

DOCUMENT DE TRAVAIL

LE PROFILAGE : OUTIL STATISTIQUE
ET/OU MODE DE COORDINATION ?

NATHALIE GEORGES

N° 72

novembre 2006

**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>

Le profilage : outil statistique et/ou mode de coordination ?

NATHALIE GEORGES
Nathalie.Georges@cee.enpc.fr
Centre d'études de l'emploi

DOCUMENT DE TRAVAIL

N° 72

Novembre 2006

ISSN 1629-7997
ISBN 2-11-096191-0

LE PROFILAGE : OUTIL STATISTIQUE ET/OU MODE DE COORDINATION ?

Nathalie Georges

RESUME

Recourir au profilage est l'une des recommandations récurrentes de l'Union européenne concernant les politiques de l'emploi depuis l'instauration de la Stratégie européenne pour l'emploi. Le profilage devrait en effet permettre à la fois de lutter contre le chômage de longue durée et de rationaliser les dépenses des Services publics de l'emploi (SPE). Il est donc intéressant d'analyser les différentes expériences de profilage qui ont été menées jusqu'à présent, afin de comprendre la nature et l'utilisation qu'on peut faire de l'outil ; d'autant plus que la France est sur le point d'introduire sa propre méthode de profilage.

Notre étude a pour but de distinguer deux modèles de profilage particuliers : le *pur profilage statistique*, et le *profilage négocié*.

- Le *pur profilage statistique*, que nous illustrons avec l'exemple américain, correspond à un tri initial et rationalisé des demandeurs d'emploi qui s'appuie sur un modèle économétrique permettant de sélectionner les bénéficiaires des programmes d'aide au retour à l'emploi en fonction de leur risque statistique de chômage de longue durée ; les non sélectionnés en étant définitivement exclus.

- Le *profilage négocié*, dont l'exemple le plus ancien est celui des Pays-Bas et qui correspond au modèle majoritairement adopté en Europe, renvoie à un processus itératif d'orientation des demandeurs d'emploi selon une logique de parcours. Le profilage est alors un outil au service du conseiller du SPE afin de lui permettre de définir l'accompagnement adéquat en fonction de la situation personnelle du demandeur d'emploi.

Dans les pays qui ont choisi de recourir au profilage, sa mise en œuvre s'est accompagnée de réformes institutionnelles, avec notamment la mise en place de *guichets uniques* d'orientation et d'indemnisation des demandeurs d'emploi, et l'*externalisation* du placement. Nous analysons donc ensuite dans quelle mesure le profilage impacte ces réformes, et quel rôle il joue dans la redéfinition des missions du SPE, en présentant les cas danois et néerlandais. Ils permettent de comprendre dans quelles circonstances le profilage peut favoriser un renforcement du rôle décisionnaire du SPE, ou au contraire sa mise en concurrence avec des opérateurs privés sur le marché du placement.

Mots-clefs : profilage, employabilité, chômage de longue durée, guichet unique, externalisation du placement.

Profiling unemployed people: statistical tool and/or means of coordination?

Abstract

According to the European Employment Strategy, profiling is nowadays a relevant tool each country would have to develop in order to fight against long-term unemployment. In this study, we analyse different ways of designing a profiling tool, exploring major experiences of the United States and the Netherlands.

We propose a classification of these experiences according to the role of profiling. It can be only a statistical tool, which classifies unemployed people in order to help high risk of long-term unemployment in job search. But it can be also just the first step of a process during which Public Employment Services negotiate with unemployed people his reintegration career. In the second case, profiling can be a real means of coordination between the different actors.

Afterwards, we study the institutional consequences of profiling, especially on the PES which is responsible for turning unemployed people towards training programs. We set out the relation between profiling and one-stop shops & deregulation in placement services.

Key words: *profiling, employability, long-term unemployment, one-stop shop, deregulation in placement services.*

« As far as the European Employment Strategy is concerned, the European Council stated that action must now focus on four priorities: increasing adaptability of workers and enterprises, attracting more people to enter and remain in the labour market, investing more and more effectively in human capital and lifelong learning, and ensuring effective implementation of reforms through better governance. The development of profiling instruments is central to each of these policy priorities » (Commission européenne, 2005).

INTRODUCTION¹

La position de l'Union européenne (UE) concernant les objectifs que doivent poursuivre les politiques de l'emploi dans les États membres est ici clairement résumée. La Commission souligne son attachement...

- d'une part, à la mise en œuvre de mesures d'activation encourageant la formation, l'adaptabilité et la mobilité, et s'appuyant sur une approche préventive ;
- et d'autre part, au développement d'une « meilleure gouvernance » des politiques de l'emploi, afin d'apporter une réponse plus efficace et plus rapide aux problèmes d'appariements entre offre et demande de travail.

Conformément aux directives de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE), les États membres sont incités à favoriser un retour rapide à l'emploi pour les chômeurs, à rationaliser leurs Services publics de l'emploi (SPE), et à s'adapter aux nouvelles exigences des marchés du travail européens (notamment de flexibilité).

Afin d'améliorer les performances des États membres en matière d'emploi, l'accent est ici mis sur un outil particulier : le *profilage* (*profiling*). Né aux États-Unis au milieu des années 1990, il a vocation à lutter contre le risque de chômage de longue durée, en détectant dès leur inscription les demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail. Le but est de parvenir à cibler les aides à la recherche d'emploi sur ceux qui en ont le plus besoin, dans un souci d'efficacité du SPE et d'allocation optimale des ressources.

Au début des années 1980, les États-Unis ont été confrontés à une forte hausse de la part des chômeurs de longue durée² (CLD) (passée de 10,7 % en 1980 à 23,9 % en 1983). Le chômage de longue durée est, pour la première fois, apparu aux États-Unis comme un problème spécifique, méritant une approche différente des politiques de l'emploi traditionnelles. Ceci notamment en raison des caractéristiques particulières des CLD : ceux-ci semblaient être les demandeurs d'emploi les moins employables et donc les plus éloignés du marché du travail³. De nombreuses réflexions se sont alors développées pour prévenir l'enfoncement dans le chômage de longue durée, c'est alors qu'a germé l'idée du profilage comme technique de détection précoce des risques élevés de chômage de longue durée, en s'appuyant sur certaines caractéristiques des demandeurs d'emploi censées les défavoriser sur le marché du travail.

¹ Je remercie, pour leur relecture attentive et leurs conseils avisés, Jacques Freyssinet, Bernard Gazier et Dominique Méda ; ainsi que Guillaume Delautre pour sa fructueuse collaboration sur le sujet.

² Rappelons qu'aux États-Unis, est CLD tout demandeur d'emploi au chômage depuis plus de six mois, contrairement à l'Europe où le chômage de longue durée commence après douze mois de chômage.

³ L'explication concernant cet état de fait est toujours en discussion parmi les économistes, qui balancent entre *hétérogénéité inobservée* et *dépendance d'état* (cf. section 1.1.1, où nous présentons ce débat).

Ces réflexions n'ont finalement abouti à la construction et à la mise en place effective d'un tel outil qu'une décennie plus tard, lorsque, après une baisse notable du chômage de longue durée grâce à la reprise de la croissance (9,9 % en 1988), il a subitement remonté et s'est stabilisé à un niveau élevé⁴ (20,3 % en 1991 et 1993) suite à la crise économique américaine du début des années 1990. Opérationnel dès 1994, le profilage américain a servi de modèle d'abord aux pays anglo-saxons (Australie 1994, Royaume-Uni 1994, Canada 1997), puis aux pays d'Europe continentale qui se sont progressivement tournés vers ce type d'approche (Pays-Bas 1999, Danemark 2004, Allemagne 2005, France 2006, et d'autres pays où il est en cours d'expérimentation : Belgique, Finlande, Grèce, Hongrie, Italie, Slovaquie et Suisse), encouragés dans cette voie par l'UE.

Le choix de recourir au profilage se justifie par trois constats principaux qui font consensus parmi les SPE des pays concernés :

- Le chômage de longue durée nécessite un traitement spécifique, puisqu'il ne baisse pas mécaniquement avec une amélioration de conjoncture (phénomène d'*hystérèse*) (OCDE, 1993) ; et qu'il est intimement corrélé à la situation individuelle des demandeurs d'emploi (Fougère, 2000). Il faut donc développer, parallèlement à la politique de l'emploi traditionnelle, des outils adaptés à un accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi, et en particulier des CLD (approche de *parcours* en fonction du profil de chaque chômeur).
- Le chômage de longue durée fonctionne comme un « piège » pour les demandeurs d'emploi qui en sont victimes (trajectoires d'exclusion). Il faut donc favoriser un traitement *préventif* du chômage pour éviter que le piège ne se referme sur les plus vulnérables.
- L'indemnisation du chômage (traitement passif) et les mesures d'aide au réemploi (traitement actif) sont coûteuses, surtout en période de chômage de masse, et les SPE ont des ressources limitées. Il faut donc développer des mesures *précoces* permettant de limiter le coût de chaque demandeur d'emploi, en accélérant son retour à l'emploi.

Or le profilage doit pouvoir répondre à ces trois défis : en calculant dès leur inscription le risque de chômage de longue durée des demandeurs d'emploi, il permet de les orienter précocement vers un parcours personnalisé censé les empêcher de devenir CLD et les accompagner de manière adéquate vers l'emploi. La question qui se pose alors est celle de la construction effective d'un tel outil : les expériences connues à ce jour ont-elles atteint ces objectifs ? Ont-elles emprunté une voie unique pour y parvenir ?

L'objectif de cette étude est comprendre quels sont les modes opératoires, les enjeux et les conséquences des pratiques de profilage, non seulement pour les demandeurs d'emploi eux-mêmes qui l'expérimentent, mais aussi pour les institutions qui la mettent en œuvre ; et ceci à la lumière des deux rôles essentiels que l'UE confie au profilage à savoir :

- la lutte contre le chômage de longue durée par le biais d'une détection précoce des risques élevés,
- et la volonté de réformer le système institutionnel qui encadre les politiques de l'emploi pour le rendre plus opérationnel, et plus efficient, conformément aux objectifs fixés par la SEE.

⁴ Niveau élevé pour les États-Unis ! Rappelons qu'à la même époque, les performances de l'UE (à 15) en matière de chômage de longue durée étaient bien moins bonnes : 49,5 % en 1990, 50,3 % en 1995.

Pour ce faire, ce document d'étude propose d'abord un cadre analytique permettant de faire une typologie des différentes expériences de profilage recensées, selon leurs caractéristiques communes qui en font une méthode transposable, mais aussi et surtout dans leur diversité, afin de souligner également l'influence sous-jacente du contexte dans lequel elles s'inscrivent. La seconde section illustre ce classement en décrivant les expériences concrètes les plus abouties à ce jour. Une troisième partie présente les types de réformes institutionnelles qui ont accompagné ce choix de recourir au profilage, ce qui revient à expliciter le rôle moteur que ce dernier a été amené à jouer dans les récents remaniements des architectures institutionnelles, coextensifs au développement des mesures d'activation (bien que le sens de la causalité soit encore facteur de débats). De simple outil de mesure statistique, le profilage peut-il devenir un véritable mode de coordination ?

1. TYPOLOGIE DES EXPÉRIENCES DE PROFILAGE

Pour simplifier à l'extrême, le but du profilage est d'optimiser les parcours d'orientation des chômeurs vers l'emploi, grâce à un tri initial et à un accompagnement adapté à leurs besoins⁵. Parallèlement, l'outil peut également servir à accroître l'efficacité du SPE et à limiter son coût en accélérant la reprise d'emploi. L'objectif de cette partie est de comprendre les principes à l'œuvre derrière le profilage, ainsi que les interprétations et utilisations que l'on peut en faire, afin d'analyser ensuite au mieux les différentes expériences nationales. Dans cette optique, une grille de classement de ces expériences est proposée, tenant compte des multiples dimensions et définitions du profilage.

1.1. Aux fondements du profilage

Le recours au profilage se justifie par la solution concrète qu'il propose à deux écueils classiques des politiques de l'emploi : l'écrémage et le placement des demandeurs d'emploi dans des mesures inadaptées à leurs besoins (Gazier, 1999). En effet, en construisant des groupes homogènes de demandeurs d'emploi, le profilage minimise le risque que les conseillers du SPE placent en priorité ceux qui ont le plus de chances de tirer un bénéfice immédiat du programme, qui sont en général déjà les plus employables – et donc qui n'en ont pas forcément besoin pour se réinsérer, quand les moins employables s'enfoncent dans le chômage de longue durée en attendant une aide adaptée. Le profilage permet donc à la fois de cibler les aides sur les chômeurs les plus éloignés de l'emploi (objectif d'équité), et d'offrir à chacun une réponse en fonction de sa situation personnelle (efficacité de l'allocation des ressources). D'un point de vue pratique, il constitue donc un outil que les SPE ont tout intérêt à développer. Mais le débat théorique qui sous-tend son introduction n'est pas tranché.

⁵ Eberts (1999) définit ainsi le profilage: « *La définition de profils est un outil administratif destiné à identifier les demandeurs d'emploi les plus à même d'épuiser rapidement leurs allocations de chômage [ce qui équivaut aux États-Unis à devenir CLD, plus de six mois de chômage] au cours de leur recherche d'emploi, et à les adresser le plus vite possible aux services d'aide à l'emploi. [...] Elle s'appuie sur un modèle statistique qui évalue les probabilités d'emploi en se fondant sur les qualifications du demandeur d'emploi et sur les caractéristiques du marché du travail local* ».

1.1.1. Maintenir l'employabilité des demandeurs d'emploi

Sous le choix du recours au profilage, affleure l'idée que les demandeurs d'emploi qui deviennent CLD souffrent en réalité d'une trop faible employabilité. En effet, le profilage permet de mesurer en creux l'employabilité des chômeurs : ceux qui obtiennent un mauvais score sont ceux dont l'employabilité est insuffisante pour retrouver un emploi. Par une intervention précoce, le profilage peut donc limiter les risques de chômage de longue durée, et grâce aux mesures préventives qu'il propose, contrecarrer la perte d'employabilité des demandeurs d'emploi en les faisant rapidement bénéficier de mesures d'aide au retour à l'emploi (formation, aide à la recherche, etc.).

Cependant, le débat de savoir si les demandeurs d'emploi deviennent CLD parce que leur employabilité est faible dès leur inscription (*hétérogénéité inobservée*), ou parce qu'elle risque de s'affaiblir significativement avec la durée du chômage (*dépendance d'état*) n'est pas tranché (Decreuse et Di Paola, 2002). Or l'intérêt du profilage dans les deux cas n'est pas le même. En effet, si dès le départ l'employabilité de certains est plus faible, l'atout du profilage est de *cibler* les plus éloignés de l'emploi, et qui sont donc ceux à aider en priorité. Si en revanche tous les demandeurs d'emploi sont susceptibles de subir des pertes d'employabilité avec l'allongement de la durée de chômage, le profilage doit permettre d'évaluer dans chaque cas les mesures à prendre *préventivement* pour éviter cette perte d'employabilité. Ainsi, lorsque l'effet *hétérogénéité inobservée* prime, c'est le profilage comme outil statistique de classement et de sélection des chômeurs qui est efficace, alors que lorsque l'effet *dépendance d'état* l'emporte, c'est l'affectation rapide des chômeurs dans les différents programmes qui compte, et donc l'automatisme du rapport entre profilage et offre de services.

De plus, Koning et Van Leuvensteijn (2000) soulignent qu'une troisième explication est possible : le temps passé au chômage n'affecte pas réellement l'employabilité des demandeurs d'emploi, mais les employeurs le croient et les discriminent en fonction de leur durée de chômage (*effet de tri*). Le caractère *précoce* du profilage est dans ce cas un atout, car plus vite on leur aura permis de se réinsérer sur le marché du travail, moins ils souffriront de cette stigmatisation. Or cette troisième explication est souvent passée sous silence dans le débat autour du profilage, car ce dernier a tendance à mettre l'accent sur la responsabilité individuelle des chômeurs (faible productivité, découragement, perte de capital humain, etc.), plus que sur la responsabilité collective⁶ (y compris, donc, celle des employeurs).

Le profilage semble donc *a priori* être une solution intéressante quelque soit l'explication du chômage de longue durée. Cependant, en fonction de l'effet dominant, ce n'est pas la même caractéristique de l'outil qu'il faut mettre en avant : ciblage, mesure préventive ou intervention précoce. Or toutes les méthodes de profilage n'insistent pas sur les mêmes points clés. Il sera donc intéressant d'analyser les choix faits dans les différents pays à la lumière de cette distinction.

1.1.2. Une mesure de discrimination positive ?

Le principe du profilage est de sélectionner les individus pour les affecter dans des groupes qui ne recevront pas tous le même traitement, l'aide et les dépenses allouées à chacun étant répartis de manière inégale. Le profilage remet donc en cause l'égalité des citoyens devant le

⁶ Le profilage peut alors être lu comme une méthode de dépistage des individus à risque qu'il s'agit de traiter, en les classant selon leur « handicapologie » (Castel, 1995).

service public. Puisqu'il s'agit d'aider davantage les chômeurs les plus éloignés de l'emploi, on peut être tenté de voir le profilage comme une mesure de discrimination positive, d'autant plus qu'on entre ici dans le cadre de la définition qu'en donne Schmidt⁷ (1987) : « *les discriminations qualifiées de positives ne sont admises que lorsqu'elles visent une population identifiée comme subissant une situation défavorable [les demandeurs d'emploi ayant le plus fort risque de chômage de longue durée] sans qu'il soit possible pour autant d'intervenir de manière systématique, les problèmes en cause se devant d'être individualisés [chaque demandeur d'emploi étant confronté à des difficultés particulières qui nécessitent une approche personnalisée]* ».

Le profilage répond à l'idée qui sous-tend la protection sociale depuis ses débuts : appliquer un principe d'égalité correctrice et non pas une simple égalité de traitement. En d'autres termes, il s'agit de substituer au principe d'égalité celui d'équité issu de la tradition rawlsienne. Cependant, dans le cadre des politiques de l'emploi, le recours à une telle mesure fait débat, étant donné qu'il n'est pas acquis qu'il y ait bien discrimination à l'embauche des demandeurs d'emploi en fonction de leur employabilité. En effet, seule la dernière explication de l'enfoncement dans le chômage de longue durée traduit une discrimination statistique de la part des employeurs, et justifie donc *a contrario* une discrimination positive⁸. Si au contraire les différences entre les demandeurs d'emploi s'appuient sur des écarts réels d'employabilité, il ne s'agit plus de discrimination mais d'investissement différentiel en capital humain, ce qui ne plaide pas en faveur d'une discrimination positive (Ghirardello, 2004). En effet, dans ce cas, celle-ci va être contre-productive, désincitant les demandeurs d'emploi à investir par eux-mêmes, puisqu'ils sont assurés que le SPE s'en chargera pour eux. Le profilage peut donc s'accompagner d'effets pervers pour le SPE, qui se trouve en charge de chômeurs jouant les passagers clandestins. Le débat éthique autour du profilage n'est donc pas clos.

1.2. Définition des différents types de profilage

Il n'est pas facile de donner un panorama général des expériences de profilage, car il n'existe pas de définition unique et unifiée. La variété des pratiques s'articule sur une double différenciation : d'abord, dans la forme du profilage, c'est-à-dire la manière de procéder à un tri précoce au sein des demandeurs d'emploi, et ensuite, pour le cas particulier du profilage statistique, dans le choix d'en faire ou non le ressort central de la décision.

