

Marc Véricel, Professeur agrégé de droit privé (CERCRID),  
 Directeur de l'Institut du travail de l'université de Saint-Étienne

# Restructuration du marché du travail et ouverture à la concurrence du service public de l'emploi

La loi de programmation pour la cohésion sociale, promulguée le 18 janvier 2005, fait figure de loi-symbole en matière de réorganisation du service public de l'emploi (SPE). Certes, cette loi entérine plutôt qu'elle ne crée le phénomène de libéralisation de ce service public, mais ses dispositions manifestent avec beaucoup de force la croyance de ses promoteurs aux vertus de ce phénomène. Son idée-force était de « *libéraliser l'exercice de l'activité de placement par le recours à des organismes privés ; le renforcement de la concurrence devant favoriser l'émergence de bonnes pratiques et dynamiser le service public de l'emploi* » (I) (1). L'objectif de la toute récente loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi, même s'il apparaît caché derrière le souci de simplifier la structure du SPE, semble bien être le même : organiser un dispositif en matière d'emploi et de placement le plus ouvert possible, notamment à l'initiative privée (II). C'est de la mise en concurrence des organismes publics et privés que doit sortir un dispositif plus performant et rendant un service de meilleure qualité. On peut pourtant s'interroger sur l'utilité réelle d'une large ouverture à la concurrence du SPE, qui ne semble guère démontrée, ni par les premiers bilans de l'application de la loi de janvier 2005, ni par les études réalisées auprès des expériences françaises et étrangères.

## I. La libéralisation du service public de l'emploi par la loi de janvier 2005

La loi du 18 janvier 2005 a opéré d'une double façon la libéralisation du service public de l'emploi. Elle

(1) Introduction du rapport fait par L. Souvet et V. Letard au nom de la Commission des affaires sociales du Sénat (Doc. Sénat, Rapp. n° 32, 2004-2005).

(2) Notamment dans le milieu du spectacle (agents artistiques) et celui du sport.

(3) Et donc abusif car cet office n'était « *manifestement pas en mesure de satisfaire la demande que présentait le marché pour ce genre d'activité* » (Gaz. Pal 1992-1-200 ; RJS 1991 n° 908 – voir sur cette décision : T. Hamoniaux : l'ANPE entre droit national et droit communautaire Dr. Soc. 1995, 851 ; la même position fut réaffirmée par la Cour dans plusieurs décisions ultérieures, notamment un arrêt du 11 déc. 1997 Affaire Job Centre II, D. 1998 IR, 28 ; voir égal. Y. Rousseau : Le service public de l'emploi et la jurisprudence de la CJCE, Dr. Soc. 2002, 974.

a d'abord supprimé le monopole public du placement des travailleurs et elle a aussi recomposé le noyau dur de ce service public pour faire entrer une nouvelle logique de gestion dans le système d'aide à l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

### A. La suppression du monopole public du placement

La loi de 2005 a supprimé le monopole public du placement des travailleurs et l'interdiction des bureaux privés et de placement (assortie d'une sanction pénale) qui résultaient d'une ordonnance du 24 mai 1945. Il est vrai que dans la pratique, était déjà tolérée depuis longtemps l'intervention sur le marché du placement d'un certain nombre d'opérateurs privés, notamment cabinets de recrutement de

cadres, spécialistes de l'out-placement pour les licenciés économiques. De plus l'activité de placement par des organismes privés était autorisée dans quelques professions (2) ou au profit de certains types d'associations (notamment les associations de service aux personnes).

L'initiative du législateur français de libéralisation de l'activité de placement des travailleurs s'inscrivait d'ailleurs dans la démarche déjà entreprise par plusieurs pays, notamment différents Etats de la communauté européenne (Royaume-Uni, Pays-Bas, Danemark et Allemagne). Avec l'émergence du chômage de masse et de nouvelles catégories de chômeurs (chômeurs longue durée, diplômés, salariés âgés) dans les années 1990, l'idée s'est répandue que l'ouverture à la concurrence des services publics de l'emploi permettrait des services de meilleure qualité à moindre coût. Cette démarche vers l'externalisation a été encouragée par la commission européenne et par l'OCDE et favorisée par l'évolution du droit international et européen. L'organisation internationale du travail a admis en 1997, dans sa 181<sup>ème</sup> convention que les Etats puissent autoriser les agences de placement privées. La Cour de justice de la communauté européenne, dans le célèbre arrêt *Höfner* rendu le 21 avril 1991, a jugé, de son côté, que le monopole d'un office public (en l'occurrence l'office fédéral allemand pour l'emploi) en matière de placement des cadres n'était pas conforme aux règles communautaires de la concurrence (3).

