

DOCUMENT DE TRAVAIL

L'EXTERNALISATION
DE L'ACCOMPAGNEMENT
DES DEMANDEURS D'EMPLOI :
MODALITÉS D'UN MARCHÉ
EN PLEIN ESSOR

NATHALIE GEORGES

N° 81

février 2007

**CENTRE
D'ETUDES
DE L'EMPLOI**

«LE DESCARTES I»
29, PROMENADE MICHEL SIMON
93166 NOISY-LE-GRAND CEDEX
TÉL. 01 45 92 68 00 FAX 01 49 31 02 44
MÉL. cee@cee.enpc.fr
<http://www.cee-recherche.fr>

L'externalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi : modalités d'un marché en plein essor

NATHALIE GEORGES
nathalie.georges@cee.enpc.fr
Centre d'études de l'emploi

DOCUMENT DE TRAVAIL

N° 81

février 2007

ISSN 1776 - 3096
ISBN 978-2-11-096788-6

L'EXTERNALISATION DE L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI : MODALITÉS D'UN MARCHÉ EN PLEIN ESSOR

Nathalie Georges

RESUME

L'externalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi et la construction d'un marché ouvert aux opérateurs privés ont le vent en poupe. Encouragés par l'OCDE, et la Commission européenne, de nombreux pays ont aboli le monopole de placement du service public de l'emploi (SPE) au début des années 2000, ouvrant du même coup la porte à un accompagnement privé.

Ce document de travail propose d'analyser les différentes modalités de mise en œuvre de ce marché en fonction des objectifs à atteindre et des écueils à éviter. Il présente une typologie des modes d'externalisation, et un classement, au sein des sous-catégories construites, de six pays qui ont choisi d'ouvrir leur marché de l'accompagnement à la concurrence : la France, l'Allemagne, le Danemark, les Pays-Bas, l'Australie et le Royaume-Uni. Entre sous-traitance et privatisation, l'externalisation se cherche une troisième voie, dont les premières évaluations disponibles montrent la fragilité.

Mots-clefs : Externalisation, marché de l'accompagnement, opérateurs privés, comparaison internationale, service public de l'emploi.

Deregulation in Job Placement Services: How to Design a Developing Market

Abstract

Deregulation in placement services for jobseekers is at stake in most Western countries. According to the recommendations of OECD and European Commission, Public Employment Services (PES) are encouraged to contract-out with private providers who are supposed to deliver cheaper and more efficient services.

This paper deals with the rules that a placement services market has to follow in order to reach its goals and to avoid creaming for hard-to-place jobseekers. We propose a typology of the different ways to design a placement services market, exploring major experiences of Australia, Denmark, France, Germany, the Netherlands and United Kingdom.

Key words: *Deregulation in placement services, contracting-out the Public Employment Services, private providers, international comparison.*

INTRODUCTION : UN CONTEXTE FAVORABLE À LA SUPPRESSION DES MONOPOLES LÉGAUX DE PLACEMENT¹

Depuis 2005, l'Unedic expérimente le recours à des opérateurs privés² pour accompagner vers l'emploi les chômeurs indemnisés considérés comme les plus en difficulté sur le marché du travail. En mettant fin au monopole légal de placement de l'ANPE, la loi de Cohésion sociale du 18 janvier 2005 a en effet permis de créer un marché sur lequel des agents privés sont en concurrence pour effectuer des tâches auparavant gérées par l'opérateur public et ses éventuels co-traitants, et notamment la mise en œuvre de l'accompagnement des chômeurs.

Cette innovation, encore au stade expérimental en France, s'inscrit dans une dynamique plus large qui touche de nombreux pays de l'OCDE : celle de l'externalisation de tâches jusqu'alors assurées par le service public. Les années 1990 ont ainsi inauguré une tendance à la sous-traitance (voire à la privatisation) d'activités auparavant exclusivement assurées par la puissance publique. Sur le marché du travail, cette évolution est notamment consécutive à l'hystérèse du taux de chômage et à l'échec relatif des politiques de l'emploi mises en œuvre par les services publics de l'emploi³ (SPE) : ceux-ci se sont en effet trouvés confrontés à un nombre grandissant de demandeurs d'emploi, avec des caractéristiques de plus en plus différenciées, et qui avaient donc besoin de traitements individualisés variés, difficiles à fournir en interne. Ainsi, certains changements majeurs dans la structure de la population des chômeurs ont remis en question les modes d'accompagnement 'traditionnels' assurés par les SPE : chômage des diplômés, alors qu'ils étaient plutôt spécialisés sur les segments peu qualifiés du marché du travail, croissance du chômage de longue durée, chômage des travailleurs âgés, etc. (Denys, De Koning et Walwei, 1999). Les SPE ont donc essuyé de nombreuses critiques, notamment suite aux enquêtes de satisfaction menées auprès des demandeurs d'emploi et des entreprises, et des évaluations des programmes proposés aux chômeurs, devenues plus systématiques.

Le monopole légal assuré au SPE dans la plupart des pays a été accusé d'être responsable de la faible efficacité de son action et de l'insuffisante qualité des mesures mises en place, au vu des budgets conséquents alloués par les États. L'idée que l'ouverture à la concurrence permettrait d'offrir des services de meilleure qualité pour un coût plus faible (y compris pour les SPE, contraints d'être compétitifs) s'est largement imposée – encouragée notamment par la Commission européenne (1998) et l'OCDE (2005) – ; ce qui a favorisé la suppression des monopoles légaux de placement, et donc permis par la suite la structuration d'un marché de l'accompagnement dans les pays qui souhaitaient tester l'efficacité des services proposés par les opérateurs privés.

¹ Je remercie, pour leurs relectures attentives et leurs conseils avisés, Anne Eydoux, Yusuf Kocoglu, Yannick L'Horty et Dominique Méda, ainsi que les participants du séminaire de l'UR 'Emploi, marchés du travail et protection sociale'.

² Pour plus de détails sur ces expérimentations, cf. Klein, Renard et Traversier (2006).

³ La définition des frontières du SPE n'étant pas stabilisée, nous choisissons de ne retenir pour chaque pays que l'agence publique historiquement chargée de l'accompagnement des chômeurs, et qui a bénéficié pendant un temps du monopole du placement (*ANPE* en France, *Agences AF* au Danemark, *Jobcentre* au Royaume-Uni, *Bundesagentur für Arbeit* en Allemagne, *Office Central pour l'Emploi* aux Pays-Bas, *Commonwealth Employment Service* en Australie). L'ensemble des autres agents (État, partenaires sociaux, associations, opérateurs privés, etc.) seront donc ici considérés comme distincts du SPE.

Cette ouverture à la concurrence s'est cependant faite à des degrés divers et selon des modalités variées. En effet, tant les spécificités des modes de régulation (lois, instances de contrôle, intervention des partenaires sociaux, etc.) que les caractéristiques originales des marchés du travail (taux et composition du chômage, taille de la population, etc.)⁴, ont influencé le choix d'une externalisation plus ou moins prononcée, et favorisé l'intervention d'institutions et l'entrée sur le marché d'opérateurs différents. Si la plupart des pays ont suivi le mouvement d'ouverture des marchés de l'accompagnement⁵, chacun a structuré ce marché de façon à répondre à des objectifs politiques propres, en intégrant la réforme du SPE dans un mouvement plus vaste de remise à plat des modes de fonctionnement d'un service public issu d'une tradition historique spécifique.

L'ouverture du marché de l'accompagnement à la concurrence connaît donc des modalités de mise en œuvre dépendantes des préférences nationales : la Suède, par exemple, continue à subventionner à un degré très élevé son SPE, si bien que, malgré l'ouverture du marché aux autres opérateurs, ceux-ci sont restés des acteurs mineurs (CERC, 2005). L'Australie, au contraire, a été le premier pays à privatiser massivement son marché de l'accompagnement de telle sorte que les opérateurs privés sont aujourd'hui largement majoritaires, tout en assurant un contrôle public pour réguler le marché selon l'idée d'une flexibilisation administrée (Eardley, 2003). La convergence vers l'idée d'un marché concurrentiel se fait donc progressivement, mais les modalités sont multiples, et les degrés de réalisation peu comparables entre eux.

L'objectif de ce document de travail est de souligner la multiplicité des formes que peut revêtir ce que l'on désigne par l'externalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. L'étude des expériences à ce jour les plus abouties permet de proposer une typologie mettant en valeur des choix de mise en œuvre différents, mais aussi des traits communs fondamentaux. Après avoir résumé le débat critique sur l'opportunité d'externaliser dans le domaine des politiques de l'emploi (1), il s'agira de classer les expériences selon leurs caractéristiques théoriques (2) et empiriques (3), afin de conclure sur les avancées communes et les défis qui restent à relever dans ce domaine.

1. POURQUOI EXTERNALISER ? LES CONTROVERSESES D'UNE POLITIQUE EN VOGUE

La Commission européenne (1998) encourage le transfert de certaines compétences du SPE à des opérateurs externes au motif que ceux-ci « *sont capables de mieux les exercer* ». C'est là une justification triviale : si le SPE n'a pas les compétences adéquates pour remplir sa mission, et que d'autres acteurs sont plus à même de la mener à bien, il est rationnel d'utiliser ces ressources plutôt que de conserver au SPE un monopole d'exécution.

Ainsi, le SPE est-il encouragé à recourir à l'externalisation s'il n'a pas lui-même les moyens (budgétaires, humains, etc.) d'exécuter une action pourtant nécessaire, si l'efficacité de son action est insuffisante et qu'un autre organisme obtient de meilleurs résultats dans ce

⁴ L'annexe 1 propose une présentation succincte de l'évolution de la situation du marché du travail et des SPE dans les six pays étudiés (France, Allemagne, Danemark, Royaume-Uni, Pays-Bas et Australie).

⁵ Les pays de l'Union européenne sont de toute façon contraints de libéraliser – au moins au niveau de la réglementation – le marché du placement, en vertu du principe communautaire de libre concurrence garanti par les articles 85 et 86 du Traité de Rome.

domaine, ou encore s'il décide d'intégrer dans la politique de l'emploi des actions menées à l'initiative d'autres institutions (Balmory, 2004).

Cependant, dans la plupart des cas, ce sont des arguments théoriques liés à la représentation de l'action publique et au rôle que doit jouer la régulation marchande des services qui prennent le pas sur ces évidences pratiques. Or ces arguments sont par essence contestables puisqu'ils reposent sur une vision normative du rôle des différents agents. Le débat autour de l'opportunité d'externaliser certaines (voire l'ensemble des) actions du SPE est donc loin d'être clos. Nous en résumons ici les grandes lignes.

Encadré 1

Quelle définition de l'externalisation de l'accompagnement ?

Le terme d'*externalisation*, néologisme des années 1980, est lui-même sujet à polémiques, et est souvent utilisé pour désigner des phénomènes ayant des réalités très différentes (cf. 3.). Pour preuve ces deux définitions, l'une juridique et l'autre économique :

- (1) Pour Boucher (2005), l'externalisation est « *l'opération par laquelle une collectivité publique confie à un tiers l'exécution de l'une de ses missions ou d'une activité concourant à ces missions* ». Pour qu'il y ait externalisation il faut donc que trois éléments soient réunis : « *l'intervention d'un tiers, la dévolution de l'une des missions de la collectivité ou d'une activité concourant à ces missions, une maîtrise par la collectivité* ».
- (2) L'OCDE (2005) la définit comme « *l'opération par laquelle une administration publique établit avec un prestataire du secteur privé un contrat pour fournir, en son nom, des services aux ministères et aux organismes du secteur public ou directement aux citoyens* ».

La première définition est très large et englobe toutes les formes d'échanges qui peuvent avoir lieu entre la puissance publique et d'autres agents. Ainsi l'externalisation peut-elle prendre la forme de partenariats, de sous-traitance, de contrats de long-terme, etc. et concerner aussi bien des associations que des entreprises privées, ou de simples citoyens, etc. En revanche, la seconde définition est bien plus restrictive, puisqu'elle circonscrit l'externalisation à la signature d'un contrat entre la puissance publique et un opérateur privé pour que celui-ci délivre un service clairement spécifié relevant habituellement de la compétence de l'organisme public.

Pour le domaine particulier qui nous intéresse, celui de l'externalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, il est *a priori* préférable de conserver une définition relativement large, puisque de nombreux acteurs sont amenés à participer à sa mise en œuvre (partenaires sociaux, associations, entreprises de travail temporaire, etc.). Cependant, l'innovation introduite récemment dans ce secteur est justement la participation d'opérateurs privés – il y a longtemps que des organismes à but non lucratifs coopèrent avec le SPE, pensons par exemple à l'APEC en France. – Il est donc intéressant de retenir la seconde définition afin de caractériser au mieux les récents bouleversements introduits dans la politique de l'emploi par la participation des opérateurs privés.

De plus, cette évolution s'est accompagnée d'un autre changement majeur : celui d'aller au-delà de la sous-traitance habituelle de tâches telles que la formation, pour étendre aux opérateurs privés les fonctions d'accompagnement et de réintégration, ce qui touche au « *cœur de la raison d'être des SPE* » (Bruttel, 2004), et qui justifie donc que l'on parle d'une mutation importante de l'organisation du système. C'est pourquoi il faudrait compléter la seconde définition en précisant que les services fournis par le secteur privé concernent l'*ensemble* des tâches qui incombent habituellement au SPE, y compris la délégation totale de la mise en œuvre de la politique de l'emploi depuis l'inscription du chômeur jusqu'à sa réinsertion sur le marché du travail.

C'est pourquoi nous considérons ici que l'externalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi est – pour paraphraser l'OCDE – « *l'opération par laquelle la puissance publique établit avec un prestataire privé un contrat pour fournir, en son nom, tout ou partie des services d'accompagnement, de placement et de suivi dans l'emploi des chômeurs, y compris la délégation de la mise en œuvre de l'ensemble du parcours* ».

