



**Promotion République  
«2005-2007»**

**Cycle International Long**

**Master en Administration Publique**

**Le Réseau pour l'emploi en Australie :  
un modèle pour la France ?**

Mémoire présenté par  
**Mlle Imogen CURTIS**

**Février 2007**

## **Résumé**

En 1998, l'Australie a mis en place un marché concurrentiel et contestable des services de l'emploi. Ce changement radical a conduit à la suppression du service public de l'emploi et à la création du Réseau pour l'emploi, qui comporte un guichet unique d'allocations et un réseau d'opérateurs privés des services d'emploi, rémunérés au résultat. Après quelques années, ce nouveau système a commencé de fournir de meilleures possibilités de travail pour les demandeurs d'emploi que les programmes précédents, pour un coût considérablement plus bas.

Le Réseau pour l'emploi pourrait alors être un modèle pour d'autres pays désireux de mettre en place des services pour l'emploi axés sur les résultats, fournis dans un marché compétitif. Ce mémoire se concentre sur le cas de la France, un des pays européens qui fait déjà le plus appel aux opérateurs externes des services de l'emploi. A la lumière de l'expérience australienne, il met en évidence la complexité du système français. Il constate que certaines caractéristiques du Réseau pour l'emploi ne se prêtent pas à une application française, mais qu'en appliquant d'autres aspects du Réseau la France pourrait rendre son marché du travail plus efficace.

## **Abstract**

In 1998, Australia implemented a competitive, contestable market for employment services. This radical change involved abolishing the existing public employment service and creating the Job Network, which includes a one-stop shop for government benefits and a network of public, private and community-based employment services providers, who receive payments based on their outcomes. After several years, the new system began to produce better results than its predecessors, at a much lower cost.

In light of this, the Job Network could be a model for other countries who wish to implement outcomes-based employment services using market mechanisms. This thesis focuses on the case of France, one of the European countries which already makes the most use of external employment services providers. Using the Australian experience as a backdrop, this thesis highlights the complexity of the French employment services system. It observes that some features of Job Network do not lend themselves to use in France, while applying other aspects of the Australian system could make the French labour market more efficient.

# Sommaire

<b>Introduction .....</b>	<b>4</b>
<b>1 Le marché du travail, le service public et l'externalisation en Australie.....</b>	<b>6</b>
1.1 L'Australie et son marché du travail.....	6
1.2 Le service public de l'emploi est un remède aux défaillances du marché de travail .....	8
1.3 Le secteur public : acheteur et non plus prestataire.....	11
<b>2 La mise en œuvre du Réseau pour l'emploi.....</b>	<b>13</b>
2.1 Une nouvelle structure avec des nouveaux acteurs .....	13
2.2 Le fonctionnement du Réseau pour l'emploi .....	17
2.3 Le Réseau pour l'emploi s'inscrit dans une politique plus large d'activation .....	22
<b>3 La performance du Réseau pour l'emploi est étroitement lié à sa gouvernance.....</b>	<b>24</b>
3.1 La rémunération des prestataires.....	24
3.2 Une gouvernance qui repose sur trois piliers .....	26
3.3 Les résultats et les évaluations externes du Réseau pour l'emploi.....	29
3.4 Le perfectionnement progressif du Réseau pour l'emploi .....	32
<b>4 Certaines caractéristiques du Réseau pour l'emploi ne se prêtent pas à une application française .....</b>	<b>36</b>
4.1 La création du Réseau pour l'emploi s'est fait grâce à un consensus qui semble difficilement atteignable en France.....	36
4.2 La structure du Réseau pour l'emploi est mal adaptée au paysage institutionnel français	38
4.3 Le Réseau pour l'emploi remédie aux problèmes qui ne se posent pas en France .....	40
<b>5 D'autres aspects du modèle australien sont directement applicables en France .....</b>	<b>43</b>
5.1 Le recours aux prestataires de services pour l'emploi a déjà fait ses preuves en France...	43
5.2 Une plus grande responsabilisation des opérateurs externes et des chômeurs pourrait rendre le système français plus performant.....	45
5.3 Le rassemblement et la transmission des compétences pourraient rendre les dispositifs français plus efficaces .....	47
<b>Conclusion.....</b>	<b>50</b>
<b>Annexes .....</b>	<b>51</b>
Annexe 1 - L'instrument de classification des demandeurs d'emploi .....	51
Annexe 2 - Les méthodes des prestataires efficaces .....	55
<b>Bibliographie.....</b>	<b>56</b>

## Introduction

« Cette transformation radicale est sans équivalent dans les pays de l'OCDE »

C'est ainsi que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a caractérisé la mise en place en 1998 d'un marché concurrentiel et contestable des services de l'emploi en Australie (OCDE, 2001b). Ce marché (appelé *Job Network*, c'est-à-dire le Réseau pour l'emploi) constitue un changement majeur dans le domaine des services pour le marché du travail en Australie. La mise en place du Réseau pour l'emploi a conduit à la suppression de l'ancien agence publique de services pour l'emploi (le *Commonwealth Employment Service* ou CES) et à une redéfinition des rôles entre trois catégories d'acteurs : les services du ministère en charge de l'emploi, une agence publique dénommée *Centrelink* et des opérateurs privés à but lucratif ou non lucratif.

Le Réseau pour l'emploi a obtenu de bons résultats dès son début : le budget des services pour l'emploi a été beaucoup réduit sans compromettre la qualité des services ou le taux de placement des demandeurs d'emploi. De par ces résultats prometteurs et son caractère innovateur, l'expérience australienne a été beaucoup étudiée durant les années 2000 à 2002. Les études ont tiré un bilan positif, mais elles ont toutefois suggéré des voies d'améliorations possibles.

En 2007, des améliorations successives ont permis le Réseau pour l'emploi d'atteindre sa vitesse de croisière. Il paraît dès lors utile de l'étudier, afin d'examiner si ses débuts prometteurs ont été les fondements d'un système efficace. Après huit ans de fonctionnement, on constate que les résultats du Réseau pour l'emploi n'ont jamais été aussi bons. On commence aussi à voir les effets à long terme du nouveau système.

Pour ceux qui s'intéressent aux services pour l'emploi et à la gestion publique de manière générale, la mise en place du Réseau pour l'emploi est un exemple plein d'enseignements. Il pourrait avoir un intérêt tout particulier pour un pays comme la France, qui cherche à accompagner un nombre important de chômeurs vers des emplois durables dans un contexte budgétaire contraint. Cette comparaison paraît d'autant plus utile que la France s'est déjà lancé sur le chemin du recours aux opérateurs externes des services pour l'emploi. Ce mémoire se livra à une étude du Réseau pour l'emploi dans un esprit français, afin de voir si le système australien pourrait être un modèle pour la France.

Les facteurs qui influencent le retour à l'emploi ne sont pas limités à l'efficacité du service public de l'emploi : il y a aussi des considérations d'ordre macroéconomique, fiscal, géographique et démographique. Ce mémoire s'inscrit dans le domaine de l'administration publique, et par conséquent il examinera le service public de l'emploi sous le prisme de la gestion publique.

De même, le système des relations professionnelles détermine en large partie le niveau de flexibilité du marché de l'emploi, qui a des conséquences aussi bien pour les chômeurs que pour les salariés. Cependant, la réforme du système australien des relations professionnelles, qui ont eu effet à partir du 27 mars 2006, est trop récente et d'une trop grande ampleur pour que ce mémoire puisse la prendre en compte.

Le premier chapitre donne un bref aperçu du marché du travail australien et des dispositifs de sécurité sociale, avant d'examiner le rôle du service public de l'emploi et la tendance à l'externalisation des services publics.

Le deuxième chapitre est consacré à la mise en œuvre du Réseau pour l'emploi : sa structure et son fonctionnement. Il décrit les services qui sont offerts aux demandeurs d'emploi et les rôles des divers acteurs, ainsi que la place du Réseau pour l'emploi dans la politique active du marché du travail.

Le troisième chapitre montre que le Réseau a rencontré un succès croissant ces dernières années, entraînant un recul du chômage et une gestion plus efficace des deniers publics. En s'appuyant sur les évaluations multiples du système, il identifie les raisons de cette évolution, ainsi que les raisons pour lesquelles les résultats initiaux se sont révélés perfectibles.

Le quatrième chapitre se tourne ensuite vers la France. Il montre que, bien qu'ils produisent de bons résultats, certains éléments du système australien pourraient difficilement être transposés dans le contexte français.

Enfin, le cinquième chapitre se livre à une analyse des éléments du Réseau pour l'emploi qui pourraient utilement trouver une application en France. Il identifie plusieurs tendances françaises qui sont compatibles avec le modèle australien.