La loi de janvier 2005 a autorisée toute personne physique ou morale de droit privé à faire de la fourniture de services de placement son activité principale (art. L. 312.1 C. trav., L. 5323-1 recod.). Alors que les agences privées auparavant autorisées à exercer l'activité de placement étaient soumises à un agrément de l'administration de tutelle, l'exercice d'une activité de

placement à titre principal est simplement soumis à une formalité de déclaration préalable à l'autorité administrative (4). Mais tout organisme qui, à la date de publication de la loi nouvelle, a été agréé par l'Etat ou a passé une convention avec l'ANPE échappe à l'obligation de déclaration (5). En outre, les employeurs ou groupes d'employeurs entreprenant des actions de reclassement en faveur de leur personnel ne sont soumis à aucune procédure particulière.

La fourniture de services de placement est exclusive de toute autre activité à but lucratif, à l'exception de services ayant pour objet le conseil en recrutement ou en insertion professionnelle. Les entreprises de travail temporaire sont toutefois admises à fournir des services de placement.

L'exercice d'une activité de placement est subordonné par l'article L. 310.2 Code du travail (L. 5321-2 et 5321-3 recod.), à une double condition. La première est celle de la non-discrimination : aucun service de placement ne peut être refusé à une personne à la recherche d'un emploi ou à un employeur pour l'un des motifs énumérés à l'article L. 122.45 C. trav., notamment en raison de ses origines, de ses mœurs ou de ses convictions. L'autre condition est celle de la gratuité pour le demandeur d'emploi à qui aucune rétribution directe ou indirecte ne peut

(4) Cette déclaration doit mentionner les caractéristiques juridiques de l'entreprise, le nom de ses dirigeants, ainsi que la nature de ses activités et toute modification doit être signalée à la même autorité.

(5) Par ailleurs, l'ensemble des dispositions de l'article L. 312.1 Code du travail est non applicable aux associations de services aux personnes, qu'une loi de 1991 autorise à placer des travailleurs auprès des personnes âgées handicapées ou dépendantes et déjà soumises à une procédure d'agrément, ainsi qu'aux agents artistiques et aux agents sportifs dont l'activité de placement des artistes et des sportifs est subordonnée à l'obtention d'une licence délivrée par arrêté ministériel, l'agrément comme la licence garantit en effet la qualité de leurs services.

(6) Il est tout de même fait exception à la règle de la gratuité pour le placement des artistes et celui des sportifs.

être demandée (6), les agences privées pouvant se faire rémunérer exclusivement par les employeurs.

Le contrôle organisé par la loi nouvelle sur les agences privées est seulement un contrôle *a posteriori* confié aux inspecteurs et contrôleurs du travail (art. L. 312.2 C. trav., L. 5324-1 recod.). Mais, étant donné l'état de surcharge constant de travail de ce service d'inspection, on peut douter que le contrôle exercé puisse être suffisamment efficace pour permettre de garantir vraiment le sérieux des agences de placement et la qualité des services proposés.

L'ouverture du marché du recrutement aux agences privées a permis le développement des opérateurs privés spécialisés dans différents domaines mais a essentiellement profité aux sociétés de travail temporaire. La plupart des groupes d'intérim (Manpower - Adecco - Randstad - RHI intérim - Védior bis) ont créé des filiales assurant le placement de travailleurs, non seulement dans l'industrie, mais aussi dans les services (notamment assurance, banque, commerce), en profitant des importants fichiers d'entreprises clientes et de salariés candidats dont disposent les agences de leurs réseaux. Le chiffre d'affaires réalisé par l'intérim dans le placement a presque triplé entre 2005 et 2006 et a doublé entre 2006 et 2007.

L'intégration de l'Unedic et des Assedic dans le « noyau dur » du service public de l'emploi, en développant la sous-traitance des prestations d'accompagnement des demandeurs d'emploi à des prestataires extérieurs, a ouvert un nouveau champ d'action aux opérateurs privés.