1.1. Une politique en faveur de la qualité des services et de l'efficience de l'allocation des ressources...

L'idée de confier au marché les tâches traditionnellement du ressort de la puissance publique est défendue par les tenants de la théorie du *New Public Management* (Clarke et Newman, 1997). Cette dernière repose sur la conviction que le marché peut assurer la production de certains biens publics, et ce, en garantissant aux bénéficiaires des gains tant sur la qualité du service rendu que sur son prix, tiré vers le bas grâce aux mécanismes de la concurrence. Les chômeurs bénéficient alors d'une amélioration de l'efficacité des services reçus, et les finances publiques d'une efficience accrue de l'allocation des ressources. En effet, la souveraineté du consommateur⁶ sur le marché incite les opérateurs privés à proposer des services de bonne qualité à des prix concurrentiels, sous peine de voir les consommateurs s'adresser à d'autres prestataires (Struyven, 2005). Avoir de meilleurs services pour moins cher, voilà qui devrait convaincre de l'intérêt de l'externalisation tout pays à la recherche d'une amélioration de l'efficacité de sa politique de l'emploi.

Dans la lignée de la théorie du *Public Choice*, cette confiance dans la performance du marché s'appuie sur l'idée que les opérateurs privés sont plus flexibles et moins bureaucratiques que le SPE, ce qui produit des gains en termes d'efficience et limite les coûts de fonctionnement. Or dans un contexte où maîtriser les dépenses publiques devient une priorité, il est particulièrement intéressant de pratiquer une concurrence par les prix. De plus, la confrontation du SPE au marché doit l'inciter à rationaliser ses propres pratiques en les calquant sur le modèle du privé. Il en résulterait donc un gain double : grâce au marché, les opérateurs privés comme le SPE offrirait de meilleurs services, et ce, à un moindre coût – les économies moyennes ont été estimées à 15-20 % en Australie, 5-30 % au Danemark et 20 % au Royaume-Uni (OCDE, 2005).

Ainsi, malgré la sensibilité du débat et son caractère proprement politique, certains arguments, objectivement fondés sur l'observation des expériences déjà menées, plaident en faveur d'une ouverture prudente des marchés de l'accompagnement à « *d'autres acteurs* »⁷. Le principal est naturellement la diversité des compétences auxquelles le SPE peut désormais faire appel. Lorsque de nombreux agents sont en concurrence pour obtenir un marché public, ils essaient de se démarquer les uns des autres non seulement par le prix qu'ils proposent et la qualité qu'ils assurent, mais aussi par une spécialisation accrue sur certains segments de l'offre de services délaissés jusqu'alors. Le SPE a donc à sa disposition des savoir-faire supplémentaires, qu'il peut lui-même mettre en œuvre si nécessaire. Cette spécialisation progressive, coordonnée par le SPE qui reste juge de ses besoins, présente au moins deux avantages. Elle permet d'abord d'individualiser davantage les parcours de retour à l'emploi proposés, puisque ceux-ci s'enrichissent de prestations supplémentaires, adéquates aux besoins personnels du chômeur, améliorant ainsi « *la relation au consommateur-citoyen* » (Brunhes, 2003). Elle ouvre également de nouveaux espaces à la politique de l'emploi, dans le cadre particulier de l'activation, en s'adressant à des publics qui étaient exclus de la sphère des prestations proposées. En se spécialisant sur certains publics marginalisés, certains opérateurs vont permettre « *l'effectivité du principe d'égal accès aux droits et aux services* » (Balmay, 2004), en luttant contre des types spécifiques de chômage (chômage de longue durée, des

⁶ Qui est dans ce cas, en général, la puissance publique, mais peut également être le chômeur lui-même s'il peut choisir l'opérateur en charge de l'accompagnement.

⁷ Selon l'expression pudique du gouvernement danois (Bredgaard *et al.*, 2005).

travailleurs âgés, d'origine étrangère, en zone rurale, etc.). Au final, l'externalisation crée un environnement favorable à une participation accrue au marché du travail (Van Berkel et Van Der Aa, 2005). Dans ce cadre, on espère même que les opérateurs privés découvrent des niches d'emploi du côté des entreprises, en leur faisant prendre conscience de leurs besoins en main d'œuvre sur certains segments jusqu'alors peu explorés, et en les incitant à embaucher. En ce sens, l'externalisation a pour objectif d'améliorer l'intermédiation sur le marché du travail.

Ainsi, l'ouverture à la concurrence peut stimuler l'innovation dans le champ des prestations d'aide au retour à l'emploi, et permettre un meilleur *matching* entre d'un côté des demandeurs d'emploi à qui l'on propose des services personnalisés et dont on respecte la liberté de choix, et de l'autre des entreprises dont la demande n'est pas satisfaite et que l'opérateur privé va se charger de démarcher. La multiplicité des opérateurs présente en outre l'avantage de pouvoir comparer entre elles les performances de chacun, et donc de pratiquer un *benchmarking* favorable à l'émergence de « bonnes pratiques » exportables (De Cuyper, Struyven et Vanhoren, 2005).

Cependant, afin de pouvoir tirer profit de tels atouts, il est indispensable que la puissance publique reste coordinatrice de l'ensemble du système. En d'autres termes, elle doit être là pour fixer les règles de fonctionnement du marché, en spécifiant les résultats attendus, et les obligations des opérateurs vis-à-vis de lui-même et des demandeurs d'emploi qui leur sont confiés. Le service public devient donc à la fois opérateur sur le marché (par le biais du SPE) et institution régulatrice de ce marché. C'est le nouvel équilibre, que chaque pays va tenter de mettre en place afin de rendre compatibles ces deux missions, qui va déterminer le degré d'externalisation de chaque système.

1.2. ... Mais qui risque de pénaliser les plus en difficulté et de remettre en cause l'équilibre entre les institutions

La fragilité du nouveau marché provient avant tout du problème de sa régulation par l'acteur public, qui en est partie prenante. Il est en effet indispensable que le marché soit étroitement encadré, du fait de la nature du bien qu'y s'y échange. L'aide au retour à l'emploi est une mission de service public, et à ce titre, elle doit être également accomplie pour tous les demandeurs d'emploi. Or spontanément, le marché n'a aucune incitation à prendre en charge de manière égalitaire l'ensemble des chômeurs. Comme tout bien public, le traitement égalitaire des demandeurs d'emploi est soumis au risque de *free-riding* de la part des agents. Au lieu d'assurer l'accompagnement de tous les chômeurs, les opérateurs privés ont au contraire tout intérêt à ne se charger que des plus employables afin de présenter de bons résultats, qui se traduiront en signaux positifs sur le marché. Il faut donc que le SPE veille au principe du respect de l'égalité de traitement en luttant contre le potentiel aléa moral des agents, et incite les opérateurs à minimiser les phénomènes de sélection des risques (écrémage ou parquage⁸ des demandeurs d'emploi les plus difficiles à placer, et qui au contraire auraient besoin d'une aide plus intensive).

Il est donc indispensable que, parallèlement à sa propre activité d'accompagnement, le SPE (ou une autre instance publique) se charge de surveiller l'activité des opérateurs privés afin de garantir l'effectivité du service public. L'externalisation ne peut se faire au-delà de deux

⁸ L'*écrémage* consiste à refuser de prendre en charge les demandeurs d'emploi les plus difficiles à placer, et le *parquage* à les accepter en apparence, mais ensuite à ne pas s'en occuper en les conduisant dans une voie de garage.

seuils limites : le SPE doit garder la main mise sur la rédaction des textes réglementaires, et avoir droit de contrôle et d'évaluation sur l'activité et les résultats des opérateurs privés (Balmary, 2004). Si la puissance publique ne conserve pas ce pouvoir de régulation du marché, le SPE est soumis à une véritable privatisation (c'est-à-dire à une « *réduction du champ de l'intervention publique* », Boucher, 2005) et non plus à une seule externalisation (qui au contraire doit élargir son champ d'action).

Néanmoins, même en maintenant ces garde-fous, le SPE s'expose à des bouleversements risqués en choisissant la voie de l'externalisation. Confronté à la concurrence plus ou moins directe des opérateurs privés, il se doit d'adopter une approche plus clientéliste, une gestion axée sur les résultats, une sous-traitance accrue de certaines prestations, et une décentralisation de la mise en œuvre de sa politique qui, si elles présentent des progrès notoires en termes de rationalisation de l'organisation et donc sans doute de gains en coût de fonctionnement, ne sont pas non plus exemptes des risques de dérives qui touchent les opérateurs privés. C'est pourquoi les institutions publiques doivent être tout particulièrement attentives aux problèmes de « *gouvernance, responsabilité, transparence, régularité, accès à des mécanismes de réparation pour l'utilisateur* » (OCDE, 2005) qui se posent avec une acuité accrue dans un cadre marchand, où les risques de défauts de coordination entre les parties sont multipliés du fait de l'entrée dans le secteur de nombreux agents. Ainsi, si par exemple le SPE lui-même est mis en concurrence avec d'autres agents pour assurer l'accompagnement de certains chômeurs, il peut lui aussi succomber à la tentation de l'écramage pour afficher de bons résultats face à ses concurrents. Au final, la différence entre le gain lié à la réduction de la bureaucratie et aux prix bas pratiqués sur le marché⁹, et les coûts de transaction supplémentaires imposés par la régulation nécessaire du marché et la coordination des agents, n'est pas forcément positive (Simonin, 2004).

Ceci remet en cause le préjugé favorable à une régulation marchande de l'accompagnement, et rejoint le débat politique. La théorie des contrats et des incitations individuelles qui s'applique à démontrer la supériorité du marché sur l'organisation bureaucratique (Laffont, 2000) nous fournit elle-même les arguments contre un recours massif au secteur privé dans le domaine de l'accompagnement des chômeurs. Bredgaard, Larsen et Møller (2005) soulignent que le risque inhérent à la croyance en une supériorité du marché est celui d'oublier la nature de « bien public » de l'aide au retour à l'emploi, et de la traiter comme toute autre marchandise s'accommodant parfaitement d'un équilibre par les prix. Or c'est plutôt un équilibre entre les institutions qu'il faut rechercher pour que l'externalisation soit efficace. L'externalisation n'allant pas jusqu'à la privatisation de l'accompagnement, elle crée en fait un *quasi-marché* (cf. encadré 2) qui, pour fonctionner, a des caractéristiques assez particulières – qui ne sont pas celles du cadre marchand habituel dans son idéal de *concurrence pure et parfaite* – qu'il s'agit à présent de spécifier.

2. COMMENT EXTERNALISER ? ENTRE SOUS-TRAITANCE ET PRIVATISATION

Pour relever le défi d'une externalisation réussie (c'est-à-dire qui pallie les faiblesses et les risques évoqués ci-dessus), les différents pays qui ont choisi d'y avoir recours ont développé

⁹ Ces gains ne sont d'ailleurs pas garantis, car d'un côté il faut gérer les appels d'offre, former une administration capable de coordonner les autres agents, etc. ce qui peut représenter un coût élevé ; et de l'autre si l'on veut garantir une certaine qualité aux services rendus, des prix bas ne seront pas automatiquement pratiqués (le coût d'un chômeur passant par un opérateur privé peut être supérieur à son coût lorsqu'il est à la charge du SPE).

des stratégies différenciées. Avant de les confronter entre elles (3), nous proposons ici de réfléchir aux différentes modalités qu'on peut envisager pour tenter de mettre en place un système qui réponde aux besoins de la puissance publique, tout en conservant au SPE sa mission.

Il existe en effet plusieurs degrés d'externalisation, qui poussent plus ou moins loin la logique de « privatisation », c'est-à-dire qui laissent plus ou moins d'autonomie aux opérateurs privés dans les choix qu'ils font pour accompagner les demandeurs d'emploi, et qui exercent un contrôle plus ou moins poussé sur les résultats obtenus. Ces choix sont fonction des objectifs affichés de l'externalisation, et dépendant de la structure préexistante du système (institutions, marché du travail, types de prestations, etc.).

Encadré 2

Le marché de l'accompagnement : un *quasi-marché*

Du fait de ses caractéristiques spécifiques, le marché de l'accompagnement diffère des marchés traditionnels. Il s'agit plutôt d'un *quasi-marché* au sens où le définissent Le Grand et Bartlett (1993) (encore appelé *marché mixte*) :

(1) les opérateurs externes (offreurs) ne cherchent pas tous à maximiser leur profit et ne sont pas tous privés (syndicats, associations, etc.). Ainsi la concurrence n'est pas nécessairement motivée par la recherche du profit.

(2) Le pouvoir d'achat des « consommateurs » (les demandeurs d'emploi) n'est pas exprimé en termes monétaires, mais synthétisé via une demande globale publique. Notamment le payeur est la plupart du temps le SPE, sur des fonds publics.

(3) le choix de l'opérateur externe n'est pas à la seule discrétion du chômeur, mais en partie délégué à la puissance publique. Ce n'est jamais le client final qui choisit seul l'opérateur auquel il peut recourir.

Pour que le *quasi-marché* fonctionne bien, quatre conditions sont requises : que l'entrée et la sortie du marché soient libres, que l'information soit gratuite et abondante afin d'éviter de forts coûts de transaction et une grande incertitude, que tous les agents soient incités à produire des services de qualité au meilleur prix, et donc qu'ils puissent dégager un bénéfice, et enfin que soit introduit un modèle de rémunération au résultat afin d'éviter l'écrémage.

Il est important de souligner que « *a well-functioning quasi-market is not a 'free' and unregulated market; quite the contrary, considerable public regulation will be required* » (Bredgaard, Larsen et Møller, 2005). La puissance publique doit obligatoirement réguler le quasi-marché pour qu'il soit efficace, à la fois en amont (sélection des opérateurs) et en aval (évaluation et rétribution au résultat).

2.1. Quelles modalités pour construire le marché de l'accompagnement ?

Pour un pays qui voudrait mettre en place un marché de l'accompagnement qui fonctionne efficacement, trois défis majeurs sont à relever : (1) celui de la sélection des opérateurs, afin d'assurer l'efficacité des prestations pour les demandeurs d'emploi et la maîtrise des coûts budgétaires (2) celui de l'écrémage, par le biais de modes adaptés de rémunération des opérateurs (3) et celui de la coordination des agents sur le marché, qui dépend de l'institution à qui est confié le rôle d'assurer la régulation du marché.