# 1 Le marché du travail, le service public et l'externalisation en Australie

## 1.1 L'Australie et son marché du travail

### 1.1.1 La population active et ses caractéristiques

L'Australie est un pays de contrastes : elle est immense, mais sa population de vingt millions d'habitants se concentre le long des côtes tempérées. Elle est le pays le moins densément peuplé de l'OCDE (deux habitants en moyenne par kilomètre carré) mais elle est aussi très urbanisée (85 % la population habitent en ville). Les personnes nées à l'étranger représentent 23 % de la population résidente australienne tandis que les populations indigènes ne représentent que 2 % de la population totale.

Globalement, selon les données de novembre 2006, la population active australienne comprend 10,8 millions de personnes, dont 10,2 millions ont un emploi. Le taux de chômage est de 4,6% (ABS, 2006). Le taux d'activité de la population en âge de travailler est de 73,6 %, soit plus de 3 points de plus que la moyenne OCDE (*cf.* Tableau n°1).

	Australie	France	Moyenne OCDE
<b>Total</b>	73,6	68,2	69,8
<b>Hommes</b>	81,0	73,8	80,2
<b>Femmes</b>	66,1	62,5	59,6
<b>Jeunes (15 à 24 ans)</b>	67,7	30,2	50,3
<b>Seniors (55 à 64 ans)</b>	52,2	41,7	52,0

**Tableau n°1 : Taux d'activité, 2003** (Pourcentage de la populations âgée de 15 à 64 ans) (OCDE, 2004)

Sur les vingt dernières années, le taux d'activité et le taux d'emploi des femmes ont beaucoup augmenté tandis que ceux des hommes tendent à reculer. On observe aussi un vieillissement de la population active et une augmentation de la part du secteur des services dans l'emploi total au dépens de celle de l'agriculture et de l'industrie.

Les travailleurs australiens sont qualifiés : 20 % des australiens âgés de 15-64 ans ont arrêté leurs études après avoir fini les études secondaires (*Year 12*, l'équivalent du baccalauréat français), 15 % ont obtenu *Wear 12* et une qualification technique, et 20 % ont une qualification universitaire

(licence, master ou doctorat). Seulement 27 % des personnes de 15-64 ans ont arrêté leurs études à la fin de la scolarité obligatoire (*Year 10*, à environ 15 ans).

La stabilité dans l'emploi est relativement faible : sur les dix pays pour lesquels l'OCDE dispose des données comparables, l'Australie se classe au dernier rang pour le taux de rétention sur cinq ans (le pourcentage de salariés restés chez le même employeur cinq ans plus tard), avec un taux de 41 % (OCDE, 2001B). Près d'un quart des travailleurs australiens sont en poste depuis moins d'un an. Cependant, ils sont en majorité satisfaits de la sécurité de leur emploi. Dans une enquête menée par l'*International Social Survey Program* sur les perceptions de la sécurité de l'emploi, deux tiers des réponses des travailleurs australiens étaient compris entre « assez satisfait » et « ravi » (Borland, 2000).

### **1.1.2 La sécurité sociale australienne prend en charge les chômeurs**

En Australie, l'octroi des allocations de chômage n'est pas fondé sur une logique assurantielle, financé sur le budget général. Sous condition de ressources, tout citoyen et tout résident permanent d'Australie qui se retrouve au chômage peut recevoir une allocation gouvernementale. Cette allocation ne varie pas en fonction de l'ancien salaire de l'individu mais en fonction de son âge et de sa situation personnelle.

Les demandeurs d'emploi âgé de plus de 21 ans perçoivent *Newstart* (c'est-à-dire nouveau départ) tandis que les demandeurs d'emploi âgé de moins de 21 ans perçoivent *Youth Allowance* (allocation pour les jeunes, qui est aussi perçue par certains étudiants et des jeunes en difficulté).<sup>1</sup> *Newstart* s'élève à \$420,90 (253 €) tous les quinze jours pour une personne seule, \$455,30 (273 €) pour une personne avec des enfants et \$379,80 (228 €) pour une personne vivant en couple.<sup>2</sup> Le montant du *Youth Allowance* varie entre \$190,50 (114 €) pour un jeune de moins de 18 ans qui vit encore chez ses parents et \$456 (274 €) pour une personne seule avec des enfants. A ces allocations s'ajoutent des allocations familiales, le *rent assistance* (un aide pour les locataires du parc privé) et une réduction importante des frais médicaux et pharmaceutiques.

A titre de comparaison, il est utile de savoir que le *Newstart* pour une personne seule (\$420,90 tous les quinze jours) s'élève à environ \$912 (547 €) par mois et \$10.943 (6566 €) par an,

---

<sup>1</sup> Il y a aussi l'allocation du chômeur âgé (*Mature Age Allowance*) et l'allocation de partenaire (*Partner Allowance*, pour les épouses âgées des chômeurs), mais ces allocations ont été clôturées pour les nouveaux candidats en 2003.

<sup>2</sup> Un dollar australien correspond à environ 0,60€.

tandis que le salaire médian est de \$30.470 (18.282 €) par an et le salaire moyen est de \$49.384 (29.630 €) par an. La pension de vieillesse est un peu plus élevée que les allocations de chômage: \$512,10 (307 €) tous les quinze jours.

En France, où il existe une logique assurancielle selon laquelle les allocations se substituent au salaire, l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) pour une personne seule ne peut être inférieur à 776 € par mois.<sup>3</sup> L'ARE journalière peut même atteindre 75% du salaire précédent. Cependant, les chômeurs qui n'ont plus droit à l'ARE ne reçoivent que 435,30 € mensuels<sup>4</sup> (Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, 2006).

## **1.2 Le service public de l'emploi est un remède aux défaillances du marché de travail**

### **1.2.1 Qu'est ce qu'un service public de l'emploi ?**

Ce que l'on entend par « service public de l'emploi » est différent dans chaque pays. Dans la plupart des pays développés, le service public de l'emploi est une grande bureaucratie publique, avec des antennes locales qui sont actives dans le placement des demandeurs d'emploi, la fourniture des informations concernant le marché du travail et la mise en place des politiques en direction de chômeurs. Dans certains pays, le service public de l'emploi a également la responsabilité pour des allocations de chômage et des procédures administratives qui y sont associées (inscription au chômage, contrôle de la recherche d'emploi) (OCDE, 2001a). Le service public d'emploi est ainsi au cœur de la politique d'insertion sociale et représente une partie importante des dépenses publiques. A titre d'exemple, en 2003-04, l'Australie a dépensé 1,13% de son produit intérieur brut (PIB) sur les politiques du marché de travail. Certains pays y consacrent plus de ressources : en 2003, la France a dépensé 2,86% de son PIB sur les programmes du marché du travail (Conseil d'orientation pour l'emploi, 2006).

En France, le rôle du service public de l'emploi est défini par la loi. Selon l'article L311-1 du Code du Travail, il comprend le placement, l'indemnisation, l'insertion, la formation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Sur le plan organisationnel, il comprend l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et les services de l'administration centrale et des services déconcentrés du ministère en

---

<sup>3</sup> Depuis le 1 juillet 2006, le minimum journalier de l'ARE est de 25,51 € par jour

<sup>4</sup> L'allocation de solidarité spécifique pour un mois de 30 jours.



charge de l'Emploi (Commissariat Général du Plan, 2004, dit Rapport Balmary). En 2005, la loi de la cohésion sociale <sup>5</sup> a mis fin au monopole de placement que détenait l'ANPE.

En Australie, aucun texte parlementaire ne définissait les responsabilités du service public de l'emploi avant la création du Réseau pour l'emploi. Au moment de cette création, le gouvernement a voulu que le fonctionnement du Réseau soit régi par la loi, mais du fait des retards dans l'adoption de la législation, il a choisit de faire fonctionner le Réseau pour l'emploi avec l'autorité administrative et dans le cadre législatif existant (dont le *Social Security Act 1991*, qui régit les allocations).

Dans la plupart de pays, le service public de l'emploi travaille sous l'égide du gouvernement central. Selon les pays, les gouvernements locaux et les partenaires sociaux jouent aussi un rôle dans la politique de réinsertion des demandeurs de l'emploi. En Australie, en vertu du paragraphe 51xxiiiA de la Constitution, le gouvernement fédéral peut légiférer en ce qui concerne « les allocations de chômage ». Dans son interprétation, cette disposition rend le gouvernement fédéral responsable de toute la politique de lutte contre le chômage et d'aide aux demandeurs d'emploi. Cependant, le domaine important de la formation technique et professionnelle reste dans les attributions des gouvernements des états fédérés. Ce fait n'empêche pas le service public de l'emploi d'offrir des actions de formation, mais il l'oblige à travailler en concertation avec les instituts de formation technique dans chaque état.