### **B. L'intégration des organismes gestionnaires de l'assurance-chômage dans le premier cercle du service public de l'emploi.**

La loi relative à la cohésion sociale a recomposé le service public de l'emploi en distinguant trois cercles. Dans le premier cercle (le noyau

dur), elle insère, aux côtés de l'Etat, l'ANPE (et l'AFPA), l'Unedic et les Assedic qui ne sont donc plus simplement des organismes associés à ce service, mais en deviennent ainsi des composantes principales. Un second cercle est constitué par les collectivités territoriales, invitées à s'associer avec les composantes du premier cercle et les missions locales, pour constituer, dans chaque bassin d'emploi, des maisons de l'emploi. Enfin, le troisième cercle rassemble tout organisme public ou privé ayant une activité de placement, de formation ou d'accompagnement des demandeurs d'emploi, y compris les entreprises de travail temporaire et les agences de placement privées, désormais, légalement autorisées.

L'intégration, dans le noyau dur du service public de l'emploi, de l'Unedic et des Assedic, n'a été certes qu'une reconnaissance officielle du rôle croissant joué par ces organismes depuis quelques années dans le dispositif d'aide au retour à l'emploi des chômeurs. Cependant ces associations privées, gérées par les partenaires sociaux, obéissent à une logique d'indemnisation qui est sensiblement différente de la logique de pure insertion professionnelle. Pour institutionnaliser la coopération entre les composantes du premier cercle, la loi a donc rendu obligatoire la conclusion d'une convention tripartite entre l'Etat, l'ANPE et l'Unedic devant déterminer les modalités de coordination des actions de leur services (formule de l'article L. 5311.5 du nouveau Code du travail). Cette convention, conclue le 5 mai 2006 et précisée par une convention bipartite ANPE-Assedic du 1<sup>er</sup> juin 2006 relative à la mise en oeuvre du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE), s'est surtout vu fixer comme objet d'organiser la répartition concrète des rôles entre l'ANPE et les Assedic dans le fonctionnement du système d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Les deux conventions prévoient, notamment, qu'au niveau local, ANPE et Assedic ont la faculté de

décider conjointement de confier à des organismes privés de placement, l'accompagnement de certains allocataires de l'assurance-chômage, spécialement ceux rencontrant des difficultés particulières de reclassement. Dans ce cadre, la mise en parcours d'accompagnement reste réalisée par l'ANPE à l'issue de l'établissement du PPAE, mais l'agence est entièrement déchargée du suivi de l'allocataire. Par ailleurs, en coordination avec l'ANPE, l'Assedic peut orienter un allocataire identifié comme relevant d'un parcours d'accompagnement long vers un opérateur privé, à l'occasion d'un contact direct.

L'objectif déclaré de ces possibilités de délégation est d'assurer aux personnes difficiles à reclasser un accompagnement renforcé pour accélérer leur retour à l'emploi en développant des expérimentations lancées en 2005. Ces dernières ont consisté à confier à cinq opérateurs privés le suivi de 9 700 demandeurs présentant un risque maximal de chômage de longue durée. Puis l'Unedic a décidé, en juillet 2007 d'étendre les expériences de délégation de l'accompagnement aux organismes privés auprès de 92 000 demandeurs d'emploi volontaires, sur deux ans, la plupart en grande difficulté d'insertion. Les dix-sept opérateurs privés sélectionnés, rémunérés en fonction du résultat obtenu, procèdent à un suivi assez intensif des chômeurs, comportant notamment des entretiens hebdomadaires avec un référent unique. De son côté, l'ANPE a développé dans six régions un programme concurrent (Cap vers l'entreprise) pour 40 000 demandeurs.

