françaises. La correction du biais d'autosélection est donc indispensable pour dégager l'effet propre de l'action des opérateurs privés. D'autre part, les évaluations par des instances indépendantes assurent l'impartialité des résultats, ce qui n'est pas le cas en France pour le premier volet d'expérimentation. En effet, les seuls résultats disponibles émanent d'acteurs impliqués dans la mise en œuvre des expérimentations. Il en est de même en aux Pays-Bas où les réformes mises en œuvre n'ont pas fait l'objet d'évaluation de la part d'instance indépendante des pouvoirs publics. *A contrario*, au Royaume-Uni : ce sont des équipes de recherche qui ont mené les évaluations sur les *Employment Zones*, tandis qu'en Australie, il s'agit d'une Commission indépendante des pouvoirs publics (*Productivity Commission*).

L'évolution de l'organisation de la sous-traitance

Le marché de l'accompagnement des chômeurs possède certaines caractéristiques qui le distinguent d'un marché classique. Premièrement, il s'agit davantage d'un quasi-marché que d'un marché ordinaire (Le GRAND, BARTLETT, 1993). Les quasi-marchés combinent financements publics et concurrence entre offreurs de services. Dans ce cas, le client n'est pas l'acheteur direct du service. Il existe au contraire une relation triangulaire entre le client bénéficiant du service, l'acheteur (organisme public) et l'offreur (entreprise, organisme public ou association). Deuxièmement, il existe une faible visibilité sur la qualité du service offert. Les services d'emploi sont un bien d'expérience et à ce titre, il est très difficile, même après la réalisation du service, de déterminer sa qualité et la contribution de l'opérateur. Du fait de ces deux caractéristiques du marché, mais aussi de certains risques potentiels, il est nécessaire pour la puissance publique de mettre en œuvre des mécanismes de gouvernance appropriés *ex ante* (assurant la bonne organisation du marché, notamment à travers la construction des appels d'offres) et *ex post* (mécanismes d'incitation, d'information et de contrôle). La mise en œuvre de ces mécanismes vise notamment à faire converger les objectifs de l'opérateur public avec ceux du privé (GRATADOUR, MANSUY, 2006). L'objectif de cette seconde partie est de comprendre comment, sur la base des résultats obtenus dans le cadre des premiers appels d'offres, les gouvernements de chacun des pays étudiés (Australie, Pays-Bas et Royaume-Uni) ont modifié en profondeur le cadre de régulation de la sous-traitance.

La construction des appels d'offres

La construction de l'appel d'offres (en anglais *tendering* (14)) est cruciale. Lors de cette étape, les prestataires de service sont incités à participer et sont sélectionnés. En théorie, certaines règles doivent être respectées (EICHENHOFER, WESTERVELD, 2005) :

- l'appel d'offres nécessite une procédure écrite, afin de faire respecter une égalité entre toutes les parties prenantes ;
- un nombre important de participants doit entrer dans le jeu ;
- la transparence est une troisième condition nécessaire de tout appel d'offres, dans la mesure où les entreprises doivent savoir quels critères respecter et être sûres que ces critères n'évolueront pas ;
- le commanditaire doit être clair sur le mode de sélection des opérateurs, en particulier sur les critères utilisés pour réaliser cette sélection.

Le respect de ces différentes étapes influence fortement le déroulement de la sélection des opérateurs. Malgré tout, il existe un arbitrage important à réaliser entre d'une part la nécessité d'un nombre conséquent de prestataires pour respecter les mécanismes de concurrence et d'autre part les coûts de transaction engendrés par la participation de nombreux compétiteurs. Pour limiter de tels coûts, chaque pays a développé sa propre stratégie. Sur cette question, l'Australie et les Pays-Bas ont réalisé des choix différents de ceux du Royaume-Uni.

Le processus d'appel d'offres s'est en effet déroulé de manière très différente dans les trois pays. En Australie et aux Pays-Bas, les pouvoirs publics ont fait le choix d'une sous-traitance à grande échelle dès le départ, en faisant appel à de nombreux prestataires. C'est ce que nous qualifions de choix d'appel d'offres ouvert dans ce qui suit.

Au contraire, au Royaume-Uni, le recours à des prestataires privés pour l'ensemble de l'accompagnement des chômeurs s'est fait sur un nombre de zones géographiques limité, après sélection d'un nombre réduit d'opérateurs. C'est ce que nous qualifions de procédure d'appel d'offres restreint dans la suite. Le cas français se rapproche plutôt de ce deuxième modèle.