(1) **Sélectionner les opérateurs privés.** Si l'objectif à terme est sans doute de se rapprocher d'un marché où se pratique la libre entrée, la puissance publique peut, en tant que monopsonne, édicter des règles de sélection des opérateurs privés auxquels elle va effectivement confier les demandeurs d'emploi¹⁰. Cette sélection peut se faire à un double niveau : d'abord

¹⁰ Il est à noter cependant que les *bons de placement* mis à disposition des demandeurs d'emploi pour qu'ils choisissent eux-mêmes leurs accompagnants constituent une exception à la règle de la primauté de la puissance publique dans le

en limitant l'accès au marché à des opérateurs qui remplissent certains critères leur permettant de candidater aux marchés publics ; et ensuite en sélectionnant parmi les éligibles ceux qui auront effectivement en charge des demandeurs d'emploi. L'attribution des marchés peut se faire selon différents modes. Elle peut être automatique, auprès d'opérateurs privilégiés, qui en tant que partenaires de long terme du SPE, forment un oligopole (Allemagne). Sinon, elle peut suivre les règles classiques des marchés publics, selon une procédure d'adjudication. Afin de ne pas favoriser uniquement les majors du marché et laisser la place à des prestataires innovants (et donc profiter de l'un des atouts majeurs de l'externalisation), une frange du marché peut leur être réglementairement réservée (Pays-Bas). Une autre solution est de choisir une procédure en deux temps, d'abord en lançant un appel d'offres sans préciser les besoins, qui permet d'avoir des propositions innovantes, puis après une présélection, rédiger un cahier des charges détaillé pour faire la sélection finale et profiter des offres novatrices (Healy et Linder, 2003). Quelque soit la solution retenue, l'important est que l'institution en charge du choix des opérateurs (SPE, partenaires sociaux, ministère du Travail, etc.) conserve le pouvoir de concevoir la politique à mener en termes d'accompagnement des chômeurs, de fixer les objectifs à atteindre, et d'évaluer les résultats obtenus, afin que la puissance publique reste toujours décideur en dernier ressort (Marimbert, 2004). De plus, afin d'éviter les risques de sélection adverse, il est nécessaire que le prix de la prestation proposé par les candidats ne soit pas le seul déterminant du choix.

(2) **Lutter contre l'écrémage.** Pour éviter que les opérateurs privés, évalués sur leurs résultats, ne cèdent à leur intérêt immédiat qui est de placer le plus grand nombre de chômeurs, et donc d'aider en priorité les plus employables au détriment de ceux qui auraient besoin d'un soutien renforcé, il faut que les contrats prévoient des garde-fous efficaces contre l'écrémage¹¹. Une première solution est d'adresser aux différents prestataires des groupes de demandeurs d'emploi relativement homogènes, c'est-à-dire qu'au sein de chaque groupe, chaque chômeur a plus ou moins besoin des mêmes mesures pour se réinsérer, ce qui limite la tentation de choisir certains chômeurs au détriment des autres. Pour ce faire, la solution actuellement développée est de pratiquer un *profilage* des demandeurs d'emploi lors de leur inscription, afin de les segmenter en différentes catégories en fonction de leur éloignement au marché du travail (Georges, 2006), puis de proposer sur le marché des « lots homogènes » de chômeurs à accompagner. D'autre part, une solution complémentaire, et souvent mise en avant pour lutter contre l'écrémage, consiste à rémunérer les opérateurs en fonction des résultats obtenus. En d'autres termes, la rémunération doit être fonction de la solution trouvée pour le chômeur : on peut avoir une partie forfaitaire payée lorsque l'on confie le chômeur à l'opérateur et une partie variable si le chômeur retrouve effectivement un emploi, selon le principe de *no cure, less pay* ; ou encore, de façon plus radicale, une rémunération seulement lorsque le prestataire a trouvé une solution pour le chômeur, selon le principe de *no cure, no pay*. Plusieurs options sont envisageables pour mettre en œuvre cette incitation. Couplée avec la solution précédente, on peut fixer la rémunération en fonction du type de chômeur pris en charge par le prestataire : plus il était éloigné de l'emploi, plus la rémunération de son placement est élevée. On peut aussi rémunérer sous forme de bonus un place-

processus de sélection des opérateurs. Ce type de dispositif existe aux Pays-Bas, en Allemagne, dans certaines régions du Danemark, et pour les bénéficiaires du *New Deal for lone parents* au Royaume-Uni (CERC, 2005).

¹¹ Il se produit ainsi un *trade-off* entre le principe d'égalité et l'objectif d'efficacité, le second entrant en contradiction avec le premier dès lors que les chômeurs ont des employabilités différentes qui rendent certains plus difficiles à placer que d'autres (Struyven, 2005).

ment de « bonne qualité », en fixant des critères tels que la durée de l'emploi, l'adéquation avec l'emploi recherché ou la qualification du chômeur, etc.

(3) **Réguler le marché.** L'ouverture du marché de l'accompagnement entraîne la coexistence, sur un même segment d'offre de services, d'agents ayant des profils variés (SPE, opérateurs privés, associations, entreprises de travail temporaire, etc.). Il est donc nécessaire qu'une instance publique de contrôle régule ce marché en optimisant la coordination des agents. Or le choix de l'agent qui doit jouer ce rôle peut varier : il peut s'agir du SPE, qui dans ce cas se trouve en position dominante sur le marché, à la fois régisseur et exécutant, ses missions se renouvellent et son importance stratégique s'en trouve renforcée (Danemark). Mais le choix peut aussi se porter sur un organisme public distinct du SPE (ministère du Travail, communes, etc.), ce qui conduit à réduire le SPE à être un agent parmi d'autres, en concurrence avec les opérateurs privés pour obtenir les marchés publics (Pays-Bas). On peut encore envisager confier la mission de régulation aux partenaires sociaux, dans des pays ayant une forte tradition de concertation et où le SPE est déjà lui-même géré paritairement (Allemagne). Le choix dépend en fait du pouvoir financier relatif des différents régulateurs potentiels : c'est en général celui qui attribue le budget pour l'accompagnement qui se charge de la régulation du marché selon le principe de « qui paie décide » (choix des opérateurs, adjudication, choix des demandeurs d'emploi qui seront placés, etc.). La construction historique des systèmes de protection sociale est donc importante pour comprendre les modalités de mise en œuvre des marchés de l'accompagnement, puisqu'elle conditionne souvent les rôles de chacun.

Encadré 3

La typologie de Walwei (1996)

L'une des premières études consacrées à une comparaison internationale des places relatives de l'accompagnement par le SPE et par le secteur privé est celle proposée par U. Walwei (1996). Le mouvement d'abolition des monopoles légaux de placement ayant déjà été amorcé dans plusieurs pays au début des années 1990, il était intéressant de confronter entre eux les différents systèmes existant alors dans 28 pays. Il en a tiré une typologie permettant de classer les pays en trois groupes :

- (1) Les **systèmes monopolistes** : il s'agit des pays ayant conservé un monopole de placement au SPE. On peut distinguer les systèmes monopolistes *stricts*, qui interdisent toute activité marchande dans l'intermédiation, même à but non lucratif, obligeant de fait employeurs et salariés à faire appel aux services du SPE ; des systèmes monopolistes *modérés*, qui incluent en leur sein l'activité de partenaires spécialisés sur des segments particuliers de l'offre de services, et qui permettent un libre choix des intermédiaires auxquels peuvent faire appel les entreprises et les travailleurs. Après avoir constitué la règle dans les pays développés, ces systèmes sont actuellement en recul.
- (2) Les **systèmes de coexistence** : les SPE et les services privés de placement sont présents conjointement sur tous les segments du marché. Dans le cas des systèmes de coexistence *régulés*, les prestataires privés doivent au préalable obtenir une licence leur permettant de délivrer des services aux entreprises et aux travailleurs ; au contraire des systèmes de coexistence *libre*, où les agents privés bénéficient du principe de libre entrée. Ces systèmes sont actuellement en fort développement.
- (3) Les **systèmes marchands** : ils ne comportent que des agents privés, qui forment un marché au sens strict. Les opérateurs privés sont en relation directe avec l'administration en charge des questions de travail et d'emploi, il n'y a jamais eu création d'un SPE. C'est un cas qui ne concerne actuellement que certains pays en développement.

Notre étude ne concerne que les systèmes de coexistence, puisque que nous nous inscrivons dans le cadre de l'abolition des monopoles de placement, et qu'aucun des pays que nous prenons en exemple n'ont encore totalement privatisé leurs services d'accompagnement. La typologie que nous proposons ci-dessous doit donc être comprise comme une sous-catégorisation des systèmes de coexistence.

2.2. Une typologie théorique des systèmes

En fonction des choix effectués par les différents systèmes concernant les points stratégiques précédents, il est évident que d'un pays à l'autre les marchés de l'accompagnement ne vont pas se ressembler, et que l'externalisation ne se fait pas selon un modèle unique, mais sur des modes qui peuvent être très différents les uns des autres. Ni simple sous-traitance, parce qu'est confié à des opérateurs externes l'ensemble du parcours de réinsertion, y compris la décision des moyens à mettre en œuvre (et non pas seulement certaines prestations comme c'est le cas en sous-traitance), ni véritable privatisation, car la puissance publique conserve toujours le pouvoir de décision pour orienter les demandeurs d'emploi et contrôler l'activité des opérateurs, l'externalisation ne se construit pas pour autant de façon uniforme partout. Entre sous-traitance et privatisation, un espace est laissé ouvert afin d'expérimenter des solutions diverses, avec des degrés d'éloignement aux deux pôles extrêmes très variés. Nous voudrions proposer une sous-catégorisation des modes d'externalisation permettant de rendre compte des trois types de choix fondamentaux précédemment explicités. Nous présentons nos quatre catégories selon un ordre d'éloignement à la sous-traitance classique, pour aller vers la privatisation des services de l'emploi.

(1) La **sous-traitance totale**. La sous-traitance « classique » existe depuis longtemps dans la plupart des pays. Elle consiste à confier à un tiers la charge d'un groupe de chômeurs pour une prestation bien définie, qui ne peut être assurée en interne. Le SPE qui contrôle l'action de son sous-traitant s'assure alors que celui-ci a bien les *moyens* de réaliser la prestation pour laquelle il est rémunéré. On passe à une forme faible d'externalisation dès lors que sont remplies deux conditions : il ne s'agit plus de sous-traiter seulement la mise en œuvre d'une prestation préalablement définie, mais de laisser à l'opérateur le soin de définir et d'assurer l'ensemble du parcours de retour à l'emploi ; et le SPE qui contrôle s'assure des *résultats* obtenus et non plus des moyens qui sont laissés à la discrétion de l'opérateur. Cependant, le contrat passé entre le SPE et le prestataire privé ressemble toujours à un contrat de sous-traitance classique, où l'opérateur est payé forfaitairement pour sa prestation de services.

(2) L'**externalisation négociée**. Sa caractéristique principale est d'être gérée par des acteurs publics multiples (SPE, partenaires sociaux, communes, etc.), et donc de s'inscrire dans une longue tradition de négociation entre les différents partenaires. Le marché se réduit à un nombre restreint d'opérateurs, installés depuis longtemps, et en qui les commanditaires ont confiance. En tant que partenaires privilégiés, ils se voient renouveler régulièrement leurs contrats, ce qui leur permet d'occuper de manière permanente le segment du marché sur lequel ils sont spécialisés. L'externalisation négociée conserve du système de sous-traitance les partenariats automatisés entre donneurs et preneurs d'ordres. Le marché de l'accompagnement se limite à quelques opérateurs, et ne respecte pas le principe de libre entrée. Mais l'efficacité du marché est garantie par des incitations financières obligeant les opérateurs privés à rester performants. La difficulté pour ce marché est de garantir l'innovation, puisque les opérateurs privés sont peu nombreux et restent toujours les mêmes.

(3) La **délégation de service public**. Un véritable marché de l'accompagnement est mis en place, où tous les opérateurs privés qui le souhaitent peuvent se faire concurrence pour remporter les marchés publics. Mais ce marché est strictement encadré et contrôlé par la puissance publique, qui en fixe les règles, et évalue les performances des agents. Le pilier central du système est donc l'adjudication des marchés, puisque c'est par elle que sont triés et choisis les agents, et donc que le marché se structure au fur et à mesure des évaluations et de l'installation (ou de l'élimination) des opérateurs sur des segments particuliers. Le risque principal de ce marché est la tentation d'écroulement, puisque pour se distinguer les uns des

autres, les nombreux agents présents sur le marché cherchent à se signaler par des résultats performants, parfois obtenus en choisissant les « bons » demandeurs d'emploi à placer. La puissance publique doit donc garantir l'équité du marché et l'égalité des chômeurs devant les services de l'emploi en construisant en amont des catégories homogènes de demandeurs d'emploi. Cette mission est en général confiée au SPE qui trouve ainsi une nouvelle place privilégiée sur le marché.

(4) La **privatisation contrôlée**. On se rapproche d'un système privatisé lorsque le SPE est à la fois relégué à un rôle secondaire d'exécutant de la politique de l'emploi, décidée et gérée par d'autres institutions publiques, et directement mis en concurrence avec d'autres prestataires pour certains prestations d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Le SPE devient ainsi un simple agent parmi d'autres sur le marché de l'accompagnement, qui doit prouver sa valeur ajoutée s'il veut remporter des marchés publics. Cependant, il ne s'agit pas d'une véritable privatisation au sens où le marché est toujours régulé par une institution publique, qui gère les appels d'offres, fixe les règles d'attribution des marchés et contrôle les résultats des prestataires (y compris donc ceux du SPE).