### **1.2.2 Pour des raisons d'équité et d'efficacité, les pouvoirs public ne peuvent se passer du service public de l'emploi**

Si on considère que le marché du travail consiste en des employeurs qui veulent trouver des employées et des demandeurs d'emploi qui veulent trouver du travail, le rôle du gouvernement n'est pas évident. Pourtant, le gouvernement australien dépensera plus de 1,25 milliards de dollars australiens en 2006-07 afin d'aider les demandeurs d'emploi (DEWR, 2006). Il est donc important de comprendre les raisons qui le poussent à consacrer autant de ressources au marché du travail.

Une première explication tient au fait qu'une partie des coûts du chômage est supporté par la collectivité nationale, *via* le budget national (qui comprend les allocations de sécurité sociale). Ces

---

<sup>5</sup> Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale

coûts ne sont pas pris en compte par les acteurs du marché du travail : ils sont donc des externalités. A cause des externalités, les décisions des demandeurs d'emploi tendront à allouer trop peu de ressources à l'amélioration de leur employabilité et de l'efficacité de leurs recherches. De même, quand ils prennent des décisions de recrutement, les employeurs ne prendront pas en compte les bienfaits à la société de la réduction du nombre de chômeurs, et tendront à embaucher trop peu de chômeurs.

La deuxième raison qui explique l'intervention du gouvernement sur le marché du travail est le désir des pouvoirs publics de promouvoir l'équité. Sans cette intervention, les demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail n'auraient aucune chance d'y trouver une place. Dans un marché libre des services pour l'emploi, sans l'apport financier gouvernemental, les mécanismes d'incitation auraient pour effet d'exclure les plus désavantagés.

### **1.2.3 Le service public de l'emploi en Australie : de l'après-guerre à 1998**

La création d'un service public de l'emploi date de la période qui a immédiatement suivi la Deuxième Guerre mondiale. Le gouvernement ayant fait du plein emploi son principal objectif, il a créé le Service fédéral pour l'emploi (*Commonwealth Employment Service*, CES) en 1946, avec vocation de rapprocher les demandeurs d'emploi des offres d'emploi. Peu de programmes pour l'emploi ont été mis en place, car le taux de chômage était assez faible.

Le CES était géré par le ministère du Travail et disposait d'environ 300 antennes locales, réparties sur le territoire national. Ces antennes n'avaient pas de responsabilité pour la gestion des indemnités du chômage, car le paiement des allocations chômage était géré séparément par les antennes locales du ministère de la Sécurité sociale.

Les premiers programmes de grande ampleur ont été instaurés pendant les années 70, avec l'apparition du chômage de masse. Ils consistaient en des formations de courte durée et en la création d'emplois temporaires dans le secteur public. Les mesures d'aide aux demandeurs d'emploi se sont multipliées au fil des ans, surtout en direction des jeunes. La politique d'activation des prestations a été introduite par le gouvernement travailliste au milieu des années 80. Par exemple, l'obligation pour les chômeurs de rendre compte de leurs démarches de recherche d'emploi a été instaurée en 1986.

Dès le début des années 1990, sous le gouvernement travailliste (*Australian Labor Party*), le Service fédéral pour l'emploi achetait certains services (formation, clubs pour chômeurs) par voie d'appel d'offres concurrentiel. Puis en 1994, une nouvelle étape vers la privatisation a été franchie, avec l'instauration d'une concurrence limitée entre les conseillers personnels du Service fédéral de l'emploi et les conseillers sous contrat appartenant aux secteurs associatif et privé.

En mars 1996 un gouvernement de droite (coalition du *Liberal Party* et du *National Party*) a accédé au pouvoir. La nouvelle administration avait pris l'engagement d'améliorer l'efficacité du service public d'emploi, car elle considérait que les programmes d'assistance sur le marché d'emploi avaient produit des résultats décevants. En effet, les évaluations des précédents dispositifs avaient souligné que les programmes du service public d'emploi étaient complexes, peu flexibles et coûteux. Le coût moyen de chaque reprise du travail atteignait \$16.000 en 1996, alors qu'il était d'environ \$8.000 au début des années 1990 (DEETYA, 1996 cité dans OCDE, 2001a).

Le nouveau gouvernement a cherché de réduire ses dépenses au titre du service public de l'emploi, tout en adaptant le système de l'aide à l'emploi aux besoins des individuels et non aux besoins des programmes. En août 1996, le gouvernement a annoncé sa décision de supprimer la plupart des programmes existant et de « mettre en place un marché pleinement concurrentiel des services de l'emploi ». La mise en place de ce marché est le sujet du chapitre suivant.

### **1.3 Le secteur public : acheteur et non plus prestataire**

#### **1.3.1 Le Réseau pour l'emploi s'inscrit dans une tendance de création des marchés**

Les réformes des services de l'emploi en Australie s'inscrivent dans une série de changements visant à renforcer le rôle du secteur public en tant qu'acheteur de services plutôt qu'en tant que prestataire des services. Ce rôle n'est pas nouveau : les gouvernements australiens (le gouvernement fédéral, mais aussi les gouvernements des états) ont depuis longtemps fait appel aux prestataires privés pour des services de nettoyage ou de construction, par exemple.

Mais depuis le début des années 1990, l'achat des services se situe au coeur de l'administration publique. Si le recours au marché s'est d'abord imposé pour des raisons d'efficacité et de bonne gestion des actifs, il y avait aussi un élément d'idéologie, notamment une préférence pour l'allocation des ressources *via* les mécanismes du marché et une suspicion à l'égard de la fonction publique (Chalmers et Davis, 2001). Plusieurs rapports ont recommandé que toutes

les activités gouvernementales soient soumises au marché, à travers un mécanisme obligatoire d'appel d'offres (*compulsory competitive tendering*) (Parliament of Australia, 1998). C'est dans ce contexte que le gouvernement australien a songé à créer un marché des services pour l'emploi.

### **1.3.2 Un quasi-marché pour répondre à un double objectif**

Le marché des services pour l'emploi n'est pas un marché pur. Selon Struyven et Steurs (2005), les marchés créés par les gouvernement dans le domaine social sont des « quasi-marchés ». Ils répondent à un double objectif :

- améliorer l'efficience et l'efficacité des services publics ; et
- permettre au mécanisme des prix de jouer un rôle important dans la répartition des services.

Si le gouvernement le souhaite, il peut aussi utiliser un quasi-marché pour rendre les clients plus libres dans leurs choix de prestataires et les prestataires plus libres dans leurs modes d'intervention.

Les quasi-marchés se distinguent des marchés purs par trois caractéristiques. La première différence tient à la nature même de la compétition : dans un quasi-marché, les acteurs du marché ne souhaitent pas forcément maximiser leurs profits. Ceci est expliqué par la participation, souvent importante, des organismes publics et des organismes à but non-lucratif dans les quasi-marchés sociaux. Deuxième différence : le quasi-marché est financé sur les fonds publics, ce qui fait que la demande ne se comporte de la même façon que dans un marché pur. Elle ne répond pas aux signaux du marché mais aux décisions gouvernementales. Troisièmement, le pouvoir d'achat n'appartient pas au client individuel mais à une organisation qui se comporte comme client pour le compte du client véritable.

## **2 La mise en œuvre du Réseau pour l'emploi**

### **2.1 Une nouvelle structure avec des nouveaux acteurs**

#### **2.1.1 Le passage au Réseau pour l'emploi**

La création du Réseau pour l'emploi compte parmi les changements les plus profonds qui n'aient jamais eu lieu dans les politiques sociales australiennes. Les services de l'emploi tels qu'ils existaient depuis une cinquantaine d'années ont été remis à plat : la plupart des programmes pour l'emploi et des conseils individualisés ont été supprimés, et le financement ainsi dégagé a été affecté au Réseau pour l'emploi. La transition a comporté les éléments suivants :

- la suppression du Service fédéral pour l'emploi, tout en maintenant l'offre des services aux chômeurs ;
- un large appel d'offres pour la création du Réseau pour l'emploi ;
- la création de deux organisations gouvernementales, *Centrelink* et le Ministère de l'emploi ;
- la création d'un prestataire public des services pour l'emploi, *Employment National* ; et
- une campagne de communication et d'information envers le grand public, les demandeurs d'emploi, les organismes susceptibles de répondre à l'appel d'offres.

Grâce à ces éléments, les pouvoirs publics ont pu fermer tous les guichets du Service fédéral pour l'emploi le 30 avril 1998 et ouvrir les services du Réseau pour l'emploi dès le lendemain. Il est fort probable qu'une approche plus progressive aurait facilité la transition, mais le choix d'un changement rapide a permis d'éviter des problèmes logistiques et la confusion chez les clients.

#### **2.1.2 Le rôle des nouveaux acteurs**

Avant sa suppression, le Service fédéral pour l'emploi était la principale institution publique d'intervention sur le marché du travail. Ses attributions ont été partagées entre trois catégories principales d'acteurs : les services du ministère en charge de l'emploi, une agence publique dénommée *Centrelink* et des opérateurs privés à but lucratif ou non lucratif.