Le choix d'un appel d'offres ouvert : le cas de l'Australie et des Pays-Bas

Lors de la mise en place du premier *Job Network*, l'Australie a fait le choix d'un appel d'offres extrêmement concurrentiel composé d'un nombre important de parcours d'accompagnement dispersés sur de nombreux territoires. Au fur et à mesure des appels d'offres, de tels mécanismes concurrentiels se sont affaiblis.

(14) "Tendering is the creation of an ad hoc market in order to obtain the contractor suppliers or service provider with the lowest price or the best price/quality ratio for a specific ratio" (VAN DER MEENT, 1995, p. 6).

Dans le cadre du premier appel d'offres, environ trois cents prestataires intervenaient, parmi lesquels des entreprises privées, des associations, et un opérateur public, distinct à la fois de l'autorité de régulation et de l'organisme public qui oriente les chômeurs vers les prestataires(15). Les associations, notamment caritatives, sont les opérateurs dominants. Suite aux résultats de la première vague d'appels d'offres, les systèmes de sélection, de contrôle et de rémunération des opérateurs ont été revus. D'une part, au cours du deuxième appel d'offres lancé en 1999 pour la période 2000-2003 (deuxième *Job Network*), les prestataires ayant réalisé des taux de placement médiocres en 1998 et 1999 n'ont pas reçu de contrats. Une telle sélection a été rendue possible par la mise en place d'un système de classement des prestataires, devenu par la suite *Star Rating*. D'autre part, la couverture géographique de l'appel d'offres s'est réduite (de vingt-neuf régions dans le cadre du premier à dix-neuf dans le cadre du second). Enfin, les opérateurs externes qui obtiennent des marchés se doivent de signer une première déclaration générale d'intention et un plan d'accompagnement spécifiant en détail les différents services offerts pour chacun des demandeurs d'emploi. Les résultats peu concluants mis en évidence dans le cadre des évaluations du deuxième appel d'offres ont conduit de nouveau le gouvernement à réaliser des changements majeurs en matière de régulation du système dans son ensemble (réduction des mécanismes concurrentiels et renforcement des contrôles au niveau central des relations prestataire commanditaire).

Suite à ces différentes réformes, la sélection des prestataires a été progressive(16), conduisant à une nette concentration du marché. Dans le cadre du troisième *Job Network*, les cinq plus grands prestataires se partagent 39%(17) du marché et les dix plus grands 55%. La part de marché de l'ancien opérateur public (*Employment National*) a nettement diminué au cours des différents appels d'offres : de 37% de part de marché dans le premier à quasiment aucune part de marché dans le troisième. Selon GRUBB (2006), ce principe de la «survie du plus adapté» a été plus décisif dans l'explication de la performance que les incitations financières elles-mêmes. Cependant, un tel système crée davantage d'instabilité du point de vue des opérateurs. En effet, ceux-ci n'ont aucune garantie sur leur part de marché future, le nombre de «clients» qui leur sont adressés étant une fonction directe de leur perfor-

mance, mesurée chaque semestre. Si les performances sont mauvaises pour deux semestres consécutifs, le prestataire perd le marché.

Aux Pays-Bas, l'évolution conduit aussi à un contrôle hiérarchique renforcé de l'État sur les prestataires. Premièrement, la durée des contrats a été allongée d'un à deux ans afin de limiter le nombre d'appels d'offres à réaliser et réduire les coûts de transaction. De fait, dans les deux cas de l'Australie ou des Pays-Bas, le marché se réduit à un nombre plus limité d'acteurs, qui sont davantage des acteurs privés dans le cadre des Pays-Bas. La part de marché de l'ancien opérateur public (*Kliq*) a subi les mêmes évolutions(18) que son homologue australien. Deuxièmement, dans le cadre du dernier appel d'offres, la sélection se fait davantage sur un ensemble de critères(19) que simplement sur le prix. Une telle sélection demande des ajustements constants de l'autorité publique de régulation. La mesure de la performance n'en prend que plus d'importance.