Tableau 1
Typologie des formes d'externalisation

Type d'externalisation	Sous-traitance totale	Externalisation négociée	Délégation de service public	Privatisation contrôlée
Caractéristique principale	Païement des opérateurs privés au forfait, selon les modalités des contrats de sous-traitance classique	Gestion de l'externalisation par plusieurs agents (SPE, partenaires sociaux, communes, etc.). Contrats avec des opérateurs privés privilégiés	Encadrement strict du marché par la puissance publique (évaluation, choix des opérateurs privés et définition des parcours)	Mise en concurrence directe du SPE, contrôlée par la puissance publique
Pays représentatif	France ¹²	Allemagne	Danemark	Pays-Bas, Australie, Royaume-Uni

3. ILLUSTRATION DE LA TYPOLOGIE : SIX EXPÉRIENCES À L'ÉPREUVE¹³

La construction de notre typologie théorique s'est bien sûr appuyée sur l'observation des expériences qui sont à l'œuvre dans divers pays. Elles sont en effet un terreau fertile pour développer une réflexion sur les défis à relever pour construire un modèle d'externalisation de l'accompagnement qui atteigne les objectifs qui lui ont été assignés, tant pour comprendre

¹² Il est à noter que le paiement des opérateurs au forfait y était la règle jusqu'à récemment. Cependant, les nouvelles modalités de l'externalisation qui sont entrées en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2007 (accompagnement de 46 000 chômeurs par an par des opérateurs privés) introduisent le paiement au résultat (part forfaitaire de 33 %, part variable de 66 %). Il est donc probable que rapidement la France quitte la sous-traitance totale, sans doute pour se rapprocher à la fois de l'externalisation négociée et de la délégation de service public (l'ensemble des six pays étudiés ont en fait désormais adopté le paiement au résultat, conformément aux recommandations pour un marché efficace).

¹³ Pour une présentation synthétique des différentes expériences, cf. Balmay (2004, chapitre 7), Bruttel (2004), OCDE (2006), Steurs et Struyven (2003, Pays-Bas), Dockery et Stromback (2001, Australie), Bredgaard *et al.* (2005, Danemark), Winterhager (2006, Allemagne).

les critères de décision et les schémas de production dominants, que pour percevoir les points d'achoppement qui opposent parfois radicalement les expériences entre elles.

Nous proposons ici une analyse institutionnelle des six expériences à ce jour les plus abouties dans ce domaine, afin de comparer les choix qui y ont été faits. Cette confrontation nous permet de souligner l'importance du choix de mettre ou non le SPE en concurrence directe avec les autres opérateurs sur le marché ; ainsi que le poids des systèmes institutionnels pré-existants pour comprendre les degrés d'intégration des marchés.

3.1. Mettre le SPE en concurrence : un critère structurant

Comme suggéré dans le tableau 1, on peut illustrer la typologie théorique proposée par des cas pratiques, c'est-à-dire par des pays qui ont choisi de recourir à l'externalisation, mais en suivant des voies différentes. L'Australie a été précurseur dans le domaine, et fait aujourd'hui figure de référence, voire de modèle, pour ceux qui souhaitent mettre en œuvre une externalisation de l'accompagnement. En Europe, le Royaume-Uni et les Pays-Bas, ont été les premiers à ouvrir à la concurrence leur marché du placement au tournant des années 1990 – et donc à confier l'accompagnement à des opérateurs privés –, et aujourd'hui, c'est au tour du Danemark et de l'Allemagne de connaître un essor conséquent de ce marché. Enfin, la France expérimente l'accompagnement par des opérateurs privés depuis 2005, pour les demandeurs d'emploi les plus en difficulté sur le marché du travail. Dans tous ces pays, l'ouverture du marché aux opérateurs privés est allée de paire avec une profonde réorganisation des systèmes institutionnels, une remise à plat des missions du SPE et un questionnement sur l'efficacité des outils employés pour accompagner les chômeurs¹⁴. Si toutes ces expériences s'appuient sur une croyance commune en l'efficacité du recours au marché, elles se différencient (et s'accommodent) entre elles selon certains points importants exposés dans le schéma 1.

Encadré 4

Méthodologie du classement des pays¹⁵

Afin de déterminer les facteurs fondamentaux de différenciation entre les pays choisis, nous avons listé les critères déterminants pour caractériser les expériences d'externalisation, selon la typologie théorique que nous avons faite (cf. tableau 3, annexe 2). Selon les atouts et les risques de l'externalisation que nous avons examinés plus haut, les points essentiels concernent les types d'acteurs engagés dans le processus (qui choisissent les opérateurs, financent les prestations et contrôlent les résultats), le mode d'entrée sur le marché, le mode de rémunération des opérateurs, ainsi que les dispositifs de lutte contre l'écrémage et les réformes du SPE qui accompagnent la nouvelle organisation de l'accompagnement. Ces critères ont donc été retenus comme pertinents pour comparer les expériences entre elles.

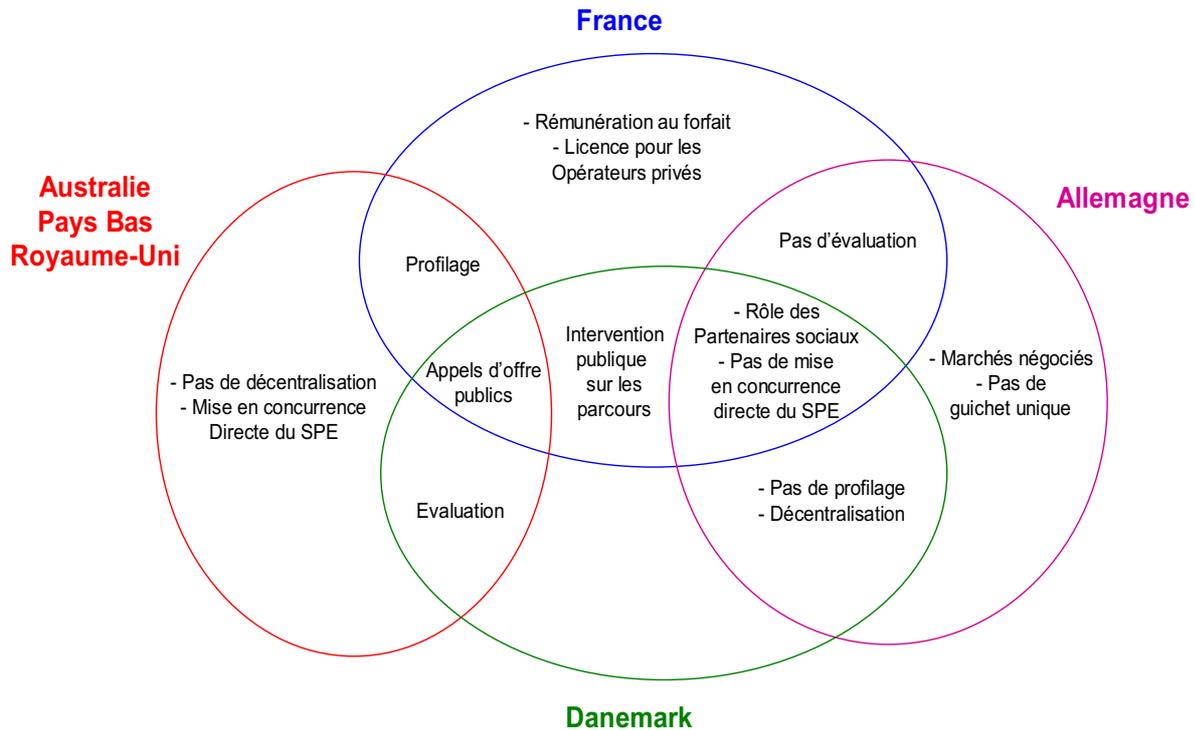
À partir du tableau 3, nous avons construit une base intégrant l'ensemble des critères et leurs modalités. Nous avons ensuite traité les différentes variables à l'aide d'une analyse des correspondances multiples (ACM). Les résultats graphiques de cette ACM se trouvent en annexe (schéma 2 et 3).

Ce petit traitement statistique nous a permis de distinguer clairement les pays les uns des autres ainsi que les caractéristiques fondamentales qui les opposaient ou, au contraire, les rapprochaient (et qui sont celles qui sont exposées dans le schéma 1). L'axe 1 a permis de bien mettre en valeur l'unité existant entre les Pays-Bas, l'Australie et le Royaume-Uni. L'axe 2 a fait ressortir l'opposition entre l'Allemagne et la France sur les modalités de mise en œuvre du marché. Enfin, l'axe 3 a souligné la particularité du Danemark, qui se singularise par ses points communs avec l'ensemble des autres pays, et par l'absence de caractéristique spécifique (excepté peut-être un poids plus fort de l'intervention publique sur le marché), ce qui fait de lui une synthèse originale des autres cas.

¹⁴ L'annexe 1 présente plus en détail ces mutations ainsi que les principales différences structurelles entre les pays.

¹⁵ On trouvera davantage de détails sur la méthode et les résultats de cette étude en annexe 2.

Schéma 1 Caractéristiques des différents systèmes d'externalisation



Lorsqu'on lit les résultats de l'ACM, quatre pôles se distinguent nettement, (correspondant aux quatre types d'externalisation explicités plus haut), mais ce que fait ressortir le schéma 1 (qui présente ces résultats sous une autre forme), c'est plutôt la superposition partielle des expériences. L'analyse des facteurs qui déterminent l'axe 1 (cf. annexe 2) nous conduit en fait à regrouper la France, l'Allemagne et le Danemark, en les opposant au groupe des Pays-Bas, de l'Australie et du Royaume-Uni, qui ont franchi le pas de la mise en concurrence directe du SPE avec des opérateurs privés sur le marché, alors que les autres n'y sont pas (encore) parvenus. En effet, c'est sans doute là le critère déterminant du passage d'une externalisation comme sous-traitance massive à une externalisation comme quasi-privatisation du SPE, les autres critères permettant d'affiner la classification, mais sans véritable saut qualitatif. On remarque ainsi que dans les trois pays qui ont été allés jusqu'à la mise en concurrence directe du SPE (parfois pour certains types de demandeurs d'emploi seulement, cf. le Royaume-Uni et les *Employment zones*), une réforme profonde de l'organisation des institutions du marché du travail a eu lieu afin de permettre ce bouleversement : « soit le SPE est [devenu] un acteur du marché à part entière (Australie) soit il a été réformé pour devenir une organisation ayant des fonctions bien délimitées qui ne sont pas confiées au marché (Pays-Bas, Royaume-Uni) » (De Cuyper *et al.*, 2005). Il y a derrière ce clivage radical un véritable choix politique, qui transparaît dans l'opposition mise à jour entre les pays qui ont choisi de confier au marché (et aux opérateurs privés) le soin de mettre en œuvre de nouvelles mesures d'activation efficaces, et ceux qui ont plutôt fait le pari de la délégation de pouvoir à d'autres agents régulateurs (partenaires sociaux, niveaux déconcentrés du territoire, etc.). Derrière ce critère structurant de mise en concurrence du SPE, se joue donc également la question de la place que doit occuper le marché et du rôle dévolu aux opérateurs privés : ils

sont les véritables acteurs de la politique de l'emploi aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Australie ; alors qu'ils ne sont que des agents auxquels le SPE peut éventuellement recourir lorsque ses propres compétences ne sont pas suffisantes dans les autres pays.

3.2. Une approche par la structure des marchés

Si l'on ouvre la boîte noire des marchés de l'accompagnement, afin d'en comprendre la structure dans chaque pays, on aura également un aperçu des clivages secondaires qui opposent les systèmes entre eux. En effet, comme en témoigne le tableau 2, l'organisation institutionnelle des marchés n'est pas le seul point de rupture entre des pays qui ont pourtant tous fait le choix d'un recours à l'externalisation. L'ampleur du marché (budget public alloué, nombre d'opérateurs, de chômeurs accompagnés, etc.) est en effet fort différente d'un pays à l'autre, et chaque marché a des caractéristiques qui lui sont propres. Ainsi par exemple, l'Australie et les Pays-Bas ont tous deux des marchés très importants en termes d'investissement et de nombre de chômeurs confiée au secteur privé, mais ils s'opposent par le type de prestation qui y est majoritaire : les Pays-Bas ont ainsi un recours au marché très important pour ce qui concerne l'accompagnement social et médical (du fait du nombre élevés de bénéficiaires de l'allocation pour les handicapés), alors que le marché australien se cantonne essentiellement à l'accompagnement des chômeurs vers l'emploi par le biais de prestations classiques de formation ou d'aide à la recherche d'emploi, souvent délivrées par des associations à but non lucratif. La comparaison entre la France et l'Allemagne nous enseigne également que si les deux marchés sont comparables pour la part des demandeurs d'emploi pris en charge par des opérateurs privés relativement au SPE, ainsi que pour le faible nombre d'agents présents sur le marché, le choix des opérateurs privés se porte en Allemagne sur des sous-traitants partenaires, alors que l'ouverture du marché en France a permis à de nouveaux agents de se démarquer, profitant de l'interdiction qui a été faite aux entreprises de travail temporaire de candidater aux marchés publics.

Cependant, malgré ces nouveaux clivages, une reconfiguration de la typologie est envisageable lorsque des points communs clés se dessinent. On aurait ainsi un premier groupe, constitué de l'Australie et des Pays-Bas, qui consacrent des budgets importants à l'externalisation de l'accompagnement d'une large majorité des chômeurs. La contestabilité de leurs marchés est élevée (les opérateurs privés sont nombreux, même si ce nombre tend à décroître au cours du temps, preuve sans doute de la maturation progressive des marchés), et en même temps la concentration des marchés y elle également forte, quelques leaders dominant le secteur. Les parts de marché conservées par les entreprises créées à la suite de la réforme du SPE tendent à se réduire et à devenir vraiment mineures. C'est là un point commun avec le Royaume-Uni, mais au niveau de la structure du marché celui-ci ferait plutôt équipe avec le Danemark, car les deux systèmes confinent le secteur privé à des segments particuliers du marché (en fonction des aires géographiques et/ou du type de chômeur). Enfin, l'Allemagne et la France se rejoignent sur le plan de la timidité actuelle de leurs marchés, encore au stade expérimental, le recours au privé y étant pour l'instant accessoire.