\* *Le ministère de l'emploi* <sup>6</sup>

Les services du ministère de l'emploi ont la responsabilité de l'élaboration des politiques pour l'emploi, du pilotage du Réseau pour l'emploi, des modalités de sélection de et contractualisation

---

<sup>6</sup> Le Ministère a connu des diverses appellations, dont la plus récente est le Ministère de l'emploi et des relations sur le lieu du travail (*Department of Employment and Workplace Relations- DEWR*)

avec les opérateurs privés, ainsi que le suivi et contrôle de leur activité. Une autre aile du ministère est chargée des relations professionnelles, en particulier les relations entre employeurs et salariés sur le lieu du travail.

\* *Centrelink*

Le rôle du *Centrelink* est d'assurer la gestion et le paiement des allocations (y compris des allocations chômage) et des prestations sociales, et de contrôler l'éligibilité aux allocations et la recherche d'emploi. *Centrelink* dispose de plus de 320 centres de services à la clientèle dans tout le pays, qui mettent à disposition des demandeurs d'emploi, indemnisés ou non, divers outils de recherche d'emploi, tels que la liste des postes à pourvoir, écrans tactiles, ordinateurs, imprimantes, téléphones, photocopieurs, etc. Dans le contexte du Réseau pour l'emploi, *Centrelink* remplit deux autres missions essentielles : la gestion d'une base de données nationale sur les offres d'emploi à laquelle peuvent avoir librement accès les demandeurs d'emploi, les entreprises et les prestataires de services (cf. encadré 1) et le diagnostic sur les besoins des demandeurs d'emploi et l'orientation vers le niveau de services qu'il paraît utile de leur fournir. Une fois ce diagnostic établi, *Centrelink* met en relation le demandeur d'emploi et les prestataires privés de sa région, afin que le demandeur d'emploi puisse être pris en charge par le prestataire de son choix dans un délai de deux jours ouvrés.

\* *Les opérateurs externes*

La totalité de la mise en oeuvre des services aux demandeurs d'emploi est réalisée par des opérateurs externes, appelés *Job Network Members* (membres du Réseau pour l'emploi). Certains opérateurs offrent des services sur tout le territoire national, d'autres sont de petits opérateurs locaux. Il y a environ 109 opérateurs, qui fournissent des services sur 1100 sites (Caldwell, 2005).

Parmi les opérateurs on trouve notamment l'ancien service public de l'emploi <sup>7</sup>, des organismes de placement privés, des organismes de formation et des associations caritatives initialement spécialisées dans l'aide aux personnes sans domicile, aux migrants ou aux handicapés. Les membres du réseau pour l'emploi ne peuvent sélectionner leurs clients : ils sont tenus de fournir des services à tout demandeur d'emploi les choisit (sauf en cas d'affluence importante).

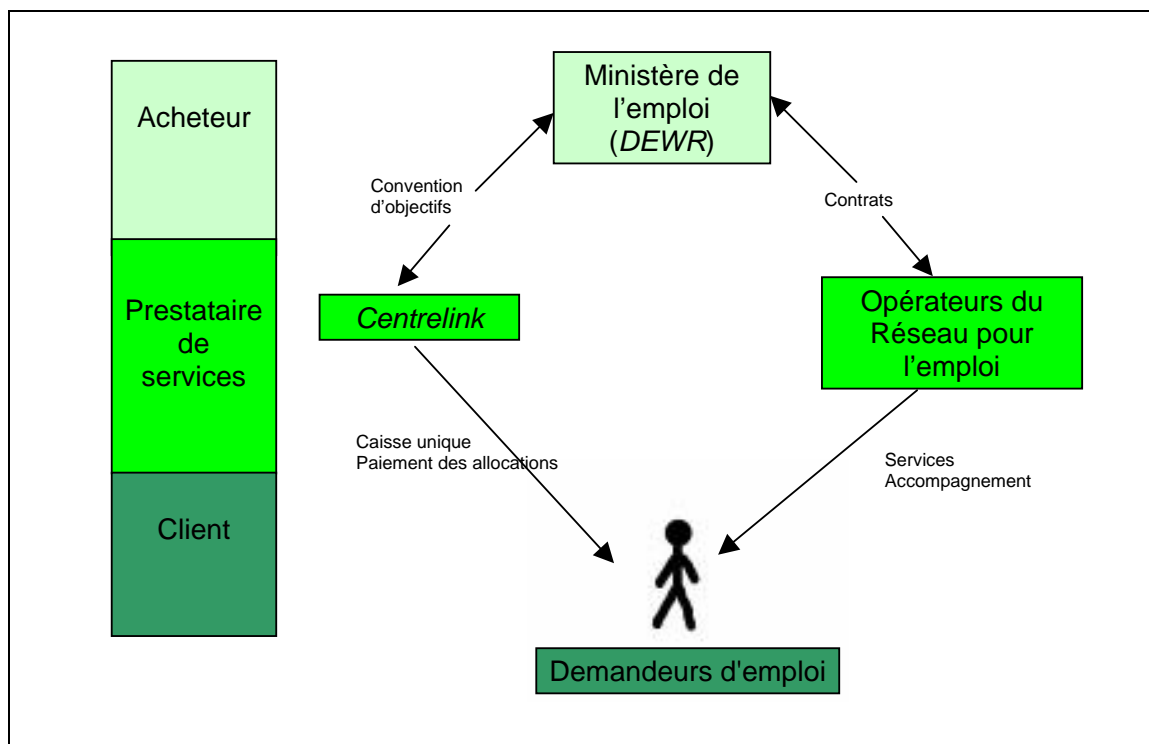
---

<sup>7</sup> Pendant la première période contractuelle (1998-2000) et la deuxième période contractuelle (2000-2003).

*\* Les demandeurs d'emploi*

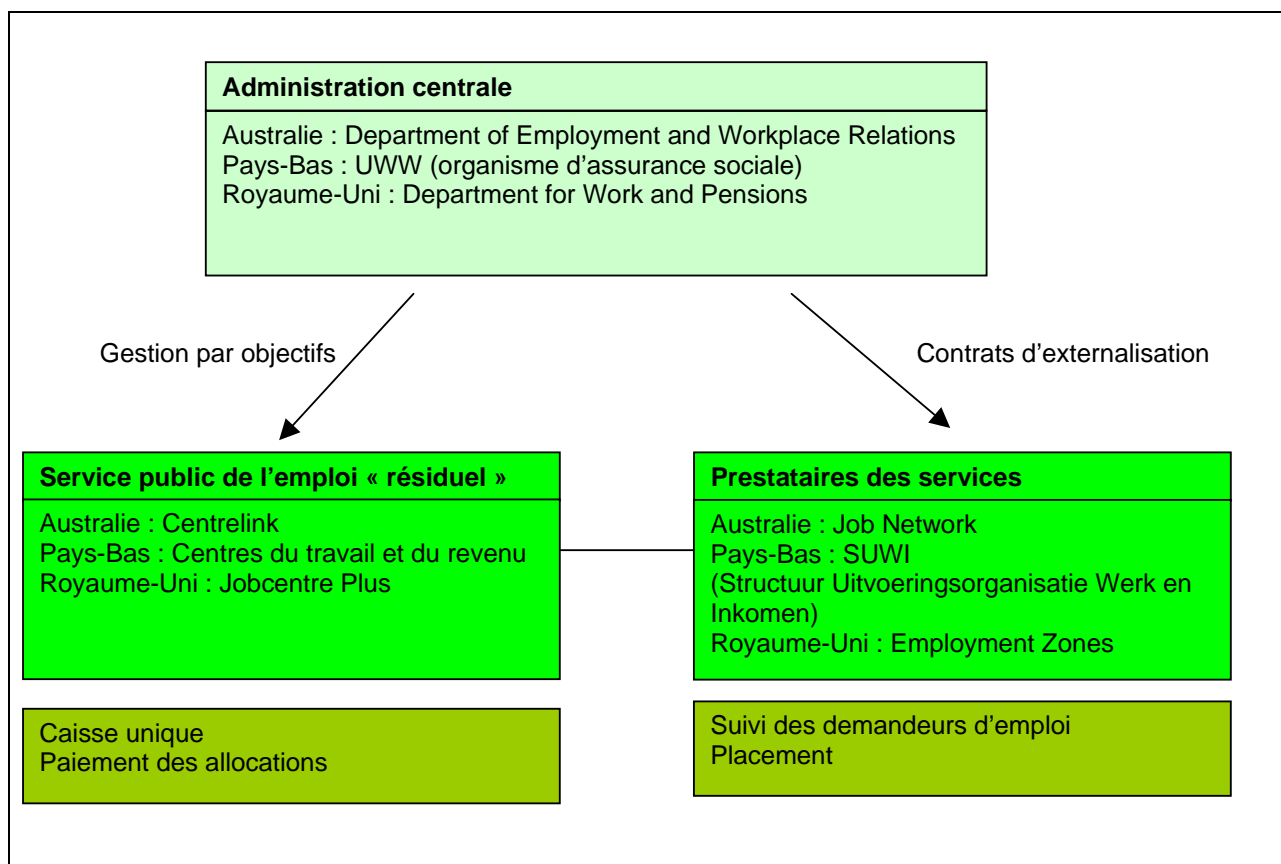
Dans la mesure du possible, les demandeurs d'emploi peuvent choisir le prestataires susceptibles de les aider à trouver du travail. Pour éclairer ce choix, ils reçoivent des informations sur la performance relative des membres du Réseau pour l'emploi dans leur région. S'ils n'exercent pas leur droit de choisir, ils sont dirigés vers un prestataire choisi par *Centrelink*.