Ces expériences, selon la Cour des comptes (7) ne sont pas exemptes

de dysfonctionnements. Surtout, leur bilan est très discuté. Pour l'Unedic, les chômeurs qu'elle confie à des opérateurs privés retrouvent en moyenne un emploi trois mois et demi plus tôt que dans le système antérieur, ce qui permet donc de faire, sur les allocations chômage, des économies qui compensent largement le coût élevé du recours à ces opérateurs. À l'inverse, une étude réalisée par l'ANPE en novembre 2006, sur les résultats comparés des accompagnements de demandeurs d'emploi réalisés par le personnel de l'agence et de ceux confiés, à titre expérimental, à des opérateurs privés montre un taux de sortie du chômage comparable (55 % au bout de neuf mois d'accompagnement) pour un coût nettement moindre (8). Mais, la Cour des comptes estime que les difficultés auxquelles se sont heurtées ces expériences rendent peu convaincants les essais d'évaluation des résultats présentés tant par l'Unedic que l'ANPE et que la preuve de la rentabilité et de l'efficacité du recours aux opérateurs privés reste à faire.

En deux ans d'application, la loi de janvier 2005 n'a pas convaincu de l'utilité des réformes opérées. L'augmentation des composantes du service public de l'emploi, déjà trop nombreuses et trop diverses et privées d'un véritable pilote, ne semble pas être la meilleure voie pour améliorer les performances de ce service public. De plus, les maisons de l'emploi, qui devaient avoir une mission de synergie des acteurs locaux en matière d'emploi, n'ont pas fait preuve d'une grande efficacité au regard des objectifs affichés. C'est pourquoi une nouvelle réforme de l'organisation du service public de l'emploi a été mise en chantier dès l'élection, en 2007, du nouveau président de la République, autour d'un axe, *a priori*, plus simple : une meilleure unité de ce service.

## II. La réforme de février 2008 : nouvelle étape vers la libéralisation ?

Parmi les différents chantiers de modernisation des relations sociales qu'a entendu ouvrir le nouveau président de la République dès son élection en 2007, figure en bonne place une véritable réforme du service public de l'emploi visant à le rendre plus efficace, tant du point de vue des entreprises que des personnes à la recherche d'un emploi (voir les motifs du projet de loi).

Contrairement à la loi relative à la cohésion sociale, qui a surtout accru l'éparpillement des différents opérateurs intervenant en matière d'emploi, la loi relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi promulguée le 13 février 2008 vise à instaurer un opérateur unique pour le placement, l'accompagnement et l'indemnisation des demandeurs d'emploi. Mais, subsiste en arrière-plan l'idée de libéraliser encore plus la gestion du dispositif.

### A. L'économie générale de la réforme

Est créée une institution nationale nouvelle chargée, tant de la collecte des offres d'emploi, de l'inscription et de la tenue des listes des demandeurs d'emploi, de l'orientation, de l'accompagnement de ces demandeurs que du versement des allocations du régime de l'assurance-chômage et de celui de solidarité. Cette institution est créée par intégration des services de l'ANPE ainsi que des réseaux opérationnels de l'Unedic et des Assedic. Mais le régime de l'assurance-chômage conserve sa complète autonomie. Il reste géré par l'Unedic sous la responsabilité des partenaires sociaux, qui continueront de fixer, dans le cadre de la convention d'assurance-chômage, les paramètres d'indemnisation et de financement du régime et de gérer sa trésorerie.

La loi a prévu que le gouvernement présentera, dans les douze mois suivant sa promulgation, un rapport sur les modalités de transfert éventuel à la nouvelle institution des personnels de l'AFPA chargée de l'orientation professionnelle des demandeurs d'emploi. L'institution à créer agira

(7) Rapport annuel février 2008, « L'évolution des structures et des services aux demandeurs d'emploi », p. 209, disp. sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

(8) Entre 690 € et 790 € pour les prestations d'accompagnement que réalise l'agence elle-même contre 1 300 € à 4 000 € pour les prestations confiées aux accompagnateurs privés (ANPE l'essentiel n° sept-novembre 2006).

en collaboration avec les instances territoriales intervenant dans le domaine de l'emploi, en particulier les maisons de l'emploi, ainsi qu'avec les associations nationales et réseaux spécialisés d'accueil et d'accompagnement, dans le cadre de partenariats adaptés.

Cette nouvelle institution sera dirigée par un conseil d'administration dans lequel siégeront cinq représentants des principaux ministères intéressés, dix représentants des partenaires sociaux (proposés par les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel) qui seront majoritaires, ainsi que deux personnalités qualifiées désignées par le ministre chargé de l'emploi, et d'un représentant des collectivités territoriales. Le président sera élu par le conseil en son sein, et le directeur général, nommé par décret, après avis du conseil d'administration, ce dernier pouvant, par ailleurs, en demander la révocation. L'institution nouvelle sera organisée en une direction générale et des directions régionales disposant de moyens d'intervention propres (au sein de chaque direction régionale, une instance paritaire veillera à la bonne application de la convention d'assurance-chômage).