Enfin, le mécanisme d'appel d'offres a tendance à s'affaiblir dans les pays qui l'ont promu (STRUYVEN, 2005). La tendance est au passage d'appels d'offres ouverts à des appels d'offres de plus en plus sélectifs. À ce titre, certains auteurs (BREDGAARD, LARSEN, 2006), portent sur le mécanisme d'appel d'offres ouvert un point de vue très négatif. Selon eux, le modèle d'appel d'offres ne peut pas conduire les opérateurs à converger vers les objectifs du service public et tend à produire une nouvelle forme de bureaucratie, avec des coûts de transaction plus élevés que l'antérieure. Les sous-traitants ne pourraient pas être contrôlés uniquement grâce à des paramètres économiques, la concurrence empêchant la généralisation des bonnes pratiques. Des relations de confiance et de coopération fondées sur un partenariat entre l'opérateur public et des opérateurs privés sélectionnés leur semblent préférables.

Appel d'offres restreint : le choix du Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, les pouvoirs publics ont d'abord expérimenté l'implication des opérateurs privés dans sept zones particulièrement désavantagées (*Employment Zones*). Dans cette première phase, quatre opérateurs ont été retenus, chacun

(15) L'opérateur public d'accompagnement a vu sa part de marché s'effriter régulièrement, avant d'être dissous en 2003.

(16) Dans le cadre du premier appel d'offres (*Fisrt Job Network* : mai 1998-février 2000) 262 opérateurs intervenaient contre 196 dans le second appel d'offres (*Second Job Network* : février 2000-juin 2003) et 142 dans le troisième appel d'offres (*Third Job Network* : juin 2003-aujourd'hui).

(17) Dont 23% sont des organismes à but non lucratif tels que l'Armée du Salut ou encore *Mission Australia*.

(18) La part de marché de Kliq a diminué de 17% en 2001 à 16,6% en 2002 et quasiment aucune aujourd'hui.

(19) Les critères sont le taux de placement attendu, les méthodes d'accompagnement, l'expérience du prestataire et le prix, dont le poids évolue en fonction du groupe cible. Ainsi, pour les demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail, le poids accordé au prix est plus faible.

travaillant seul sur une ou plusieurs zones (20). Le principal opérateur, *Working Links*, était cofinancé par les *Jobcentre Plus* et deux grands groupes privés (Manpower et Cap Gemini). L'extension à treize zones à partir de mars 2004 introduit davantage de concurrence (plusieurs opérateurs sont présents sur chaque zone), et une diversification des prestataires : les prestataires externes ne sont plus seulement de grandes sociétés privées ou mixtes. Des petites entreprises locales, des organismes de formation, des organisations caritatives sont désormais présentes (21). À l'initiative des pouvoirs publics, le principal prestataire, *Working Links*, est devenu un partenariat public-privé-associatif, avec l'entrée dans son capital de *Mission Australia*, une association caritative australienne. En parallèle, le ministère de l'Emploi britannique ne siège plus au conseil d'administration de la société. Par comparaison aux situations australienne et néerlandaise, le modèle britannique fait plus de place à la qualité. En effet, dans le cadre des *Employment Zones*, les opérateurs externes se substituent à l'opérateur public pour l'accompagnement de certains groupes de chômeurs ciblés. Le SPE britannique a choisi de travailler en partenariat avec ces opérateurs externes, ce qui est davantage réalisable avec un nombre restreint de prestataires. Ceux-ci ont été sélectionnés sur la base de la qualité des prestations proposées et de leur expérience en la matière, et non pas sur les prix. Le fait que les contrats soient longs encourage les prestataires à innover et réduit les coûts de renégociation des contrats.

En France, le choix s'est porté sur la mise en place d'expérimentations d'accompagnement renforcé avec des appels d'offres restreints à certaines zones bien délimitées. En ce sens, le choix réalisé en France se rapproche de celui du Royaume-Uni dans le cadre des *Employment Zones*. En dépit de l'absence de travaux économétriques d'évaluation et sur la base de l'analyse des seuls taux bruts d'accès à l'emploi, le conseil d'administration de l'Unédic du 5 juillet 2006, tirant un bilan positif des expérimentations menées en 2005, a décidé d'étendre celles-ci. Ce nouvel appel d'offres concerne trente-huit lots pour quatre types de suivi : un accompagnement renforcé pour 41 000 demandeurs d'emploi répartis sur vingt-cinq lots ; un accompagnement intensif de 1 000 demandeurs d'emploi représentant un lot ; un accompagnement spécifique de 1 500 cadres seniors pour

un lot ; un accompagnement de 2 500 repreneurs et créateurs d'entreprise répartis sur onze lots.