Les relations entre les acteurs sont illustrées dans le graphique n°1.



**Graphique n°1 : Les relations entre les acteurs du service public de l'emploi** (d'après ANAO, 2005)

Les Pays-Bas ont aussi externalisé le service public de l'emploi, tandis que le Royaume-Uni a fait des expériences d'externalisation dans quinze endroits très touchés par le chômage (*Employment Zones*). Ces deux pays ont choisi de créer une structure institutionnelle très similaire à la structure australienne (*cf.* graphique n°2).



**Graphique n°2 : La structure du service public de l'emploi après l'externalisation en Australie, au Pays-Bas et au Royaume-Uni (d'après Bruttel, 2005)**

### 2.1.3 L'appel d'offres

Le ministère de l'emploi a conduit le premier appel d'offres national destiné à sélectionner les organismes qui allaient assurer les services de l'emploi au titre du Réseau pour l'emploi mi-1997. La première période contractuelle courait du 1<sup>er</sup> mai 1998 au 27 février 2000. Afin d'obtenir les meilleurs services au moindre coût (principe de *value for money*), toutes les soumissions ont été évaluées sur la base des critères de sélection publiés. Il y avait trois critères de qualité, qui étaient considéré en premier lieu :

- stratégies efficaces pour la fourniture des services ;
- expertise et/ ou expérience pertinente ; et
- locaux appropriés et services accessibles.



Une fois ces critères satisfaits, un classement a été fait en fonction des prix, au dessus d'un prix minimum. Ce prix minimum était choisi afin d'assurer un niveau minimum de service préalablement défini.

Une charte d'éthique et la supervision d'un contrôleur externe (*Probitly Advisor*, conseiller probité) ont servi à rassurer les soumissionnaires sur le fait que l'appel d'offres s'est déroulé selon les règles de droit et de bonne gestion.

Dans le second appel d'offres, lancé pour la deuxième période contractuelle du 28 février 2000 au 30 juin 2003, la qualité des résultats représentait 75 % des résultats de l'évaluation et le prix ne seulement 25 %. Ce modèle d'évaluation a été rendu possible par la collecte de données relatives à la performance résultant du premier contrat du Réseau pour l'emploi. Lors du troisième appel d'offres *Employment National*, l'entreprise créée à partir de l'ancien Service fédéral pour l'emploi, a disparu du marché.

A travers les appels d'offres, le ministère a pu choisir de bons prestataires pour presque la totalité du territoire national. Pour le petit nombre d'endroits ruraux et reculés qui n'ont pas fait l'objet d'une offre acceptable lors de l'appel d'offres, le gouvernement a pu acheté des services selon un modèle de « rémunération au service ».

## **2.2 Le fonctionnement du Réseau pour l'emploi**

### **2.2.1 Trois niveaux de service en fonction des besoins des chômeurs**

Le Réseau pour l'emploi assure trois services principaux, qui apportent une aide aux demandeurs d'emploi en fonction de leur niveau de besoin.

#### *1. Soutien à la recherche d'emploi*

L'objectif de ce service est double : aider les demandeurs d'emploi à trouver un emploi, et aider les employeurs à recruter le bon personnel. Afin de réaliser ce double objectif, les services de soutien à la recherche d'emploi sont ouverts non seulement à des chômeurs éligibles aux allocations chômage, mais aussi aux parents qui souhaitent rejoindre le marché du travail après avoir démissionné pour prendre soin de leurs enfants et aux personnes de plus de 50 ans qui ne reçoivent pas d'allocations en raison de leur niveau trop élevé de patrimoine. Les membres du Réseau pour l'emploi qui participent au soutien à la recherche

d'emploi répertorient les offres d'emploi sur la base de données nationale (*Australian Job Search*), orientent les demandeurs d'emploi dont le profil peut correspondre et les aident à préparer leur dossier.

## 2. *Aide intensive - formation à la recherche d'emploi*

La formation aux techniques de recherche d'emploi s'adresse aux demandeurs d'emploi au chômage depuis plus de 3 mois. Les aborigènes et les personnes de plus de 50 ans peuvent y accéder immédiatement et les jeunes de 15 à 24 ans sont obligés d'y participer dès qu'ils s'inscrivent en tant que chômeur. Elle dure 15 journées consécutives et comporte des techniques d'entretien et de présentation, une aide sous forme de cours et la mise en place d'un plan individuel de développement de compétences pour la recherche d'emploi. Si nécessaire, la formation peut répondre à des difficultés connexes à la recherche d'emploi : un demandeur d'emploi peut ainsi suivre un stage de confiance en soi. Le demandeur d'emploi et le membre du Réseau pour l'emploi se rencontrent au moins tous les trois mois.

## 3. *Aide intensive personnalisée*

L'aide intensive personnalisée (*Customised assistance*) est le niveau de service le plus individuel et le plus intensif. Elle s'adresse aux demandeurs d'emploi les plus défavorisés ou qui sont au chômage depuis un an. Ces chômeurs, qui représentent environ 20 % des demandeurs d'emploi, sont confrontés à des multiples barrières à l'emploi. A partir du moment où ils aident les demandeurs d'emploi à surmonter ces barrières, les opérateurs de Réseau pour l'emploi peuvent choisir les moyens de soutien qu'ils jugent nécessaires : formations professionnelles, stages, subventions de salaire, cours d'anglais ou de mathématiques, modifications du lieu de travail, achat d'un uniforme ou d'outils de travail, suivi personnalisé sur le lieu du travail. Le demandeur d'emploi et le membre du Réseau pour l'emploi se rencontrent au moins tous les quinze jours.

Le Réseau pour l'emploi comporte aussi d'autres dispositifs de portée moins générale :

- Dans le dispositif d'*aide à la création d'entreprise (New Enterprise Intensive Scheme)* les chômeurs qui veulent créer leur propre entreprise reçoivent un soutien professionnel pendant un période de 12 mois. Ce soutien comporte une formation entrepreneuriale, du conseil et l'évaluation des plans d'entreprise.

- Les *services agricoles saisonniers (Harvest Labour Services)* permettent aux producteurs de fruits et de légumes de trouver de la main-d'œuvre pour les récoltes.

## 2.2.2 L'instrument de classification des demandeurs d'emploi

L'existence des différents niveaux de services entraîne forcément la question de l'orientation du demandeur d'emploi vers le niveau de service qui lui convient. Comme cela a été signalé plus haut, une des missions du *Centrelink* est d'établir un diagnostic qui permet d'orienter les demandeurs d'emploi vers le niveau de services qu'il paraît utile de leur fournir. Le diagnostic s'appuie sur un outil de classement des demandeurs d'emploi selon leur éloignement du marché du travail, le JSCI (*Job Seeker Classification Instrument*, c'est-à-dire l'instrument de classification des demandeurs d'emploi). Cet outil est conçu pour identifier, dès leur inscription, les chômeurs qui risquent de connaître un chômage de longue durée. En se basant sur les caractéristiques individuelles et socio-économiques, le JSCI permet de définir le profil d'un demandeur d'emploi en mesurant objectivement les obstacles qui pourrait empêcher celui-ci de retrouver un poste sur le marché du travail.

Le résultat du JSCI dépend des réponses données par le chômeur aux questions qui lui sont posées au cours d'un premier entretien « recherche d'emploi » dans un agence de *Centrelink*. Les 14 facteurs qui sont pris en compte par le JSCI pour établir une probabilité de chômage de longue durée sont les suivants <sup>8</sup>:

- |  |   |
|--|---|
| ▪ Age et sexe                          | ▪ Facteurs personnels (ex : pharmacodépendance) * |
| ▪ Langue et niveau d'alphabétisation * | ▪ Statut indigène                                 |
| ▪ Handicap et condition médicale *     | ▪ Pays de naissance                               |
| ▪ Expérience de travail récente *      | ▪ Situation géographique                          |
| ▪ Stabilité de lieu de résidence *     | ▪ Diplôme professionnel                           |
| ▪ Niveau d'éducation *                 | ▪ Statut familial                                 |
| ▪ Casier judiciaire *                  | ▪ Accès au téléphone                              |

Un certain nombre de points <sup>9</sup> est attribué à chaque réponse aux questions et le JSCI est calculé en additionnant les points. Plus le nombre de points total est élevé, plus la probabilité d'un chômage de longue durée est élevée. Si le JSCI montre une probabilité forte ou élevée de chômage

<sup>8</sup> Un 15<sup>e</sup> facteur (indigène rural) a été ajouté au JSCI à compter du 3 juillet 2006. Avant cette date, une « exemption éloignement » exemptait les chômeurs résidant dans les zones les plus reculées de certains aspects de la politique de l'emploi, dont le JSCI. Le facteur indigène rural a été conçu pour prendre en compte le risque particulier de chômage de longue durée dans les communautés aborigènes les plus reculées.

