

# CONNAISSANCE <sup>3</sup> DE L'EMPLOI

LE 4 PAGES DU CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI, MAI 2004

## EDITO

*Afin d'améliorer l'efficacité du « service public de l'emploi », la Commission européenne suggère de recourir plus systématiquement à des organismes privés. Accroître la « sous-traitance » de la politique de l'emploi, déjà pratiquée en France, soulève de nombreuses questions, analysées dans un précédent numéro de Connaissance de l'emploi. Bernard Simonin présente ici les réformes survenues dans trois pays. Parmi les questions soulevées, une des plus délicates est celle concernant la rémunération des opérateurs privés intervenant sur le marché du travail : doit-elle être fixée en fonction de leurs résultats ? Cette solution induit un risque non négligeable : les opérateurs peuvent être incités à concentrer leurs efforts sur les publics pouvant s'insérer le plus facilement sur le marché du travail. Aussi, ce paiement au résultat ne peut se concevoir sans que soient réalisées des expérimentations précises, celles-ci devant être suivies de procédures d'évaluation indépendantes.*

**Pierre Ralle**

## Politique de l'emploi : trois réformes à l'étranger

**BERNARD SIMONIN**

*Directeur de recherche du CNRS*

La « modernisation du service public de l'emploi » (SPE) souhaitée par le gouvernement et le recours croissant à des opérateurs externes pour mettre en œuvre les mesures en faveur de l'emploi devraient se traduire par le développement des relations entre acteurs publics et acteurs privés intervenant sur le marché du travail. Cela implique également que soient précisément définis la place et le rôle de chacun de ces acteurs<sup>1</sup>.

1. Ce texte complète le numéro 1 de *Connaissance de l'emploi* (mars 2004) dans lequel Jacques Freyssinet analyse l'organisation de la politique de l'emploi en France. Il constitue une synthèse du chapitre 7 du « rapport Balmaty » (cf. références et encadré).

Quels enseignements peut-on tirer de l'expérience des pays qui se sont le plus fortement engagés dans cette voie ? La réforme menée en Australie constitue une référence en raison des transformations radicales qu'elle a apportées, notamment un recours exclusif aux opérateurs privés pour offrir des services aux demandeurs d'emploi. Elle a inspiré les réorganisations entreprises par l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Ces trois pays ont fait de l'appel aux opérateurs privés un élément central de

leurs réformes récentes. Le SPE continue à y exercer une action directe sur le marché du travail, mais plusieurs éléments du schéma australien ont été adoptés.

## Australie : diminuer les dépenses de la politique d'emploi

En Australie, une nouvelle organisation de l'action publique sur le marché du travail, *Job Network*, a été mise en place en 1998 dans un contexte marqué à la fois par un taux de chômage nettement inférieur à celui atteint quelques années auparavant et par un niveau des dépenses de politique active de l'emploi relativement modeste, que le gouvernement a souhaité encore réduire. Cette organisation a conduit à un partage des rôles entre trois catégories d'acteurs : les services du ministère en charge de l'emploi, une agence publique dénommée *Centrelink* et des opérateurs privés à but lucratif ou non lucratif.

Les services du ministère de l'emploi ont la responsabilité du pilotage de *Job Network*, des modalités de contractualisation avec les opérateurs privés, de leur sélection, de leur suivi et du contrôle de leur activité.

*Centrelink* gère les allocations-chômage et les prestations sociales, reçoit les inscriptions au chômage et les offres d'emploi, contrôle la recherche d'emploi. Elle remplit deux autres missions essentielles :

- la gestion d'une base de données nationale sur les offres, libre d'accès pour les demandeurs d'emploi, les entreprises et les opérateurs privés sur le marché du travail ;
- le diagnostic sur les besoins des demandeurs d'emploi et l'orientation vers le niveau de services qu'il paraît utile de leur fournir.

Les opérateurs privés réalisent les appariements entre offres et demandes d'emploi. Ils sont chargés de la mise en œuvre de l'ensemble des services aux demandeurs d'emploi et, en particulier, des aides intensives pour ceux dont *Centrelink* a considéré qu'ils étaient exposés à de forts risques de chômage de longue durée.

Quelques éléments du système méritent d'être soulignés :

- La sélection des opérateurs est réalisée à la suite d'un appel d'offres national, où les candidats peuvent concourir pour obtenir des contrats pour tout ou partie des 1 100 marchés locaux de l'emploi définis par le ministère, sachant qu'un même opérateur ne peut assurer plus de 50 % des prestations dans une même région. Au total, cent vingt opérateurs ont été sélectionnés en 2000, se répartissant pour moitié entre entreprises privées et organismes à but non lucratif.
- Chaque fois que possible, plusieurs opérateurs ont été sélectionnés pour un même marché local afin de permettre aux demandeurs d'emploi d'exercer leur choix.