Comme au Royaume-Uni, le périmètre limité du premier appel d'offres a été étendu lors du deuxième. Par rapport au premier appel d'offres mené sur 2005-2006, le second (2007-2008) concerne davantage de zones d'emploi (vingt et une Assedic et seize régions administratives sont concernées contre sept Assedic précédemment), et implique davantage d'opérateurs (cinq opérateurs ont répondu au premier appel d'offres contre dix-sept dans le second), dont la nature a été diversifiée (22). Cependant, contrairement à l'évolution de l'appel d'offres mené au Royaume-Uni, ce sont des opérateurs privés à but lucratif qui dominent l'appel d'offres, en particulier si on s'intéresse aux lots un à vingt-cinq de sous-traitance de prestations d'accompagnement renforcé.

Une fois les opérateurs incités à rentrer sur le marché, un cadre de régulation doit permettre de faire converger les intérêts de l'opérateur public et ceux des prestataires privés. En particulier, les règles de sélection et d'orientation des demandeurs d'emploi doivent être bien pensées, afin d'assurer aux prestataires privés des groupes homogènes de « clients », correspondant aux marchés pour lesquels ils ont proposé leurs services (GRATADOUR, MANSUY, 2006).

Sélection et orientation des demandeurs d'emploi vers les sous-traitants : le rôle des conseillers du service public

Les conseillers personnels jouent un rôle central dans la sélection et l'orientation des demandeurs d'emploi vers les prestataires privés et ce, de deux manières. D'un côté, les conseillers travaillant au sein de l'opérateur public jouent un rôle dans l'orientation des chômeurs vers les opérateurs privés. De leur côté, les conseillers des opérateurs privés jouent un rôle important en matière de sélection des demandeurs d'emploi qui leur sont envoyés. Ainsi, le rôle des conseillers est un paramètre à prendre en considération. En effet, même si l'appel d'offres et le contenu des contrats sont bien pensés, ils peuvent néanmoins conduire à des résultats inefficaces si leur mise en œuvre est déficiente.

Les conseillers personnels travaillant pour l'opérateur public ont à jouer un rôle particulièrement important. En effet, plusieurs raisons peuvent conduire un conseiller à envoyer un demandeur d'emploi vers un opérateur privé (WINTERHAGER, 2006) :

– les conseillers doivent décider qui peut bénéficier du service et c'est en fonction de l'idée qu'ils ont

(20) *Working Links* a obtenu quatre zones tandis que *Reed in Partnership*, *Pertemps Employment Alliance* (cabinets spécialisés dans la GRH et le recrutement) et *Work Directions* (entreprise d'origine australienne appartenant au groupe INGEUS qui intervient en France) intervenaient dans une zone chacun.

(21) En plus des quatre opérateurs présentés précédemment, interviennent désormais *Wise Group* (organisme de formation à but non lucratif), *Pelcombe Training* (organisme de formation sous-traitant des *Jobcentre Plus* précédemment), *TNG Workzone* (petite entreprise de consultant spécialisée dans la GRH et la formation).

(22) Dans le premier appel d'offres, trois sociétés de conseil, une entreprise de travail temporaire et un organisme paritaire. Dans le cadre du second appel d'offres, dix sociétés de conseil, trois entreprises de travail temporaire, deux organismes consulaires, un organisme paritaire et une association.

du service qu'ils envoient des demandeurs d'emploi vers le prestataire externe ;

- le conseiller du SPE peut percevoir l'opérateur privé comme un concurrent et lui envoyer les demandeurs d'emploi les plus difficiles à placer ;
- si le conseiller personnel veut aider le demandeur d'emploi à retrouver un emploi le plus rapidement possible, sa décision dépend de l'opinion qu'il a des compétences de l'opérateur privé ;
- s'il veut réduire sa propre charge de travail, il redirige un nombre plus important de demandeurs d'emploi.