<sup>9</sup> Le poids relatif de chaque facteur se trouve dans le JSCI intégrale, en Annexe 1

de longue durée, le demandeur d'emploi nouvellement inscrit est classé comme étant « très désavantagé » sur le marché du travail. Il est alors admissible directement au programme d'aide intensive personnalisée.

#### *Evolutions et évaluations supplémentaires : le perfectionnement du JSCI*

Le but du JSCI est de repérer les demandeurs d'emploi qui risquent de connaître un chômage de longue durée. Il est alors normal qu'une attention particulière soit portée au repérage et au diagnostic des chômeurs ayant potentiellement les plus sévères handicaps pour retrouver un emploi. Le « JSCI Evaluation supplémentaire » est l'outil qui permet de réaliser ce diagnostic approfondi. L'évaluation supplémentaire est déclenchée selon les réponses à certaines éléments du JSCI (indiqué par le symbole \* dans le tableau ci-dessus) et réalisée lors d'un entretien entre le demandeur d'emploi et un spécialiste de *Centrelink* (soit un travailleur social, soit un psychologue du travail). Il permet d'orienter le demandeur d'emploi vers les programmes spécialisés, tel que le programme de soutien personnalisé et les services de rééducation professionnelle.

#### *Les limites du JSCI*

Une limite du JSCI est liée au fait qu'il repose sur les déclarations du demandeur d'emploi alors que celui-ci ne peut être contraint de divulguer ses informations personnelles. Or il y a une réticence des demandeurs d'emploi à déclarer l'illettrisme ou des problèmes de santé mentale et de pharmacodépendance (Shergold, 2002). Cette réticence persiste en dépit du fait que la non-déclaration de ses informations personnelles réduise la probabilité, pour le demandeur d'emploi, d'accéder à l'aide intensive, ce qu'il aurait par ailleurs souhaité. C'est pour cette raison que les membres du Réseau pour l'emploi ont la possibilité de réévaluer le JSCI: les membres du réseau ont potentiellement plus d'informations car les demandeurs d'emploi qui étaient réticent initialement à déclarer certaines barrières à l'emploi ne peuvent pas cacher leurs difficultés lors du contact continu avec le prestataire.

La deuxième limite du JSCI est liée au fait qu'il évalue les caractéristiques d'un demandeur d'emploi à un moment donné. Or les caractéristiques d'un demandeur d'emploi sont susceptibles de changer au fil du temps : il déménage, tombe malade, est condamné en justice. Ce phénomène est une raison supplémentaire pour permettre aux membres du Réseau pour l'emploi de réévaluer le résultat du JSCI si les données relatives à un chômeur changent durant sa recherche d'emploi. La réévaluation a les mêmes effets que l'évaluation initiale : elle peut rendre un demandeur d'emploi

éligible à l'aide intensive. Le mécanisme de réévaluation peut toutefois soulever des problèmes liés aux motivations des membres du Réseau pour l'emploi. Quand la réévaluation montre que le chômeur a besoin de l'aide intensive, le prestataire recevra plus d'argent pour financer le niveau accru de soutien. A l'inverse, si une réévaluation du JSCI montre que le risque de chômage de longue durée s'est réduit, il gagnera moins. Le prestataire pourrait alors être incité à signaler au ministère les cas des chômeurs dont la situation s'est dégradée, et à dissimuler les cas contraires.

### **2.2.3 Un réseau qui se repose sur des systèmes d'informations performants**

Les systèmes informatiques sont essentiels au bon fonctionnement du Réseau pour l'emploi et des autres politiques actives de l'emploi. L'*Integrated Employment System* (IES, le système intégré de l'emploi) achemine le flux d'informations entre les membres du Réseau pour l'emploi, le ministère de l'emploi et *Centrelink* pour les programmes et les services d'emploi. Par l'intermédiaire d'IES, les prestataires, le ministère et *Centrelink* peuvent enregistrer des informations sur les demandeurs d'emploi, les employeurs, les postes vacants et les membres du Réseau pour l'emploi, ainsi que les échanges qui ont lieu entre eux.

Tous les prestataires ont accès au système, qui est indispensable à leur travail. Ils s'en servent pour enregistrer des détails relatifs aux postes vacants, pour rapprocher les demandeurs d'emploi des besoins des employeurs, pour rapprocher les employeurs aux demandeurs d'emploi, pour consigner les orientations vers des emplois et pour garder la trace des entretiens et d'autres interventions qu'ils ont fait.

Les agents du ministère utilisent le système pour faire ce qu'ils appellent du *desktop monitoring* (c'est-à-dire la « surveillance depuis le bureau »). A partir des locaux du ministère, ils peuvent accéder aux informations concernant la performance de chaque membre du Réseau pour l'emploi. Les informations sont très détaillées, ce qui leur permet de s'assurer que tout fonctionne bien sur tous les sites du Réseau.

Les systèmes informatiques sont aussi des outils efficaces de communication. Par exemple, quand un chômeur ne remplit pas ses obligations de recherche d'emploi, le membre du Réseau qui constate l'infraction doit en informer *Centrelink*, qui est le seul organisme habilité à appliquer des sanctions. Grâce au système informatique, la notification de l'infraction présumée se fait

automatiquement. Le prestataire du Réseau n'a qu'à enregistrer le fait qu'un demandeur d'emploi n'est pas venu à un entretien ou n'a pas participé à une formation prévue. Le personnel du *Centrelink* reçoit toutes les informations instantanément et peut, le cas échéant, appliquer des sanctions pour cette infraction.

### **Encadré n°1 - Le dispositif AJS : *Australian Job Search***

La composante publique de l'IES s'appelle AJS (*Australian Job Search*, c'est-à-dire l'outil australien de recherche d'emploi). L'AJS offre aux employeurs un service gratuit de diffusion nationale des offres d'emploi et permet aux demandeurs d'emploi d'accéder immédiatement à un grand nombre d'offres proposées par des employeurs, des membres de Réseau pour l'emploi, des administrations publiques et des petites annonces dans la presse. Les demandeurs d'emploi peuvent repérer les emplois vacants par métier et par zone géographique.

L'AJS est accessible au grand public sur Internet ([www.jobsearch.gov.au](http://www.jobsearch.gov.au)). Pour les chômeurs, l'accès peut aussi se faire sur les terminaux d'écran tactile dans les locaux de *Centrelink* et dans les bureaux des membres du Réseau pour l'emploi. L'AJS n'est pas seulement une base de données : il est aussi un outil d'appariement et de mise en relation. L'AJS notifie automatiquement aux demandeurs d'emploi les postes susceptibles de leur convenir. La notification peut se faire par téléphone, par courriel, par SMS ou sur la page personnelle du demandeur d'emploi dans l'AJS. En 2003, le système de notification automatique a connu des quelques échecs flagrants et très médiatisés : une secrétaire d'une cinquantaine d'années a notamment reçu une offre pour une poste de bûcheron puis une offre pour devenir prostituée. Ces incidents isolés ne se sont toutefois pas reproduits et ont eu pour conséquence de faire de la gestion de la qualité une priorité absolue.

Plus de 70.000 offres d'emploi sont à tout moment accessibles *via* l'AJS, et près d'un million de pages d'AJS sont visionnées chaque jour. En 2005-2006, plus de 13,5 millions de notifications automatiques ont été envoyées aux demandeurs d'emploi (DEWR, 2006a).

## **2.3 Le Réseau pour l'emploi s'inscrit dans une politique plus large d'activation**

### **2.3.1 Les pays développés ont choisi des politiques actives du marché du travail**

Par le biais de *La stratégie de l'OCDE pour l'emploi*, entérinée en 1994, les pays membres de l'OCDE ont reconnu l'importance des politiques actives du marché du travail. La stratégie repose sur dix axes, dans les champs de la politique macroéconomique, de la sécurité de l'emploi et

de la flexibilité des coûts salariaux. Le septième axe de la stratégie est de « mettre d'avantage l'accent sur les politiques actives du marché de travail et les rendre plus efficaces ».