Les agents de l'institution seront régis par le Code du travail et par une convention collective étendue, agréée par les ministres chargés de l'emploi et du budget. Cette convention comportera les garanties de stabilité et les protections contre les influences extérieures nécessaires à l'accomplissement de la mission de service public (les agents Assedic transférés à la date de la création de la nouvelle institution resteront régis par l'ancienne convention jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle convention tandis que les agents ANPE resteront régis par leur ancien statut réglementaire, sauf s'ils optent pour la convention de la nouvelle institution dans le délai d'un an sui-

vant son agrément).

Le financement de la nouvelle institution sera assuré par l'Etat et par le régime d'assurance-chômage. Son budget comprendra quatre sections, non fongibles, et qui devront chacune être présentées en équilibre : une section concernera les dépenses d'indemnisation effectuées pour le compte de l'assurance-chômage, une autre les dépenses effectuées pour le compte de l'Etat au titre du régime de solidarité, une autre encore concernera les dépenses d'intervention en direction des demandeurs d'emploi et une enfin les charges de fonctionnement et d'investissement. L'Unedic continuera de participer à des mesures actives en faveur des demandeurs d'emploi sous la forme d'une contribution au financement de l'institution nouvelle, qui sera fixée par la convention d'assurance-chômage, mais qui ne pourra pas être inférieure à 10 % des cotisations collectées par cet organisme.

Une instance nationale provisoire sera chargée de préparer la mise en place de la nouvelle institution et le schéma de son organisation nationale et régionale. Elle sera dotée d'un conseil d'administration composé de manière identique au conseil d'administration de la nouvelle institution et d'un directeur délégué nommé par l'Etat, qui travaillera en collaboration avec les directions des services de l'ANPE et de l'Unedic.

Le recouvrement, pour le compte de l'Unedic, des cotisations d'assurance-chômage sera confié aux Urssaf, à l'issue d'une période transitoire dont le terme est fixé, au plus tard, au 1<sup>er</sup> janvier 2012.

Une convention pluriannuelle, conclue entre l'Etat, l'Unedic et l'institution à créer, définira les objectifs assignés à celle-ci au regard de la situation de l'emploi et précisera notamment les personnes devant bénéficier prioritairement de ses interventions, les objectifs d'amélioration des services rendus aux demandeurs d'emploi et aux entreprises (et, en particulier, le nombre de demandeurs d'emploi

suivi en moyenne par un conseiller) et les conditions de recours aux organismes privés de placement. Au niveau régional, la coordination entre l'action des services de l'Etat et les interventions de la nouvelle institution sera assurée par une convention conclue chaque année par le préfet de région et le directeur régional de l'institution, qui précisera également les conditions de collaboration entre la nouvelle institution et les autres intervenants du SPE (notamment les missions locales, les maisons d'emploi et l'AFPA).

Un conseil national de l'emploi sera créé, auprès du ministre de l'Emploi, pour remplacer l'actuel conseil supérieur de l'emploi. Il sera composé de représentants des partenaires sociaux, des collectivités territoriales et des maisons de l'emploi, des administrations de l'Etat, des principaux opérateurs du SPE et de personnalités qualifiées. Il aura pour rôle de veiller à la cohérence des actions des différents organismes composant le service public de l'emploi et émettra un avis sur les projets de textes relatifs à l'emploi, sur le projet de convention pluriannuelle d'objectifs et sur l'agrément de la convention d'assurance-chômage. Ce conseil sera décliné au niveau territorial par des conseils régionaux du même nom, présidés par les préfets de régions, associant les partenaires sociaux, les principaux acteurs locaux dans le domaine de l'emploi et les collectivités territoriales.

En soi, la création d'un nouvel organisme chargé notamment du placement des travailleurs, à partir de la fusion de l'ANPE, établissement public à caractère administratif (article R. 311.4.1 C. trav. - issu du décret de du 14 mai 2007) et du réseau des Assedic, associations relevant du droit privé, ne signifie nullement une plus grande privatisation du service public de l'emploi, d'autant que le Sénat a fait préciser que le nouvel établissement aura le statut d'une institution nationale publique (art. L. 5312.1 nouv. C. trav.) (8 bis).