1.2.1. Les facteurs de différenciation

Étant donné l'importance du problème du chômage de longue durée dans la plupart des pays européens, la question d'un ciblage sur les CLD de l'aide procurée par le SPE s'est développée quasiment partout en tant que priorité politique et sociale. Donc, si l'on se contente de définir le profilage comme une action préventive et ciblée sur les potentiels CLD, la plupart des pays européens se sont d'ores et déjà dotés d'une méthode de profilage. C'est d'ailleurs la conclusion qu'avait livrée l'étude du cabinet PLS Ramboll Management (2001) à la Commission européenne qui souhaitait promouvoir le profilage. Cependant, cette *méthode* ne

⁷ Cité par Boumahdi, Lattes et Plassard (2000).

⁸ Et même dans ce cas, la discrimination positive n'est pas forcément justifiée, car si tous les demandeurs d'emploi sont potentiellement victimes de discrimination de la part des employeurs en fonction de leur durée de chômage, il n'est pas équitable d'aider certains plus que d'autres.

consiste pas forcément en un *outil* uniformisé, objectif, opérationnel et efficace pour effectuer un classement rigoureux et une orientation précoce des demandeurs d'emploi. Il s'agit donc de distinguer, au sein des méthodes potentielles de profilage, celles qui constituent effectivement une réponse novatrice aux problèmes identifiés d'écroulement et de retour durable à l'emploi.

Selon Glynstrup et Rosholm (2005), toute méthode de profilage des demandeurs d'emploi doit poursuivre quatre objectifs :

- donner une bonne estimation de la distance du chômeur au marché du travail en fonction de son niveau d'employabilité et de ses besoins en termes d'aide au retour à l'emploi,
- cibler correctement l'affectation des ressources sur ceux qui en ont le plus besoin,
- assurer l'adéquation entre intensité de l'aide et forts risques de chômage de longue durée,
- et utiliser une méthode suffisamment heuristique pour qu'elle permette un réajustement du diagnostic en fonction des évolutions de la situation personnelle du demandeur d'emploi et de la conjoncture du marché du travail.

Ces conditions leur font conclure que le profilage peut avoir au moins trois orientations différentes :

- il peut d'abord s'agir d'un *profilage initial*, dont le rôle est de déterminer la capacité du chômeur à retrouver ou non seul un emploi⁹,
- on peut également avoir un *profilage itératif* consistant en un ajustement continu du jugement en fonction des évolutions de la situation du demandeur d'emploi,
- ou enfin un *profilage de placement*, incluant dans le diagnostic initial le parcours d'aide au retour à l'emploi, permettant de déterminer les mesures à prendre pour accompagner le chômeur¹⁰.

Chaque méthode de profilage peut ne consister qu'en la sélection d'une de ces trois caractéristiques, ou en une combinaison de plusieurs éléments, l'idéal étant bien sûr que la méthode mise en œuvre inclut les trois dimensions : une collecte pertinente d'informations sur le chômeur et sur ses perspectives de réemploi, un outil de classement des demandeurs d'emploi en fonction de ces données, et une offre de services personnalisés en fonction des résultats obtenus à l'aide de l'outil de classement (Assedic, 2001). En se fondant sur ces trois axes, on peut définir l'outil de *détection précoce* qu'est le profilage tel que suit : une procédure générale appliquée à une partie ou à l'ensemble des demandeurs d'emploi à un moment précoce de leur inscription au chômage, afin de déterminer leur risque de chômage de longue durée et de proposer des mesures de placement adaptées à la situation individuelle du chômeur en fonction du résultat obtenu.

1.2.2. La classification de PSL Ramboll Management (2001)

Le rapport pour la Commission européenne a distingué trois types de profilage, dont les définitions sont aujourd'hui stabilisées, car ils permettent de classer l'ensemble des expériences de profilage (bien que ce classement reste à un niveau très agrégé). À l'aune des critères de différenciation précédemment explicités, ce classement conserve sa pertinence,

⁹ Correspond à l'explication du chômage de longue durée en termes d'hétérogénéité inobservée.

¹⁰ *Idem* pour la dépendance d'état.

mais il est possible de hiérarchiser les types de profilage en fonction de la réponse effective qu'ils apportent au défi d'un profilage efficace.

Le modèle dit d'*expertise (assessment by counsellor)* repose sur le seul jugement d'un conseiller du SPE, qui reçoit en entretien le demandeur d'emploi, et tente d'évaluer par le biais d'un bilan interactif sa position sur le marché du travail et ses perspectives de retour à l'emploi. C'est au conseiller que revient la décision d'un potentiel accompagnement du chômeur, et le choix des mesures le cas échéant, mais il peut s'il le souhaite s'appuyer par exemple sur des questionnaires. L'avantage de cette première méthode est la possibilité de prise en compte de caractéristiques non modélisables du demandeur d'emploi (comportement, motivation, présentation de soi, etc.), ainsi que son interactivité, qui permet au chômeur de jouer un rôle actif dans la décision de son propre avenir. Mais cette méthode est aussi très coûteuse, puisqu'elle mobilise des moyens humains conséquents, surtout en période de chômage de masse. De plus, elle est soumise à un certain arbitraire, celui de la subjectivité du jugement du conseiller, elle n'échappe donc pas complètement au risque d'écramage, et introduit une inégalité potentielle de traitement entre les demandeurs d'emploi.

Le modèle dit de *sélection (group screening)* permet de déterminer le risque de chômage de longue durée du demandeur d'emploi à partir de son appartenance objective à un groupe préalablement identifié comme 'à risque', et sur lequel sont ciblées les aides, sur la base de grilles de statistiques descriptives (par exemple les jeunes, les non-qualifiés, etc.). Ne sont donc prises en compte que quelques caractéristiques clés du chômeur, considérées comme déterminantes, mais la faiblesse de ce modèle est du même coup d'établir un classement qui ne s'appuie pas sur la spécificité de la situation du demandeur d'emploi, et qui reste donc à un niveau très agrégé, avec le risque d'effectuer un tri biaisé, puisque le modèle ne cherche pas à calculer le risque individuel de chômage de longue durée. Reste son faible coût attractif pour les SPE. C'est sans doute la méthode de profilage qui ressemble le plus à la discrimination positive telle que nous la connaissons, qui permet à des demandeurs d'emploi d'être éligibles aux dispositifs de politique de l'emploi grâce à leur appartenance objective à un groupe prédéterminé.

Les modèles dit *statistiques (econometric model)* s'appuient sur des modèles mathématiques parfois très sophistiqués, modélisant à la fois la situation du demandeur d'emploi et celle du marché du travail sur lequel il s'inscrit, à partir du calibrage d'une série de variables influençant potentiellement sa probabilité de chômage de longue durée (cf. encadré 1). Ces modèles permettent de calculer pour tous les demandeurs d'emploi un risque global de chômage de longue durée (sous forme d'un score individuel), et donc de déterminer les chômeurs prioritaires pour les mesures d'aide. Ces modèles ont l'avantage de l'objectivité du diagnostic, d'un coût relativement modeste, de pouvoir être fréquemment actualisés et donc d'être itératifs, et de définir précisément les bénéficiaires des mesures d'accompagnement. Cependant ils dépendent fortement de la qualité des données et de leur modélisation. Ils semblent néanmoins répondre aux quatre objectifs du profilage identifiés plus haut, ainsi qu'au défi posé par l'écramage, et englober les trois types de profilage potentiels.

Encadré 1

Les techniques de profilage statistique¹¹

(1) **Les régressions logistiques** : on choisit comme variable dépendante du modèle le fait de devenir CLD, celle-ci est donc dichotomique (prend la valeur 1 si oui, 0 sinon). À l'aide de modèles de régression *logit* ou *probit*, on calcule l'impact statistique d'un ensemble de variables potentiellement explicatives (caractéristiques individuelles et état du marché du travail)¹² sur cette variable dépendante. Ceci permet d'estimer le poids de chacune de ces variables explicatives dans la probabilité finale de devenir CLD. On peut ensuite normaliser ces résultats de manière à ce que, pour chaque caractéristique, on ait un indicateur variant entre 0 et une valeur déterminée (par exemple 1000) (méthode dite de *scoring*), et tracer des fonctions de répartition des risques pour certains profils types et ainsi déterminer des seuils pertinents de risque. On utilise ce calibrage pour calculer la probabilité pour chaque demandeur d'emploi de devenir CLD en entrant dans l'ordinateur ses propres caractéristiques individuelles et en faisant tourner le modèle ainsi défini. C'est ce type de modèle qui a par exemple été retenu aux États-Unis.

(2) **Les modèles de durée** : on part de l'idée que la durée du chômage est une variable aléatoire, qui ne peut entièrement s'expliquer par des variables identifiées (il reste une composante aléatoire qu'on ne peut pas contrôler mais qu'il faut prendre en compte dans le modèle). Pour modéliser la durée du chômage, on utilise une distribution de probabilité du type Weibull (mais d'autres, plus souples sont aujourd'hui préférées), qui permet de prendre en compte les phénomènes de *dépendance d'état* en modélisant les trajectoires probables de sortie du chômage. Une fois la distribution de probabilité construite, on peut utiliser les caractéristiques individuelles du demandeur d'emploi pour la paramétrer, et ainsi estimer le risque individuel de chômage de longue durée. Les Pays-Bas avaient retenu, pour leur première version de leur profilage statistique, un modèle de durée permettant d'estimer les risques individuels à partir d'une distribution de probabilité.

(3) **Les arbres de décision** : il s'agit de découper la population des demandeurs d'emploi en groupes homogènes par rapport à leur risque de devenir CLD, grâce à un ensemble de variables explicatives [en France par exemple, on a retenu 18 variables. Certaines sont communes à l'ensemble des demandeurs d'emploi (âge, sexe, situation familiale, nationalité, motif d'inscription, catégorie du demandeur d'emploi, métier recherché, bassin d'emploi, temps plein ou partiel recherché), d'autres spécifiques aux demandeurs d'emploi indemnisables (niveau de qualification, durée du contrat qui a ouvert le droit, secteur d'activité, métier de l'emploi perdu, montant du salaire de référence, type d'emploi perdu, présence d'un droit dans les trois ans précédent l'inscription)]. Pour constituer ces groupes à l'intérieur desquels les demandeurs d'emploi se ressemblent en moyenne, on construit un arbre de décision, en subdivisant les chômeurs en sous-groupes successifs en fonction de l'impact de chaque variable sur le risque de chômage de longue durée. Pour constituer un sous-groupe, on segmente les demandeurs d'emploi en fonction de la variable qui permet le mieux de construire deux sous-groupes homogènes. On détermine cette variable grâce à un algorithme construit à partir des données de cohortes passées. On réitère ce processus jusqu'à avoir des sous-groupes suffisamment homogènes (degré de ressemblance statistique au dessus d'un seuil prédéfini) pour lesquels on connaît *in fine* le risque de chômage de longue durée. Pour chaque chômeur, on calcule ensuite, à partir de ses caractéristiques personnelles et du bassin d'emploi où il s'inscrit, à quel sous-groupe il appartient, et donc sa probabilité de chômage de longue durée. C'est ce type de modèle qui est actuellement expérimenté en France.

→ Le choix du modèle pertinent dépend de la (les) variable(s) qui est/sont définie(s) comme variable(s) dépendante(s) (*target variable*) (Hasluck, 2004). Si l'on parvient à isoler un objectif central du profilage (lutter contre le chômage de longue durée, réduire les dépenses du SPE, etc.), on choisit cette variable et ses deux modalités possibles (oui/non) et on utilise l'un des modèles de régression logistique, qui sont les plus adaptés pour les variables binaires et discrètes (Berger, Black et Smith, 2001). Si en revanche on

¹¹ Pour plus de détails concernant la façon dont on construit techniquement des modèles statistiques de profilage, on peut se reporter à Payne et Payne (2000), qui présentent, expliquent et discutent les étapes successives de cette construction.

¹² Par exemple : *caractéristiques individuelles* : âge, sexe, situation familiale, lieu de résidence, origine ethnique, métier, diplômes, expérience professionnelle, projet, mobilité, etc. / *état du marché du travail* : bassin d'emploi, secteur professionnel, métier en tension, taux de chômage local, nombre d'entreprises du secteur, taux de recrutement, etc. Le choix de ces variables ainsi que leur pondération sont stratégiques pour construire un modèle offrant une bonne prédiction du risque individuel de chômage de longue durée, et il est intéressant de constater les différences qui existent d'un modèle à l'autre, et qui traduisent des préoccupations et priorités propres aux différents pays.

refuse cette trop grande simplification, en préférant conserver plusieurs variables dépendantes, et plusieurs modalités pour chacune afin de synthétiser une information pertinente (par exemple la durée précise du chômage pour chaque demandeur d'emploi, qu'on refuse de réduire à supérieure à 12 mois ou non), on construit des variables continues, qui permettent une étude plus fine. Celles-ci peuvent être analysées à l'aide de modèles de durée, qui permettent la prise en compte simultanée de toutes les variables retenues, ou d'arbres de décision, qui hiérarchisent les variables selon l'importance relative de chacune (Black, Plesca, Shannon et Smith, 2003).

C'est pourquoi nous retenons les modèles statistiques comme objet d'étude particulier – en tant qu'*outil* au service du demandeur d'emploi –, nous attachant dans la suite à saisir leurs spécificités, leurs enjeux et les modes d'appropriation possibles de la méthode sur laquelle ils reposent. Nous faisons ici le choix de circonscrire le profilage aux modèles statistiques, car ils sont les plus novateurs en tant que politique de l'emploi et semblent *a priori* être les plus efficaces, puisque palliant le risque d'écrémage. Cependant, ils présentent d'emblée la faiblesse de ne pouvoir intégrer que les caractéristiques observables des demandeurs d'emploi, et donc de ne pouvoir que difficilement prendre en compte des facteurs qualitatifs ou psychologiques qui jouent un rôle pourtant reconnu dans la réussite d'une réinsertion professionnelle. C'est pourquoi nous conserverons à l'esprit tout au long de notre analyse l'apport des modèles d'expertise, car il nous semble que le modèle de profilage potentiellement le plus efficace est celui qui s'appuie sur l'alliance du modèle statistique et de l'expertise du conseiller, permettant tout à la fois de prendre en compte les caractéristiques observables et inobservables du demandeur d'emploi, des variables individuelles et collectives influençant sa probabilité de retour à l'emploi, et surtout de *négoier* le résultat du profilage.

1.3. Présentation du cadre d'analyse

Cette étude a vocation à analyser les différentes pratiques de profilage statistique dans leur diversité, afin de mettre en valeur l'originalité, l'intérêt mais aussi les limites de cette nouvelle pratique en tant qu'expérience particulière de politique de l'emploi. Cela nécessite de lire les expériences de profilage à travers une grille d'analyse permettant de les positionner les unes par rapport aux autres en fonction de critères structurants qui résument les caractéristiques essentielles de la méthode. Pour construire notre cadre interprétatif, deux axes semblent particulièrement discriminer les expériences nationales entre elles : d'une part le choix fait par le SPE de la place à accorder au profilage statistique comme outil de décision au sein des parcours d'accompagnement, et d'autre part les conséquences de l'adoption de l'outil statistique sur l'organisation institutionnelle de ce même SPE qui, en se dotant qu'un tel instrument, voit son rôle et sa place dans le processus décisionnel réévalués. Ces deux axes peuvent se lire comme une interrogation du rôle effectif du profilage : n'est-ce qu'un outil statistique de détection des potentiels CLD, ou un véritable instrument de coordination institutionnelle ?

1.3.1. Premier axe : profilage statistique pur versus profilage statistique d'expertise

Comme nous le verrons, en développant ultérieurement des cas nationaux précis, deux solutions extrêmes s'offrent au décideur public qui souhaite avoir recours à un modèle statistique de détection précoce des potentiels CLD :

- soit il considère les résultats du profilage comme suffisamment fiables et permettant d'orienter efficacement les demandeurs d'emploi, et alors il fait reposer la décision de l'orientation sur le seul résultat quantifié du profilage ;
- soit il refuse de se fier entièrement à ce résultat, et souhaite également prendre en compte les caractéristiques du demandeur d'emploi observables par le seul conseiller lors d'un entretien, et le profilage statistique devient alors un outil d'aide à la décision, que le conseiller peut utiliser à l'appui de sa propre expertise.

Dans le premier cas, on parle de *profilage statistique pur*, alors que le second correspond à un *profilage statistique d'expertise* (il intervient dans un cadre de profilage plus large que le seul modèle statistique, à la croisée des chemins entre *profilage statistique* et *profilage d'expertise*). Derrière ce choix, se pose d'un côté le problème de la confiance dans les techniques de profilage (sont-elles plus efficace que le jugement de l'expert ? leur objectivité compense-t-elle la non prise en compte des caractéristiques non modélisables des demandeurs d'emploi ?), et de l'autre celui de la place accordée au chômeur lui-même dans la décision d'accompagnement qui le concerne au premier chef (doit-il se soumettre à une évaluation sur laquelle il n'a pas prise, ou peut-il négocier le résultat de son profilage en apportant des éléments non pris en compte dans le jugement initial ?). Si le premier type de profilage tend à faire de la classification des demandeurs d'emploi une « sciences exacte » où il n'y a de place ni pour la subjectivité (mais donc non plus pour une potentielle inégalité entre les chômeurs), ni pour l'interprétation (le résultat tombe comme une évaluation coupe-ret qui détermine définitivement l'orientation des demandeurs d'emploi), le second est plus souple, postulant un résultat statistique perfectible, et permettant aux agents (le conseiller comme le chômeur) d'affiner le résultat obtenu en le comparant à la situation « réelle » du demandeur d'emploi telle qu'elle est perçue par les deux parties. Dans ce dernier modèle de décision, le rôle du profilage est de donner une assise à la négociation entre l'expert et le demandeur d'emploi, une sorte de « troisième avis » qui sert de base à la décision prise de concert par les agents concernés. C'est pourquoi nous parlons de *profilage négocié*.

1.3.2. Deuxième axe : renforcement du SPE versus privatisation

Le deuxième axe permettant d'appréhender les différentes pratiques de profilage consiste à analyser les conséquences institutionnelles que le choix de recourir à une telle méthode est susceptible d'entraîner. En effet, la décision de recourir à un outil statistique de classement des demandeurs d'emploi modifie la plupart du temps les parcours de réinsertion proposés par le SPE¹³, avant tout parce qu'une détection précoce permet de lui faire jouer un rôle majeur dès l'inscription du chômeur, là où il attendait auparavant généralement plusieurs semaines – voire mois – pour intervenir. Le SPE devient donc le premier acteur du parcours de retour à l'emploi du demandeur d'emploi, y compris si celui-ci a une employabilité suffisante pour retrouver seul un emploi : il passe quand même par l'étape profilage du SPE, qui l'aiguillera sur la voie de la recherche autonome.