Tableau 2. Structures des marchés de l'accompagnement

Pays	Dépenses de politique de l'emploi			Coût annuel de l'externalisation	Pourcentage de chômeurs concernés	Nombre de chômeurs concernés par an	Nombre d'opérateurs privés	Parts relatives privé/public	Concentration du marché	Nature du marché	Sources
	Total	Actives	Passives								
Allemagne	3,46 (en % du PIB, 2004)	1,14	2,31	70M€ (2004)	14% (2004)	250 000 pour un accompagnement complet (9 1 ^{ers} mois de 2004) 600 000 toutes mesures comprises	Limité aux partenariats déjà en place	Recours au privé encore peu répandu, forte hétérogénéité selon les régions	Fortes car peu d'opérateurs	Partenariats de sous-traitance habituels	OCDE (2006) Sénat (2004) Wintherhager (2006)
Australie	1,01	0,39	0,64	650M€ (2004)	~ 100%	~ 400 000 / an (2100 lots)	375 en 1998 109 en 2004	Société publique en concurrence : <i>Employment National</i> Parts de marché : 37 % en 1998 ; 3% en 2003	Les 10 plus gros opérateurs concentrent 55% des parts de marché	79% des opérateurs avaient déjà des contrats avec le SPE ; 50% du marché occupé par des organismes à but non lucratif	Bruttel (2005) DEWR (2002) Eardley (2003) OCDE (2006)
Danemark	4,49	1,83	2,66	90,5M€ (2004)	Au minimum 10% 30% en 2004	200 000 (2003/mi 2004) 671 lots en 2003, 163 marchés conclus	~ Plutôt nombreux	57% privé, 25% syndicats, 18% institutions publiques (2003)	Marché très éclaté côté demande : 14 régions, 275 autorités locales	93% des opérateurs avaient déjà des coopérations avec le SPE	Bredgaard <i>et al.</i> (2005) CERC (2005)
France	2,69	0,97	1,72	n.c.	14% des éligibles (parcours 3)	46 000 / an 38 lots	17 retenus pour 2 ans sur appel d'offre	L'ANPE reste en charge d'une large majorité des chômeurs (y compris des P3)	Elevée, car encore besoin d'une licence	Exclusion des ETT, entrée sur le marché de nouveaux opérateurs	Données Unedic Tuchsztzer (2006)
Pays-Bas	3,67	1,44	2,23	800M€ (2002)	~ 75%	160 000 (2004) Moitié UWV, moitié communes	660 répertoriés, 266 mobilisés (2004)	Société publique en concurrence : <i>Kliq</i> Parts de marché : 7,2% (2003)	Les 10 plus gros opérateurs concentrent 75% des parts de marché	50% du marché constitué d'entreprises d'accompagnement social ou médical ; 20% du marché réservé aux entreprises innovantes	De Cuyper <i>et al.</i> (2005) De Koning (2004) OCDE (2006) Steurs <i>et al.</i> (2003)
Royaume-Uni	0,81	0,52	0,29	140M€ pour les EZ (2002-2003)	n.c.	30 000 / an pour les EZ	12 pour les ND (2002), 43 pour les EZ (2004-2009)	PPP en concurrence : <i>Working Links</i> , 4 EZ sur 15	Très concentré pour les ND et EZ, mais marché très développé pour le placement	Marché de l'accompagnement pour des groupes cibles spécifiques	De Cuyper <i>et al.</i> (2005) OCDE (2006)

M€ : millions d'euros ; n.c. : non connu ; ETT : Entreprises de travail temporaire ; EZ : Employment Zones ; ND : New Deal ; PPP : Partenariat public-privé ; ~ : approximation.

L'approche par la structure des marchés nous pousse donc à repositionner nos pays sur une échelle de maturation des marchés : de petits marchés nouveaux et encore peu développés en France et en Allemagne, de gros marchés déjà très structurés et qui sont aujourd'hui les principaux canaux de mise en œuvre de la politique de l'emploi en Australie et aux Pays-Bas, et entre ces deux extrêmes, deux exemples relativement différents l'un de l'autre, le Danemark et le Royaume-Uni, mais qui se rejoignent sur le fait que leurs marchés pèsent déjà d'un certain poids dans le secteur de l'accompagnement, tout en restant secondaire pour une large frange de l'offre de services. Ceci peut s'expliquer par la présence déjà ancienne et massive des intermédiaires privés dans les processus de recrutement au Royaume-Uni, ils ne cherchent donc pas forcément d'autres perspectives de débouchés (d'autant plus que le budget alloué à la politique de l'emploi est très faible, seulement 0,29 % du PIB pour les mesures actives) ; et par une certaine réticence des acteurs au Danemark qui préfèrent traditionnellement privilégier l'intervention publique (avec cette fois-ci des moyens élevés, 2,66 % du PIB pour les mesures actives).

Les pays se distinguent donc les uns des autres non seulement par les choix politiques qu'ils ont fait pour construire et organiser leur marché de l'accompagnement, mais sans doute également par des préférences hétérogènes en termes de centralité de la politique de l'emploi par rapport à la sphère marchande (dont les dépenses publiques en faveur des politiques actives peuvent être un indicateur), et de propension à recourir au marché pour assurer la production de biens publics. Il faudrait assurément chercher les racines de ces deux facteurs de clivages supplémentaires dans la structure historico-institutionnelle des systèmes. Une telle analyse serait également intéressante pour comparer nos six pays à ceux qui ont affiché leur refus de recourir à l'externalisation (dont par exemple la Suède).

3.3. Des évaluations contrastées

Mais au-delà de la conception théorique de l'externalisation, celle-ci a-t-elle fait en pratique les preuves de son efficacité ? Les évaluations institutionnelles de la montée en charge des dispositifs d'externalisation conduisent à un résultat principal : l'ouverture à la concurrence n'a pas entraîné de réelle révolution au sein de l'organisation traditionnelle de l'accompagnement¹⁶. Des changements importants dans les structures des systèmes (guichets uniques, réforme des SPE, nouveaux acteurs en charge de la mise en œuvre de la politique de l'emploi, etc.) ont effectivement accompagné la mise en place de ce marché, mais ils n'en sont pas une conséquence directe, plutôt un aménagement en amont permettant de le construire. Ce qui fonde le marché de l'accompagnement, c'est une décision politique de réforme du SPE, soumise à des logiques multiples ne visant pas toujours l'efficacité, et parfois à des luttes d'influence pesant sur le potentiel du système lui-même, comme ce fut le cas lors de la mise en place du marché aux Pays-Bas (De Koning, 2004).

Le principal avantage des réformes d'externalisation est sans doute d'avoir poussé les SPE à se remettre en question, à s'auto-évaluer et à se réformer afin d'être plus efficace et en adéquation avec les attentes et les besoins des demandeurs d'emploi¹⁷. Les opérateurs privés, ont en effet davantage endossé un rôle complémentaire à celui joué par le SPE qu'ils ne se sont substitués à lui (il n'y a d'ailleurs pas eu de déferlante d'opérateurs lors de l'ouverture

¹⁶ Si révolution il y a eue, elle est plutôt due à un changement de réglementation redéfinissant les missions du SPE.

¹⁷ Mais « il faut souligner que la simple menace de démonopolisation suffit à modifier le comportement du SPE qui lui-même se comporte davantage selon les critères d'efficacité du privé » (Denys et al., 1999).

des marchés (Denys *et al.*, 1999), la plupart étant déjà auparavant sous-traitants du SPE, souvent sous forme d'associations à but non lucratif). Un autre atout, plus indirect, a été de souligner le risque d'écroulement par les opérateurs privés, ce qui a concentré les efforts du SPE sur les publics les plus en difficulté, et donc contribué à réduire les inégalités entre les chômeurs du point de vue des opportunités offertes par les services de placement. En ce sens, on peut considérer que l'externalisation de l'accompagnement se fait en faveur des chômeurs de longue durée, jusqu'alors rarement pris en considération dans leurs spécificités (ils sont par exemple pour l'instant les seuls bénéficiaires de l'externalisation au Royaume-Uni dans les *Employment Zones*, et en France l'accompagnement par des opérateurs privés est réservé aux chômeurs ayant un fort risque de chômage de longue durée, classés en P3).

En termes d'efficience, les résultats sont en revanche plus contrastés. En effet, l'objectif affiché dans nombre de pays de mener des réformes permettant à la puissance publique de maîtriser ses dépenses ne semble pas atteint dans tous les cas. Si l'Australie se targue d'avoir économisé 58,9 % de son budget affecté aux programmes d'activation du marché du travail entre 1995 et 2002 grâce au *Job Network* (Cowling et Mitchell, 2003), les Pays-Bas dépendent eux davantage depuis qu'ils ont recours aux opérateurs privés (Mevisse *et al.*, 2002).

De même, l'efficacité de l'externalisation comme politique de l'emploi (accélération du retour à l'emploi et qualité des emplois retrouvés) fait encore débat. Les rares évaluations disponibles de l'action des opérateurs privés présentent des résultats constatés, parfois discutables sur le plan de la méthode d'évaluation employée (cf. encadré 5), et ne permettent pas toujours de conclure à une amélioration significative. Si les opérateurs privés semblent parfois permettre d'accélérer le retour à l'emploi des chômeurs qui leur sont confiés (par exemple dans les *Employment Zones*, Hasluck, Elias et Green, 2003 ; ou encore en Australie, où le *Job Network* a été évalué en 2001, DEWR, 2002), l'ouverture du marché n'a en moyenne pas accru sensiblement les taux de retour à l'emploi, en tous cas pas pour les catégories de chômeurs les plus en difficulté (Bruttel, 2004). La première évaluation menée en Allemagne (Winterhager, 2006) conclue même à une détérioration des chances de retour à l'emploi pour les chômeurs au sein du nouveau système mis en place. De plus, l'externalisation s'accompagne parfois d'effets pervers, comme l'augmentation des effets de carrousel en Australie (Struyven, 2005). Il faut donc pour l'instant rester prudent quant aux conclusions sur l'efficacité de l'externalisation : de nouvelles études plus robustes sont nécessaires pour étayer l'une ou l'autre des thèses, qui argumentent pour ou contre une extension des marchés à davantage de bénéficiaires.

Encadré 5

Problèmes méthodologiques liés à l'évaluation de l'externalisation

La méthode standard utilisée pour évaluer les effets de l'externalisation sur le retour à l'emploi des bénéficiaires est la méthode dite du *matching*. Elle peut être résumée tel que suit (Winterhager, 2006) :

Soit A_i la variable de participation à un accompagnement par un opérateur privé, qui vaut 1 si le chômeur i en bénéficie, 0 sinon ; et Y_i la variable de résultat qui vaut 1 si le chômeur i a retrouvé un emploi à une date donnée, 0 sinon. Le but de l'évaluation est de mesurer l'effet du traitement, soit $\Delta_i = Y_{1i} - Y_{0i}$; c'est-à-dire de calculer l'effet moyen du traitement sur les bénéficiaires : $E(Y_1 - Y_0/A=1) = E(Y_1/A=1) - E(Y_0/A=1)$.

Par définition, on ne peut pas observer Y_{1i} et Y_{0i} pour un même individu à la même date, puisqu'un individu ne peut pas être en même temps en emploi et au chômage. Le problème est donc de caractériser $E(Y_0/A=1)$, la *quantité contrefactuelle*.

Or on ne peut pas simplement choisir comme quantité contrefactuelle un individu qui n'a pas bénéficié du traitement ($A=0$) et qui serait encore au chômage, car dans le cas de l'accompagnement par des opérateurs privés, le choix des bénéficiaires ne se fait pas au hasard, mais en fonction de critères précis permettant d'orienter les demandeurs d'emploi, et qui introduisent un biais de sélection : $E(Y_0/A=1) \neq E(Y_0/A=0)$.

Pour mesurer Δ_i , il faut donc faire des hypothèses permettant d'identifier des individus ayant bénéficié du traitement, à d'autres qui n'y ont pas participé (méthode de *matching*), en les sélectionnant de façon à ce qu'ils se ressemblent en moyenne (qu'ils aient les mêmes caractéristiques). Il faut donc construire un vecteur X de caractéristiques qui permettent de contrôler le biais de sélection : deux individus caractérisés par X peuvent être considérés comme aléatoirement assignés à un opérateur privé, il est donc cette fois possible d'estimer la quantité contrefactuelle $E(Y_0/A=1, X)$.

Cependant, cette méthode pose problème pour deux raisons. D'une part, il est impossible de contrôler par l'ensemble des caractéristiques qui ont un impact sur le choix des bénéficiaires. Par exemple, des caractéristiques non observables telles que la motivation ou la présentation de soi ne peuvent être incluses dans le modèle, il est donc impossible de contrôler parfaitement le biais de sélection (Struyven, 2005). D'autre part, dans l'idéal, il faudrait contrôler par un nombre élevé de caractéristiques, ce qui induit le risque de ne pas pouvoir trouver de contrefactuel à de nombreux individus, et donc d'avoir au final un échantillon très réduit pour évaluer. De plus, pour que les appariements soient corrects, il faut que les deux individus du binôme traité/non-traité aient une ancienneté de chômage comparable, car si l'un des deux est au chômage depuis plus longtemps que l'autre, il existe un biais supplémentaire dû à la dépendance d'état qui fausse la comparabilité des probabilités de retour à l'emploi. Enfin, l'évaluation par *matching* suppose que le traitement n'a pas d'effets indirects, notamment sur les non-traités, et donc que si les opérateurs privés sont réputés plus efficaces, les entreprises ne cherchent malgré tout pas à recruter spécifiquement leurs clients au détriment des autres chômeurs, ce qui est une hypothèse forte et difficilement vérifiable (Winterhager, 2006).