Concernant la sélection et l'orientation des demandeurs d'emploi, l'Australie et les Pays-Bas ont recours au profilage afin de constituer des groupes de clients homogènes à envoyer en sous-traitance. Cette technique segmente les demandeurs d'emploi en différentes catégories, en fonction de leur difficulté de réinsertion estimée. Au cours des appels d'offres successifs, l'outil de profilage a été profondément simplifié (GEORGES, 2007). Le gouvernement britannique, de son côté, a refusé de recourir au profilage pour sélectionner et orienter les demandeurs d'emploi. Leur affectation aux différents opérateurs se fait de manière aléatoire au niveau des *Jobcentre Plus*. En France, les expérimentations de recours à des opérateurs privés de placement ont permis de tester de nouvelles méthodes de travail entre les ALE (Agences locales pour l'emploi) et les ASSEDIC, à propos de la sélection des demandeurs d'emploi en particulier. Plus précisément dans le cadre, du premier appel d'offres comme du deuxième, le conseiller Assedic évalue les risques de chômage de longue durée grâce à l'outil de profilage. Ce risque de chômage de longue durée est vérifié par le diagnostic du conseiller ANPE, avant orientation du demandeur d'emploi vers un prestataire. De fait, l'antagonisme existant entre les objectifs de recours à des prestataires privés des deux organismes peut être source de biais dans la sélection et l'orientation des demandeurs d'emploi.

Afin de faire converger les intérêts du service public et ceux des prestataires privés, penser les mécanismes de sélection constitue une première étape. Celle-ci doit être complétée par la mise en œuvre de contrats suffisamment incitatifs pour que les prestataires privés s'occupent de tous les demandeurs d'emploi que le service public de l'emploi leur adresse.

Le contenu des contrats

Pour éviter l'écramage, l'effet de parking, le sous-investissement en formation, la structure des paiements prévue par les contrats doit être suffisamment incitative, afin de privilégier la qualité du service rendu par les prestataires, en particulier la qualité du placement en emploi.

Les résultats obtenus par les opérateurs privés en Australie lors du premier appel d'offres, notam-

ment en termes de retour à l'emploi, soulignent la présence de forts effets d'écramage et de parking qui, selon CROWLING et MITCHELL (2003), découlent de la structure de paiement des opérateurs. En effet, dans le cadre du premier appel d'offres, la majeure partie des revenus des opérateurs provenait de la part forfaitaire du contrat. De ce fait, les opérateurs pouvaient réaliser des bénéfices (en obtenant la part forfaitaire du contrat) sans dépenser beaucoup en accompagnement des demandeurs d'emploi.

Le troisième appel d'offres mené à partir de 2003 représente pour GRUBB (2006) « une révolution plus qu'une évolution ». D'une part, les demandeurs d'emploi sont désormais aiguillés vers un prestataire dès le début de leur période de chômage et sont suivis par ce prestataire même s'ils enchaînent plusieurs périodes d'emploi et de chômage. D'autre part, la structure des paiements est modifiée. D'une structure en deux parties comprenant une « prime de commencement » et une rémunération liée aux résultats, la nouvelle structure comprend désormais trois volets : une rémunération à l'acte, un compte de demandeurs d'emploi et une rémunération en fonction des résultats. Au sein de cette nouvelle structure, la « prime de commencement » est plus faible que lors des premiers appels d'offres.

Malgré de telles réformes, certains biais persistent. En effet, la structure des paiements actuelle établit une différence entre les rémunérations des chômeurs de courte durée, longue durée et très longue durée. Or, depuis 2003, les « clients » restent auprès d'un prestataire sur le long terme. De fait, une telle structure peut inciter les prestataires à attendre que le demandeur d'emploi devienne chômeur de longue durée avant de le placer en emploi. Par ailleurs, le paiement maximum pour un contrat est obtenu sur un placement de vingt-six semaines, seuil qui est selon le gouvernement un bon indicateur d'un placement de longue durée. Or, un tel critère peut engendrer certaines distorsions de la part des opérateurs. En effet, ils peuvent être tentés d'offrir des subventions salariales pour que l'emploi retrouvé dure vingt-six semaines. Sur ce point, le rapport du DEWR (2005) souligne qu'en 2004-2005, 27 % des dépenses des comptes individuels des demandeurs d'emploi (gérés par les opérateurs externes) revenaient aux subventions salariales aux employeurs. Cette part reste faible mais est en nette augmentation ces dernières années.

Les limites présentées ci-dessus soulignent qu'un travail important reste à accomplir au niveau de la réflexion sur la structure des paiements des contrats et les montants alloués aux prestataires. En effet, l'État devrait être en mesure de rémunérer un éventail plus large de résultats, en particulier des résultats à long terme, ce qui inciterait probablement les prestataires à davantage recourir à des formations de longue durée. Par ailleurs, la segmentation réalisée entre le financement consacré à la

formation et celui dévolu à l'accompagnement des demandeurs d'emploi semble ne pas inciter les prestataires à mettre en place des formations pourtant bénéfiques à plus long terme (GRUBB, 2006).