Les politiques actives du marché du travail visent à améliorer l'employabilité des chômeurs, à augmenter l'efficacité de la recherche du travail (contrairement à la politique passive qui ne fait que donner un revenu de base aux personnes dépourvues du revenu du travail), à rendre durable les placements des chômeurs et à faire en sorte que la société soit plus juste (Productivity Commission, 2002)

### **2.3.2 Les aides aux chômeurs sont soumises au principe d' « obligation mutuelle »**

L'Australie a mis en œuvre une politique active du marché de travail à travers ce qu'elle appelle l' « obligation mutuelle ». *Centrelink* verse les allocations chômage aux demandeurs d'emploi pour le compte de la collectivité nationale et, en contrepartie, les demandeurs d'emploi doivent satisfaire au « test d'activité ». Pour ce faire, ils doivent apporter la preuve qu'ils sont activement à la recherche d'un emploi et désireux d'assurer un travail ou de participer aux activités d'intérêt général.

Avant de toucher les allocations chômage, les demandeurs d'emploi doivent négocier un contrat d'activité (*Activity agreement*) avec *Centrelink*. Une fois signé, ce contrat crée un dispositif centré sur l'idée que les chômeurs, soutenus financièrement par la communauté, devraient rechercher activement un travail ou participer à une activité en vue d'améliorer leur employabilité, d'où l'appellation « obligation mutuelle ». De cette façon, ils peuvent donner quelque chose en contrepartie à la communauté qui les soutient. Les contrats d'activité sont adaptés aux besoins individuels du demandeur d'emploi avec l'inclusion d'éléments tels que la recherche d'un emploi, la formation à la recherche d'emploi, une expérience de travail et du travail volontaire. Le demandeur a aussi la possibilité de participer au programme de travail contre allocations (*Work for the Dole*).

Les obligations du contrat d'activité sont assorties de sanctions. Si un demandeur d'emploi ne se présente pas à un entretien d'embauche, par exemple, les personnels du *Centrelink* peuvent lui imposer une diminution temporaire du montant de ses allocations. En cas de nouvelles infractions au test d'activité, la sanction peut aller jusqu'à la suppression temporaire de l'allocation. Les demandeurs d'emploi qui ne font pas de vrais efforts pour retrouver du travail peuvent être contraint à participer au programme de travail contre allocations.

## **3 La performance du Réseau pour l'emploi est étroitement lié à sa gouvernance**

### **3.1 La rémunération des prestataires**

#### **3.1.1 Une rémunération en 3 parties**

Dans le Réseau pour l'emploi, le système de rémunération a été conçu afin de récompenser les prestataires qui trouvent, dans les meilleurs délais, des emplois durables pour « leurs » demandeurs d'emploi. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2003, le système de rémunération possède trois composants : un paiement pour forfaitaire pour les services, un somme d'argent versé sur « le compte des demandeurs d'emploi » et deux paiements variables en fonctionne de la performance.<sup>10</sup>

##### *1. Paiement pour les services*

Cette partie de la rémunération couvre les coûts des services de base, qui sont définis dans le contrat entre le ministère de l'emploi et le prestataire (l'entretien initial, les entretiens de suivi, le soutien à la création d'un CV et éventuellement d'autres éléments selon le public prioritaire du prestataire). Le paiement pour les services est majoré selon le nombre de chômeurs très désavantagés (chômeurs de longue durée et chômeurs à fort risque de chômage de longue durée) prise en charge par le prestataire, ce qui récompense l'effort accompli par les prestataires en direction du public le plus difficile. Le paiement pour les services est payé chaque trimestre d'avance. Si le prestataire est efficace et qu'il aide son client à retrouver rapidement un emploi, il jouit quand même du paiement trimestriel, ce qui augmente ses bénéfices.

##### *2. Paiements au résultat*

La deuxième partie de la rémunération des prestataires est le « paiement au résultat ». La durée du chômage étant considérée comme une indication de l'éloignement du chômeur du marché du travail, les paiements au résultat augmentent en fonction de la durée du chômage.<sup>11</sup> Une partie du paiement pour les résultats est versée après que l'ancien demandeur d'emploi ait travaillé pendant 13 semaines. Le deuxième paiement intervient après 26 semaines. La création d'une entreprise est considérée comme une reprise du travail, à condition que le demandeur d'emploi ne touche plus d'allocations. Les durées d'emploi de 13 et 26 semaines constituent de

---

<sup>10</sup> Pendant les première et deuxième périodes contractuelles, le système de rémunération à deux volets était en vigueur. Il comportait une prime de commencement (payée intégralement dès que le prestataire avait établi une « convention pour l'emploi » avec le demandeur d'emploi) et une rémunération liée aux résultats.

<sup>11</sup> Sauf pour les demandeurs d'emploi très désavantagé, pour lesquels le paiement est fixé au niveau de 24 mois dès le début de la période de chômage.



bons indicateurs de la stabilité du travail : 65 % d'anciens demandeurs d'emploi qui travaillaient 13 semaines après leur placement étaient encore employés un an plus tard (DEWR, 2004).

La distribution des la rémunération entre le paiement pour les services, l'argent versé sur le compte des demandeurs d'emploi, le paiement au résultat à 13 semaines et le paiement au résultat au 26 semaines est illustrée dans le schéma n°1.

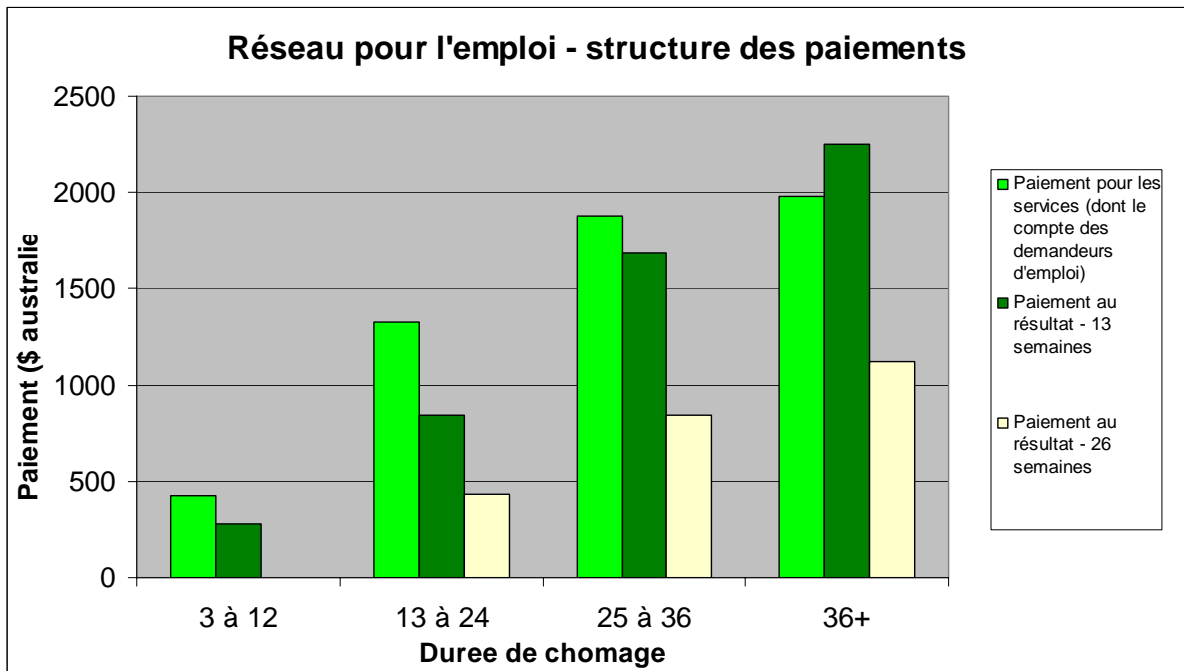


Schéma n°1 : Rémunération des prestataires du Réseau pour l'emploi

### 3. *Compte des demandeurs d'emploi*

Introduite au début de la troisième période contractuelle, la troisième composante de la rémunération des prestataires est le compte des demandeurs d'emploi (*Job Seeker Account*). L'argent dans ce compte est mise à disposition du membre du Réseau pour l'emploi afin d'aider le demandeur d'emploi à trouver un emploi durable. Il peut être dépensé pour l'achat d'un uniforme ou d'outils de travail, pour des formations professionnelles, pour des subventions de salaire, pour des aides au déménagement ou pour toute autre assistance individuelle au demandeur d'emploi. Si les fonds versés sur le compte des demandeurs d'emploi ne sont pas dépensés ils doivent être remboursés au ministère de l'emploi : ils ne peuvent augmenter les bénéfices du prestataire.