(8 bis) Mais sa gestion financière et comptable sera soumise aux règles applicables aux entreprises commerciales (art. L. 311.7 CT) et ses biens immobiliers relèveront du domaine privé (art. L. 311.7.11 CT).



Ceci étant, il est très clair que la loi du 13 février 2008 n'a pas pour objet une absorption pure et simple des Assedic par l'ANPE. Il s'agit, tout au contraire, de construire autre chose, de changer l'image de l'agence pour l'emploi, d'offrir un meilleur service, tant aux demandeurs d'emploi qu'aux entreprises. Il est vrai que, malgré les satisfécit affichés chaque année par l'ANPE sur son bilan, à partir de chiffres guères représentatifs de la réalité de son activité, l'agence n'a pratiquement jamais réussi, en quarante années d'existence, à offrir, pour des raisons tant internes qu'externes (9), un service global qui soit en adéquation avec les besoins des entreprises et des demandeurs d'emploi.

La volonté d'un changement véritable du mode opératoire actuellement pratiqué par l'ANPE est donc louable *a priori*. Le problème est que cet objectif semble bien recherché, pour une large part, dans la généralisation du recours par la nouvelle institution aux opérateurs privés.

### B. Vers une plus grande libéralisation de service public de l'emploi ?

Déjà, la lettre de mission du président de la République au ministre de l'Economie du 11 juillet 2007, dans son passage relatif à la fusion ANPE-Assedic, indiquait : « *sur le modèle des new deals mis en oeuvre en Grande-Bretagne, vous engagerez rapidement, en associant, le cas échéant, des partenaires privés rémunérés sur la base d'obliga-*

*tions de résultats, les programmes spécifiques pour aider ceux qui veulent travailler mais rencontrent les obstacles objectifs les plus grands à retrouver du travail...* ». Lors des débats à l'Assemblée nationale, le ministre de l'Economie a indiqué que les principes fondamentaux de son projet de loi étaient la mise en tension de la nouvelle institution avec la définition d'objectifs de résultats, le recours à l'évaluation et *le principe d'un appel systématique à des opérateurs (privés) spécialisés* (10) ; et, tant lors des discussions autour de l'élaboration du projet de loi (11) que des débats parlementaires, représentants du gouvernement, responsables de l'ANPE et de l'Unedic, députés et sénateurs de la majorité, ont insisté sur la nécessité de développer le recours aux opérateurs privés pour répondre à l'objectif d'amélioration du service à rendre aux usagers du service public de l'emploi.

Ainsi la loi prévoit expressément que la convention pluriannuelle conclue entre l'État, l'Unedic et la nouvelle institution, qui définira les objectifs à assigner à celle-ci, devra préciser les conditions de recours aux organismes privés de placement (art. L 5312.3 nouveau Code du travail).

Ce recours à des prestataires privés est pratiqué aujourd'hui par de nombreux pays, y compris européens. L'idée de départ consiste en un désengagement des organismes publics en charge de l'insertion et de la réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi sur certains segments de cette mission, en faveur d'autres opérateurs capables de mieux assurer les activités en cause, soit parce qu'ils possèdent une professionnalité spécifique (notamment en matière de formation), soit parce qu'ils disposent d'une meilleure connaissance du public que l'on cherche à aider (cas par exemple des associations spécialisées dans l'insertion socioprofessionnelle des personnes handicapées) (12). Mais, il est possible d'aller plus loin dans l'externalisation des missions du service public de l'emploi en procédant à une mise en concurrence générale

entre opérateurs publics et privés. C'est la formule qui a été choisie en Australie et qui a été développé également aux Pays-Bas depuis 2002 : l'organisme public responsable de la réinsertion des chômeurs a été scindé en deux, d'un côté le centre *For Work and Income* qui réalise le premier accueil des demandeurs d'emploi et, de l'autre, un organisme d'accompagnement à la recherche d'emploi (Kliq) qui est directement concurrence avec les agences privées et dont la part de marché de l'accompagnement n'est plus aujourd'hui que de 3 %.