De tels biais liés à la structure des paiements retenus sont aussi présents au Royaume-Uni dans le cadre des *Employment Zones*. Le système des contrats a conduit les prestataires à se concentrer sur les «clients» sur lesquels ils pouvaient dégager des marges. Ainsi, les conseillers personnels chez les prestataires privés ont réalisé une segmentation informelle des demandeurs d'emploi en quatre groupes en fonction de leur employabilité présumée⁽²³⁾ et ont concentré leurs ressources sur ceux qui étaient les plus proches du marché du travail, créant des effets de «parking» des demandeurs d'emploi les moins employables (HIRST *et al.*, 2002; FINN, 2005). Cette réalité n'est pas propre aux *Employment Zones* dans la mesure où, au sein même des *Jobcentre Plus*, les conseillers ont tendance à se concentrer sur ceux qui sont les plus employables, afin de respecter les critères de performance établis (FINN, 2003).

Quels enseignements retirer de tels constats pour la situation française? Comme nous l'avons souligné plusieurs fois, le recours aux opérateurs privés en est encore au stade des expérimentations en France et, de fait, peu d'évaluations quantitatives ou qualitatives sont disponibles. Cependant, entre les deux vagues d'expérimentation menées par l'Unédic, le contenu des contrats, en particulier la structure des paiements, a fortement évolué. Il est difficile de comparer les montants des contrats car la durée des prestations sous-traitées a été réduite entre les deux appels d'offres. En revanche, la structure des paiements a subi des modifications importantes: la part forfaitaire du contrat a été fortement réduite entre les deux appels d'offres (de 65%, pour un allocataire âgé de moins de 50 ans, à 30%), soulignant la place plus importante qui est faite à l'accès à l'emploi (de 7% du contrat dans le cadre du premier appel d'offres à 35% ou 40% dans le cadre du deuxième), et plus particulièrement à l'emploi durable. De telles évolutions semblent cohérentes avec les constats établis à partir des premiers appels d'offres menés en Australie et aux Pays-Bas. Ces derniers ont aussi mis en évidence que ce sont des évaluations de qualité, basées sur des techniques économétriques poussées, qui permettent de gérer les différents biais inhérents à de telles expérimentations, de les corriger et d'obtenir des résultats fiables. En France, dans le cadre du deuxième appel d'offres, le protocole d'évaluation est plus complet du fait notamment de la mise en place d'un outil («Outil de constitution de cohortes») permettant de construire les conditions d'une expérimentation contrôlée.

(23) «*Job ready*», «*Near Job ready*», «*Not Job Ready*», «*Unemployable*».

*
* *

Une bonne organisation de l'ouverture du marché de l'accompagnement aux opérateurs privés suppose certains préalables lors de la construction des appels d'offres, mais aussi un mécanisme de suivi approprié.

Premièrement, la performance attendue des opérateurs privés (quel type de placement, quels bénéficiaires, quel type d'emploi, quelle durée?) doit être clairement définie et traduite dans les termes du contrat, afin que les missions du service public de l'emploi soient respectées. Cela ne signifie pas qu'une seule forme de contractualisation s'impose. En effet, en Australie et aux Pays-Bas, les systèmes d'appels d'offres ouverts tendent à laisser la place à des procédures plus sélectives, permettant un meilleur contrôle des prestataires privés. Le Royaume-Uni a choisi une solution différente en développant des partenariats locaux avec des opérateurs privés.

Deuxièmement, le comportement des acteurs, et notamment des conseillers, est un élément clé à prendre en compte. Dans ce but, des évaluations qualitatives de la mise en œuvre de l'accompagnement par des opérateurs privés compléteront utilement les résultats quantitatifs.

Enfin, la généralisation du recours aux opérateurs privés doit s'appuyer sur des évaluations de qualité, conduites par des instances indépendantes des pouvoirs publics.

Comme le soulignent EICHENHOFER et WESTERVELD (2005), «as in most cases, the proof of the pudding is in the eating: that is to say, in the way the contracts are conceptualised, worded and finally executed»⁽²⁴⁾. Il est en effet nécessaire de penser la conception, la rédaction et enfin l'exécution des contrats. C'est la conjonction des trois qui explique l'efficacité du processus de sous-traitance de l'accompagnement à des opérateurs privés. Des progrès ont été réalisés en France sur ces différents points. Cependant, il reste encore à améliorer la gouvernance d'ensemble du système et, en particulier, à préciser le partage des responsabilités entre les différents acteurs désormais parties prenantes de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

(24) Comme dans la plupart des cas, il faut goûter le pudding pour connaître sa qualité, c'est-à-dire, dans la manière dont les contrats sont conceptualisés, formulés et finalement exécutés.