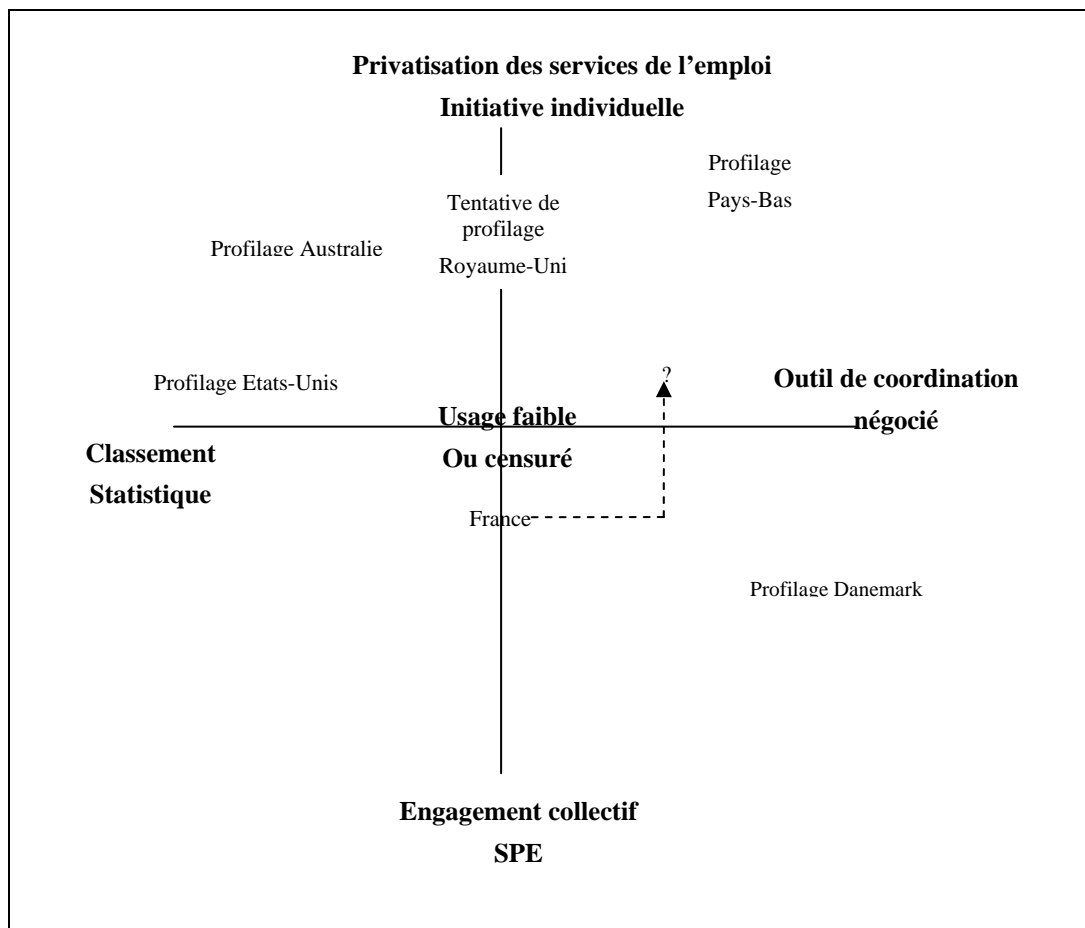
La mise en place d'un profilage met donc le SPE au cœur de la démarche d'accompagnement en début de parcours. Reste à savoir s'il le reste ensuite, c'est-à-dire si son rôle de « profileur » se double de celui du placement des demandeurs d'emploi dans les différents programmes d'aide au retour à l'emploi. On a en effet observé, par le biais des différentes expériences nationales, deux formes d'évolution du rôle des SPE, concomitantes (ou consécutives ?) à

¹³ Nous retenons comme définition du SPE l'ensemble des acteurs publics qui interviennent sur le marché du placement ; cf. encadré 5 pour plus de détails.

l'introduction d'une méthode de profilage : soit ils renforcent leur pouvoir d'orientation des demandeurs d'emploi en restant maître des décisions en ce qui concerne les parcours de réinsertion, soit ils ne conservent qu'un rôle actif dans la décision d'orientation initiale, mais externalisent ensuite l'accompagnement proprement dit, c'est-à-dire la détermination du parcours et le placement dans des programmes d'aide.

Deux types extrêmes d'évolution institutionnelle sont donc envisageables : d'un côté le *renforcement du SPE* – et donc de l'action collective – comme acteur incontournable de l'accompagnement individualisé, et cela lors de toutes les étapes du parcours des demandeurs d'emploi ; et de l'autre l'*externalisation* – qui peut prendre la forme d'une privatisation – des services de placement et d'accompagnement des chômeurs, suite au résultat du profilage initial effectué par le SPE.

Schéma 1
Classement des différentes expériences de profilage¹⁴



Dans les deux cas, il faut souligner que le recours à une méthode de profilage s'accompagne de la mise en place d'un *guichet unique* pour les demandeurs d'emploi : en effet, comme le SPE doit se charger de les profiler rapidement, il lui faut se structurer efficacement pour que

¹⁴ Au niveau de l'intersection des deux axes, l'axe horizontal sur l'utilisation du profilage se lit soit comme une non-implantation du profilage dans le pays concerné (*usage faible*, comme en France avant 2006) ; soit comme un refus explicite de ce type de méthode (*usage censuré*) après expérimentation (Royaume-Uni) ou pour des raisons politiques (Suède).

tous les chômeurs accèdent à un même niveau de service initial et soient également traités. L'alliance de cette recherche d'efficacité et d'équité conduit à nommer un référent pour chaque demandeur d'emploi et à regrouper dans une structure unique les institutions chargées non seulement du profilage, mais aussi, si nécessaire, du placement et de l'indemnisation des demandeurs d'emploi.

Nous représentons dans un graphique ces deux axes de lecture des expériences nationales de profilage statistique. Celui-ci se compose donc de quatre cadrans (cf. schéma 1) qui permettent de positionner ces expériences les unes par rapport aux autres, et de les distinguer entre elles selon nos deux critères discriminants.

Encadré 2

Le profilage peut-il être un outil pertinent dans tous les cas ?

Bien que les recommandations de l'OCDE et de l'UE s'adressent indistinctement à tous les pays, on peut s'interroger sur la pertinence de la mise en place d'un outil de profilage statistique dans toutes les configurations institutionnelles nationales, sans prise en compte de leurs spécificités. En effet, comme le notent Eberts et O'Leary (1997), « *le profilage est le plus approprié dans les pays où l'accès à la formation et à l'aide à la recherche d'emploi pendant la phase initiale d'une période de chômage est sélectif* », ce qui implique que les pays qui aident systématiquement et indistinctement tous les demandeurs d'emploi dès leur inscription (comme c'était traditionnellement le cas en Suède, en France ou en Allemagne) n'ont pas besoin d'établir une liste prioritaire de bénéficiaires. Cependant, même dans ce cas, on peut lire le profilage comme une mesure de rationalisation de la dépense publique, en proposant une aide plus intensive aux plus éloignés du marché du travail, et en adaptant à chaque cas particulier le parcours d'accompagnement proposé. Dans ce cas, le profilage est plus une méthode efficace d'allocation des ressources que de détection précoce des potentiels CLD.

D'autre part, la forme *statistique* du profilage n'est pas forcément la plus adaptée aux marchés du travail nationaux. L'exemple du Royaume-Uni est emblématique : « *en raison de la forte proportion des situations transitoires de chômage* » dans ce pays (Gradatour, 2005), le test d'un profilage statistique l'a révélé inefficace, et on lui a préféré une aide intensive ciblée sur ceux qui ne trouvent pas d'emploi au bout d'un certain temps (expérience des *Employment Zones*). Le fait que la structure du marché du travail britannique repose sur un très fort *turn-over* explique en partie ce résultat : le chômage transitoire y est très important, de nombreux actifs repassent chaque année par le marché du travail, mais la majorité retrouve rapidement un emploi du fait du nombre élevé d'emplois vacants et des caractéristiques très disparates de ces emplois. Ajoutons à cela que la vitesse de sortie varie peu en fonction des caractéristiques personnelles, qu'il s'agisse de l'âge, du sexe, de la région de résidence, etc. Ainsi, étant donné qu'on observe peu de régularités causales, il est difficile de construire un modèle de profilage statistique performant. Le contexte du marché du travail local est donc à prendre en compte pour savoir si le profilage est potentiellement intéressant à développer.

D'autres pays, également confrontés aux limites techniques du profilage statistique, l'ont conservé tout en le complétant par l'expertise des conseillers du SPE (Pays-Bas, Australie, Danemark), mais cette solution subordonne les résultats économétriques à l'appréciation d'experts, et dépend donc de la place habituellement accordée dans les pays concernés aux statistiques. Certains risquent de refuser catégoriquement une solution de *profilage négocié*, si les services de production des statistiques sont institutionnellement indépendants – voire méfiants – vis-à-vis de ceux qui les utilisent. Chaque pays a en effet une tradition de production et d'utilisation propre des statistiques (corrigé des variations saisonnières ou non, etc.) qui risque de jouer un rôle de premier plan dans le choix du type de profilage à mettre en place. C'est pourquoi toute solution qui nous semblera optimale dans le cas d'un pays particulier devra être soigneusement discutée avant d'être proposée à l'exportation dans d'autres modèles nationaux ayant une cohérence interne différente.

2. ILLUSTRATION DU PREMIER AXE : DEUX IDÉAUX-TYPES DE PROFILAGE STATISTIQUE

Les deux expériences de profilage (États-Unis et Pays-Bas) que nous analysons ci-après constituent un champ privilégié pour comprendre comment, d'une même méthode, on peut construire deux systèmes institutionnels fort différents, tant dans les principes qui les sous-tendent que dans les choix de mise en œuvre de l'outil qui en résultent. Afin de simplifier la comparaison, nous présentons ces deux exemples sous forme d'*idéaux-type*, définis au sens wébérien comme procédés de compréhension du réel par une stylisation et une insistance sur les traits les plus saillants d'expériences bien plus complexes en réalité. Ce qui nous intéresse ici, c'est de souligner l'originalité de ces expériences en les confrontant les unes aux autres, afin de les positionner dans notre graphe de façon claire. Ce choix implique certaines simplifications, notamment en termes de chevauchement des cas empiriques, qui ne sont sans doute pas si différents les uns des autres en réalité. Mais le but est ici de pouvoir comparer les expériences entre elles, afin de montrer la diversité des solutions qui s'offrent au décideur public confronté à la possible mise en œuvre d'une méthode de profilage.

2.1. Les États-Unis, l'outil de classement statistique

Les États-Unis font figure de pionniers en matière de profilage. Ils sont en effet les premiers à l'expérimenter dès les années 1980, et à en faire une obligation fédérale en 1993, avec la mise en place des *Worker Profiling and Reemployment Services* (WPRS), introduits par la *Public Law 103-152* modifiant le *Social Security Act* afin d'inciter tous les États à fonder leurs services de réemploi sur l'établissement de profils. Si le recours à des méthodes statistiques n'est pas obligatoire, celles-ci deviennent de fait rapidement les plus utilisées pour orienter les demandeurs d'emploi, car elles permettent un calcul précis des risques potentiels pour les chômeurs indemnisés d'épuiser leurs droits à l'assurance-chômage (vingt-six semaines) et de devenir CLD (plus de six mois de chômage).

L'expérience américaine est particulièrement intéressante, car elle valide, par le biais des WPRS, trois grandes étapes, qui permettent d'en juger comme d'un ensemble cohérent et rationnel de prestations actives de l'emploi (Farmer, 1993) :

- la mise en place d'un modèle de profilage utilisant des données quantitatives pour identifier les forts risques de chômage de longue durée,
- une procédure systématique pour définir les modalités de l'octroi de services d'aide au réemploi aux demandeurs d'emploi ciblés,
- et un mécanisme de *feedback* afin de permettre l'évaluation de l'efficacité du ciblage et des services fournis.

Présenter le modèle américain de profilage doit donc s'inscrire dans une double perspective : d'un côté comprendre comment et pourquoi sont ciblés certains demandeurs d'emploi et quels services peuvent leur être proposés, et de l'autre analyser la pertinence de ce ciblage en termes d'efficacité, selon les quatre objectifs officiels des WPRS :

- repérer les chômeurs susceptibles d'épuiser leurs droits, et qui ont le plus besoin de services d'assistance à la recherche d'emploi pour réussir leur transition sur le marché du travail,
- placer ces demandeurs d'emploi dans des mesures de « remise au travail » dans une logique de *workfare*,

- raccourcir la durée de chômage et améliorer les appariements,
- collecter des informations de suivi sur les services dont ont bénéficié ces demandeurs d'emploi et sur les résultats obtenus pour évaluer les WPRS.

2.1.1. Les WPRS, un ciblage restreint

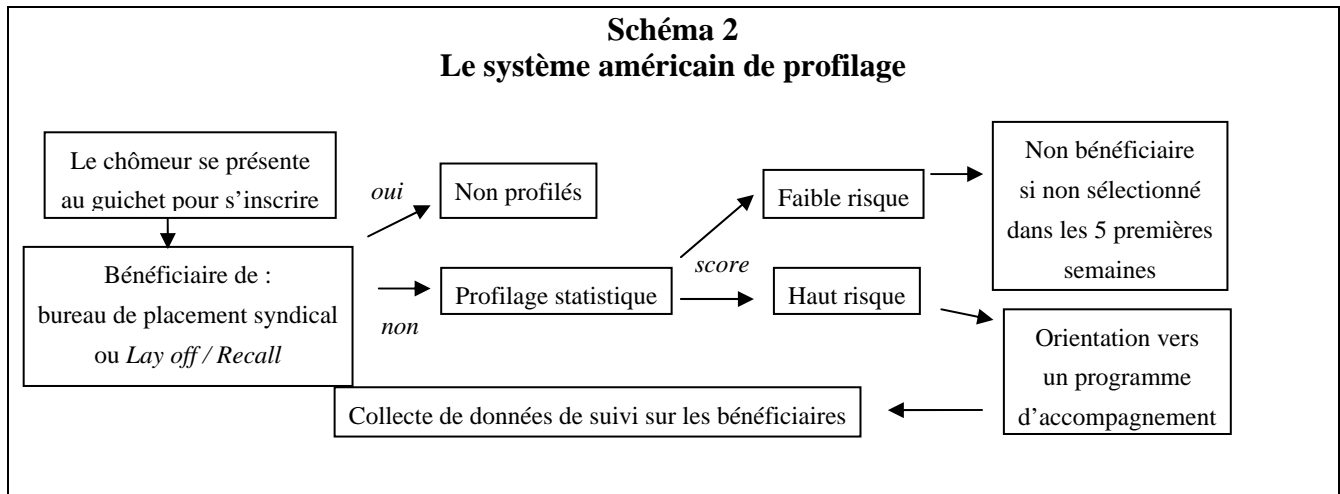
Par leur ampleur, les WPRS constituent les mesures-phares du SPE américain. Ils valident un processus en deux étapes, lorsqu'un demandeur d'emploi vient s'inscrire au chômage (cf. schéma 2) :

- On exclut d'abord des aides potentielles les bénéficiaires des bureaux de placement syndicaux et du système de *lay off / recall*, ainsi que les demandeurs d'emploi non indemnisés. (Les premiers parce qu'ils sont déjà pris en charge par un système privé d'assurance (syndicat, entreprise ou autre organisme collectif), et les seconds parce qu'ils n'ont qu'un coût très faible pour le SPE (ils ne touchent aucune indemnité), le profilage est donc beaucoup moins intéressant dans leur cas puisque les gains pour le SPE sont mineurs. Les aides que perçoivent ces deux catégories ne relèvent pas de la politique de l'emploi publique mais de la politique syndicale ou entrepreneuriale d'un côté, et de l'aide sociale de l'autre.)
- On repère ensuite, parmi les bénéficiaires de l'assurance-chômage, les potentiels CLD à l'aide du modèle statistique. Pour ce faire, chaque bureau de l'emploi construit son propre modèle de profilage avec des données issues du marché du travail local, le fait tourner pour chaque chômeur indemnisé, ce qui attribue à chacun un score (en général entre 1 et 20), puis classe l'ensemble des demandeurs d'emploi du plus fort au plus faible score. Le SPE local détermine le nombre de chômeurs qu'il peut prendre en charge en fonction de ses dotations budgétaires, assurées par le gouvernement fédéral¹⁵, et choisit les demandeurs d'emploi à placer dans l'ordre décroissant des scores, qui sont donc les seuls déterminants de l'aide à laquelle ils ont ou non droit (Eberts et O'Leary, 2003).

Parallèlement à l'affectation des demandeurs d'emploi, le profilage joue également un rôle primordial d'optimisation des dépenses d'assurance-chômage, puisque d'une part son efficacité à réduire le temps passé au chômage pour les bénéficiaires permet de réduire d'autant les dépenses d'indemnisation¹⁶, et d'autre part les dépenses actives sont ciblées sur ceux qui en retirent potentiellement le plus grand bénéfice. Cependant, les dotations budgétaires restent faibles, dans un pays où la protection sociale repose sur une logique d'assistance, c'est pourquoi la présélection permise par le profilage exclut la majeure partie des demandeurs d'emploi, qui, s'ils ne sont pas sélectionnés par le profilage dans les cinq premières semaines d'indemnisation, ne pourront plus bénéficier de mesures d'aide (telles que les entretiens personnalisés et conseils à la réintégration, les ateliers de formation à la recherche d'emploi, les subventions à l'embauche, ou encore les formations sous-traitées à des prestataires privés, notamment le programme *Job Training Partnership Act*).

¹⁵ Dotations budgétaires qui restent très modestes. En effet, le budget total attribué aux WPRS par le gouvernement fédéral s'est élevé à 1 640 000\$ pour l'année 2005. À titre de comparaison, le budget alloué par la France au suivi personnalisé des demandeurs d'emploi (Pare) est de 1 milliard d'euros par an (1 250 000 000\$). De manière générale, les dépenses actives aux États-Unis sont très faibles comparées à l'UE (0,16 points de PIB en 2003 contre 1,09 pour la France).

¹⁶ En 2005, l'*US Department of Labor* estimait que 51 % des bénéficiaires épuisaient effectivement leurs allocations, contre 54 % des non-bénéficiaires.



Au final, seuls 20 % des demandeurs d'emploi potentiellement éligibles aux aides sont effectivement pris en charge à l'issue du profilage (environ 20 500 demandeurs d'emploi par an). Pour les autres demandeurs d'emploi qui auraient besoin d'une aide et ne l'obtiennent pas par le biais du profilage, l'État fédéral propose un fonds supplémentaire d'un million de dollars permettant d'aider 14 100 demandeurs d'emploi de plus par an (15 %). Ainsi, même si le profilage est appliqué à l'ensemble des chômeurs indemnisés, il ne permet le placement que d'un faible nombre d'entre eux. Les WPRS s'inscrivent ainsi dans la lignée des politiques de l'emploi américaines, traditionnellement réduites au minimum.

La conséquence principale du nombre limité de places dans les programmes est qu'il fait de la qualité de la mesure de la probabilité d'épuisement des droits le point clef du modèle. En effet, la sélection des demandeurs d'emploi se révèle être l'instrument fondamental du profilage américain, puisque de la pertinence de cette sélection précoce dépend l'atteinte des différents buts du programme (minimisation des coûts, qualité des appariements, taux de retour à l'emploi, etc.). C'est pourquoi l'outil essentiel du profilage américain est sans conteste le modèle statistique utilisé (Berger, Black, Noel et Smith, 2003).

Ces modèles, laissés au choix des différents États, conjuguent les effets du contexte économique et des caractéristiques individuelles des demandeurs d'emploi. La probabilité assignée à chaque chômeur est une moyenne pondérée de l'effet de chacune de ces variables sur les chances qu'il épuise ses droits. Initialement, l'USDOL¹⁷ avait recommandé aux États de recourir à sept variables clés (le bénéfice du *lay off / recall*, l'appartenance à un bureau syndical d'embauche, l'éducation, la durée d'emploi, le changement d'emploi dans l'ancien secteur, le changement d'emploi dans l'ancienne profession, et le taux de chômage local). Mais aujourd'hui, suite à leur évaluation, les modèles statistiques se sont grandement complexifiés. À titre d'exemple, celui du Texas utilise aujourd'hui quarante-quatre variables différentes dans son modèle de régression logistique.