Le gouvernement australien a mis en place une base d'informations sur les opérateurs, comprenant un système d'évaluation de leurs performances antérieures, dont les résultats sont mis à la disposition des demandeurs d'emploi.

Les modalités de rémunération des opérateurs ont été déterminées afin d'assurer un certain équilibre entre plusieurs objectifs dont la conciliation n'est pas aisée :

- inciter l'opérateur à orienter toute son action vers l'accès à un emploi durable ;
- minimiser le coût des prestations ;
- prévenir les phénomènes d'écrémage où, parmi les personnes qu'il a à accompagner, l'opérateur réserve la majeure partie de son offre de services à celles qui sont les plus faciles à placer ;
- éviter de fragiliser financièrement les opérateurs lorsqu'ils interviennent dans un environnement où la situation de l'emploi est mauvaise.

Il en est résulté un système complexe mixant une avance forfaitaire pour chaque prise en charge et diverses modalités de paiement en fonction des résultats obtenus.

## Pays-Bas : allier protection sociale et activation

Dans un contexte marqué par un faible taux de chômage, mais par une proportion très importante de bénéficiaires du régime d'invalidité recevant des allocations d'un niveau élevé, l'organisation mise en place aux Pays-Bas répond à la volonté de respecter plusieurs principes : rapprocher la protection sociale et la politique de l'emploi, conformément à une logique d'« activation » ; bien distinguer le partage des responsabilités entre institutions publiques et secteur privé ; dégager les moyens nécessaires pour mettre en œuvre une politique ambitieuse d'aide à la réintégration professionnelle des personnes d'âge actif.

Ces orientations ont amené les Pays-Bas à adopter une organisation proche de celle observée en Australie sur plusieurs points essentiels. Une agence publique nationale (SUWI) gère la liste des demandeurs d'emploi, constitue le dossier de demande d'allocation, collecte et diffuse les offres d'emploi et l'information sur le marché du travail. Elle a aussi la charge de déterminer la « distance au marché du travail » de chaque demandeur d'emploi en fonction des résultats de procédures formalisées de diagnostic auxquelles ce dernier est systématiquement soumis au moment de son inscription, puis périodiquement s'il reste sans emploi. Suivant « sa distance au marché du travail », il se voit proposer une offre de services différente. « Un parcours de réintégration » est défini pour ceux qui sont jugés « loin de l'emploi ». La mise en œuvre de ce parcours est confiée à des opérateurs privés selon les mêmes procédures qu'en Australie : appel

## Royaume-Uni : priorité à la reprise d'emploi

d'offres largement ouvert à toutes les catégories d'opérateurs privés, sélection de plusieurs opérateurs sur un même territoire pour que l'usager puisse exercer un choix, obligation pour l'opérateur d'accepter toutes les personnes qui s'adressent à lui, rémunération en fonction des résultats intermédiaires et finaux obtenus.

Les Pays-Bas se distinguent toutefois de l'Australie sur deux points :

- SUWI intervient directement dans l'offre de services aux demandeurs d'emploi pour tous ceux dont la « distance à l'emploi » est jugée faible (les deux tiers d'entre eux environ). Ils reçoivent alors les services « standard » que SUWI a pour mission de leur fournir : mise en relation, conseils, prestations ponctuelles.

- SUWI n'est pas le commanditaire des opérateurs privés pour les « parcours de réintégration » des personnes « loin de l'emploi ». Elle transmet leur dossier à l'institution gestionnaire de l'allocation à laquelle la personne a droit, avec les conclusions du diagnostic. Il s'agit d'une autre agence publique nationale pour les allocataires de l'assurance-chômage et invalidité (UWV) ou des communes pour les allocataires du revenu minimum et pour ceux qui n'ont droit à aucune allocation.

L'institution compétente doit alors organiser la mise en œuvre du « parcours de réintégration » : définition, avec le demandeur d'emploi, de son contenu et des moyens à mobiliser, achat des prestations auprès des opérateurs privés qu'elle a sélectionnés. Elle doit également veiller à ce que le demandeur d'emploi respecte les engagements définis dans le contrat qu'il a signé.

Il s'ensuit une certaine complexité du système institutionnel, avec les risques d'une coordination difficile entre les principaux acteurs de la politique de réintégration : désaccords possibles entre SUWI et les institutions gérant les allocations sur la « distance à l'emploi » des allocataires ; disparités dans les procédures et les critères de choix des opérateurs. Pour tenter de surmonter ces difficultés, le gouvernement a mis en place diverses instances de coordination aux différents niveaux territoriaux.