Bibliographie

- BARBIER J.-C. (2005), "Embedding Contractualism in National Institutions: performance contracts in the French Public Employment Service", in *Contractualism in Employment Services. A new form of welfare state governance*, E. Sol and M. Westerveld eds, L. Kluwer Law International, La Haye.
- BREDGAARD T., LARSEN F. (2006), "Implementing public employment policy: What happens where non-public agencies take over?", ASPEN/ETUI conference paper "Activation policies in the EU", Brussels.
- CAMBRIDGE POLICY CONSULTANTS (2002), *Qualitative Evaluation of Employment Zones: a study of local delivery agents and area case studies*, Centre for Economic and Social Inclusion, London.
- CONSIDINE M. (2001), *Enterprising States: the public management of Welfare-to-work*, Cambridge University Press.
- 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 and M. Westerveld eds, L. Kluwer Law International, La Haye, 2005.
- CROWLING S., W. MITCHELL (2003), "False Promise or False Premise? Evaluating the Job Network", *Australian Journal of Labour Economics*, 6, 2, 207-226.
- DELARUE V. (2005), «Politiques et institutions néerlandaises d'aide au retour à l'emploi», *Les Papiers du CERC*, n° 2005-03, novembre.
- 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.
- DEWR (2004), *The sustainability of outcomes: Job Search training, Intensive assistance and work for the Dole*. Canberra: department of Employment and Working relations.
- DEWR (2005), *Annual Report 2004-2005*.
- DEWR-EPPB (Evaluation and program performance branch), (2003) *Intensive Assistance and Job Search Training, a net impact study*, report, December.
- DEWR-EPPB (2006) *Customized Assistance, Job Search Training, Work for the dole and mutual obligation: a net impact study*, report, April.
- EICHENHOFER E., WESTERVELD M. (2005) "Contractualism: a legal perspective" in *Contractualism in Employment Services. A new form of welfare state governance*, E. Sol and M. Westerveld eds, L. Kluwer Law International, La Haye, 2005.
- FERRACCI M. (2007), «Améliorer le service public de l'emploi: ce que disent les faits», *Revue française d'économie*, n° 3, p75-135, janvier.
- FINN D. (2003), *Making Europe Work: the European Employment Strategy, Workfare and the case of Britain's New Deal*, Inaugural Lecture, University of Portsmouth.
- 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 and M. Westerveld eds, L. Kluwer Law International, La Haye, 2005.
- GRATADOUR C., MANSUY M. (2006), «Service public et sous-traitance: la France au regard des expériences australiennes, britanniques et néerlandaises», *Travail et Emploi*, n° 108, octobre-décembre 2006.
- GRUBB D. (2006), «Le quasi-marché des services de gestion individualisée en Australie», Présentation à l'atelier international d'experts de la Commission technique sur l'assurance chômage et du maintien de l'emploi, Bruxelles, 10-11 avril 2006.
- HALES, J., TAYLOR R., MANDY W., MILLER M. (2003), *Evaluation of Employment Zones: Report on a cohort Survey of Long-Term Unemployed People in the Zones and a matched set of comparison areas*, National Centre for Social Research.
- HASLUCK C., ELIAS P., GREEN A. (2003), *The wider Labour market impact of employment zones*, Warwick Institute for Employment Research.
- HIRST A., TARLING R., LEFAUCHEUX M., ROWLAND B., MCGREGOR A., GLASS A., TU T., SIMM C., SHAW H., ENGINEER R. (2002), *Employment Zones: a study of local delivery Agents and Case studies*, Department For Work and Pensions, Report WAE 124.
- HOOTGANDERS Y., SOL E. (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. Westerveld eds, L. Kluwer Law International, La Haye, 2005.
- JOYCE, L., PETTIGREW N. (2002), "Personal advisers in New Deal 25+and Employment Zones", DWP Report, n° 139, Sheffield, UK.
- KLEIN D., RENARD E., TRAVERSIER T., (2006), «L'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi», *L'essentiel de l'Observatoire de l'ANPE*, n° 7, novembre.
- LE GRAND J., BARTLETT W. (1993), *Quasi-Markets and Social Policy*, London, MacMillan Press.
- MOSLEY H., SOL E. (2005), "Contractualism in Employment Services: a socio-economic perspective" in *Contractualism in Employment Services. A new form of welfare state governance*, E. Sol, M. Westerveld eds, L. Kluwer Law International, La Haye, 2005.
- OCDE (2001), *Des politiques du marché du travail novatrices: la méthode australienne*, juillet.