Chaque modèle s'appuie sur une architecture comparable : un *volet offre*, prenant en compte les caractéristiques individuelles (dans la limite de la législation sur les droits civiques qui

¹⁷ US Department Of Labor.

interdit le recours aux variables personnelles que sont l'âge, le genre et l'origine ethnique¹⁸) ; et un *volet demande*, qui correspond aux conditions économiques du marché du travail local. Cependant, le poids accordé à chaque variable est propre à chaque État, puisque il reflète la relation estimée qui existe sur un marché du travail donné entre les variables et la probabilité d'épuiser les droits. Étant donné la sensibilité de telles probabilités à la conjoncture, il est essentiel que le modèle soit périodiquement réestimé¹⁹, ce qui est fait chaque semaine dans tous les États²⁰ (Eberts et O'Leary, 2003).

La plupart des États ont choisi des modèles de régression logistique (*logit*, *probit* ou *tobit*) qui utilisent des données administratives et individuelles, avec une variable dépendante binaire (si le demandeur d'emploi va ou non épuiser ses droits, cf. encadré 1) (Eberts, O'Leary et Wandner, 2002). Le modèle statistique est parfois complété par une assignation aléatoire, lorsque les places disponibles dans les programmes n'ont pas toutes été pourvues par le biais du profilage. On choisit alors au hasard les bénéficiaires supplémentaires, ce qui est un atout particulièrement intéressant en termes d'évaluation, puisqu'on est ici en présence d'une quasi-expérimentation.

Paradoxalement, l'une des grandes innovations introduites par le profilage statistique est l'entretien obligatoire (et donc une forme de *profilage d'expertise*) qui doit avoir lieu entre le chômeur et le référent du SPE pour effectuer le profilage. En effet, la nécessité d'entrer les caractéristiques individuelles dans le modèle conduit à systématiser l'entretien dès l'inscription au SPE, ce qui permet une meilleure individualisation de la prise en charge du demandeur d'emploi, complétée par la définition d'un parcours personnalisé pour les profilés ayant obtenus les plus hauts scores. Le profilage, même purement statistique, a donc l'avantage d'initier un rapprochement du chômeur avec son référent au SPE, et ce même pour les demandeurs d'emploi qui ne bénéficieront ensuite d'aucune aide spécifique et qui seront laissés en parcours d'autonomie sur le marché du travail. C'est pour cela que Eberts et O'Leary (2003) condamnent la réforme qui a eu lieu en 2003 dans l'État du Michigan, qui permet de faire le profilage par téléphone et non plus au cours d'un entretien. En effet, l'interaction directe entre le chômeur et l'agence pour l'emploi est « *crucial for maintaining active reemployment efforts for those at greatest risk of long-term UI benefit receipt* ». L'évaluation ne doit donc pas prendre en compte le seul modèle statistique et son efficacité quantitative, mais aussi la façon qu'on les agents de l'implémenter. Si les États-Unis se rapprochent de l'*idéal-type* du profilage purement statistique, certaines évolutions dans le comportement des acteurs et des institutions sont également à analyser, bien que le modèle statistique reste l'étape maîtresse du processus d'orientation.

Ainsi, la mise en œuvre du profilage a notamment accéléré la mise en place d'un guichet unique pour les demandeurs d'emploi (les *One-stop centres*, cf. § 3.1.1), et favorisé une meilleure coordination entre les prestataires de services. Les WPRS sont un bon exemple de combinaison entre les programme d'assurance chômage et les programme de services d'aide

¹⁸ Mais une analyse comparative des modèles lorsqu'on inclut ces variables personnelles montre que leur effet sur le pouvoir prédictif du modèle de profilage est en général très faible (*US Department of Labor*, 1994).

¹⁹ D'autant plus que les modèles de profilage statistique sont susceptibles d'être victimes de la critique de Lucas.

²⁰ Notons que cette réestimation est peut coûteuse, l'actualisation des modèles s'appuyant sur des données administratives de toutes façons collectées par les SPE pour le suivi et l'évaluation des politiques de l'emploi, et ne mobilisant que peu de personnel, puisque les modèles conservent les données individuelles collectée lors de l'inscription, il n'y a donc pas de nouvel entretien entre le demandeur d'emploi et le conseiller. Malgré un dispositif relativement complexe, les WPRS restent des mesures relativement peu coûteuses, et pour le moins rentables en termes d'économies pour le SPE (cf. résultats des évaluations, § 2.2.1).

au retour à l'emploi, c'est-à-dire entre les programmes actifs et passifs : « *implementation has required the establishment of operational linkages between employment and training programs at the state and local levels of government. It also has required cooperation between local, state, and federal government entities* » (Eberts, O'Leary et Wandner, 2002). L'exemple le plus abouti dans ce domaine est celui du *Frontline Decision Support System* (FDSS), initié en 2000 en Géorgie (mais abandonné en 2003), qui tentait de lier explicitement le profilage à l'offre de services, c'est-à-dire d'associer automatiquement au score obtenu les mesures à prendre pour aider les demandeurs d'emploi (O'Leary, 2006).

2.1.2. Des évaluations strictement instrumentales

Il n'en reste pas moins que les questions centrales liées au profilage aux États-Unis, y compris celles posées par les évaluations récurrentes du système, sont de nature purement statistique. Une large majorité des évaluations se centre ainsi quasi exclusivement sur l'efficacité mathématique des modèles (c'est-à-dire sur la justesse de la prévision statistique) plus que sur les effets concrets du profilage sur le marché du travail américain. Les deux points essentiels sur lesquels se focalisent ces évaluations sont l'efficacité du ciblage permis par les modèles, et la rentabilité du système en termes de coût pour l'assurance-chômage. Très peu d'études adoptent comme point central les effets du profilage sur l'emploi des anciens bénéficiaires, et celles qui sont réalisées ne peuvent s'appuyer que sur trois variables (qui sont celles collectées par le SPE au cours du parcours individualisé de retour à l'emploi) : le nombre de bénéficiaires pourvus d'un emploi au cours des quatre trimestres suivants, leur salaire par rapport au salaire antérieur à la demande de prestations de chômage et si le nouvel emploi représente un changement de branche d'activité (OCDE, 2000). Et comme on ne collecte pas de données de suivi sur les chômeurs qui n'ont pas trouvé d'emploi, il est difficile d'obtenir des résultats pertinents.

Berger *et al.* (2003) parviennent quand même à montrer que les bénéficiaires profitent d'une baisse de la durée moyenne de chômage indemnisé, du montant des indemnités versées et d'une hausse des salaires moyens au cours de l'année suivante. Ces effets sont nuancés par le fait qu'il n'existe pas de relation systématique entre impact estimé du programme et probabilité estimée de chômage de longue durée, et que ces bons résultats s'estompent à long terme. Une étude plus ancienne (Hipple, 1997) concluait que 70 à 80 % des bénéficiaires étaient occupés au bout de deux ans et touchaient 80 % de leur rémunération antérieure. Mais il manque à ces évaluations un moyen de calculer rigoureusement ce qui serait arrivé aux demandeurs d'emploi ciblés s'ils n'avaient pas bénéficié des services, ce qui rend ces travaux relativement incomplets.

Il en va de même pour les études qui tentent d'analyser le type de service le plus efficace proposé par le SPE aux bénéficiaires : si toutes concluent que les profilés ont bénéficié de beaucoup plus de services que ceux qui n'ont pas été orientés vers les WPRS, elles soulignent aussi l'absence de véritable cohérence du programme puisque aucune nouvelle mesure d'aide n'a été mise en œuvre en même temps que les WPRS. De plus, peu de chômeurs bénéficient réellement de services prolongés de conseil individuel, à tel point qu'on s'est interrogé sur la réelle motivation des WPRS : leur objectif n'est-il pas avant tout permettre une augmentation des taux d'exclusion (Wandner, 1998) ?

Reste que pour les deux objectifs mis en avant, le profilage statistique semble être un succès : en termes de ciblage, l'accélération du retour à l'emploi est significative (en moyenne les WPRS réduisent la durée de chômage de 2,2 semaines) tout comme en termes de coût (le SPE économise 143\$ par chômeur profilé, et ceux-ci touchent un salaire supérieur de 1050\$

par an, Berger *et al.*, 2003). On peut donc retenir deux atouts du système américain : il est économique, et les modèles statistiques sont efficaces. Mais la rançon de ces succès est une trop forte focalisation sur ces deux points, c'est-à-dire une seule critique technique du profilage (l'étude de Black *et al.* (2003) par exemple, ne fait que des recommandations purement techniques pour parfaire les modèles mathématiques, eux-mêmes pourtant critiqués, cf. Olsen et Decker, 2001), et un intérêt trop soutenu pour le problème du coût, au détriment de la qualité de l'accompagnement.

Le modèle américain repose sur un outil statistique très perfectionné, ce qui fait finalement à la fois sa force (un ciblage efficace et de substantielles économies pour le SPE) et sa faiblesse, puisque la qualité des services proposés aux demandeurs d'emploi s'en ressent et que les agents des services locaux de l'emploi sont en partie dépossédés de leur expertise (ce sont les résultats du modèle statistique qui décident automatiquement de faire bénéficier ou non un individu des mesures d'accompagnement, de surcroît sans préciser lesquelles). Derrière le profilage purement statistique à l'américaine se cache donc une tentation « instrumentaliste », qui laisse à l'outil profilage la possibilité de coordonner seul les actions des agents, sans qu'aucune marge de négociation ne demeure. Le risque inhérent à ce choix est d'une part que les modèles de profilage ne soient pas à la hauteur de leur mission, et de l'autre que le SPE se voit relégué à un rôle subalterne dans la mise en œuvre de la politique de l'emploi. Cette dernière remarque justifie que nous classions les États-Unis plutôt du côté d'un affaiblissement du SPE.

Encadré 3

Le contrepoint des États-Unis : le modèle australien

L'Australie est sans doute le pays qui, avec le Canada, a développé le modèle de profilage le plus proche du modèle américain. En effet, il lui est comparable tant par sa précocité (la première version date de 1994, avec le *Commonwealth Employment Service*, qui s'inscrit dans le cadre plus large de la réforme d'activation *Working Nation*) que par sa forme (utilisation de modèles économétriques de régression logistique pour calculer un risque de devenir CLD).

Lorsque les demandeurs d'emploi viennent s'inscrire au chômage, ils sont ainsi profilés grâce à un modèle national, le *Job Seeker Classification Instrument* (JSCI) qui a pour but de calculer leur distance au marché du travail. Notons ici une première différence avec le modèle américain : alors que chaque État américain est libre de choisir son modèle de profilage et les variables qu'il juge pertinentes, le même modèle et ses 14 variables²¹ est appliqué partout en Australie : « *les conditions du marché local du travail peuvent être appréhendées par l'indication de la localisation géographique de l'individu, mais à la différence du modèle des États-Unis, le secteur ou l'activité spécifique d'emploi antérieur d'un demandeur ou les taux de chômage spécifiques des bassins d'emploi ne sont pas pris en compte* » (Eberts et O'Leary, 1997). Par contre, des variables personnelles telles que l'âge, le genre ou l'origine ethnique sont ici retenues comme pertinentes pour prévoir les besoins des chômeurs en termes d'aide au retour à l'emploi. En Australie compte donc davantage la situation personnelle du demandeur d'emploi que celle du marché du travail sur lequel il s'inscrit. Le facteur de pondération attribué aux caractéristiques personnelles des chômeurs a d'ailleurs été augmenté lors de la réforme du système en 2003 (Lipp, 2005).

Le profilage initial s'effectue lors d'un entretien individualisé intitulé « recherche d'emploi », qui a lieu dans une agence du *Centrelink*²², avec un psychologue du travail ou un conseiller social. La différence majeure avec le système américain est ici que le personnel du SPE peut nuancer le diagnostic statistique du

²¹ Âge, genre, niveau d'alphabétisation, handicap, expérience professionnelle, stabilité du lieu de résidence, niveau d'éducation, casier judiciaire, facteurs personnels, statut indigène, pays de naissance, situation géographique, diplôme, statut familial, accès au téléphone.

²² Dispositif fédéral chargé d'inscrire les demandeurs d'emploi, de calculer les droits aux allocations de chômage, de gérer les allocations et de sanctionner les chômeurs.

modèle de profilage, en le complétant à l'aide de variables non modélisables (capacité d'expression du chômeur, présentation personnelle, etc.). On sort donc ici du pur modèle statistique pour rendre aux conseillers une part de leur expertise. D'outil de classement autonome, le modèle statistique devient un outil d'aide à la décision pour le conseiller, celui-ci gardant pendant les douze premiers mois de chômage tout pouvoir de modification du résultat du profilage si la situation du demandeur d'emploi change. Là où l'adaptation du modèle était statistique aux États-Unis (une réévaluation du score du chômeur toutes les semaines), elle est « humaine » en Australie, où c'est le jugement des agents du SPE qui tranche en dernier ressort.

D'ailleurs, les conseillers ont la possibilité d'approfondir l'entretien préliminaire, afin de parfaire leur diagnostic, en convoquant le demandeur d'emploi au *JSCI Supplementary Assessment* (JSA), qui peut durer jusqu'à 3 heures, pour minimiser les risques d'un ciblage erroné et s'assurer de l'inscription du chômeur dans un programme adapté à sa situation personnelle. Une fois que le score du demandeur d'emploi a été définitivement validé par le conseiller, il est valable pour un an, à moins que sa situation n'évolue entre temps. Le chômeur est alors dirigé vers les prestataires locaux du Réseau de l'emploi (*Job Network Group*), et placés dans des programmes assurés par des prestataires gouvernementaux ou privés, recruté par le DEWRB²³ sur appel d'offre, ce qui place l'Australie du côté de l'externalisation du SPE (Unedic, 2004). Le système australien, qui se fonde initialement sur une architecture proche du modèle américain, s'en éloigne donc finalement, par le refus de la toute-puissance prédictive des modèles statistiques. En ce sens, on peut le rapprocher des modèles dits « négociés » que nous analysons ci-après.

2.2. Les Pays-Bas, l'outil d'aide à la décision

Le premier atout du modèle néerlandais de profilage est, tout comme pour les États-Unis, sa relative ancienneté (1999). En effet, premier pays européen à avoir mis en place un système de profilage des demandeurs d'emploi rationalisé et uniformisé – il est le seul de l'UE à avoir été classé parmi les modèles statistiques par l'étude PLS Ramboll Management (2001) – il sert souvent d'exemple phare aux partisans d'une généralisation de la méthode au niveau européen, dans tous les pays soumis à la SEE qui ne l'ont pas encore expérimenté. Cependant, la récente remise en cause de son efficacité – cf. *infra* – en fait un sujet de débat qui déborde des frontières des Pays-Bas.

Or ce sont les résultats statistiques du modèle retenu qui sont critiqués, et par là même une utilisation purement instrumentale du profilage. L'originalité des Pays-Bas est d'avoir d'emblée compris les risques inhérents à une pratique purement formelle du profilage, et de l'avoir complété – aujourd'hui quasiment remplacé – avec l'expertise des agents du SPE, dont le rôle, loin d'avoir été minimisé par l'introduction d'un modèle statistique de profilage, en est plutôt sorti renforcé. C'est cette complémentarité entre modèle statistique et rôle des conseillers qui fait du modèle néerlandais un bon exemple de l'*idéal-type* du *profilage négocié* : comparé au modèle américain, « *in the Netherlands, profiling occurs at a more decentralised level : local public employment services determine the individual prospects of an unemployed person finding a job. In doing this, they use formal profiling methods, but also use their own (subjective) discretion* » (Koning et Van Leuvensteijn, 2000). L'objectif de base du profilage aux Pays-Bas est ainsi « *d'accompagner le conseiller dans son travail d'expertise avec un nouvel outil à la décision et non de se substituer à son appréciation* » (Delarue, 2005).

²³ Department of Employment, Workplace Relations and Small Business (Australian Federal Government Department).

2.2.1. Le *Kansmeter*, un modèle concerté de segmentation

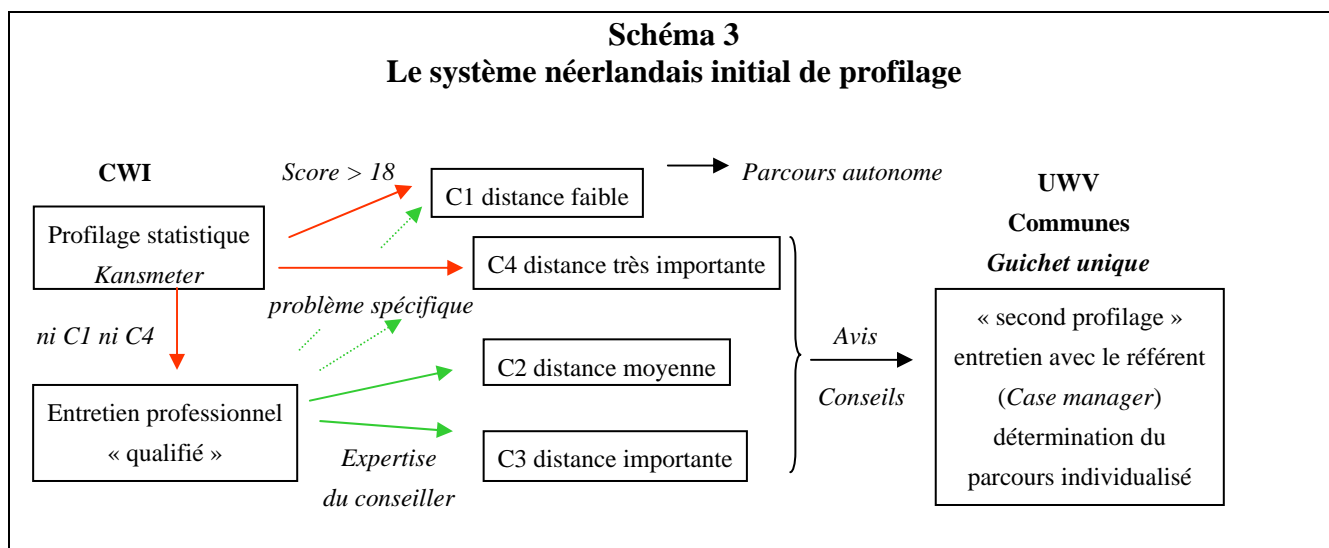
Introduit au niveau national en 1999, après diverses expérimentations, le *Kansmeter*²⁴ s'inscrit dans le cadre plus global des réformes de structure de l'assurance-chômage aux Pays-Bas, notamment avec la mise en avant de l'approche préventive dans la lignée de la SEE, et la focalisation sur les publics les plus éloignés de l'emploi. Il s'agit ainsi d'un modèle destiné à permettre le repérage précoce des demandeurs d'emploi potentiellement les moins à même de retrouver rapidement seuls un emploi, comme c'est le cas pour tout modèle de profilage ; mais les objectifs du *Kansmeter* sont également d'emblée institutionnels puisqu'il doit permettre, au-delà d'un meilleur appariement entre services disponibles d'aide au retour à l'emploi et chômeur en position difficile sur le marché du travail, d'améliorer la transparence de l'action du SPE et de rationaliser son offre de services (Herbillon, 2004). La mise en place du profilage poursuit donc une efficacité tant statistique qu'organisationnelle.