En France l'appel à des organismes tiers par rapport aux institutions formant le « noyau dur » du service public de l'emploi était d'abord une modalité de gestion d'une certaine souplesse destinée à faire face au développement d'actions toujours plus volumineuses (13). C'est ainsi que les deux tiers des prestations d'accompagnement des chômeurs, dans le cadre des projets d'action personnalisés, étaient sous-traités à des organismes privés. Cependant, ces organismes se voyaient confier seulement certains éléments du parcours d'accompagnement des chômeurs et pour des durées relativement brèves (au maximum quelques semaines). Mais les expérimentations lancées, après l'entrée en vigueur de la réforme de 2005, par l'Unedic et l'ANPE manifestent le souci de franchir un pas en avant dans l'externalisation des prestations. En effet, dans le cadre de ces expériences, c'est la totalité du parcours d'accompagnement de certains chômeurs qui est confié aux opérateurs privés. Et, aujourd'hui, l'idée qui a présidé à l'élaboration de la loi nouvelle, est clairement de procéder à une délégation systématique et généralisée aux agences privées de l'ensemble du système de suivi et d'accompagnement des demandeurs d'emploi, l'institution publique en charge du placement ne conservant guère qu'un rôle d'accueil, d'orientation et de suivi très général de ces demandeurs.

La justification de l'appel aux agences privées est de gagner en efficacité et aussi en qualité du ser-

(9) Voir notamment : M. Véricel, « L'ANPE, une institution à supprimer ou à réformer », *Dr. soc.* 2000, 95.

(10) Débats Assemblée nationale, deuxième séance du 22 janvier.

(11) Voir notamment les propos des divers intervenants lors de la table ronde organisée le 12 décembre 2007 par la Commission des affaires culturelles familiales et sociales du Sénat sur la réforme du SPE.

(12) Voir Cécile Gratadour et Michel Mansuy, "Service public de l'emploi et sous-traitance : la France au regard des expériences australiennes, britanniques et néerlandaises" *Travail et emploi*, n° 108 - 2006, 60.

(13) D. Balmay, *Rapport d'évaluation de la politique de l'emploi et recours à des opérateurs extérieurs*, Doc. fr. 2004.

vice. On s'attend à ce que l'opérateur privé soit en mesure de réaliser un meilleur service que l'opérateur public, à un coût moins important (14). Or une étude que vient de réaliser le Centre d'études de l'emploi (CEE) sur le recours au privé pour l'accompagnement et le placement des chômeurs dans les principaux pays ayant recouru à ce système (Allemagne, Danemark, Pays-Bas, Royaume-Uni, Australie, France) n'est guère concluante sur ce point primordial (15). Selon cette étude, le principal avantage des réformes d'externalisation est d'avoir poussé les services publics de l'emploi des différents pays à se remettre en question, à s'auto-évaluer et à se réformer en vue de plus d'efficacité (16). En revanche, l'objectif de réductions des coûts n'est pas atteint dans tous les cas : si l'Australie affirme avoir économisé 58 % du budget antérieur, les Pays-Bas, eux, dépensent davantage depuis qu'ils ont externalisé. La Cour des comptes, pour sa part, a procédé à un sondage sur les expérimentations

réalisées par deux Assedic, qui montre une augmentation du coût pour près de 60 % des demandeurs d'emploi confiés à des opérateurs privés (17).

Quant au retour à l'emploi, il n'est pas nécessairement plus rapide ni meilleur qu'avant l'externalisation : toujours selon l'étude du CEE, en Australie les progrès ne sont pas sensibles et, en Allemagne, les chances de retour à l'emploi se sont même détériorées avec le nouveau système.

Par ailleurs, le recours à l'externalisation n'est pas sans risque. Notamment les prestataires privés peuvent concentrer leurs efforts sur les chômeurs les plus faciles à reclasser au détriment des autres. L'étude du CEE confirme d'ailleurs l'existence de ce risque de pénalisation des publics les plus en difficulté. Ces prestataires peuvent aussi presser les chômeurs d'accepter au plus vite n'importe quel emploi (18). En tout état de cause, la question qui se pose au premier chef est de savoir si l'externalisation constitue bien une réponse aux causes véritables de l'insuffisante efficacité du système français d'aide au retour à l'emploi. Or, il ne semble pas. L'une de ces causes est la balkanisation du service public de l'emploi en une multitude d'organismes (à titre d'exemple, le député Alain Rousset en a recensé 735 en Rhône-Alpes (19)) avec un esprit de chapelle fortement ancré. On voit donc mal comment un nouveau développement de l'externalisation permettra de réduire le nombre de ces organismes et de renforcer la cohésion de l'ensemble.