Or l'évaluation de l'expérience australienne (DEWR, 2002), qui est la plus souvent citée, n'échappe pas à certaines de ces critiques. En effet, l'appariement ne repose que sur trois variables (sexe, âge et durée de l'indemnisation), ce qui interroge la validité des résultats obtenus (Ferracci, 2007). De plus, il est difficile de distinguer les effets dus au recours à des opérateurs privés de ceux consécutifs à l'amélioration de la conjoncture du marché du travail sur la période d'évaluation (Struyven, 2005). Il faut également souligner que puisque tous les demandeurs d'emploi accompagnés le sont par des opérateurs privés, les individus contrefactuels (les non-traités) sont en fait ceux qui ne bénéficient d'aucune prestation ; cette évaluation ne permet donc pas de comparer les performances du privé par rapport à celles du public, mais simplement le fait de bénéficier d'un accompagnement plutôt que d'aucune prestation, il n'est donc pas étonnant que les effets soient positifs.

CONCLUSION : CONVERGENCE DES OBJECTIFS, DIVERGENCE DES MOYENS, UNE MÉTHODE QUI DOIT FAIRE SES PREUVES

Si elles ont emprunté des chemins différents (dont le design institutionnel et les performances sont au final relativement peu comparables), les six expériences d'externalisation présentées ont malgré tout poursuivi les mêmes objectifs et construit des dispositifs permettant de pallier les mêmes risques. Elles ont beau être opposées entre elles sur des points importants (et notamment sur la question de la mise en concurrence du SPE), une certaine unité idéologique et de choix dans la mise en œuvre pratique les rapprochent. La typologie que nous avons proposée n'oppose pas diamétralement les modalités choisies de l'externalisation. Elle a plutôt vocation à éclairer différents degrés de mise en œuvre, où certains choix politiques qui conduisent à des systèmes ayant de nombreux points communs. Communauté d'objectifs et multiplicité des moyens, voilà qui caractérise au mieux à ce jour cette nouvelle organisation institutionnelle.

Car, dans chaque cas, sont respectés les trois principes à la base de l'externalisation : « la scission entre donneur d'ordre et prestataire, l'intensification de la concurrence entre les différents opérateurs et la gestion axée sur les résultats » (De Cuyper *et al.*, 2005). Une fois ces principes posés, la séparation entre les différents modes d'externalisation se fait en fonction des réponses de chaque pays à ces deux questions fondamentales :

- (1) Le SPE doit-il se spécialiser ou non sur certains publics-cibles désavantagés ou conserver une action universelle ?

(2) Le SPE doit-il être l'agent principal de la puissance publique, ou la sous-traitance à des opérateurs privés doit-elle être le premier mode de régulation du marché de l'accompagnement ? (Denys *et al.*, 1999)

Dans tous les cas, pour que le marché du placement fonctionne de manière efficace et que le partenariat entre public et privé soit équilibré, deux conditions sont indispensables :

- (1) que le public puisse se substituer au privé dès que ce dernier faillit à sa mission (*capacité de substitution*),
- (2) et que le public puisse évaluer correctement le travail du privé afin de juger de son efficacité (*capacité d'expertise*).

Le débat est loin d'être clos, et l'actualité en France de la question le montre bien. Seuls 8 à 15 % des Français se déclarent prêts à confier les services publics au seul secteur privé. En revanche, une forte minorité (plus du tiers) est prête à accepter la concurrence entre les secteurs publics et privés (Denni et Tchernia, 2003). Ouvrir le marché sans privatiser le service public, voici le fragile équilibre à trouver. Et encore, seulement si à l'avenir les évaluations se montrent plus encourageantes sur l'efficacité de ce nouveau système.

BIBLIOGRAPHIE

- BALMARY, D. (2004) *Rapport de l'instance d'évaluation de la politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes*, Rapport du Commissariat général du plan, février.
- BOUCHER, J. (2005) « Le droit public à l'épreuve de l'externalisation », *Les Cahiers de la Fonction publique* n°251, pp. 4-9, décembre.
- BREDGAARD, T., LARSEN, F. and MØLLER, L.R. (2005) *Contracting-out the public employment service in Denmark : a quasi-market analysis*, Refereed paper presented to the Transitions and Risk, New Directions in Social Policy Conference, Center for Public Policy, University of Melbourne, February 23-25.
- BRUNHES B. (2003) « Moderniser l'Etat, moderniser le service public », *Futuribles* n°287, pp.29-39, 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 University of Oxford, 9 – 11 September.
- BRUTTEL, O. (2005) « Contracting-out and Governance Mechanisms in the Public Employment Services », *Discussion Paper* SP I 05-109, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- CERC (2005) *Aider au retour à l'emploi*, Rapport n°6.
- CLARKE, J. and NEWMAN, J. (1997) *The Managerial State*, Sage Publications, London.
- COMMISSION EUROPEENNE (1998) *Moderniser les services publics de l'emploi pour soutenir la stratégie européenne pour l'emploi*, communication 641.
- COWLING, S. and MITCHELL, W. (2003) « False Promise or False Premise? Evaluating the Job Network », *Australian Journal of Labour Economics*, 6 (2): 207-26.
- De CUYPER, P., STRUYVEN, L. et VANHOREN, I. (2005) *Les entreprises privées dans la politique du marché de l'emploi*, « Analyse des expériences de libre fonctionnement du marché aux Pays-Bas et en Grande-Bretagne dans la perspective du secteur privé », Hoger instituut voor de arbeid, Avril.
- De KONING, J. (2004) *The reform of the Dutch public employment*, Erasmus University, SEOR, Rotterdam, Janvier.
- DENNI, B. et TCHERNIA, JF (2003) « Services publics, concurrence et privatisation : l'opinion des Français et des Européens », *Informations sociales* n°109, pp.108-120.
- DENYS, J., De KONING, J., et WALWEI U. (1999) *Deregulation in Placement Services : a Comparative Study for Eight EU Countries*, Employment and European Social Fund, Rapport pour la Commission Européenne, January.

- DEWR (2002) *Job Network evaluation*, EPPB Report 1/2002, Department of Employment and Workplace Relations, May.
- DOCKERY, A.M. et STROMBACK, T. (2001) « Externalisation des services publics de l'emploi : évaluation préliminaire de l'expérience australienne », *Revue Internationale du Travail*, vol.140, n°4, p.497-523
- EARDLEY, T. (2003) « Outsourcing Employment Services: What Have We Learned From The Job Network? », Paper presented to the Centre for Applied Economic Research Conference on the Economic and Social Impacts of Outsourcing, University of New South Wales, 4/5 December.
- FERRACCI M. (2007) « Améliorer le service public de l'emploi : ce que disent les faits », *Revue française d'économie* n° 3, p. 75-135, Fayard, janvier.
- GEORGES N. (2006) « Le profilage : outil statistique et/ou mode de coordination ? », *Document de travail du CEE* n°72, novembre.
- HASLUCK, C. ELIAS, P. et GREEN, A. (2003), *The Wider Labour Market Impact of Employment Zones*, Warwick Institute for Employment Studies, Department for Work and Pensions Report 175.
- HEALY, T. et LINDER, J. (2003) *Outsourcing in Government: Pathways to Value*, Accenture.
- KLEIN, D., RENARD, E. et TRAVERSIER, T. (2006) « L'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi », *L'essentiel* n°7, Observatoire de l'ANPE, novembre.
- LAFFONT, J.J. (2000) « Étapes vers un État moderne : une analyse économique », in *État et gestion publique*, Actes du colloque du 16/12/1999, Conseil d'analyse économique, juin.
- LE GRAND, J. et BARTLETT, W. (1993) *Quasi-markets and social policy*, Houndsmil : MacMillan Press.
- MARIMBERT, J. (2004) *Le rapprochement des services de l'emploi*, Rapport au ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, janvier.
- MEVISSSEN, J.W.M., BOS, J., MEIJER, R., MALLEE, L., BAKKER, H.G., Van den HOOGEN, J., and HUPKENS, L. (2002) *Op weg naar volwassenheid? Tweede inventarisatie van de stand van zaken op de markt van reïntegratiediensten*, Doetinchem: Reed Business Information bv.
- OCDE (2005) *Moderniser l'État, La route à suivre*, chapitre 5 « L'emploi de mécanismes de type marché dans la prestation de services publics ».
- OCDE (2006) *Report on mission to The Netherlands, the United Kingdom and Germany relating to activation strategies and performance of employment services, August/September 2005*, OECD Report distributed at joint SZW/OECD Seminar on Activation Strategies and Performance of Employment Services, The Hague, 29 March.
- TUCHSZIRER, C. (2006) « La réforme du Service Public de l'Emploi : mission accomplie ? », IRES, *Miméo*.
- SENAT (2004) « L'organisation de l'indemnisation et du placement des chômeurs », *Documents de travail*, série législation comparée, n° LC 130, janvier.
- SIMONIN, B. (2004) « Politique de l'emploi : trois réformes à l'étranger », *Connaissance de l'emploi* n°3, mai.
- STEURS, G. and STRUYVEN, L. (2003) « The Competitive Market for Employment Services in the Netherlands », *OECD Social Employment and Migration Working Papers*, n°13.
- STRUYVEN, L. (2005) « Between Efficiency and Equality. New Public-Private Arrangements in Employment Assistance for the Unemployed », *TLM.NET Work Package 5*, Higher Institute of Labour Studies, Catholic University Leuven.
- Van BERKEL, R. and Van Der AA, P. (2005) « The marketization of activation services: a modern panacea? Some lessons from the Dutch experience », *Journal of European Social Policy*, Vol 15(4): 329–343.
- WALWEI, U. (1996) « Placement as a Public Responsibility and as a Private Service », *IAB labour market research topics* n°17.
- WINTERHAGER, H. (2006) « Private Job Placement Services - A Microeconomic Evaluation for Germany », *ZEW Discussion Paper* n° 06-026.

Annexe 1

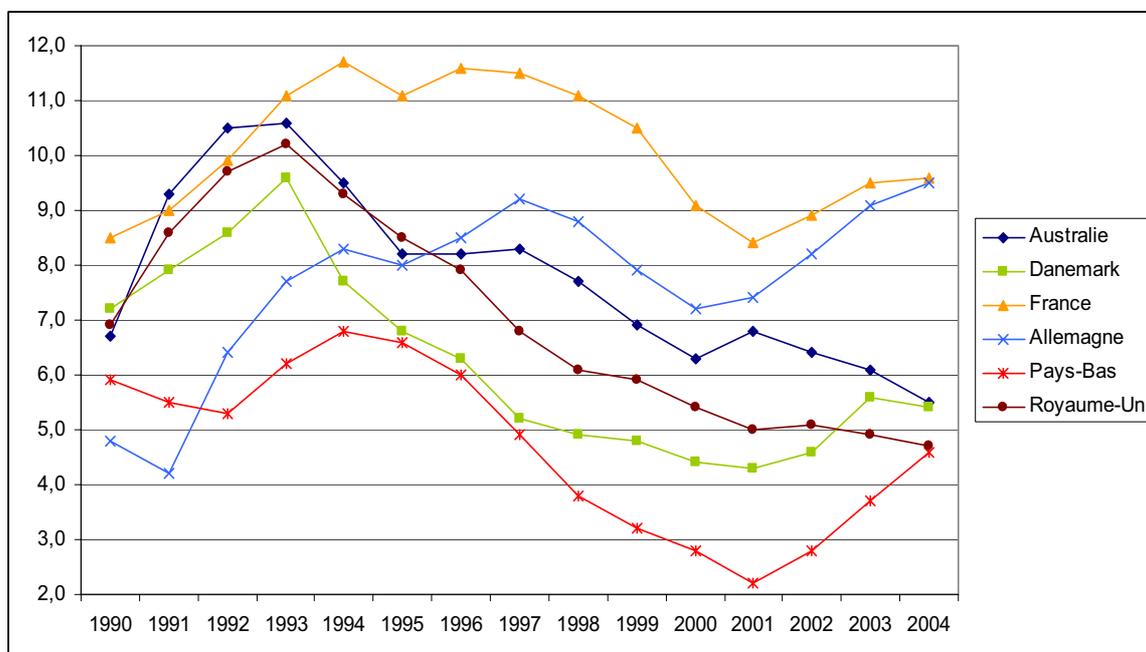
ÉVOLUTION DES MARCHÉS DU TRAVAIL ET DES SPE

Nous donnons ici un petit aperçu de l'évolution récente des SPE dans les six pays que nous avons choisi en exemple, afin d'illustrer les différences structurelles entre ces pays, qui expliquent en partie des choix distincts qui ont été faits en matière de design d'un marché de l'accompagnement. Ci-dessous, les graphiques 1 et 2 retraçant l'évolution depuis 1990 des taux de chômage et de la part du chômage de longue durée, soulignent les trajectoires constatées de ces pays en matière d'emploi.

En ce qui concerne le taux de chômage, tous les pays ont connu des taux relativement élevés après la crise économique de 1993 (les niveaux étant quand même assez éloignés, entre les 11 % de la France et les 6,2 % des Pays-Bas). Ces dernières années, on constate un rapprochement de quatre pays (le groupe 'Australie, Royaume-Uni, Pays-Bas' et le Danemark) autour de taux relativement bas (4,5 à 5,5 %), et une convergence de la France et de l'Allemagne sur des taux beaucoup plus élevés (9,5 %).

Pour la part du chômage de longue durée dans le chômage total, les trajectoires sont beaucoup plus heurtées. On constate néanmoins à nouveau une convergence autour de 22 % de l'Australie et du Royaume-Uni avec le Danemark, les Pays-Bas s'en éloignant quelque peu, après une baisse spectaculaire au début des années 2000, dans les mêmes ordres de grandeur. Quant à l'Allemagne et la France, elles font à nouveau figure de mauvais élèves, avec des taux au-dessus de 40 % pour la France, et même au-dessus de 50 % pour l'Allemagne.