Dans un contexte proche de celui des Pays-Bas (taux de chômage assez faible, mais proportion élevée d'allocataires du régime d'invalidité), les gouvernements successifs ont privilégié une logique d'activation visant à assurer une prééminence constante à la recherche d'emploi par rapport au maintien dans un régime d'assistance. Ceci a conduit en 2002 au regroupement dans une agence publique, *JobCentre Plus* (JCP), des organismes précédemment chargés, d'une part, de l'action pour les demandeurs d'emploi et, d'autre part, du paiement des allocations. JCP est le guichet unique auquel doivent s'adresser aujourd'hui toutes les personnes d'âge actif sans emploi.

Sur une grande partie du territoire, JCP dispose d'une forte autonomie pour organiser les modalités de son action d'aide à l'intégration professionnelle des personnes sans emploi, conformément aux priorités fixées par le gouvernement. Les objectifs ambitieux de résultats définis contractuellement avec ce dernier ont conduit JCP à sous-traiter de plus en plus à des opérateurs externes très diversifiés la mise en œuvre des actions d'aide au retour à l'emploi dont elle a la responsabilité : entreprises privées, organismes à but non lucratif, services de collectivités locales, autres organismes publics. Cette sous-traitance s'organise selon les schémas évoqués précédemment : procédures d'appel d'offres largement ouvertes, obligation pour les prestataires d'accepter les personnes qui leur sont adressées, rémunération finale dépendant des résultats obtenus. Les relations de JCP avec les prestataires ne sont toutefois pas purement marchandes. Le souci de construire des partenariats locaux avec eux est aussi très présent.

Parallèlement, un autre modèle d'action a été mis en place par le gouvernement dans des territoires connaissant souvent une situation de l'emploi très difficile. La mise en œuvre d'une partie des actions de la politique d'emploi est directement confiée par le gouvernement à des opérateurs privés sélectionnés à la suite d'appels d'offres nationaux. Il s'agit en général d'organismes de grande taille, intervenant dans les secteurs de l'intérim, du conseil, ou déjà spécialisés dans l'insertion professionnelle. Un organisme fait aujourd'hui figure de leader sur ce marché. Il s'agit de *Working Links*, qui symbolise la coopération étroite entre secteur privé et secteur public souhaitée par le gouvernement britannique. Né d'un partenariat entre JCP et deux grandes entreprises de travail temporaire et de conseil, *Working Links* a connu une croissance rapide et emploie aujourd'hui sept cents personnes.

### OPÉRATEURS PRIVÉS : UN RÔLE POSITIF SI L'ÉTAT RÉGULE BIEN LEUR ACTION

Le rapport de l'instance d'évaluation présidée par Dominique Balmay (2004) fournit des éléments de réflexion qui pourront servir à l'élaboration du projet de loi sur la « cohésion sociale ». Il se montre favorable au recours à des opérateurs externes sur le marché du travail, afin de diversifier et d'adapter les prestations proposées aux usagers. Mais il insiste sur la nécessité d'améliorer les conditions techniques de ce recours et de réaffirmer le caractère central de la fonction régulatrice de l'État.

Bernard Simonin était l'un des rapporteurs de l'instance d'évaluation. Il tient à remercier J.-M. Herbillon, doctorant, pour son apport essentiel à la réalisation du chapitre 7, sur lequel s'appuie le présent article.

# Quels enseignements pour la France ?

Les éléments d'évaluation disponibles n'autorisent que des conclusions prudentes sur l'efficacité des systèmes étudiés. Leurs conclusions convergent néanmoins et permettent d'en tirer des enseignements assez solides :

■ *La mise en concurrence des prestataires*, déjà développée en France, peut certainement encore être étendue. Toutefois, il ne paraît pas opportun de privilégier une concurrence par les prix car le risque est élevé que les prestations fournies soient alors de faible qualité. La capacité de l'administration à fixer un prix adéquat apparaît donc comme un facteur essentiel d'efficacité. D'autre part, la « maturité » d'un marché de l'offre de services suppose un nombre de prestataires qui ne soit pas trop important. Il l'est actuellement en France et cela nuit à une dynamique de professionnalisation du milieu.