PRODUCTIVITY COMMISSION (2002), *Independent Review of the Job Network*, Inquiry Report n° 21, Canberra.

SIMONIN B. (2005), "Formal Contracting with Providers in France: a technical approach with higher policy stakes today" in *Contractualism in Employment Services. A new form of welfare state governance*, E. Sol, M. Westerveld eds, L. Kluwer Law International, La Haye, 2005.

SOL E., WESTERVELD M. (2005), "Contractualism: Concluding Remarks" in *Contractualism in Employment Services. A new form of welfare state governance*, E. Sol, M. Westerveld eds, L. Kluwer Law International, La Haye, 2005.

STRUYVEN L., (2005) "Between Efficiency and Equality. New Public-Private Arrangements in Employment assistance for the Unemployed", TLM. NET Work Package 5.

STRUYVEN L., STEURS G. (2004a): "The creation of a quasi-market for the reintegration of jobseekers – empirical evidence from Australia and the Netherlands during the period 1998-2002", Paper for the Transitional Labour Market network (TLM. NET), Work Package 5, Rotterdam, 26-27 April.

STRUYVEN L., STEURS G. (2004b): "Quasi market reforms in employment and training services: first experiences

and evaluation results", in Descy P., Tessaring M. (eds), *Evaluation of systems and programmes*, Cedefop.

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.

STRUYVEN L., VERHĖST K. (2005), "The problem of agency at organisational level and street level: the case of the Flemish Public Employment Service" in *Contractualism in Employment Services. A new form of welfare state governance*, E. Sol, M. Westerveld eds, L. Kluwer Law International, La Haye.

UNÉDIC (2006) «Bilan sur les expérimentations d'accompagnement des allocataires par des opérateurs privés», *Statis*, n° 180.

YEATMAN A. (1995), "Interpreting contemporary contractualism" in J. Boston (Ed.), *The State under Contract*, Bridget Williams Books, New Zealand.

YEATMAN A. (1997), "Contracts, Status and Personhood" in G. Davis, B. Sullivan, A. Zeatman (Eds), *The new Contractualism?*, Centre for Australian Public Sector Management.

Annexes

Annexe 1

Structure de paiement de la première vague d'expérimentations en France (2005-2007)

	Allocataire âgé de moins de 50 ans	Allocataire âgé de plus de 50 ans
Allocataire pris en charge par le prestataire	65 % – 2 800 euros	50 % – 3 000 euros
Allocataire accédant à l'emploi	7 % – 300 euros	10 % – 600 euros
Allocataire atteignant treize semaines d'emploi continu	14 % – 600 euros	20 % – 1 200 euros
Allocataire atteignant sept mois d'emploi continu	14 % – 600 euros	20 % – 1 200 euros
Soit au maximum par allocataire	4 300 euros	6 000 euros

Annexe 2

Structure de paiement de la seconde vague d'expérimentations en France (2007-2009)

Lot 1 à 25 : prestation d'accompagnement renforcé d'aide au retour à l'emploi (parcours 3)		
	Allocataire âgé de moins de 50 ans	Allocataire âgé de plus de 50 ans
Allocataire pris en charge par le prestataire	30 % 1 080 euros	30 % 1 080 euros
Allocataire accédant à l'emploi – au cours du premier trimestre – au cours du second trimestre (ou du troisième trimestre si prolongation exceptionnelle)	40 % 1 440 euros 35 % 1 260 euros	Bonus de 25 % à ajouter aux sommes prévues sauf recours à l'ADE (dans le cas le bonus est sans objet) 40 % 1 800 euros 35 % 1 575 euros
Allocataire justifiant de six mois d'emploi continus au sein de la même entreprise	35 % 1 260 euros	35 % 1 575 euros
Soit au maximum par allocataire – reclassement dans le premier trimestre (105 %) – reclassement ultérieur (100 %)	3 780 euros 3 600 euros	4 455 euros 4 230 euros