Graphique 1
Évolution des taux de chômage (1990-2004)

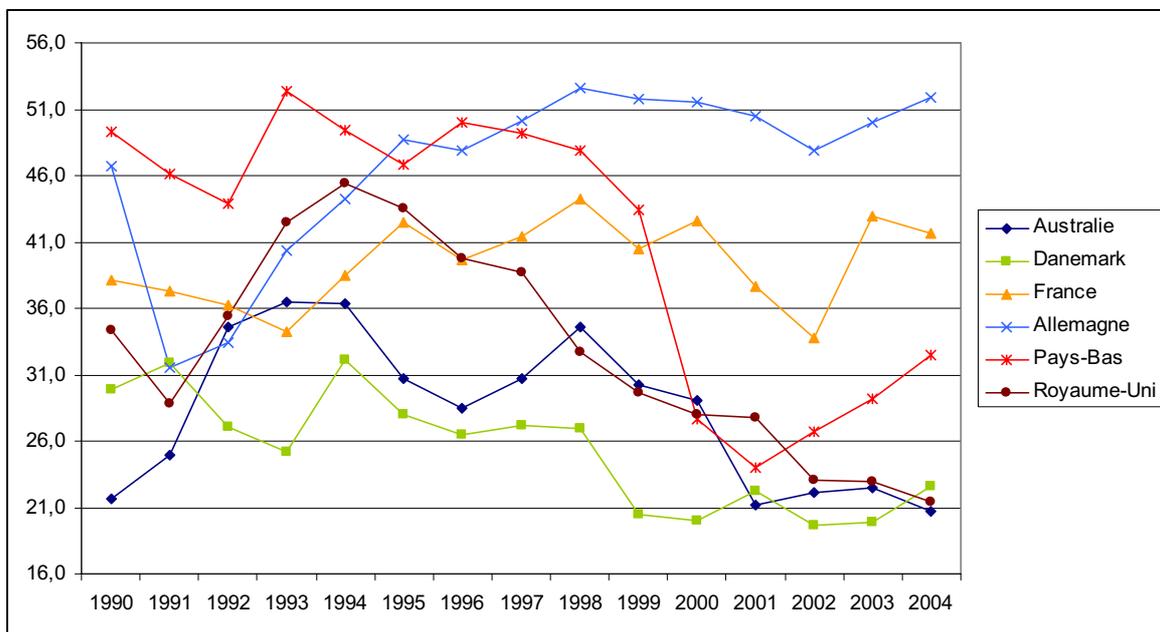


Source : OCDE.

Ces observations nous conduisent à faire l'hypothèse suivante : les réformes institutionnelles (et notamment la mise en place de l'externalisation) étant plus anciennes au Royaume-Uni, en Australie et aux Pays-Bas, elles expliquent peut-être les bonnes performances récentes de

ces pays, et la décrie spectaculaire du chômage et du chômage de longue durée qui ont eu lieu. Au contraire, l'Allemagne et la France dont les réformes sont toutes récentes, n'ont peut-être pas encore eu le temps nécessaire d'en tirer les bénéfices, ce qui explique leur hystérèse à des taux très élevés. Enfin, le Danemark fait figure d'exception, son faible taux de chômage de longue durée et l'amélioration de son taux de chômage étant sans doute dû à une régulation originale plus ancienne du marché du travail, qui en fait aujourd'hui un « modèle » pour nombre d'autres pays. Nous ne sommes bien sûr pas en mesure de valider ou de réfuter cette hypothèse ici. Mais ce que ces graphiques apportent à notre étude c'est qu'il y a bien effectivement, même en termes de conjoncture, un groupe 'Royaume-Uni, Pays-Bas, Australie', un autre 'France, Allemagne', et le Danemark dans une configuration à part.

Graphique 2
Évolution de la part du chômage de longue durée (1990-2004)



Source : OCDE.

Allemagne

Depuis 2002, une réforme profonde de l'organisation du traitement du chômage a été mise en œuvre en Allemagne, notamment avec la loi *Job Aktiv* (2002) et les quatre lois *Hartz* (2003-2005). Du côté des mesures passives, le système d'allocation, composé des allocations chômage et l'aide sociale, a été entièrement révisé, durcissant les conditions d'éligibilité à l'assurance chômage. Pour gérer cette nouvelle répartition des allocataires, l'Agence Fédérale du Travail (*Bundesagentur für Arbeit*, BA en charge de l'allocation chômage) a engagé une coopération renforcée avec les communes (ARGE en charge de l'aide sociale), évinçant du même coup les partenaires sociaux dont le rôle est en recul. À terme, l'objectif est de créer un guichet unique entre la BA et les communes, sur le modèle des communautés de travail mises en place pour les chômeurs les plus en difficulté. Du côté des mesures actives, la BA et les communes procèdent à une segmentation des demandeurs d'emploi en fonction de leur risque de chômage de longue durée selon le modèle d'un profilage

d'expertise (entretien approfondi avec un conseiller). Ce tri initial permet d'établir un contrat individuel entre le chômeur et l'Agence, assorti de sanctions en cas de manquement. Pour accompagner le chômeur, l'Agence peut faire appel à des opérateurs privés, que le chômeur lui-même peut choisir sous certaines conditions, à l'aide de bons de placement. L'ensemble de ces réformes suit une logique de gestion par objectifs et son efficacité doit être régulièrement évaluée.

Australie

La réforme majeure qui a bouleversé le système australien de placement et d'accompagnement des demandeurs d'emploi a été mise en place en 1998, lorsque le *Commonwealth Employment Service* (CES), jusqu'alors le principal organe de la mise en œuvre de la politique de l'emploi (le SPE) a été supprimé pour laisser place au *Job Network*, marché national de l'externalisation de la quasi-totalité des services d'accompagnement. Le SPE résiduel a été regroupé par fusion des missions d'accompagnement et d'indemnisation au sein d'une seule agence : le *Centrelink*. Son rôle est d'orienter les demandeurs d'emploi vers les différents opérateurs privés en fonction de leur risque de chômage de longue durée grâce à un outil de profilage statistique, le *Jobseeker Classification Instrument* (JSCI) utilisé lui aussi depuis la réforme de 1998. L'administration en charge de la régulation du *Job Network* est le ministère du Travail, le *Department of Employment, Workplace Relations and Small Business* (DEWR/SB), qui publie les appels d'offre et attribue les marchés. Les opérateurs privés sont libres de fournir les mesures d'accompagnement qu'ils jugent adéquats pour les chômeurs qui leur sont confiés depuis la réforme de 2003 instaurant le *Active Participation Model*, destiné à garantir une meilleure individualisation des prestations.

Danemark

La première réforme majeure du système danois d'indemnisation et d'accompagnement des chômeurs date de 1994, avec l'introduction de la contractualisation entre le SPE et les chômeurs, qui se traduit en pratique par une activation renforcée et l'obligation d'accepter tout emploi jugé convenable. La dernière réforme importante a eu lieu en 2002 avec l'adoption du plan '*bringing more people into employment*' qui choisit comme méthode privilégiée pour faire baisser le chômage, l'augmentation des taux d'emploi. La caractéristique principale de la politique de l'emploi au Danemark est sans conteste le système de *flexicurité*, associant une législation du travail peu contraignante à des revenus de remplacement conséquents. Au niveau institutionnel, deux réseaux parallèles assurent la mise en œuvre de cette politique de l'emploi, décidée au niveau national conjointement par l'État et les partenaires sociaux qui jouent un rôle de premier plan : d'un côté, les agences AF de l'emploi en charge de l'assurance-chômage, et de l'autre les communes qui gèrent l'aide sociale. Ces deux réseaux, chapeautés par les conseils régionaux de l'emploi sous responsabilité des partenaires sociaux, sont amenés à fusionner en 2007 sous la forme de *Jobcentre* (guichet unique). Pour accompagner les demandeurs d'emploi, segmentés en fonction de leur éloignement au marché du travail (une évaluation de leur employabilité est faite par les conseillers), les agences AF et les communes font régulièrement appel à des opérateurs privés, dont le marché s'est structuré à partir de 1990, date à laquelle le monopole de placement des agences AF a été aboli. Mais le système n'a pas encore fait ses preuves, et doit être évalué.

France

La France a connu une inflexion majeure de sa politique de l'emploi à partir de 2001, avec la création du Plan d'aide au retour à l'emploi (Pare) et du Projet d'action personnalisé (Pap), puisque ces mesures ont généralisé une logique d'individualisation de l'accompagnement et du ciblage des prestations. Cette première étape a été renforcée par la loi de Cohésion sociale du 18 janvier 2005, introduisant la Gestion des parcours personnalisés (GPP) qui suit la logique du PAP, mais s'inscrit dans un nouveau cadre institutionnel : la codirection de la mise en œuvre de la politique de l'emploi par l'ANPE (dont c'était historiquement le rôle) et l'Unedic (l'assurance-chômage s'étant jusqu'alors peu investie dans ce rôle). Cette implication croissante de l'Unedic selon le principe de « qui paie décide » a entraîné une logique de rapprochement nécessaire avec l'ANPE, qui conduit à partager les rôles : aux Assedic se déroule à présent le profilage des demandeurs d'emploi, à l'ANPE l'entretien professionnel. De plus, une réflexion sur la possible mise en place de guichet unique à travers les *Maisons de l'emploi* est en cours. L'autre grande évolution issue de la Loi de Cohésion Sociale est l'abolition du monopole de placement de l'ANPE, et le recours croissant aux opérateurs privés pour accompagner les chômeurs les plus éloignés de l'emploi. La gestion de l'externalisation incombe à l'Unedic. L'ANPE est quant à elle en charge du suivi mensuel personnalisé, qui concrétise la logique de parcours, et introduit la possibilité de sanctions en cas de non recherche active d'emploi.

Pays-Bas

Les Pays-Bas ont radicalement transformé leur système institutionnel d'indemnisation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi depuis le début des années 1990. Le parachèvement de ces réformes est intervenu en 2002, avec la loi *SUWI* qui entérine les changements majeurs. Aujourd'hui, les chômeurs bénéficient d'un guichet unique (le *CWI*) qui effectue un profilage permettant de les orienter en fonction de leurs besoins. Le *CWI* est l'organisme résiduel issu du SPE hollandais, issu du démantèlement de l'*Office central pour l'emploi*, qui n'a plus aujourd'hui pour fonction que d'accompagner les chômeurs les plus proches de l'emploi (ceux qui sont considérés comme autonomes sur le marché du travail). Il doit aiguiller les autres vers l'assurance-chômage (l'*UWV*) s'ils sont indemnisés ou vers les communes s'ils ne le sont pas. Ces deux organismes doivent ensuite externaliser une grande partie de l'accompagnement à des opérateurs privés par le biais d'appels d'offre publics. L'État a créé son propre opérateur sur les ruines du SPE (l'agence *Kliq*), mais elle ne représente qu'une très faible part du marché. Ces mutations institutionnelles s'accompagnent d'un durcissement des conditions d'éligibilité aux aides, et d'un renforcement des sanctions en cas de manquement au contrat établi entre le chômeur et l'instance de placement.

Royaume-Uni

Au tournant des années 2000, le Royaume-Uni a mis en place sa politique de *Welfare to work* (ou *workfare*), correspondant à une activation renforcée des demandeurs d'emploi, qui ne peuvent s'appuyer que sur des revenus de remplacement faibles (une indemnisation forfaitaire et de courte durée) et qui sont donc incités à retrouver au plus vite un emploi. Les démarches du chômeur sur le marché du travail font d'ailleurs l'objet d'un suivi intensif de la part du SPE, qui signe avec le demandeur d'emploi un contrat (le *Jobseeker's Agreement*)

assorti de sanctions en cas de manquement. Cette politique est encadrée par un montage institutionnel qui a été grandement simplifié et rationalisé. Le pilotage de la politique de l'emploi est assuré par le *Department for Work and Pensions*, et sa mise en œuvre par les *JobcentrePlus*, issus de la fusion en 2002 des *Jobcentre* et des *Benefit Agencies*, sous la forme d'un guichet unique. Ces réformes s'inscrivent dans la logique du plan de modernisation des services de l'emploi '2008 : *Delivering a vision*'. Le Royaume-Uni se caractérise par des dépenses très faibles en faveur de la politique de l'emploi, relativement aux autres pays européens. Ces moyens budgétaires réduits expliquent que les dispositifs d'accompagnement soient ciblés sur ceux qui ont la plus faible employabilité (*New Deal*), ainsi que sur les zones à fort taux de chômage qui bénéficient de projets d'action locale (*Employment Zones, Action Team For Jobs*). Ces dispositifs phares sont également ceux pour lesquels le *JobcentrePlus* partage la mise en œuvre avec des opérateurs privés. L'externalisation est donc limitée aux prestations qui concernent l'accompagnement des plus en difficulté.

Annexe 2

MÉTHODOLOGIE ET RÉSULTATS DE LA CLASSIFICATION DES PAYS

Afin de tester notre typologie théorique et de pouvoir y classer les six pays que nous avons choisis en exemple du fait de la dynamique d'externalisation qui y prévaut actuellement, nous avons utilisé une analyse des correspondances multiples (ACM), qui permet d'étudier et de représenter les associations deux à deux de plusieurs variables qualitatives. On obtient ainsi une analyse visuelle des interactions entre les différentes variables. Celles-ci sont représentées par des points dans un plan factoriel, de façon à ce que leurs distances mutuelles soient interprétables en termes 'd'attraction' ou de 'répulsion' de modalités.

Pour obtenir cette ACM, il nous fallait d'abord construire une base de données, permettant de confronter nos pays (les *individus* de la base) entre eux selon plusieurs critères discriminants (les *variables* qualitatives d'analyse), chacun ayant plusieurs modalités. Le choix de ces critères s'est fait selon deux contraintes :

(1) d'une part, il était nécessaire de lister l'ensemble des critères potentiels étant soit à l'origine / soit une conséquence de la structuration d'un marché de l'accompagnement. Nous avons construit cette liste de manière à ce qu'elle soit la plus exhaustive possible, sur la base de l'observation des réformes institutionnelles dans l'ensemble des pays.