■ *Le développement du paiement aux résultats* aurait le grand avantage d'amener les pouvoirs publics à mieux préciser leurs attentes à l'égard des opérateurs et les objectifs qu'ils leur fixent. Il apparaît cependant difficile de trouver un système de paiement équilibré qui, à la fois, incite les opérateurs à tenir compte de l'ensemble des objectifs poursuivis par l'action publique et qui leur assure une juste rémunération de leurs performances, quelles que soient les variations du contexte dans lequel ils évoluent. Les risques principaux sont les phénomènes d'« écrémage » au détriment des personnes connaissant les plus grandes difficultés d'emploi et la recherche, par l'opérateur, de résultats à court terme contraires à l'intérêt du demandeur d'emploi. C'est pourquoi tous les pays continuent à accorder une place importante aux organismes à but non lucratif, plus spontanément soucieux de l'intérêt général. Le développement du paiement au résultat suppose donc de réaliser des expérimentations accompagnées de procédures d'évaluation assez complètes pour qu'on puisse en tirer des leçons précises quant aux formules les mieux à même de maîtriser ces effets pervers.

■ Enfin, laisser au demandeur d'emploi *la liberté de choisir son opérateur* est certainement un objectif de responsabilisation intéressant. Mais cela suppose qu'il puisse réellement exercer un choix éclairé. La dispersion actuelle de l'offre de services en France et l'absence d'un système d'information sur le contenu et sur la qualité des prestations des opérateurs invitent à la prudence tant que ces défauts ne sont pas corrigés.

Une autre orientation est commune aux réformes observées : *l'établissement d'un lien très étroit entre la politique de l'emploi et la délivrance des allocations pour toutes les personnes d'âge actif*. Ce lien paraît d'autant plus facile à réaliser que l'action sur le marché du travail et la délivrance des allocations dépendent de la même institution. Dans le cas contraire, les risques d'incohérence et de renforcement de la segmentation du marché du travail sont importants si l'État n'assure pas une régulation tout à la fois juridique et opérationnelle.

Se pose, enfin, une question délicate : *faut-il instaurer une concurrence entre le SPE (en l'occurrence l'Agence nationale pour l'emploi) et les opérateurs privés ou faut-il distinguer complètement leurs fonctions ?* L'analyse des solutions différentes adoptées dans les pays étudiés amène plutôt à préconiser une claire distinction des fonctions. Même si l'on accorde une large place aux opérateurs privés, de nombreuses missions relèvent du SPE : inscription au chômage ; gestion des allocations ; contrôle de la recherche d'emploi ; gestion du système d'information sur le marché du travail et diffusion de ces informations ; sélection des opérateurs, suivi et évaluation de leur activité. Au-delà de ces missions, un large appel aux opérateurs privés et une pluralité d'institutions publiques intervenant sur le marché du travail posent avec acuité les problèmes de l'égal accès à l'offre de services et de la lisibilité de cette offre pour les usagers. Il paraît donc indispensable, tant pour des motifs de transparence, que d'efficacité et d'équité, que le SPE puisse développer une fonction de diagnostic systématique sur le niveau de services utile à chaque usager et de garant de la bonne articulation des diverses prestations proposées au cours du temps à un même demandeur d'emploi ●

## références

Conseil national de l'évaluation et Commissariat général du Plan, 2004, *Politique de l'emploi et recours à des opérateurs privés*, Rapport de l'instance d'évaluation présidée par Dominique Balmay, La Documentation française, mai.

Dockery A.-M., Stromback T., 2001 « Externalisation des services publics de l'emploi : évaluation préliminaire de l'expérience australienne », *Revue internationale du Travail*, OIT, vol. 140, n° 4.

Productivity Commission, 2002, "Inquiry Report", Independent Review of Job Network, N°21, June, Australia.

**L**es actualités du Centre d'études de l'emploi sont en ligne sur le site [www.cee-recherche.fr](http://www.cee-recherche.fr)

La lettre électronique « Infos flash » vous informe régulièrement des principales activités du Centre d'études de l'emploi et vous signale ses dernières publications

Pour la recevoir par mail vous pouvez vous inscrire sur la page d'accueil du site

## CENTRE D'ETUDES DE L'EMPLOI

29, promenade Michel Simon  
93166 Noisy-le-Grand Cedex  
Téléphone : 01 45 92 68 00  
Télécopie : 01 49 31 02 44  
Mèl : [cee@mail.enpc.fr](mailto:cee@mail.enpc.fr)  
<http://www.cee-recherche.fr>

Directeur de publication : P. Ralle  
Rédacteur en chef : M.-M. Vennat  
Maquette : M. Ferré  
Imprimerie : Louis-Jean  
C.P.P.A.P. : 3070 ADEP  
Dépôt légal : 296 - mai 2004  
ISSN en cours