L'autre cause réside dans le mode opératoire actuel du principal opérateur du service public de l'emploi : l'ANPE. D'un côté, l'agence consacre en fait peu d'énergie à la prospection des entreprises, connaît très mal les besoins en termes d'emploi de ces entreprises et est donc souvent dans l'incapacité d'opérer le rapprochement entre les offres et les demandes d'emploi (20). De l'autre côté, l'analyse du profil des demandeurs d'emploi n'est souvent pas assez

approfondie pour permettre une bonne adéquation entre les demandes et les offres d'emploi. Et ce problème est déjà actuellement aggravé par le système de sous-traitance des prestations d'accompagnement dans la mesure où les conseillers ANPE chargés du suivi ne connaissent plus suffisamment le demandeur (21), d'où de nombreux exemples d'aberrations dans les propositions d'offres faites aux chômeurs (22). Il est donc douteux qu'une délégation plus systématique des prestations d'accompagnement à des organismes privés améliore la situation.

En définitive, le recours à l'externalisation des prestations du service public de l'emploi ne présente d'intérêt réel que dans l'hypothèse où il s'agit de confier des actions nécessitant une ingénierie particulière que l'opérateur public maîtrise mal à un prestataire extérieur qui s'est spécialisé dans ce type d'action et y a fait la preuve de sa compétence. L'idée selon laquelle le recours à l'initiative privée donne nécessairement de meilleurs résultats que de laisser la mission d'accompagnement des chômeurs entre les mains des organismes publics ne repose sur aucune donnée sérieuse

La véritable solution aux problèmes du service public de l'emploi français réside, d'abord dans le renforcement de l'unité de ce service public avec la détermination d'un véritable pilote et, à cet égard, la fusion des réseaux ANPE-Assedic est au moins un premier pas dans le bon sens. Mais elle réside aussi dans l'inculcation dans l'institution à créer d'une nouvelle culture fondée sur la recherche d'une meilleure connaissance tant du marché du travail (ce qui implique que ses services retrouvent le chemin des entreprises) que des demandeurs d'emploi (23). C'est essentiellement donc dans cette direction que devront s'orienter les responsables de la nouvelle institution plutôt que dans la fuite en avant que constituerait une plus large privatisation du service public de l'emploi.

Marc Véricel

(14) Cécile Gratadour et Michel Mansuy, art. préc.

(15) Nathalie Georges « L'externalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi : modalités d'un marché en plein essor », février 2007, CEE n° 81; voir Liaisons sociales, bref social 10 juillet 2007, p. 2.

(16) De plus, ces services publics ont été amenés à concentrer leurs efforts sur les publics les plus en difficulté face au risque d'écrémage par les opérateurs privés.

(17) Rapport annuel février 2008, précité.

(18) Cécile Gratadour et Michel Mansuy, art. préc.

(19) Débats Assemblée nationale, deuxième séance du 22 janvier.

(20) 300 000 offres d'emploi ne sont pas pourvues selon l'association des DRH : voir Liaisons sociales, bref social 6 décembre 2007, p. 1 (selon l'enquête menée par cette association, plusieurs facteurs expliquent ce constat, dont des dysfonctionnements dans les services chargés de rapprocher les offres et demandes d'emploi).

(21) Ils ne connaissent du demandeur que les quelques renseignements succincts figurant sur sa fiche informatique, ce qui ne saurait évidemment remplacer une véritable connaissance de la personne, de ses motivations et aptitudes.

(22) Lors des débats à l'assemblée nationale un député a cité le cas d'une personne malvoyante à qui on avait proposé un emploi de chauffeur-livreur : deuxième séance du 22 janvier 2005.

(23) Voir les recommandations faites par la Cour des comptes dans son étude, notamment sur la nécessité d'améliorer le système du profilage des demandeurs d'emploi (et de mieux adapter la gamme des prestations proposées par l'ANPE).