Il n'en reste pas moins un modèle formalisé, calculant, à partir de variables individuelles et contextuelles, la probabilité pour le demandeur d'emploi de devenir CLD. Trois types de variables sont pris en compte dans le modèle, chacun avec une pondération équivalente : les variables « formation, qualifications et expérience professionnelle », qui synthétisent les caractéristiques personnelles du chômeur, les variables « aptitudes personnelles » qui traduisent l'employabilité supposée du demandeur d'emploi, et les variables « perspectives métiers » qui prennent en compte l'état du marché du travail sur lequel l'individu cherche à s'insérer (un indicateur par métier a été constitué). Notons que le calcul final reste relativement basique, sous la forme d'une moyenne pondérée des variables, issue de l'observation empirique et non d'un étalonnage sophistiqué, à partir de l'attribution de points à chaque critère évalué, selon qu'il est jugé « bon », « satisfaisant », « moyen » ou « mauvais ». Le modèle statistique néerlandais est donc loin des raffinements théoriques américains, d'autant plus que la complexité statistique du modèle tend à décroître au fur et à mesure des réformes issues de l'évaluation, suivant ici un chemin inverse aux perfectionnements mathématiques des modèles américains, – et aux trajectoires habituelles des dispositifs de politique de l'emploi qui tendent plutôt généralement à se complexifier –.

Ce profilage statistique a lieu dès l'inscription du demandeur d'emploi, lors d'un entretien de 25 à 30 minutes, destiné à produire une évaluation globale de la situation de la personne (le *Kwint*, ou *quick scan*) (cf. schéma 3). Ici, le jugement du conseiller reste relativement en retrait par rapport au modèle, puisque les questionnaires sont essentiellement binaires (avec des questions auxquelles on ne répond que par oui ou par non). Mais il intervient tout de même au moment du résultat final, puisque ce profilage initial conduit à classer les demandeurs d'emploi en trois catégories : C1 : distance faible au marché du travail, on laisse alors le chômeur chercher un emploi de manière autonome, C4 : distance très importante, le chômeur est pris en charge de manière spécifique, dans des programmes qui relèvent davantage d'une aide sociale que d'une aide de retour à l'emploi, et une catégorie pour tous les demandeurs d'emploi qui ne rentrent ni dans l'une ni dans l'autre, et qui sont renvoyés à un entretien de diagnostic approfondi. Or dans tous les cas, le conseiller a la possibilité de « rectifier » le résultat du modèle statistique, en corrigeant la note donnée par l'ordinateur s'il la juge erronée au vu de ce qu'il observe lui-même du chômeur (un demandeur d'emploi qui par exemple a obtenu une note moyenne, mais qui a visiblement de graves problèmes d'insertion sera quand même classé en C4 ; un autre qui, malgré une note moyenne, a une option de

²⁴ Modèle de profilage statistique néerlandais, signifiant littéralement « chançomètre ».

réemploi qui n'a pas pu être prise en compte par le modèle sera classé en C1, etc.). Cette option de correction est présente tout au long du processus d'accompagnement vers l'emploi, au sens où le conseiller est libre de procéder à un réexamen de la note obtenue à n'importe quel moment. Il y a donc dès le premier entretien une marge de « négociation » entre le chômeur et le conseiller concernant le résultat du profilage, et donc le chemin emprunté par le chômeur pour se rapprocher de l'emploi.



D'après Herbillon, 2004.

Cette marge de manœuvre est renforcée pour ceux qui n'ont pas été classés lors du premier entretien. En effet, leur score « moyen » est jugé non significatif pour pouvoir directement conclure à un choix de parcours. Les demandeurs d'emploi concernés sont donc convoqués à un entretien approfondi d'une moyenne de une heure et quart, où il n'y a plus de place pour un outil statistique, mais où seuls règnent l'expertise du conseiller, et le dialogue qui s'établit avec le chômeur. Le résultat statistique obtenu grâce au profilage n'est donc qu'une première étape censée aider le conseiller à décider de la marche ultérieure à suivre. Le profilage statistique permet surtout un « dégrossissement » rapide en début de parcours, pour permettre aux deux types « extrêmes » de demandeurs d'emploi (les autonomes C1 et les pris en charge spécifiques C4) d'être rapidement (bien) orientés. Il apparaît ainsi comme « *le fruit d'une démarche raisonnée et équilibrée visant à structurer un processus sans pour autant le figer dans un cadre statistique rigide. [...] En ce sens, il est davantage question d'expertise outillée que de modèle statistique en tant que tel* » (Herbillon, 2004).

À l'issue du second entretien dit « qualifié », qui a lieu si possible dans les huit jours, les demandeurs d'emploi rejoignent l'une des quatre catégories (C2 : distance moyenne [< 1 an], C3 : distance importante [entre un et deux ans]), ce qui détermine leur « parcours d'intégration » vers l'emploi, c'est-à-dire à la fois la nature et l'intensité des services d'accompagnement qu'ils vont se voir proposer, mais aussi l'institution qui va les prendre en charge (au final, la répartition entre les différentes catégories est assez équilibrée ; par exemple en mai 2005, sur 695 000 profilés, 17,4 % étaient classés en C1, 20,1 % en C2, 28,8 % en C3 et 27,2 % en C4, OCDE, 2006).

En effet, comme nous le détaillerons ultérieurement, la mise en place du profilage s'est accompagnée aux Pays-Bas de profondes réformes de structure, notamment d'une externa-

lisation des services de l'emploi. Ainsi, le SPE néerlandais (le CWI²⁵) ne se charge plus que des C1 (soit donc moins de 20 % des demandeurs d'emploi), et adresse les autres catégories de chômeurs aux « instances d'allocation » qui sont l'assurance-chômage (UWV²⁶) et les communes, selon le principe de « qui paie décide ». Le CWI envoie donc les C2, C3 et C4 auprès de leurs référents, en émettant un avis sur le parcours à mettre en place, mais ensuite le chômeur est entièrement pris en charge par l'instance d'allocation, le SPE ne conservant qu'un rôle de conseil (Delarue, 2005).

Le « profilage à la néerlandaise », qui constitue l'ensemble du processus de placement des demandeurs d'emploi dans des programmes adaptés à leur situation, se structure donc en deux étapes (« *une analyse statistique des caractéristiques individuelles, couplée avec un entretien qualitatif* », CERC, 2005), et fait intervenir deux types d'acteurs ayant chacun un pouvoir de décision et de conseil bien défini (le SPE qui classe les demandeurs d'emploi, et ensuite expertise les parcours d'accompagnement retenus, et les instances d'allocation, qui réévaluent elles-mêmes le classement effectué *ex ante*, puis décident des mesures d'aide à mettre en œuvre). Ce système de profilage permet donc d'une part de coupler deux outils complémentaires de détection précoce (le modèle statistique et l'expertise du conseiller), et d'autre part de partager clairement les rôles entre les acteurs institutionnels. En ce sens, il peut être qualifié de *profilage négocié*, puisqu'une négociation a systématiquement lieu à deux niveaux : d'abord entre le chômeur et le conseiller lors des entretiens initiaux, afin de déterminer les parcours à mettre en œuvre, avec en appui le score statistique obtenu, et ensuite entre le SPE et les instances d'allocation pour « *éviter des prises d'intérêts (financiers ou institutionnels) croisées* » (Herbillon, 2004).

2.2.2. Critique et évolution du modèle

Cependant, l'efficacité de ce système a récemment été remise en cause, en raison notamment d'un faible rendement prédictif du modèle statistique. En effet, malgré le fait que, comme le notent les premières évaluations (Bunt, Van Pijkeren et Bouwmeester, 2000), la plupart des objectifs organisationnels aient été *a priori* atteints (transparence, rationalisation et uniformisation de l'action préventive et de l'offre de services), le profilage néerlandais semble pécher par sa faible fiabilité en termes de prévision du devenir des demandeurs d'emploi, puisqu'il ne permet d'estimer correctement la sortie du chômage que dans 61 % des cas, 11 % des chômeurs quittant le chômage plus tôt que prévu par le modèle, et 28 % plus tard (TNO-Arbeid, 2003).

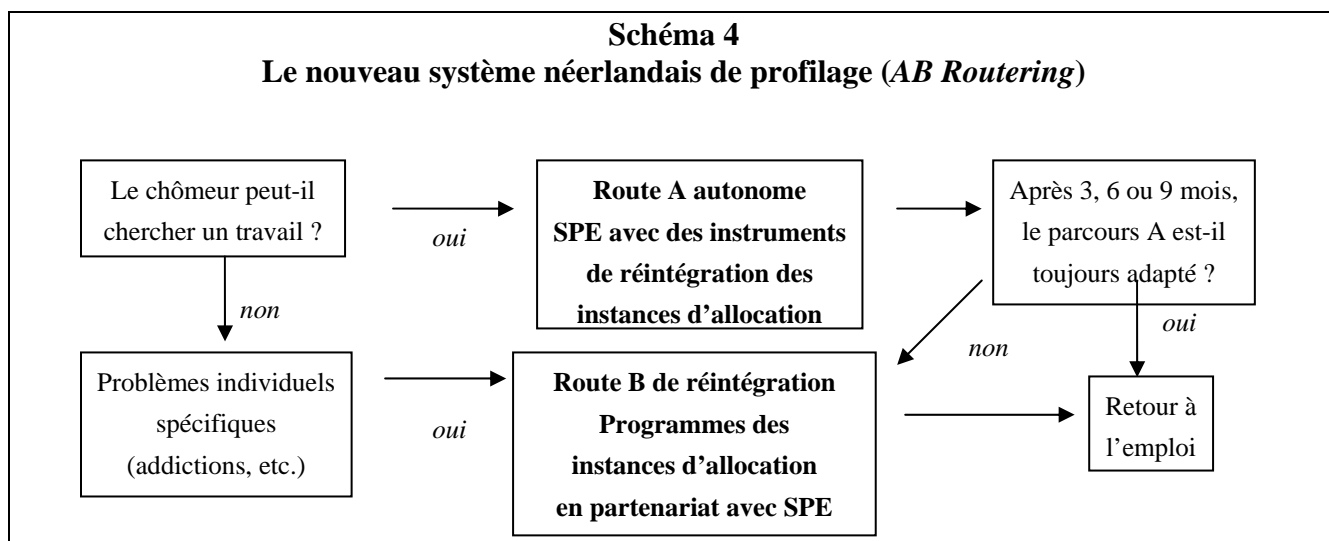
Cette limite technique induit l'une des limites théoriques du profilage : « *this policy carries with it an important risk: the unemployed that are initially classified as having good job prospects may also become long-term unemployed. Therefore, labour market policies should not rely exclusively on profiling at the start of an unemployment spell, but should also adopt supplemental policies – those that, for instance, encourage search activities of all workers that have spent a certain length of time in unemployment* » (Koning et Van Leuvensteijn, 2000). Une mauvaise orientation précoce des demandeurs d'emploi risque ainsi de les enfermer dans une catégorie à laquelle ils ne devraient pas appartenir, et donc de les contraindre à un parcours d'accompagnement inadapté, risquant de les rendre victimes de *negative duration dependency*.

²⁵ Centrum voor Werk en Inkomen (Centre pour l'emploi et les revenus).

²⁶ Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (Institution d'assurance du personnel salarié).

C'est pourquoi le SPE néerlandais a souhaité réformer le dispositif en retardant le moment du profilage, afin de vérifier au préalable s'il n'est pas possible de placer directement les chômeurs sur le marché du travail, c'est-à-dire attendre trois mois minimum avant de mobiliser les instruments de la politique de l'emploi (mais moins d'un an, afin de respecter les objectifs de la SEE) (De Koning, 2004). Lors de l'inscription, un simple diagnostic de situation professionnelle sera effectué, et le profilage sera affiné si le chômeur ne parvient pas à se réinsérer seul sur le marché du travail, selon l'idée d'un « profilage itératif » (Unedic, 2002).

En outre, malgré une acceptation relativement bonne de l'outil par les conseillers, nombre de problèmes institutionnels ont été mis à jour, notamment dus à la séparation – et à la rivalité – entre CWI et instances d'allocation, ce qui conduit la plupart du temps à un « double profilage » coûteux, les seconds refusant de faire confiance au diagnostic du premier et procédant à une nouvelle évaluation (OCDE, 2006). Ce surcoût justifie l'expérimentation actuelle d'un nouveau système (l'AB Routing) qui supprime les quatre catégories précédentes pour les remplacer par deux parcours-types (A et B), l'un d'autonomie dans la recherche d'emploi (parrainé par le CWI), l'autre d'aide individualisée (sous la tutelle des instances d'allocation) (cf. schéma 4). Le passage de l'un à l'autre peut constamment être décidé selon l'évolution de la situation du chômeur, et le CWI et les instances d'allocation peuvent désormais offrir leurs services simultanément aux demandeurs d'emploi, afin de pratiquer un « profilage actif ». Le recours au Kansmeter devient optionnel : il est un simple outil auquel le conseiller peut ou non recourir pour prendre sa décision d'orientation.



D'après Fretz, 2005.

Le nouveau système de profilage doit permettre de répondre aux cinq critiques majeures qui ont été adressées à l'ancien :

- une attention trop soutenue portée à la position théorique du demandeur d'emploi sur le marché du travail plutôt qu'à sa situation véritable,
- le risque de ne s'attacher qu'aux obstacles qui limitent le retour à l'emploi plutôt que d'exploiter les opportunités offertes et les compétences du chômeur,
- un jugement « couperet » ne reposant que sur un diagnostic initial,
- l'exclusion *ex ante* de nombreux demandeurs d'emploi de programmes d'aide qui pourraient pourtant leur être bénéfique,
- et la synchronisation inadéquate entre le CWI et les instances d'allocation (Fretz, 2005).

Le recul actuel du modèle de profilage statistique au bénéfice de la négociation directe entre conseiller et chômeur a tendance à renforcer l'idée d'un *modèle d'expertise outillée* ; mais, paradoxalement, l'insistance sur la place que doit conserver l'entretien individuel tend à annihiler progressivement le rôle que sont censés jouer les modèles statistiques. Si le système *AB Routing* est effectivement mis en place, pourra-t-on encore parler de profilage alors qu'une large majorité des demandeurs d'emploi sera placée en parcours d'autonomie (A), quand les autres (B) se verront proposer des mesures qui relèvent davantage de l'aide sociale que des politiques de l'emploi ? Les Pays-Bas, qui avaient jusqu'alors fait figure de modèle en Europe concernant la question du profilage remettent ici en cause l'idée même de l'utilité d'un profilage statistique. Il est donc légitime de s'interroger sur la pérennité du profilage statistique en Europe quand ceux qui l'ont expérimenté un certain temps l'ont ensuite abandonné pour cause d'inefficacité (Pays-Bas, Royaume-Uni).

Encadré 4 **Le contrepoint des Pays-Bas : le modèle danois**

Le Danemark a sans doute encore plus insisté que les Pays-Bas sur l'importance d'un profilage ne venant qu'à l'appui d'une expertise du SPE en termes de détection précoce et d'accompagnement des demandeurs d'emploi à forts risques de chômage de longue durée, car il n'a introduit que tardivement (2004) un modèle statistique perfectionné (le *Job Barometer*), après avoir déjà expérimenté et mis en place son actuelle architecture institutionnelle de mesures visant à cibler l'aide sur les publics les plus vulnérables.

Ainsi, dans le cas danois, le profilage statistique est véritablement né de la pratique, c'est-à-dire du besoin ressenti d'un outillage performant d'aide à la décision et à l'orientation dans un univers complexe de prise de décision. Il n'est d'ailleurs que l'un des quatre outils²⁷ qui avaient été mis en place en 2004 pour améliorer l'efficacité du travail des conseillers, outils dont le rôle est double : améliorer le service rendu aux demandeurs d'emploi d'une part (il est intéressant de noter que, contrairement aux autres modèles de profilage qui ont choisi comme variable d'impact le salaire (États-Unis) ou le taux de retour à l'emploi (Pays-Bas), le Danemark a retenu la qualité des appariements), et uniformiser les pratiques des conseillers sur tout le territoire d'autre part afin d'assurer l'égalité des citoyens devant le service public.

Comme aux Pays-Bas, le cœur du parcours d'orientation du chômeur (appelé *Employability Profiling*) au Danemark est l'entretien personnalisé qui a lieu au cours de sa période de chômage avec un conseiller du SPE (s'il est indemnisé) ou de sa commune (s'il ne l'est pas). Notons cependant que la temporalité n'est pas la même dans les deux modèles, puisqu'au Danemark aucune obligation n'est faite au conseiller de convoquer rapidement le chômeur. Il ne doit le faire que lorsqu'il a au préalable suffisamment étudié le dossier préparatoire à l'entretien, le profilage peut donc intervenir assez tardivement, après une période pendant laquelle le demandeur d'emploi aura recherché par lui-même un emploi (le modèle danois répond ainsi à la critique adressée au modèle néerlandais d'un profilage trop précoce ne laissant aucune autonomie au chômeur en début de parcours). Ce qui fait l'originalité du profilage à la danoise, c'est justement l'importance qui est accordée à la préparation de l'entretien, du côté du chômeur comme de celui du conseiller. En effet, trois des quatre outils d'aide à la décision (la brochure préparatoire pour le demandeur d'emploi ; l'accès à son passé au sein des dispositifs de l'assurance-chômage, grâce à l'archivage public des données sur cinq ans, et le *Job Barometer* pour le conseiller) ont pour fonction de maximiser l'efficacité de l'entretien en préparant les deux partis à jouer au mieux leurs rôles respectifs, le quatrième (le guide de l'entretien) permettant quant à lui d'optimiser le déroulement de l'entretien lui-même.

Afin d'améliorer les résultats de l'entretien, le conseiller pouvait jusqu'à récemment choisir de recourir au profilage. Le *Job Barometer* permet de donner une estimation de la probabilité du demandeur d'emploi de retrouver un emploi dans les six mois. Il repose sur un modèle de durée, qui s'appuie sur une base de données administratives retraçant les expériences d'autres demandeurs d'emploi présentant des caractéristiques similaires et qui ont précédemment connu des périodes de chômage entre 2000 et 2005 (soit 1,2 millions de demandeurs d'emploi). Il prend en compte aussi bien des variables personnelles que

²⁷ Le SPE met à la disposition du chômeur une brochure de préparation à l'entretien individuel, et à celle du conseiller le passé du chômeur sur le marché du travail, le *Job Barometer* et un guide pour l'aider à percevoir les points importants sur lesquels il lui faudra insister pendant l'entretien (Glynstrup et Rosholm, 2005).

d'état du marché du travail local (genre, âge, situation maritale, lieu de résidence (271 municipalités), pays d'origine, fonds d'assurance chômage (36 différents), situation sur le marché du travail les cinq dernières années (12 variables) et taux de chômage local), ainsi que le temps déjà passé au chômage par le demandeur d'emploi. Les modèles de profilage diffèrent selon les catégories de public (8) et les régions (14), si bien qu'il en existe 112 différents (chacun incluant entre 110 et 150 paramètres, soit plus de 14 000 au total). C'est le *Job Barometer* lui-même qui décide du modèle statistique pertinent à utiliser pour un chômeur particulier. Au final, le demandeur d'emploi est classé parmi l'une des trois zones de risque : verte pour les faibles, orange pour les moyens et rouge pour les forts (Hammer, Rosholm et Svarer, 2004).

L'efficacité prédictive du modèle n'étant cependant que de 66 % (un tiers des chômeurs ne retrouve pas d'emploi dans les délais prévus, Mansuy, 2005) et le *Job Barometer* ayant de plus été très mal accueilli par les conseillers, il a pour l'instant été retiré de leur « boîte à outils » (*toolbox*) (Rosholm, 2006). En outre, les résultats diffèrent fortement selon les catégories, ce qui justifie le caractère purement consultatif du profilage statistique, que le conseiller peut ou non utiliser et réinterpréter selon un modèle de « profilage négocié ». L'intervention décisive du conseiller a lieu lors de l'entretien, qui est structuré par le quatrième outil d'aide à la décision, le « guide de l'entretien », qui permet de focaliser l'attention sur les cinq points déterminants pour le retour à l'emploi du chômeur : ses perspectives personnelles sur le marché du travail, ses qualifications, ses compétences, sa situation financière et sa santé. À l'issue de l'entretien, il est classé dans l'une des cinq catégories d'appariement envisagé (*Full match*, sans prestation spécifique ; *High degree of match*, formation ou emploi « préparatoire » pour un retour rapide à l'emploi ; *Partial match*, formation de plus long terme ; *Low degree of match*, problèmes sociaux ; *No match*, problèmes de santé).