(2) d'autre part, parmi cette liste de variables, seules certaines d'entre elles présentaient un intérêt pour l'analyse car tous les pays n'avaient pas fait les mêmes choix pour ces critères précis. On pouvait donc les considérer comme des critères *discriminants* pouvant servir effectivement à construire un tableau de Burt. Ces critères ainsi que leurs diverses modalités sont présentés dans le tableau 3.

Sur la base de ce tableau, on a ensuite constitué la base de données, en découpant les variables afin de les coder à l'aide de deux modalités (0 ou 1, exemple : 'financement' devient 'financement par l'État' : non/oui, et 'financement par les partenaires sociaux' : non/oui), excepté pour la variable 'décentralisation' qui avait trois modalités (non, oui, et 'faible' pour prendre en compte la spécificité de la France). On obtient au final vingt-six variables.

L'ACM a été réalisée à partir de cette base de données à l'aide du logiciel SAS. Les principaux résultats sont les suivants :

- L'axe 1 contribue à expliquer 35 % de l'inertie, l'axe 2, 28 % et l'axe 3, 18 %.
- Les variables qui contribuent le plus à l'axe 1 sont : le choix de l'opérateur revient aux partenaires sociaux ($\cos^2 = 0,86$) ou à l'État (0,45), le choix entre marché public ou marché négocié (0,45), le fait qu'il y ait une évaluation (0,86), un guichet unique (0,45), pas de décentralisation (0,81), et une mise en concurrence directe (0,81). Pour l'axe 2 : le choix de l'opérateur par le chômeur (0,43), le fait d'avoir ou pas une licence (0,74), de payer les opérateurs au forfait ou au résultat (0,74), et le fait d'avoir une faible décentralisation (0,74). Pour l'axe 3 : la définition du contenu du parcours (0,42) et le financement par l'État (0,92).

On peut retenir en bref que pour l'axe 1 les variables les plus discriminantes sont la mise en concurrence directe du SPE, le fait d'évaluer ou non les performances des opérateurs privés et l'intervention des partenaires sociaux ; pour l'axe 2 le fait d'avoir besoin d'une licence et d'être payé au forfait ou au résultat ; et pour l'axe 3 : le choix public ou privé du parcours et le financement par l'État. Nous retrouvons ici les trois oppositions entre nos groupes de pays (cf. encadré 4 et schémas 2 et 3).

Tableau 3. Grille de confrontation des expériences d'externalisation

Pays	Séparation SPE/Allocations ?	Sous-traitance totale de l'accompagnement ?	Définition du contenu du parcours	Qui fait le choix de l'opérateur externe	Financement	Comment est fait le choix ?	Besoin d'une licence ?	Evaluation	Paiement de l'opérateur	Guichet unique indemnisation & placement	Profilage formel	Segmentation	Décentralisation	Possibilité de mise en concurrence de l'acteur public
France	oui	oui, expérimentations	Contractualisation avec l'ANPE	Partenaires sociaux + ANPE	État central Partenaires sociaux	Partenariats 'habituels' + appel d'offre	oui	Pas d'évaluation	Forfait	En test (Maisons de l'emploi) mais pas de fusion ANPE Unedic	En cours d'instauration	oui 3 + 2 catégories	faible	non
Australie	non	oui, pour toutes les prestations	Opérateurs privés	Centrelink + chômeur	État	Appel d'offre	non	État	Au résultat	oui Centrelink	oui	non	non	oui Employment National
Royaume-Uni	non	oui, pour de + en + de programmes	Opérateurs privés	Jobcenter+ État	État	Appel d'offre	non	État	Au résultat	oui Jobcenter-Plus	non	oui 3	non	oui Working Links
Allemagne	non	oui, pour certains demandeurs d'emploi	Agence privée	BA (partenaires sociaux) + chômeur	Instances d'allocation partenaires sociaux et communes	Marchés négociés	non	Pas d'évaluation	Au résultat	non ARGE + BA	non	oui 4	oui	non
Danemark	non	oui, possible mais pas encore majoritaire	Agences AF, partenaires sociaux et communes	État et Agences AF + chômeur	Partenaires sociaux	Appel d'offre	non	État	Au résultat	En cours Jobcenter	non	oui 5	oui	non
Pays-Bas	oui	oui, majorité des prestations	Instances d'allocation (UWV + communes)	Instances d'allocation + chômeur	Instances d'allocation publiques	Appel d'offre	non	État central	Au résultat	oui CWI	oui	oui 4	non	oui Kliq
													Réforme : non	oui 2

Schéma 2. ACM positionnement des expériences d'externalisation (axes 1 et 2)

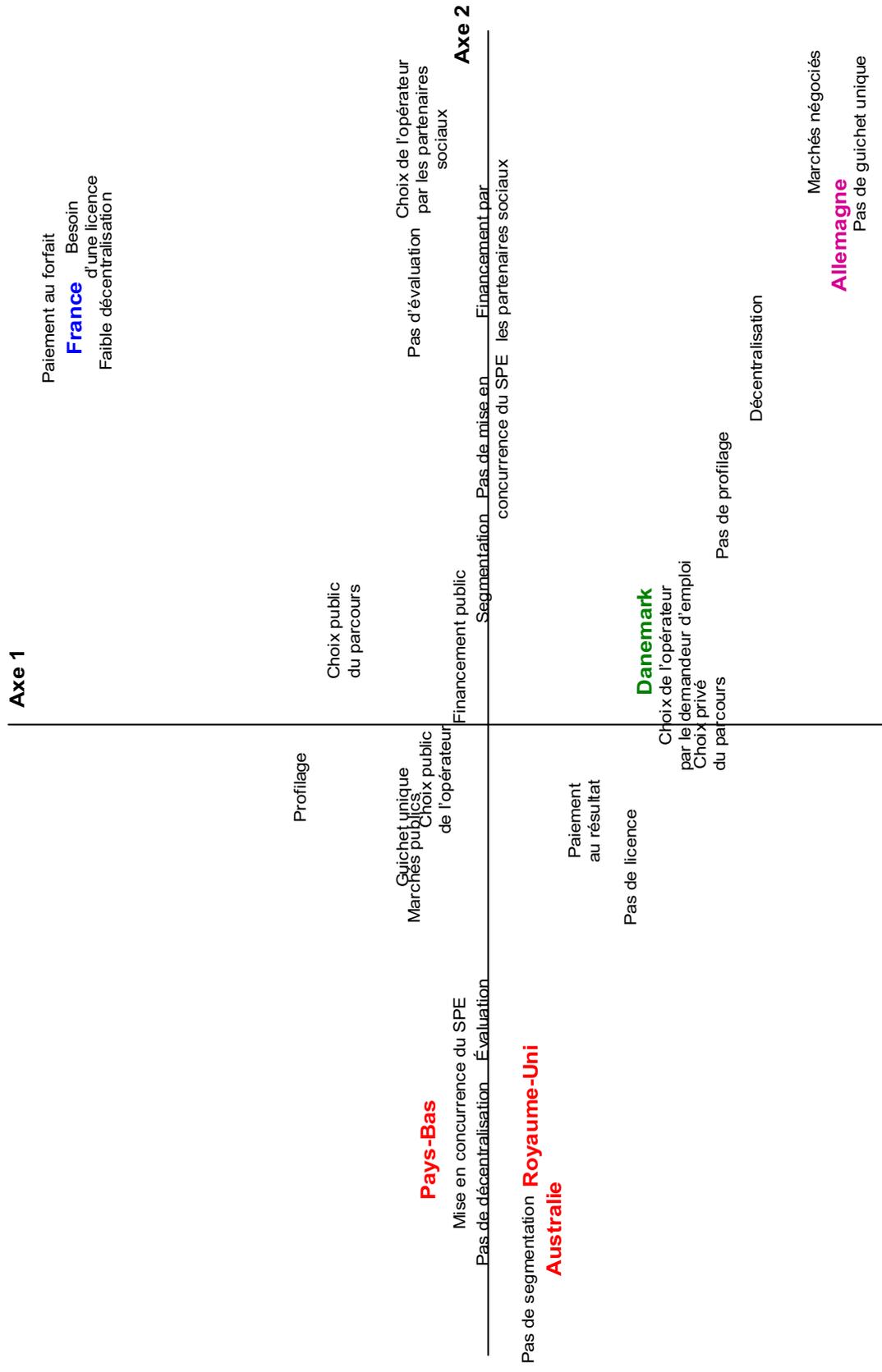
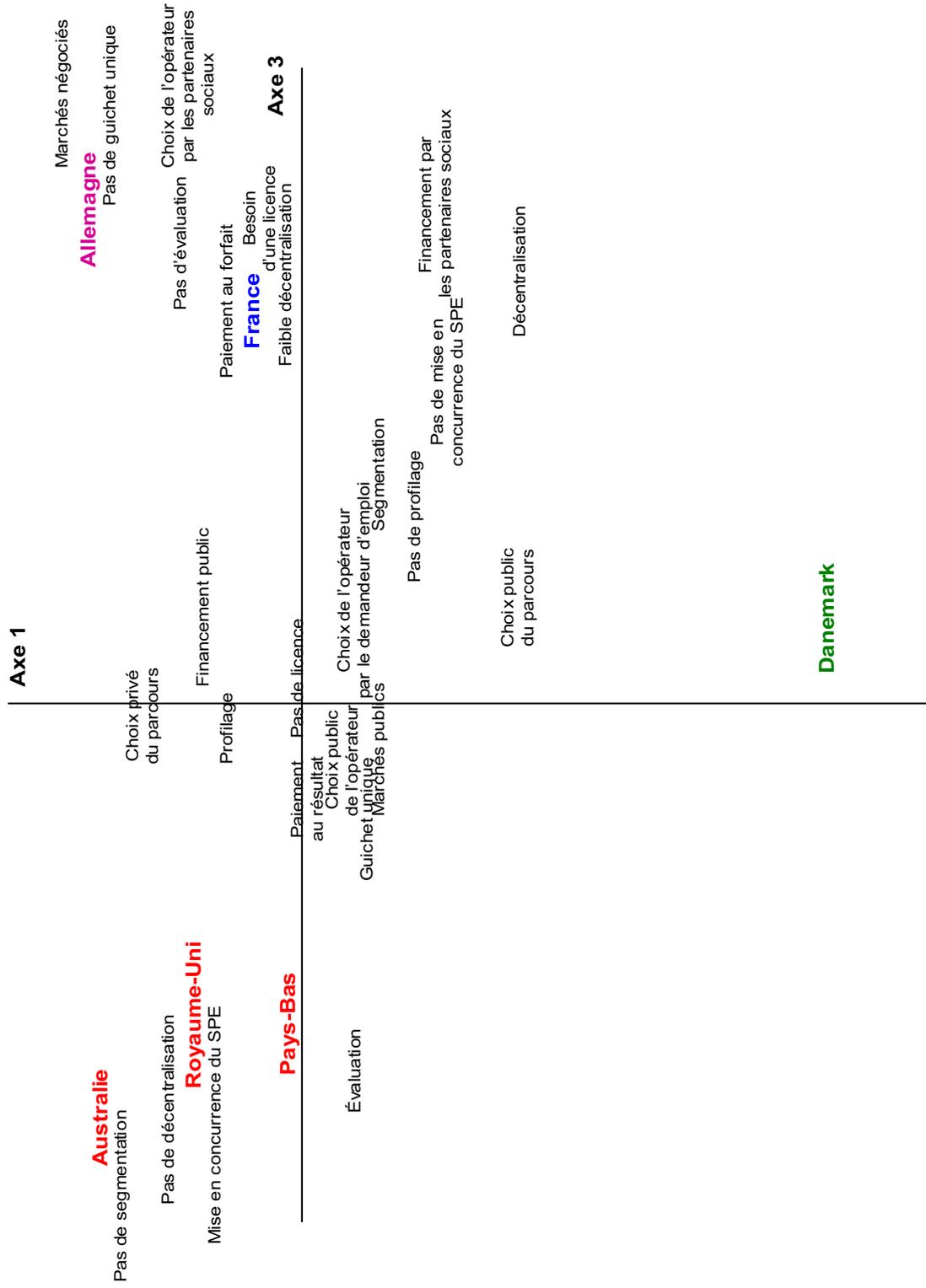


Schéma 3. ACM positionnement des expériences d'externalisation (axes 1 et 3)



DERNIERS NUMÉROS PARUS :

téléchargeables à partir du site <http://www.cee-recherche.fr>

- N° 80** *L'économie du bonheur peut-elle renouveler l'économie du bien-être ?*
LUCIE DAVOINE
février 2007
- N° 79** *Hétérogénéité des contrats de travail et performance des entreprises en France. Une étude empirique entre 1996 et 2001*
RICHARD DUHAUTOIS, LUCIE GONZALEZ
janvier 2007
- N° 78** *Sous-traiter ou embaucher ? Une analyse empirique des comportements de substitution des entreprises de l'industrie en France entre 1984 et 2003*
CORINNE PERRAUDIN, NADINE THEVENOT, JULIE VALENTIN
décembre 2006
- N° 77** *Du fait au droit. Diverses figures du temps partagé*
MARIE-FRANÇOISE MOURIAUX
décembre 2006
- N° 76** *Les déterminants de la satisfaction au travail en Europe : l'importance du contexte*
LUCIE DAVOINE
décembre 2006
- N° 75** *Les pratiques de gestion du travail et de l'emploi en France et leurs conséquences sur les salariés*
SEVERINE LEMIERE, CORINNE PERRAUDIN, HELOÏSE PETIT
décembre 2006
- N° 74** *Déterminants professionnels et familiaux : une analyse des transitions d'activité*
CELINE MARC
novembre 2006
- N° 73** *Conditions de travail et santé au travail des salariés de l'Union européenne : des situations contrastées selon les formes d'organisation*
ANTOINE VALEYRE
novembre 2006
- N° 72** *Le profilage : outil statistique et/ou mode de coordination ?*
NATHALIE GEORGES
novembre 2006
- N° 71** *La formation comme politique d'activation des chômeurs : analyse des réseaux locaux de mise en œuvre dans le cas suisse*
OLIVIER GIRAUD
octobre 2006