Le modèle danois se rapproche finalement du modèle néerlandais du fait de l'importance qu'il accorde à un système de *profilage négocié*, mais s'en distingue par la place de second rang qu'il réserve au profilage statistique (le devenir du modèle statistique est pour l'instant en suspens, il devrait être réintroduit en janvier 2007 sous une nouvelle forme). Si, comme aux Pays-Bas il n'est qu'un outil d'aide à la décision, et si, comme aux États-Unis, il s'appuie sur un modèle formalisé et complexe, sa place est paradoxalement beaucoup moins centrale. Il n'est qu'un simple outil opérationnel auquel le conseiller peut éventuellement recourir. Si un profilage a bien lieu au Danemark (puisque les demandeurs d'emploi sont classés dans différentes catégories selon leur espérance de retour à l'emploi), il ressemble encore pour l'instant davantage à un profilage d'expertise, malgré la tentative de mise en place d'un modèle statistique. C'est pourquoi nous ne pouvons le placer qu'à la frontière des modèles de *profilage statistiques négociés*. Mais il est à noter que la récente réforme du système néerlandais tend à le rapprocher du modèle danois, du fait du recul de la place centrale réservée au profilage statistique ; il se pose donc la question de la pertinence empirique de ces modèles, censés remplacer les modèles d'expertise, mais ne réussissant en fait qu'à les suppléer.

Finalement, nous sommes non seulement en présence de deux modèles qui dès l'origine s'opposent quant à leur utilisation du profilage statistique, mais il semble de plus que cette différence tende à se creuser. En effet, d'un côté, les États-Unis sophistiquent de plus en plus leurs modèles économétriques afin de renforcer l'efficacité de l'outil, tandis que de l'autre, les Pays-Bas abandonnent progressivement le recours systématique à un modèle statistique pour privilégier l'approche concertée entre le conseiller et le demandeur d'emploi. Le modèle « combiné » (*d'expertise outillée*) développé en Europe par de plus en plus de pays (Allemagne, France, Finlande, etc.) semble ne fonctionner que dans une version très allégée, à l'image de celle du Danemark, où les conseillers n'ont éventuellement recours au profilage statistique que pour une première approximation.

Comment expliquer la différence d'efficacité constatée entre les modèles américains et européens ? D'aucuns ont avancé la faiblesse mathématique des modèles européens. Cependant, l'exemple du Danemark remet en cause cette hypothèse, la marge d'erreur du modèle étant élevée malgré sa formalisation complexe, ce qui explique d'ailleurs en partie pourquoi il a été abandonné. Nous préférons donc avancer une hypothèse qui tient davantage au rôle dévolu aux politiques de l'emploi dans chacun des modèles. Les États-Unis apportent traditionnellement une aide minimale à leurs demandeurs d'emploi. Le nombre de places dans des programmes est très limité, ce qui rend le tri de ceux qui en bénéficieront plus aisé, car les mesures ne concernent que ceux qui sont très éloignés de l'emploi, et qu'il est plus facile de

repérer. En revanche, en Europe, l'aide touche la plupart des chômeurs, il est donc bien plus délicat d'orienter chacun vers un programme qui lui est adapté. D'un côté, le profilage ne sert qu'à *trier* une petite minorité de demandeurs d'emploi en grande difficulté, alors que de l'autre, il doit *orienter* chaque chômeur vers le parcours qui lui convient. Il y a donc une véritable différence de nature entre le *profilage statistique pur* américain et le *profilage négocié* européen : le premier ne doit effectuer qu'un classement, quand le second doit garantir le bon aiguillage des demandeurs d'emploi et donc inclure en son sein l'offre de services.

On peut également tenter d'expliquer les choix respectifs des différents pays par la vision du chômage qu'ils privilégient. Aux États-Unis, et plus généralement dans le *modèle libéral*²⁸ anglo-saxon, c'est l'individu qui est le premier responsable de sa trajectoire sur le marché du travail, c'est à lui d'investir en capital humain pour garantir son emploi. S'il se retrouve au chômage, c'est parce que son employabilité n'est pas compétitive sur le marché du travail, il doit donc être incité à la développer. Le rôle du SPE est de garantir cette incitation, et de n'aider directement que ceux qui sont trop éloignés de l'emploi pour se réintégrer seuls. Les États-Unis ont donc besoin d'un modèle de profilage permettant de faire un tri initial entre les demandeurs d'emploi afin de sélectionner ceux dont l'employabilité est vraiment trop faible (pour corriger l'*hétérogénéité inobservée*). Un profilage statistique pur suffit donc pour faire ce classement. En revanche, en Europe, dans les *modèles corporatistes conservateurs* et *sociaux démocrates*, la responsabilité collective et les causes économiques et sociales du chômage sont davantage mises en avant, l'aide à la recherche d'emploi doit donc profiter à tous les demandeurs d'emploi. Ils sont potentiellement tous victimes du chômage de longue durée (*dépendance d'état*), et doivent donc avoir accès préventivement à des programmes de soutien variés. Le profilage doit donc être itératif et en interaction constante avec l'offre de services, et le SPE doit pour cela recourir à l'expertise du conseiller.

Tableau 1
Comparaison des quatre modèles de profilage présentés

	Etats-Unis	Australie	Pays-Bas	Danemark
Profilage appliqué à	Nouveaux demandeurs de prestation	Nouveaux demandeurs d'emploi	Nouveaux demandeurs d'emploi	Tous les chômeurs selon choix du conseiller
Evaluation basée sur	Probabilité d'épuiser les droits à prestation	Probabilité de devenir CLD	Eloignement du marché du travail	Probabilité de dépasser 6 mois de chômage
Temporalité	Précoce	Précoce	Précoce	Choix du conseiller
Classification	Définitive au bout de 5 non-sélections	Révisable	Révisable	Révisable
Type de profilage	Statistique	Statistique, corrigé par l'expertise	Statistique, corrigé par l'expertise (progressivement abandonné)	Expertise, suppléé par statistique facultatif (suspendu jusqu'à nouvel ordre)
Actualisation de l'évaluation	Modèle ré-étalonné tous les vendredis	Inconnue	Proposition annuelle	Choix du conseiller

D'après Assedic, 2001.

²⁸ Selon la dénomination de Esping-Andersen (1990).

3. ILLUSTRATION DU DEUXIÈME AXE : CONSÉQUENCES INSTITUTIONNELLES DU RECOURS AU PROFILAGE

L'étude du cas européen, où le profilage ne se borne pas à n'être qu'un outil de tri initial des demandeurs d'emploi, mais devient un processus itératif d'orientation au sein de l'offre de services, nous incite à expliciter son positionnement au sein de l'architecture institutionnelle des différents systèmes. Le choix du recours à cette méthode a-t-elle une influence sur les positions respectives des différentes institutions ? Le profilage permet-il d'améliorer l'efficacité globale des systèmes d'aide au retour à l'emploi ?

Le recours au profilage se justifie souvent par la recherche d'une amélioration de l'efficacité du service rendu aux demandeurs d'emploi. Dans les pays étudiés, on observe que l'introduction de ce type de méthode, qui a vocation à rationaliser l'offre de services, s'accompagne en pratique de changements institutionnels parfois profonds, destinés à modifier le rôle du SPE afin de le mettre en adéquation avec les nouveaux objectifs qui lui sont assignés. Ces remaniements institutionnels font d'ailleurs explicitement partie des objectifs de la SEE. La Commission européenne (1998) parle ainsi de « *modernisation* » nécessaire des SPE, et préconise entre autres leur décentralisation et la disparition du monopole légal de placement qui les caractérise, par le biais de la mise en concurrence des SPE avec des organismes privés censés assurer l'efficacité recherchée.

Encadré 5

Quelles frontières pour le Service public de l'emploi ?

Notre analyse de l'impact institutionnel du profilage est fortement dépendante de ce que nous considérons comme les éléments constitutifs du SPE. En effet, selon les pays, la définition des institutions qui participent du SPE n'est pas unifiée, il est donc délicat d'utiliser ce terme sans préciser ce que nous y incluons ou pas.

Trois types de frontières peuvent délimiter le SPE :

- Il peut s'agir d'une institution unique, dont on connaît précisément le champ de compétences, à l'image du *Jobcenter Plus* au Royaume-Uni.
- On peut inclure dans la définition du SPE toutes les institutions publiques qui interviennent sur le marché du travail. Aux Pays-Bas, dans ce cas, le SPE comprend non seulement les CWI (qui entrent dans le champ de la définition précédente), mais aussi l'UWV et les communes, qui sont les instances d'allocation, ainsi que l'agence *Kliq*, dont l'Etat est le principal actionnaire.
- Enfin, le SPE peut rassembler toutes les institutions (publiques, paritaires ou privées) qui interviennent sur les parcours de réintégration et, plus largement, sur le marché du travail. Ce dernier cas correspondrait aux Pays-Bas à une définition du SPE qui inclut tous les acteurs du « quasi-marché » du placement.

Cette étude retient la définition « médiane » (l'ensemble des acteurs publics sur le marché du travail), car distinguer les opérateurs privés des institutions publiques permet de mettre en valeur l'impact différentiel du profilage sur les institutions du marché du travail, par redéfinition des rôles respectifs des différents acteurs. Nous sommes ici en accord avec les recommandations de l'UE, qui distinguent bien les acteurs publics (qui sont habilités à l'adjudication et donc potentiels donneurs d'ordre) des opérateurs privés qui interviennent sur des segments particuliers du marché (en tant qu'agents).

Plusieurs pays ont suivi ces recommandations, en privatisant tout ou partie des domaines d'activité autrefois chasse gardée des SPE. Cependant, dans le même temps, l'introduction d'un profilage systématique de tous les demandeurs d'emploi effectué par le SPE a renforcé son rôle central, en le plaçant au cœur des décisions d'orientation. Il est donc légitime de s'interroger sur le rapport entre recours au profilage et rôle du SPE : ce dernier a-t-il plutôt

été affaibli par sa nouvelle mission de « profileur », en favorisant le recours à des opérateurs externes, ou au contraire renforcé, en conservant un poste décisionnaire clé ?

Nous retrouvons ici notre deuxième axe, qui discrimine les expériences nationales en fonction de leurs récentes réformes institutionnelles. Cette section a pour objectif d'illustrer et d'expliquer les deux choix alternatifs observés, entre *renforcement du SPE*, et *externalisation* du placement. Mais, dans les deux cas, afin de comprendre la nouvelle place dévolue au SPE, il faut d'abord analyser comment le profilage s'articule avec la nouvelle organisation des institutions : puisque les SPE doivent profiler tous les demandeurs d'emploi, et les orienter ensuite selon leur résultat, ils ont été transformés en *guichet unique* afin d'améliorer l'offre de services.

3.1. La transformation des SPE en guichets uniques

Selon Cahuc et Kramarz (2004), l'introduction d'une méthode de profilage va de pair avec l'instauration d'un guichet unique, qui « gère l'indemnisation du chômage, le profilage des chômeurs et les relations avec les opérateurs externes », afin de « favoriser le traitement systématique des demandes des chômeurs », mais aussi, du côté de la demande, d'assurer l'adéquation de la main-d'œuvre avec les besoins des entreprises en centralisant les offres d'emploi, de formation, de reclassement, etc.

3.1.1. Le profilage, facteur d'une coordination renforcée des institutions...

On peut définir le guichet unique comme un réseau coordonné de plateformes identiques sur les différents bassins d'emploi, jouant un rôle central d'intermédiaire entre l'offre, qui reçoit un service uniforme, et la demande, dont les besoins sont synthétisés afin d'y apporter une réponse efficace. Le guichet unique est donc *a priori* l'alliance de l'équité et de l'efficacité pour tous. Dans sa forme la plus avancée (le *one stop shopping*), il a pour vocation de mettre en œuvre des « parcours administratifs intégrés » pour les demandeurs d'emploi et les entreprises, transcendant les compétences propres des différentes administrations concernées pour délivrer un service unique centré sur la demande de l'utilisateur (par exemple, pour un chômeur, lui proposer à la fois un service d'accompagnement vers l'emploi et lui verser l'indemnisation à laquelle il a droit). La mise en œuvre d'un tel service nécessite « *non seulement une réorganisation de la 'vitrine' (front office) de l'administration mais aussi, et sans doute avant tout, du 'magasin' (back office) [...] à travers des révisions de fond des procédures et des systèmes humains et informationnels qui les supportent* » (Lobet-Maris, 2000). La finalité du dispositif est non plus d'inscrire les usagers dans des cases prédéfinies, mais d'adapter l'offre de services à leurs besoins particuliers, ce qui suppose un renversement de la logique administrative habituelle. Or le profilage peut être un moyen de concilier ces deux approches, en permettant d'orienter les demandeurs d'emploi vers des parcours prédéfinis, tout en tenant compte de leurs besoins personnels et en cherchant à y répondre par une offre de services adaptée.

Ainsi, lorsqu'un chômeur se présente au guichet unique, il subit d'abord une procédure standardisée (le profilage), mais ceci pour ensuite avoir droit à un service personnalisé en fonction de sa situation. Le profilage est donc apparemment un instrument en adéquation avec la transformation des SPE en guichets uniques, puisqu'il consiste en une procédure systématique permettant la définition de parcours individualisés de réintégration. En ceci, il est à la fois moteur et conséquence de la mise en place de guichets uniques, qui ont besoins de tels outils pour parvenir au niveau de rationalisation et d'efficacité souhaité.

On remarque ainsi que la mise en œuvre d'une technique de profilage, quelque soit sa nature (statistique ou négociée) s'est effectivement accompagnée, dans les pays précédemment étudiés, de la transformation progressive du SPE en guichet unique d'accueil, d'orientation et d'indemnisation des demandeurs d'emploi²⁹. Aux États-Unis, par exemple, suite à l'instauration des WRPS en 1993, l'USDOL a lancé un programme de création de guichets uniques en 1994. L'objectif affiché était à la fois de réduire les coûts de fonctionnement du SPE et d'accroître son efficacité sur tous les plans de son activité : placement, information des demandeurs d'emploi, programmes d'emploi et de formation, etc., notamment en accentuant la coordination entre les bureaux de l'assurance-chômage chargés de profiler et les prestataires de services chargés des programmes d'aide au retour à l'emploi (OCDE, 2000). L'évaluation des *One Stop Center* américains suggère que le guichet unique a eu un effet bénéfique sur le taux d'insertion des demandeurs d'emploi, et réduit les défauts de coordination, sur le plan tant fonctionnel que structurel (Assedic, 2001). L'amélioration de la coordination entre les acteurs a sans doute d'ailleurs rétrospectivement joué un rôle clé dans la réussite du profilage, puisque celle-ci dépend non seulement de la technique statistique utilisée, mais aussi de l'intervention adaptée, efficace et en temps voulu des différents prestataires ayant un rôle à jouer dans l'accompagnement vers l'emploi.

3.1.2. ...mais non indispensable à la mise en place d'un guichet unique

Cependant, paradoxalement, l'exemple phare de guichet unique reste le Royaume-Uni, qui a délibérément rejeté le recours au profilage statistique (cf. encadré 2), et que prennent pourtant comme modèle les pays qui profilent et souhaitent instaurer un guichet unique, comme c'est le cas actuellement du Danemark. En effet, les *Jobcentre Plus* britanniques constituent un exemple emblématique de guichet unique, puisqu'ils sont au cœur des réformes de modernisation du SPE lancées en 2001 (plan « 2008 : *Delivering a vision* »). L'objectif principal est d'unifier et d'uniformiser les différentes prestations de sorte qu'un chômeur qui se présente au *Jobcentre Plus* puisse par une seule démarche accéder à toutes les aides auxquelles il a droit (aide à la recherche d'emploi, indemnisation-chômage, assurance-invalidité, etc.). En d'autres termes, les réformes institutionnelles en cours visent à coordonner les aides qui relèvent du placement des demandeurs d'emploi avec celles qui touchent aux différentes allocations, ce qui se traduit par l'unification de l'*Employment Service* (instance d'orientation et de placement) et des *Benefit Agencies* (instances d'allocation).

Or les objectifs de la création des *Jobcentre Plus* sont les mêmes que dans les pays qui ont recours au profilage : il s'agit de délivrer aux demandeurs d'emploi un service simplifié et efficace, de les inciter à retrouver rapidement un emploi, notamment en les orientant vers des services adaptés, et de rationaliser l'offre de services en réduisant les coûts de fonctionnement des administrations³⁰, tout en coordonnant mieux leurs actions³¹.

À l'évidence, il n'y a donc pas de causalité entre recours au profilage statistique et ouverture d'un guichet unique : puisqu'au Royaume-Uni les *Jobcentre Plus* ont été mis en place alors que le profilage avait été rejeté, la simple réorganisation en guichet unique suffit à

²⁹ Les États-Unis avec ses *One Stop Centers*, l'Australie, avec ses *Centrelink*, les Pays-Bas, avec ses *CWI*, et le Danemark, avec ses *Jobcentre* (opérationnels en 2007).

³⁰ Les 32 000 salariés de l'*Employment Service* et les 60 000 des *Benefit Agencies* ne seront plus que 75 000 dans les *Jobcentre Plus*.

³¹ Par exemple diminution du nombre de districts géographiques.

rationaliser l'orientation des demandeurs d'emploi, grâce au fait qu'il centralise l'ensemble des informations et accueille tous les chômeurs quelque soit leur situation.

L'exemple britannique interroge donc l'affirmation de Cahuc et Kramarz (2004), qui assurent que « *guichet unique et profilage des DE sont deux priorités pour assurer une bonne prise en charge [des demandeurs d'emploi]* ». Si les évaluations du guichet unique sont plutôt encourageantes (Sanderson, 2005) il n'est pas évident que son efficacité dépende de la mise en place coextensive d'un profilage systématique. Les deux ensemble sont peut-être complémentaires (lorsqu'il y a profilage, on a besoin d'un guichet unique pour le réaliser), mais le guichet unique peut seul orienter les demandeurs d'emploi vers l'offre de services, notamment dans les cas d'inefficacité du profilage statistique tel que celui du Royaume-Uni.

Si l'on observe effectivement l'instauration d'un guichet unique après celle d'un profilage statistique dans plusieurs pays, le premier peut exister sans le second, le guichet unique n'est pas une conséquence du profilage, mais plutôt l'une des conditions de sa réussite. En d'autres termes, profilage et guichet unique sont deux types de réformes qui cherchent à répondre à des objectifs semblables, et, pour les atteindre, le premier a besoin du second, sans que la réciproque soit vraie. Finalement, les réformes de guichet unique – qui sont à l'œuvre quasiment partout en Europe – servent ici de cadre institutionnel aux cas où elles soutiennent la mise en œuvre d'une technique de profilage : ces guichets uniques qui profilent les demandeurs d'emploi sont-ils facteurs d'un renforcement du SPE ou plutôt de sa privatisation par externalisation de ses anciens services ?

3.2. Rationalisation et coordination du placement : le renforcement du SPE

Dans les cas où il y a coexistence d'une technique de profilage statistique et d'une réforme (en cours ou achevée) des institutions afin de mettre en place un guichet unique chargé d'effectuer ce profilage, comment se sont redéfinies les missions du SPE ? Rappelons que le guichet unique a la double fonction de rationaliser (c'est-à-dire d'accroître l'efficacité tout en modérant les coûts) l'offre de services aux demandeurs d'emploi tout en l'adaptant à leur situation personnelle, et de coordonner les différents acteurs qui ont un rôle à jouer dans le parcours de réinsertion des chômeurs.

3.2.1. Profilage et rôle du SPE

Le SPE transformé en guichet unique peut jouer un rôle central à tous points de vue :

- d'abord sur un plan fonctionnel, puisqu'il peut décider du devenir des demandeurs d'emploi en déterminant leur orientation ;
- et ensuite sur un plan structurel, puisqu'il assure la concordance des actions dont bénéficie les chômeurs, ainsi que la circulation des informations entre les différents intervenants.

L'observation des différents designs de profilage montre que, dans tous les cas, le SPE joue un rôle de coordinateur institutionnel de premier plan, car, puisqu'il est responsable du profilage, tous les demandeurs d'emploi passent automatiquement par le guichet unique, ce qui transforme celui-ci en plaque tournante du système (il est le seul acteur à avoir une vision globale de la situation des demandeurs d'emploi, et est en général chargé de leur suivi administratif, ce qui lui permet de centraliser les informations, et oblige les autres acteurs à s'adresser régulièrement à lui). De plus, c'est au SPE-guichet unique que revient la mission

d'ouvrir les droits et de verser les allocations ainsi que de contrôler les coûts de réinsertion des « clients »³², il est donc garant de la bonne gestion des budgets publics alloués aux politiques de l'emploi. En ce sens, l'introduction du profilage comme mission de service public renforce automatiquement le rôle institutionnel du SPE.

En revanche, les situations sont disparates en ce qui concerne le rôle joué par le SPE dans les parcours de réintégration des demandeurs d'emploi : en effet, après avoir effectué le profilage (c'est-à-dire après avoir affecté un chômeur à un groupe, que ce soit à l'aide d'un score brut ou d'un entretien professionnel), le guichet unique peut décider du *placement* de ce chômeur en interprétant lui-même le résultat du profilage, ou laisser le soin de réaliser cette tâche à un autre acteur qui sera en charge de définir le parcours de réintégration. En d'autres termes, le SPE externalise plus ou moins à d'autres opérateurs le soin d'accompagner les chômeurs vers l'emploi : il peut gérer l'ensemble du parcours, depuis la décision de placer le demandeur d'emploi dans tel programme jusqu'à ce que celui-ci retrouve un emploi ; il peut décider de ce que doit faire le chômeur, mais confier la réalisation de ce programme à un autre organisme ; ou encore simplement classer ce demandeur d'emploi dans un groupe et laisser libre un acteur-tiers de choisir les moyens de le réinsérer.

Au final, ce qui est déterminant pour connaître l'importance du rôle que va jouer le SPE, c'est de savoir s'il conserve ou non le pouvoir de décider du parcours que devra suivre le chômeur, c'est-à-dire si c'est ou non le SPE qui place les demandeurs d'emploi dans les différents programmes. Si oui, le SPE continue à jouer un rôle central, puisqu'il reste le décideur, sinon il s'efface au profit d'autres acteurs, se contentant d'effectuer le profilage et se déchargeant de la mission d'orientation. Nous illustrons ci-dessous le cas où le SPE sort renforcé de la mise en œuvre du profilage, et présenterons dans la sous-section suivante celui où, au contraire, le SPE sort affaibli de l'attribution de cette nouvelle mission de profilage, puisqu'elle se fait au détriment de son rôle de décideur.

3.2.2. Le cas danois : le SPE au cœur de la décision d'orientation

Le cas du Danemark est un bon exemple de renforcement du SPE, consécutif à la réforme qui a notamment introduit le profilage, et ce malgré un recours de plus en plus important aux opérateurs externes, y compris pour le placement des demandeurs d'emploi (secteur libéralisé en 1990). En effet, respectant la tradition coopérative danoise, le système est organisé de façon à ce qu'il soit le plus efficace possible (et donc ouvert à la concurrence des agences privées), tout en étant entièrement soumis aux objectifs déterminés par des instances publiques, si possible au plus près des citoyens, c'est-à-dire de manière relativement décentralisée (Lefebvre, 2005).

Ainsi, si les exécutants sont de plus en plus souvent des opérateurs privés³³, le choix initial du parcours à mettre en œuvre revient toujours au conseiller du SPE lors de l'entretien professionnel (contrairement par exemple aux Pays-Bas, il n'y a aucun automatisme envoyant le chômeur auprès de tel opérateur selon les résultats de son profilage). Le conseiller prend sa décision de façon à optimiser la réintégration du demandeur d'emploi, en fonction d'objectifs fixés à l'échelle régionale par une instance paritaire (les Conseils régionaux de l'emploi) en

³² Il est intéressant de souligner que les SPE parlent tous aujourd'hui de « clients » plutôt que de demandeurs d'emploi, ce qui renforce à la fois l'idée d'un SPE pourvoyeur de services, la marchandisation/contractualisation de la relation entre chômeur et SPE, et l'importance accordée à la logique de coût dans un univers où les ressources sont limitées.

³³ En 2005, au moins 25% des DE devaient être pris en charge par des sous-traitants.

charge de surveiller les agences AF locales de l'emploi (qui suivent les demandeurs d'emploi assurés) et les services municipaux (pour les non-assurés), et de fournir les données du marché du travail pour actualiser le profilage.

C'est ainsi toujours le SPE qui décide en dernier ressort : les agences AF et les communes assurent en effet le suivi personnalisé des demandeurs d'emploi, même lorsqu'ils sous-traitent le placement, selon le principe que les services publics doivent toujours être assurés par des autorités publiques, principe qui sous-tend la réforme en cours de l'architecture institutionnelle (votée en 1998 par le Parlement). En effet, dans le cadre du plan de 2002 « *More people into employment* », ayant pour objectif d'améliorer l'efficacité du SPE, le pouvoir décisionnaire passe définitivement au niveau le plus décentralisé, mais reste public : il revient aux futurs *Jobcentre*, guichets uniques regroupant les agences AF et les services municipaux, notamment en charge du profilage, et à qui échoit le rôle de « *contribuer à unifier l'accompagnement dans les deux filières, filière assurance de l'agence AF et filière garantie de ressources des communes* » (Mansuy, 2005).

Il est clair, dans le cas danois, que la mise en place d'un guichet unique a surtout un objectif de rationalisation organisationnelle, notamment pour mettre en adéquation les différents parcours et traiter équitablement les différentes catégories de demandeurs d'emploi, mais n'a pas pour conséquence une dépossession du SPE du pouvoir décisionnaire. Au contraire, le pouvoir du SPE local (et surtout des municipalités) sort renforcé de cette réforme, du fait de leur autonomisation par rapport aux autorités régionales. Le résultat escompté est en effet que les *Jobcentre* puissent mener une politique adaptée aux problématiques locales (tout en respectant des objectifs nationaux votés par des instances paritaires), et ainsi réguler le chômage sur le marché du travail qu'ils ont en charge, notamment en contrôlant le marché concurrentiel du placement. Demandeurs d'emploi et entreprises devront obligatoirement passer par le guichet unique, qui a pour rôle d'assurer des missions aussi variées que le conseil en recrutement et formation, l'aide aux chômeurs les plus défavorisés, l'activation des demandeurs d'emploi, la gestion des appels d'offre aux opérateurs privés, l'évaluation de leurs performances, etc. En amont comme en aval, le SPE (et avec lui l'engagement collectif) sort renforcé de la création du guichet unique, puisque la fusion des deux instances d'allocation va permettre un service unifié et plus transparent, et son autonomisation d'adapter son offre de services aux besoins locaux et de contrôler et d'évaluer directement son externalisation.

Ainsi, malgré une ouverture du marché du placement, le Danemark nous offre l'exemple d'un SPE qui demeure central, tout en répondant à des objectifs d'efficacité. Le guichet unique devient le pilote de la mise en œuvre de la politique de l'emploi, dont les grandes lignes sont fixées aux échelons supérieurs : il est l'opérateur principal qui coordonne l'ensemble des opérateurs secondaires. Et au milieu de cette vaste réforme institutionnelle, le profilage est appelé à jouer un rôle de catalyseur, afin de favoriser l'orientation des demandeurs d'emploi, et la coordination des opérateurs (et il dépasse ainsi, avec ce deuxième volet, son simple rôle d'outil statistique).

3.3. Externalisation et privatisation : la substitution du marché au SPE

Avec la mise en place des guichets uniques, la seconde caractéristique essentielle des réformes en cours dans la majorité des pays européens est l'ouverture progressive à la concurrence du secteur de l'aide à la recherche d'emploi, c'est-à-dire la levée des monopoles

(formels³⁴) de placement des SPE. À l'extrême, celui-ci peut ne conserver que la mission de profiler les demandeurs d'emploi qui ensuite, en fonction de leur score, sont automatiquement adressés à tel ou tel opérateur indépendant, qui peut lui-même à son tour sous-traiter son accompagnement. Le profilage peut-il dans ce cas être lu comme un substitut à la dépossession des SPE de leur mission d'orientation ? Favorise-t-il la privatisation des systèmes et le recul du pouvoir décisionnaire des SPE ?

3.3.1. De l'externalisation au marché concurrentiel du placement

L'externalisation n'est en soi pas forcément synonyme de perte d'influence du SPE au profit d'opérateurs privés. En effet, elle ne conduit pas automatiquement à la mise en concurrence du SPE avec d'autres opérateurs. Le SPE peut y recourir s'il n'a pas lui-même les moyens (budgétaires, humains, etc.) de mener à bien une action pourtant nécessaire, si l'efficacité de son action est insuffisante et qu'un autre organisme obtient de meilleurs résultats dans ce 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).

L'*externalisation* du placement se fait à des degrés très divers.

- Elle peut se borner à la simple *dérégulation* du marché du placement, par suppression du monopole légal du SPE, et ouverture autorisée à des opérateurs privés : le SPE coexiste donc sur le marché avec des agents privés, avec lesquels il est libre ou non de nouer des partenariats. Ces derniers peuvent revêtir différentes formes : co-traitance systématique pour un groupe-cible particulier, sous-traitance de la mise en œuvre de certains services, appels d'offres publics, etc. Dans ce cas, le SPE reste entièrement financé sur des fonds publics, et conserve son action antérieure, ce qui incite les opérateurs privés à offrir des services novateurs par rapport à ceux assurés par le SPE. La dérégulation se traduit alors par une augmentation de l'offre totale de services aux demandeurs d'emploi, et non par une substitution du public par le privé.

- Mais l'externalisation peut également se faire sur un mode plus radical, et tendre vers la *privatisation* des services de placement : les opérateurs privés ont accès à l'ensemble des mesures de placement et sont directement mis en concurrence avec le SPE pour décrocher des contrats publics. Le SPE devient un opérateur parmi d'autres, qui peut éventuellement se spécialiser sur un segment du marché (Denys, De Koning et Walwei, 1999).

Pour résumer, tant que le SPE reste maître de la décision des actions à externaliser et du choix des exécutants, on ne peut pas parler de *privatisation* des services de l'emploi au détriment du SPE. Pour cela, il faut que deux conditions soient réunies : ce n'est pas le SPE qui décide des actions qu'il mène ou qu'il sous-traite, et il est directement mis en concurrence avec d'autres opérateurs pour certaines actions dont il avait auparavant officiellement le monopole. Ainsi, jusqu'à récemment, la majorité des pays n'externalisait que les programmes de formation et de création d'emploi, en confiant les demandeurs d'emploi à des spécialistes en la matière ; le changement majeur de ces dernières années réside dans le choix d'étendre aux opérateurs privés les fonctions de placement et de réintégration, ce qui touche au « cœur de la raison d'être des SPE » (Bruttel, 2004).

³⁴ Il s'agit ici des monopoles légaux accordés jusqu'à récemment aux différentes agences des SPE, mais n'oublions pas que de nombreuses autres processus de recrutement sont à l'œuvre (réseau, bouche à oreille, cabinets de recrutement, etc.), qui ont de fait limité ce « monopole » à une frange minoritaire (environ 30 % en moyenne) des embauches.

Cette mise en concurrence directe induit une focalisation de plus en plus soutenue sur les résultats des différents acteurs (afin de pouvoir comparer l'efficacité du SPE avec celle de ses concurrents), ce qui multiplie les risques de « hasard moral » des opérateurs : puisque seul sera évalué le taux de retour à l'emploi (et parfois la qualité des emplois trouvés), la tentation est forte d'écrémer les demandeurs d'emploi en prenant en charge ceux qui de toutes façons auraient retrouvé par eux-mêmes un emploi. Pour lutter contre ce phénomène, plusieurs solutions peuvent être mises en œuvre : le paiement des opérateurs au résultat, des procédures de contrôle et de *benchmarking*, et surtout le profilage, qui permet de donner à placer aux différents opérateurs des groupes homogènes, ce qui limite mécaniquement l'écrémage.

Or cette tâche de profilage revient au SPE, celui-ci conserve donc malgré tout un rôle stratégique dans les parcours de réintégration. Cependant, il peut remplir cette nouvelle mission en tant que simple exécutant dès lors qu'il ne choisit pas lui-même l'orientation des demandeurs d'emploi à l'issue de la procédure de profilage. Le guichet unique se résume alors à un simple point d'entrée sur le marché concurrentiel du placement, même si le SPE se charge de la mise en relation des demandeurs d'emploi avec les opérateurs qui assurent le suivi. Autant le profilage est un mode de coordination innovant entre les différentes institutions lorsque le SPE gère l'externalisation, autant il n'est qu'un simple outil technique d'allocation des demandeurs d'emploi entre les différentes instances concurrentielles, lorsque l'on pousse à l'extrême la logique de privatisation.

3.3.2. Le cas néerlandais : une privatisation contestée

Pour l'instant, seule l'Australie a réellement entrepris une privatisation de ses services de l'emploi, en développant de façon massive les trois pôles de l'externalisation : la mise en concurrence des opérateurs sur un marché ouvert à tous, le paiement de ces opérateurs au résultat, et une certaine liberté de choix laissée au demandeur d'emploi dans la sélection de l'opérateur en charge de son placement (Balmory, 2004). À l'échelle européenne, ce sont les Pays-Bas qui se rapprochent le plus de cet *idéal-type* des réformes d'externalisation des services de l'emploi, bien qu'ils n'aient pas procédé à une réelle privatisation du SPE (puisque les deux poids lourds du système sont les instances d'allocations (UWV et communes), qui sont des organismes publics, et donc qui appartiennent au SPE tel que nous l'avons défini, cf. encadré 5). Néanmoins, les services de placement « traditionnels » (l'ex-Office central pour l'emploi, qui a donné naissance aux CWI) sont aujourd'hui directement mis en concurrence avec des opérateurs privés, ce qui justifie de présenter les Pays-Bas comme l'essai de privatisation le plus abouti à ce jour en Europe, et donc comme un bon exemple pour notre propos.

En effet, il existe aujourd'hui aux Pays-Bas un « quasi-marché³⁵ » de la réintégration, qui est le résultat d'une succession de réformes visant à libéraliser le secteur du placement depuis le début des années 1990 : autonomisation et décentralisation progressive du SPE (1990-1995), contractualisation progressive des différentes activités du SPE (1996-1999), qui devient prestataire de services pour les instances d'allocation, ouverture du marché du placement aux opérateurs privés (2000), et parachèvement de ces modifications institutionnelles par la loi

³⁵ On parle de *quasi-marché* parce qu'il diffère des marchés traditionnels sur trois points : (1) les opérateurs externes (offreurs) ne cherchent pas tous à maximiser leur profit et ne sont pas tous privés (syndicats, associations, etc.) (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 (3) le choix de l'opérateur externe n'est pas à la seule discrétion du chômeur, mais en partie délégué à la puissance publique (Bredgaard, Larsen et Møller, 2005).

SUWI³⁶ de 2002 (Delarue, 2005). Cette dernière scinde l'ex-Office central pour l'emploi en deux entités indépendantes : un guichet unique (les CWI) et une société commerciale dont l'État est pour l'instant le principal actionnaire (*Kliq*). Le premier se charge essentiellement d'effectuer le profilage, et abandonne 60 % de son budget temps au second, et notamment la mise en œuvre des « parcours de réintégration ». Les CWI ne conservent à leur charge que les demandeurs d'emploi de catégorie 1, qui sont les plus faciles à placer, et qui n'ont pas besoin d'une aide spécifique. Pour tous les autres profils, l'agence *Kliq* est en concurrence avec tous les autres opérateurs privés pour effectuer le placement, et ne détenait plus en 2003 que 2,8 % des parts de marché. L'ensemble du système est chapeauté par des plates-formes régionales dont le rôle est d'assurer la coordination des acteurs et des actions, ce n'est donc pas le guichet unique qui est en charge de cette fonction organisatrice. Il n'a donc plus de réel pouvoir ni de décision, ni de mise en œuvre de la politique de l'emploi, contrairement au Danemark. Le but de la réforme est de ne conserver au SPE que les seules activités non concurrentielles telles que la détermination du montant et de la durée des prestations. L'ensemble des autres missions doit être assuré par le marché, parachevé en 2003 avec la libre entrée pour toutes les agences privées qui n'ont désormais plus besoin d'autorisation administrative (Sénat, 2004).

Une fois que le chômeur a été profilé par le guichet unique, il est adressé aux instances d'allocation (UWV et communes) (les CWI et l'UWV sont d'ailleurs de plus en plus souvent hébergés dans les mêmes bâtiments afin de renforcer l'effet « guichet unique », OCDE, 2006). Celles-ci sont en charge de financer les parcours de réintégration, et ont pour cela obligation de faire appel à des prestataires externes (100 % du budget de l'UWV et au moins 70 % de celui des communes). On retrouve parfois, lors de cette étape, la tradition de négociation néerlandaise, puisque les instances d'allocation peuvent aussi bien contracter avec des entreprises privées qu'avec des syndicats (Hartog, 1999), mais le point central est que le principe concurrentiel est toujours respecté (Steurs et Struyven, 2003). Les procédures d'attribution des parcours suivent les règles habituelles de l'adjudication des marchés publics, avec des grilles de critères de choix qui ne prennent pas en compte le seul prix des prestations, mais aussi le type de mesures envisagé, la durée des services, elles fixent également la qualité des résultats visés, etc. Mais le fait est que ces procédures ont favorisé les gros opérateurs et une forte concentration du marché, malgré la grande volatilité de l'offre, et la variété de la demande (la plupart des commandes émane de l'UWV et des communes, mais les entreprises et les demandeurs d'emploi sont de plus en plus habilités à jouer aussi les donneurs d'ordre, puisque depuis 2004 les chômeurs peuvent choisir l'opérateur qu'ils souhaitent et proposer un « programme individuel de réintégration », ce qu'ils font pour plus de 50 % d'entre eux, OCDE, 2006).

On constate ainsi une forte convergence des services proposés autour de quelques parcours-types, ce qui a conduit les pouvoirs publics à réserver 20 % du marché à des opérateurs innovants et à développer des procédures de rémunération dissuadant l'écémage. Les prestataires sont en effet payés en fonction des résultats obtenus, selon le principe de *no cure, less pay*³⁷, grâce à une rémunération proportionnelle au nombre de personnes à charge, majorée d'un bonus en fonction du nombre de placés et de la qualité des placements. Le prix total est décomposé en trois parties : plan d'action, trajectoire et placement (Delarue, 2005). Les per-

³⁶ Structure intégrée de mise en œuvre de l'emploi et des revenus.

³⁷ Une partie de la rémunération des opérateurs est variable, et dépend des résultats obtenus (quantitatifs et qualitatifs) : meilleurs sont ses résultats, plus élevée est la rémunération de l'opérateur, et, à l'inverse, *no cure, less pay*, « cure » signifiant ici « solution efficace trouvée pour le chômeur ».

formances des prestataires sont donc évaluées par le biais du paiement *ex post* des prestations. Cependant ces évaluations restent sommaires, et celles qui ont été entreprises de façon plus approfondie fournissent des résultats mitigés quant à l'efficacité de ce système, notamment en ce qui concerne la réintégration des potentiels CLD : « *one might fear that under the present conditions the outsourcing of reintegration services to private companies has led to lower chances for the most disadvantaged clients* » (De Koning, 2004). Les mêmes évaluations stigmatisent aussi l'inadéquation du design institutionnel avec les objectifs poursuivis, soulignant que la construction du système s'est davantage faite par l'influence des luttes de pouvoir entre les différentes organisations que sur de solides évaluations *ex ante* des différentes possibilités qui s'offraient à la puissance publique. La complexité du système limite la transparence du marché, et il n'est pas démontré que les coûts de fonctionnement soient plus faibles (Simonin, 2004).

Face à ces résultats mitigés, les critiques sont de plus en plus nombreuses. De Koning (2004) propose ainsi d'affiner le profilage effectué par le guichet unique, afin de permettre une meilleure affectation des demandeurs d'emploi sur le marché, ce qui est contraire à la réforme du profilage amorcée en 2006, qui le simplifie au lieu de perfectionner le modèle statistique. Il recommande également de ne pas externaliser le placement mais seulement la mise en œuvre au niveau des instances d'allocation, ainsi que de renforcer le rôle des CWI dans les définitions de procédure, c'est-à-dire redonner au SPE un rôle central. Il est ici en accord avec Delarue (2005) qui souligne que « *dans un contexte de recours à des opérateurs externes, le rôle de profilage et de régulation du SPE via les CWI paraît essentiel* », ce qui revient à dire que l'externalisation massive doit être contrebalancée par un renforcement du SPE, à l'image de ce qui a lieu au Danemark, mais contre les choix récemment faits aux Pays-Bas.

Au vu de ces expériences et des réformes en cours dans de nombreux pays, il semble qu'on s'achemine vers un modèle dominant en Europe : celui d'un guichet unique en charge du profilage, qui externalise l'accompagnement de certaines catégories de demandeurs d'emploi à d'autres opérateurs, tout en conservant le contrôle de l'attribution des marchés publics et de l'évaluation des prestations fournies. Pour que le marché du placement fonctionne de manière efficace et que le partenariat entre public et privé soit équilibré, deux conditions sont indispensables :

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

L'introduction du profilage accompagne donc la mise en œuvre d'une nouvelle organisation des services de placement, en facilitant la rationalisation de l'orientation vers différents prestataires externes en début de parcours, et en conservant au SPE un rôle clé de décision et de coordination entre les différents acteurs qui interviennent sur les parcours de retour à l'emploi.

Encadré 6 **Quid de la France ?**

Les réformes actuellement mises en œuvre en France s'inscrivent-elles dans des évolutions comparables à celles qui structurent les politiques de l'emploi aux Pays-Bas et au Danemark ? La mise en place de la Gestion des Parcours Personnalisés (GPP), nouvelle politique de l'emploi structurant l'accompagnement des chômeurs, répond à quatre objectifs qui recoupent largement ceux qu'on a pu rencontrer dans les autres pays européens étudiés :

- réduire le délai entre l'inscription aux Assedic et le premier entretien à l'ANPE
- définir une segmentation des demandeurs d'emploi permettant de proposer une offre de services adaptée à leurs besoins spécifiques
- actualiser efficacement le PAP (Projet d'Action Personnalisée)
- et mieux coordonner le pilotage national de la politique de l'emploi entre ANPE et Unedic.

On peut ainsi dégager de cette réforme quatre points-clés qui inscrivent la France dans une perspective de convergence avec ses voisins européens :

- **profilage d'expertise outillé** : la convention État-ANPE-Unedic du 5 mai 2006 retient le principe de la mise en place d'un profilage statistique (appelé « calcul de risques statistiques ») effectué par les Assedic, et couplé avec l'expertise des conseillers de l'ANPE lors d'un entretien complémentaire. Le profilage statistique permet le pré positionnement du chômeur sur un parcours en fonction de son risque de chômage de longue durée et de la « composante emploi » (si le chômeur vise ou non un métier en tension). Le conseiller de l'ANPE doit valider ou non ce pré positionnement lors d'un entretien professionnel approfondi.

- **logique de parcours et accompagnement** : la « grille de profilage » a officiellement pour objectif d'adapter l'accompagnement des chômeurs au marché du travail et de définir pour chacun un Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi (PPAE, héritier du PAP). Pour ce faire, le conseiller doit inscrire le demandeur d'emploi dans l'un des cinq parcours d'accompagnement vers l'emploi (P1 : recherche accélérée, P2 : recherche active, P3 : recherche accompagnée, P4 : parcours de mobilisation vers l'emploi, P5 : parcours créateur d'entreprise). Cet accompagnement est actualisé régulièrement en fonction de l'évolution de la situation du chômeur, grâce au suivi mensuel personnalisé.

- **guichet unique** : la convention État-ANPE-Unedic fixe comme objectif l'ouverture d'au moins un guichet unique par région à l'horizon fin 2006. La loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 prévoit la création d'un nouvel organisme, les *Maisons de l'emploi*, dépendantes des communes, dont la mission est d'assurer localement la coordination des différents intermédiaires du marché du travail. Elles pourraient donc tenir lieu de guichet unique d'accueil et d'orientation des demandeurs d'emploi, qui pourraient dans ses locaux à la fois ouvrir leurs droits à indemnisation, se soumettre au profilage et passer leur entretien professionnel. D'ici fin 2009, il est prévu l'ouverture de 300 Maisons de l'emploi.

- **externalisation** : avec la mise en place du système de profilage, l'Unedic devient le copilote de la politique de l'emploi (avant seule l'ANPE avait un pouvoir de décision de placement et d'orientation des demandeurs d'emploi – l'Unedic n'était que l'instance d'allocation). L'Unedic peut désormais notamment conventionner directement des opérateurs externes pour certains chômeurs qui ne passent plus par les services de l'ANPE, qui perd ainsi son monopole légal de placement. De plus, une fois les chômeurs segmentés en parcours différents, certains sont accompagnés par des opérateurs privés (notamment les P3 indemnisés), qui se chargent donc de l'accompagnement vers l'emploi, sous le contrôle de l'Unedic qui est le financeur.

La France a donc fait récemment des choix très comparables à ceux des autres pays européens. En choisissant de recourir au profilage tout en conservant à l'entretien avec un conseiller de l'ANPE une place centrale dans le processus de décision, elle s'est résolument placée du côté de l'expertise outillée. En revanche, il est encore trop tôt pour percevoir l'ensemble des conséquences du choix de l'externalisation, et donc pour conclure au renforcement ou à la perte d'influence du SPE. En effet, si l'ANPE a perdu son monopole légal de placement, l'Unedic a vu son rôle se renforcer récemment. On ne peut pour l'instant pas dire quel effet l'emportera.

Ce qu'il faut retenir de la présentation des différentes expériences de profilage, c'est que celui-ci est toujours à la fois un outil statistique *et* un mode de coordination. Il joue forcément le rôle d'une machine à trier les demandeurs d'emploi (ce qui est sa raison d'être), et il a mécaniquement un impact institutionnel sur l'organisation du système dans lequel il se met en place. L'intérêt n'est donc pas de savoir *si* il joue un rôle mais bien *comment* il le joue (il est alors difficile de dire s'il est plutôt une cause ou une conséquence des réformes en cours).

Notre grille d'analyse propose un classement des différents choix qui s'offrent au décideur public qui souhaite instaurer une méthode de profilage. Selon les objectifs poursuivis, le design institutionnel et les réformes du SPE qui vont accompagner la mise en place d'une

technique de profilage ne seront sans doute pas les mêmes. Il est important de souligner que le choix du recours au profilage ne permet pas seul de lutter efficacement contre le chômage de longue durée, mais que l'offre de services et l'organisation du placement qui l'accompagnent sont des variables déterminantes à prendre en compte. Afin d'évaluer plus précisément l'efficacité du profilage, il serait donc intéressant d'étudier comment il s'articule avec les parcours d'accompagnement des demandeurs d'emploi qui se développent actuellement dans les différents pays qui profilent. Une étude plus approfondie sur les poids lourds des réformes organisationnelles que sont l'externalisation et la décentralisation serait également complémentaire à ce travail, afin de mieux saisir les interrelations entre d'une part les outils à la disposition des agents, et d'autre part les différentes institutions impliquées dans les parcours de réintégration.

GLOSSAIRE

CLD : Chômeur de longue durée
SEE : Stratégie européenne pour l'emploi
SPE : Service public de l'emploi
UE : Union européenne

BIBLIOGRAPHIE

- ASSEDIC, 2001, *Modernisation de l'assurance chômage, approches européennes et internationales*, rapport.
- 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.
- BERGER, M., BLACK, D., NOEL, B. et SMITH, J., 2003, « Is the Threat of Reemployment Services More Effective than the Services Themselves? Evidence from Random Assignment in the UI System, Experimental Evidence from the UI System », *American Economic Review* 94(4): 1317–1327.
- BERGER, M., BLACK, J. et SMITH, J., 2001, « Evaluating Profiling as a Means of Allocating Government Services », *mimeo*.
- BLACK, D., PLESCA, M., SHANNON, S. et SMITH, J., 2003, *Profiling UI Claimants to Allocate Reemployment Services: Evidence and Recommendations for States*, Final Report.
- BOUMAHDJ, R., LATTES, J.M. et PLASSARD, J.M., 2000, « Discrimination et marché du travail : une lecture pluridisciplinaire », *note du LIRHE*, n° 317, juillet.
- BREDGAARD, T., LARSEN, F. et 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.
- 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 Septembre.
- BUNT, S., Van PIJKEREN, R. et BOUWMEESTER, J., 2000, *De Kansmeter. Een evaluatie ten behoeve van de verdere ontwikkeling van het instrument*, Den Haag: min SZW.
- CAHUC, P. et KRAMARZ, F., 2004, *De la Précarité à la Mobilité : Vers une Sécurité Sociale Professionnelle*, rapport du CAE.
- CASTEL, R., 1995, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard, collection « L'espace du politique ».
- CERC, 2005, *Aider au retour à l'emploi*, rapport n°6.
- COMMISSION EUROPEENNE, 1998, *Moderniser les services publics de l'emploi pour soutenir la stratégie européenne pour l'emploi*, communication 641.

- COMMISSION EUROPEENNE, 2005, *Profiling as an Instrument for Avoiding Long-Term Unemployment*, intervention de A. Kastrissianakis, EU Profiling Seminar, January 12/14.
- DECREUSE, B. et DI PAOLA, V., 2002, « L'employabilité des chômeurs de longue durée : mise en perspective des littératures théoriques et empiriques. », *Revue d'Economie Politique*, n°2, pp.197-227.
- De KONING, J., 2004, *The reform of the Dutch public employment*, Erasmus University, SEOR, Rotterdam, janvier.
- DELARUE, V., 2005, « Politiques et institutions néerlandaises d'aide au retour à l'emploi », *Les Papiers du CERC*, n°2005-03, décembre.
- 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.
- EBERTS, R., 1999, « L'expérience américaine : le profilage », in *La prévention du chômage de longue durée ; quels outils de détection ? - Atelier n° 1*, Observatoire de l'ANPE.
- EBERTS, R. et O'LEARY, C., 1997, *Détection précoce des chômeurs de longue durée et placement dans des mesures de politique de l'emploi*, BIT.
- EBERTS, R. et O'LEARY, C., 2003, « A New WPRS Profiling Model for Michigan », *Upjohn Institute Staff Working Paper* n° 04-102.
- EBERTS, R., O'LEARY, C. et WANDNER, S., 2002, *Targeting Employment Services*, Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- ESPING-ANDERSEN, G., 1990, *The three worlds of capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- FARMER, B.A., 1993, « Profiling Unemployment Insurance (UI) Claimants », *Unemployment insurance program letter* n°45-93, US Department of Labor.
- FOUGERE, D., 2000, « La durée du chômage en France », in FITOUSSI, J.P., PASSET, O. et FREYSSINET, J., *Réduction du chômage : les réussites en Europe*, Rapport du Conseil d'Analyse Economique n°23, La Documentation Française, Paris, 239-259.
- FRETZ, M., 2005, *From chance meter to chance activation, chance exploration, chance observation*, EU Profiling Seminar, January 12/14.
- GAZIER, B. (ed), 1999, *Employability. Concepts and Policies*, CEE DGV, Institute for Applied Socio-Economics, Berlin.
- GHIRARDELLO, A., 2004, « Pour une analyse économique positive de la Discrimination », *Économies et Sociétés*, Série « Socio-Économie du travail », AB, n°24, 11/2004, p. 1877-1902.
- GLYNSTRUP, J.D. et ROSHOLM, M., 2005, *Employability profiling toolbox*, EU Profiling Seminar, January 12/14.
- GRATADOUR, C., 2005, « Politiques et institutions britanniques d'aide au retour à l'emploi », *Les papiers du CERC*, n°2005-04, décembre.
- HAMMER, B., ROSHOLM, M. et SVARER, M., 2004, *A Danish Profiling System*, Institute for the Study of Labor, IZA Discussion Paper n° 1418, November.
- HARTOG, J., 1999, « The Netherlands : So what's so special about the Dutch model? », Colloque du BIT « Social Dialogue and Employment Success », *ILO Employment and Training Paper*, n°54.
- HASLUCK, C., 2004, *Targeting Services in the Individual Customer Strategy: The Role of Profiling. A Review of Research Evidence*, Report for Jobcentre Plus.
- HERBILLON, J.M., 2004, « Le profilage des demandeurs d'emploi aux Pays-Bas », *Travail et Emploi*, n° 99, juillet.
- HIPPLE, S., 1997, « Worker Displacement in an Expanding Economy », *Monthly Labor Review*, december, pp. 26-39.

- KONING, P. et Van LEUVENSTEIJN, M., 2000, « Duration dependance in employment insurance and social assistance : consequences of profiling for the unemployed », *CPB Research Memorandum* n° 163, Den Haag : CPB.
- LEFEBVRE, A., 2005, « Le modèle social danois », *Liaisons sociales Europe*, Les synthèses, décembre.
- LIPP, R., 2005, *Job Seeker Profiling, The Australian Experience*, EU Profiling Seminar, January 12/14.
- LOBET-MARIS, C., 2000, *Guichet unique, réalité plurielle. Résultats d'une enquête européenne*, en collaboration avec Béatrice Van Bastelaer et Sylvie Nigot.
- MANSUY, M., 2005, « Politiques et institutions danoises d'aide au retour à l'emploi », *Les Papiers du CERC*, n°2005-02, décembre.
- OCDE, 1993, *Perspectives de l'emploi*, chapitre 3 « Long-term unemployment : selected causes and remedies », Paris.
- OCDE, 2000, *Le service public de l'emploi aux Etats-Unis*, OCDE, Paris.
- OCDE, 2006, *Activation strategies and performance of employment services in the Netherlands, Germany and the United Kingdom*, OECD Report for Joint SZW/OECD Seminar on Activation Strategies and Performance of Employment Services, The Hague, March 29.
- O'LEARY, C., 2006, *Profiling for Public Workforce Investment Programs in the U.S.*, EU Profiling Seminar, October 11/13.
- OLSEN, R. et DECKER, P., 2001, « Testing Different Methods of Estimating the Impacts of Worker Profiling and Reemployment Services System », *Mimeo*, June. Washington, DC: Mathematica Policy Research, Inc.
- PAYNE, C. et PAYNE, J., 2000, « Early Identification of the Long-Term Unemployed », *PSI Research Discussion Paper* n°4.
- ROSHOLM, M., 2006, *Applied Profiling and Targeting*, EU Profiling Seminar, October 11/13.
- PLS RAMBOLL MANAGEMENT, 2001, *Study on Early Identification of High Risk Unemployed*, Final report.
- SANDERSON, I., 2005, *Jobcentre Plus national customer satisfaction survey*, Policy Research Institute, Leeds Metropolitan University.
- SCHMIDT J., 1987, « La notion d'égalité dans la jurisprudence de la Cour Suprême des Etats-Unis d'Amérique », RIDC n°1, pp.43.
- SENAT, 2004, « Fiche sur les Pays-Bas », in *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*, mai.
- STEURS, G. et STRUYVEN, L., 2003, « The Competitive Market for Employment Services in the Netherlands », *OECD Social Employment and Migration Working Papers*, n°13.
- TNO-ARBEID, 2003, *Voorspellende waarde van fasering*, TNO-boekrapport 25 324, Hoofddorp : TNO.
- UNEDIC, 2002, « La réforme de l'assurance chômage aux Pays-Bas », *Regard sur*, Délégation aux Relations Institutionnelles et Internationales, décembre.
- UNEDIC, 2004, « L'instrument de classification des demandeurs d'emploi en Australie », Note d'information, Délégation aux Relations Institutionnelles et Internationales, février.
- U.S. Department of Labor, 1994, « The Worker Profiling and Reemployment Services System: Legislation, Implementation and Research Findings ». Washington, D.C.: U.S. Department of Labor, *UI Occasional Paper* no.94-4.
- WANDNER, S., 1998, « Worker Profiling and Reemployment Services in the United States », in *Early Identification of Jobseekers at Risk of Long-Term Unemployment: The Role of Profiling*, OECD.

DERNIERS NUMÉROS PARUS :

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

- 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
- N° 70** *Combinaison d'activités professionnelles et multifonctionnalité de l'agriculture : une résurgence de la dimension territoriale ?*
CATHERINE LAURENT, MARIE-FRANÇOISE MOURIAUX, PATRICK MUNDLER
octobre 2006
- N° 69** *La perception subjective du travail : rôle des identités de genre et des conditions d'emploi (quelques éléments d'analyse statistique)*
MICHEL GOLLAC, SERGE VOLKOFF
octobre 2006
- N° 68** *Le chômage partiel : quelles tendances ?*
OANA CALAVREZO, RICHARD DUHAUTOIS, EMMANUELLE WALKOWIAK
septembre 2006
- N° 67** *Subjective Evaluation of Performance through Individual Interview: Theory and Empirical Evidence from France*
MARC-ARTHUR DIAYE, NATHALIE GREENAN, MICHAL W. URDANIVIA
septembre 2006
- N° 66** *Monitoring Employment Quality in Europe: European Employment Strategy Indicators and Beyond*
LUCIE DAVOINE, CHRISTINE ERHEL
juillet 2006
- N° 65** *L'émergence des politiques de l'emploi (1945-1973)*
JACQUES FREYSSINET
juillet 2006
- N° 64** *Les modes de coordination des acteurs locaux autour des dispositifs du Pare et du Pap. Une synthèse de l'enquête*
ALBANE EXERTIER, AGNES GRAMAIN, ANNE LEGAL
juillet 2006
- N° 63** *Handicap et accès à l'emploi : efficacité et limites de la discrimination positive*
CHRISTINE LE CLAINCHE, GEERT DEMUIJNCK
juillet 2006
- N° 62** *Le travail vu du chômage. Une comparaison hommes/femmes*
YOLANDE BENARROSH
mai 2006