### **3.1.2 Pourquoi ce modèle de rémunération ?**

L'Australie n'est pas le seul pays qui a choisi un système mixte de rémunération des prestataires du réseau pour l'emploi. Les Pays Bas et le Royaume Uni ont aussi combiné une rémunération forfaitaire par client avec des paiements aux résultats. Ce choix montre le compromis qui doit être fait entre des contrats optimaux sur le plan des incitations économiques et l'aversion au risque des prestataires. De plus, la partie forfaitaire de la rémunération facilite l'entrée sur le marché des petits opérateurs (le plus souvent des associations) qui n'auraient pas suffisamment d'actifs pour fonctionner dans un système de paiement au résultat « pur ».

Le choix de rémunérer les placements après 13 et 26 semaines n'est pas anodin. Il remplace la logique de rémunération selon les facteurs de production (par exemple, le nombre de clients par agent) par une logique de récompense des succès. En outre, la poursuite des résultats à long terme réduit la tendance de « placement à tout prix » qui peut nuire aux systèmes de paiement au résultats.

Afin de mieux comprendre ces questions de rémunération et les questions de gouvernance dans la section suivante, il peut s'avérer utile de se pencher brièvement sur la théorie de l'agence, qui donne un cadre conceptuel aux questions de relations contractuelles. Le principe du principal-agent est le cœur de la théorie de l'agence. Il désigne un ensemble de problèmes rencontrés lorsque l'action d'un acteur économique (le principal) dépend de l'action d'un autre acteur (l'agent) sur lequel le principal est imparfaitement informé. Il s'agit donc d'étudier les conséquences d'une asymétrie d'information, notamment l'aléa moral.

## **3.2 Une gouvernance qui repose sur trois piliers**

### **3.2.1 Incitations**

L'objectif des mécanismes d'incitation est de réduire l'aléa moral en alignant les intérêts de l'agent (le prestataire du réseau pour l'emploi) sur ceux du principal (le gouvernement). Pour ce faire, les structures de paiement doivent être conçues de telle sorte que la maximisation par l'agent de ses propres bénéfices maximise également l'utilité du gouvernement. Habituellement, comme dans le cas du Réseau pour l'emploi, cet arrangement prend la forme de paiements basés sur la performance. Mais, comme nous l'avons vu, la rémunération des prestataires ne peut être basée uniquement sur la performance.

### 3.2.2 Information

Les mécanismes d'information essaient de réduire l'asymétrie d'information entre le prestataire et le gouvernement. Ce dernier essaie d'obtenir le plus d'informations possibles sur les efforts que le prestataire a fournis. Nous avons vu que les systèmes d'informations sont très utiles à cet égard, car ils permettent aux agents du ministère de l'emploi de suivre les actions du prestataire de près, sans se déplacer. Le ministère de l'emploi fait aussi des « sondages de satisfaction des demandeurs d'emploi » et des « audits de qualité » pendant lesquels il rend visite aux prestataires dans leurs locaux. Les prestataires qui seront audités sont choisis à l'aide d'un outil de gestion des risques. Il y a aussi un système d'évaluation par la performance comparée (*benchmarking*). Ce système, que Bruttel (2005) a qualifié de « très sophistiqué », est le sujet de l'encadré n°2.

#### **Encadré n°2 - Les critères de classement : le *Star Rating System***

La performance comparative des membres du Réseau pour l'emploi est jugée en termes de résultats donnant lieu à rémunération - essentiellement (mais pas uniquement) des résultats en termes d'emploi pendant 13 et 26 semaines pour les clients en aide intensive. Ces "critères de classement" (*Star ratings*, c'est-à-dire classement par les étoiles) sont basés sur des comparaisons corrigées par régression en fonction des caractéristiques de la clientèle et du marché du travail local. La régression prend en compte les conditions du marché travail local et les caractéristiques personnelles demandeurs d'emploi.

Ces critères de classement corrigés sont utilisés pour l'attribution des contrats futurs : ils donnent donc une forte incitation à aider les demandeurs d'emploi les plus défavorisés, car ce sont ces demandeurs d'emploi qui bénéficient de l'aide intensive. De plus, le fait que les contrats futurs (et donc les bénéfices futurs) dépendent des résultats actuels donne aux prestataires une forte motivation pour préserver ou d'acquérir une réputation de qualité.

Le *Star Ratings* met en œuvre l'aspect évolutif du Réseau pour l'emploi (selon lequel les prestataires médiocres sont éliminés au profit des bons et les bons prestataires sont éliminés au profit des meilleurs). Lors de l'octroi des contrats pour la deuxième période contractuelle, dans un contexte de fortes différences dans la performance (au bout de six mois, les taux de placement réalisés par les prestataires de l'aide intensive d'une même région variaient de 9 à 25 % environ) l'élimination automatique des prestataires moins performants a amélioré *a priori* la performance moyenne du Réseau de 25 % (OCDE, 2001a).

### 3.2.3 Contrôle

Dans le passé, le contrôle a été le mécanisme de gouvernance de préférence de l'administration publique. Les gestionnaires édictaient des règlements et des procédures afin de

garantir une certaine qualité de service aux usagers. Avec la création du Réseau pour l'emploi, un des objectifs était de mettre fin à des procédures strictes et de laisser les prestataires choisir des méthodes innovantes de soutien aux demandeurs d'emploi.

Pourtant les mécanismes de contrôle sont encore nécessaires. Le contrôle passe alors par des principes de qualité et non plus par des règles précises. Dans le réseau pour l'emploi, les deux instruments principaux de contrôle sont la « Garantie de service du Réseau pour l'emploi » (*Job Network Service Guarantee*) et le Code de conduite des services d'emploi (cf. encadré n°3).

### **Encadré n°3 - Code de conduite des services d'emploi**

Le code de conduite des services d'emploi est une garantie de qualité aussi bien pour les demandeurs d'emploi que pour les employeurs. Il fait partie du contrat passé entre le gouvernement fédéral et les prestataires : ceux-ci doivent s'engager à respecter les normes édictées dans le code et à faire au moins aussi bien, voire mieux que ce qu'exigent ces normes. A travers le code, les prestataires des services d'emploi s'engagent à :

- défendre l'intégrité et la bonne réputation des services et des programmes (comportements honnêtes et éthiques, respect des lois) ;
- démontrer leur engagement envers leurs clients (traitement équitable et respectueux du client, prise en compte des besoins spécifiques du client) ;
- être précis et pertinent (information de qualité, respect des exigences de la confidentialité) ;
- communiquer de manière claire (transmettre l'information sur les droits et devoirs des clients, permettre au client d'accéder à son dossier) ; et
- inciter au retour d'expérience (boîtes à suggestions, l'information sur les procédures de recours).

Le code s'accompagne d'une procédure de recours gratuit et confidentiel à travers la Ligne du service au client. Un demandeur d'emploi ou un employeur qui n'a pas réussi à résoudre son différend avec un prestataire des services d'emploi peut contacter la Ligne, qui dispose d'un numéro d'appel national gratuit. Le différend peut alors être tranché et des sanctions peuvent être appliquées aux prestataires des services d'emploi ne respectant pas le code (réduction du nombre des clients, résiliation du contrat, interdiction de toute participation future au Réseau pour l'emploi).

Nous avons vus que la rémunération des prestataires du Réseau pour l'emploi est étroitement liée aux résultats, et que les résultats alimentent les systèmes de gouvernance et de contrôle du Réseau. Les résultats sont alors au cœur du Réseau pour l'emploi : il est temps de les examiner de près.

### 3.3 Les résultats et les évaluations externes du Réseau pour l'emploi

#### 3.3.1 Pendant la première période, des résultats inchangés à moindre coût

Si les comparaisons de performance sur le long terme sont peu fiables, on peut toutefois affirmer que les taux de placement sont restés inchangés pendant la première période contractuelle du Réseau pour l'emploi par rapport à la période antérieure à 1998. Pourtant le coût budgétaires des services pour l'emploi a été divisé par deux (OCDE, 2001b). Le coût de placement moyen était de \$8.000 en 1991 et \$16.000 en 1995, alors qu'il n'était plus que \$4.000 en 1999. Actuellement, le coût de placement n'est plus que \$3.500 (Caldwell, 2005).

Au cours de la période 1998-2001, le taux de chômage total a diminué, mais cette baisse ne constitue pas une amélioration que l'on pourrait attribuer au Réseau pour l'emploi. Elle représente la continuation du rythme de redressement cyclique suite à la récession des années quatre-vingt-dix. Le bilan plutôt décevant de la période 1998-2001 est souligné par le fait que le chômage de longue durée est resté à un niveau élevé.

#### 3.3.2 A partir de la deuxième période contractuelle, le Réseau a connu un succès croissant

Entre 2000 et 2002, le nombre de placements effectués sur treize semaines a augmenté modestement, malgré la récession de 2002. Puis, il a quasiment doublé entre 2002 et 2004. La comparaison entre la troisième période contractuelle (de 2003 à 2006) et la première période (1998-2000) montre que les taux de sortie du chômage ont doublé (*cf.* schéma n°2).

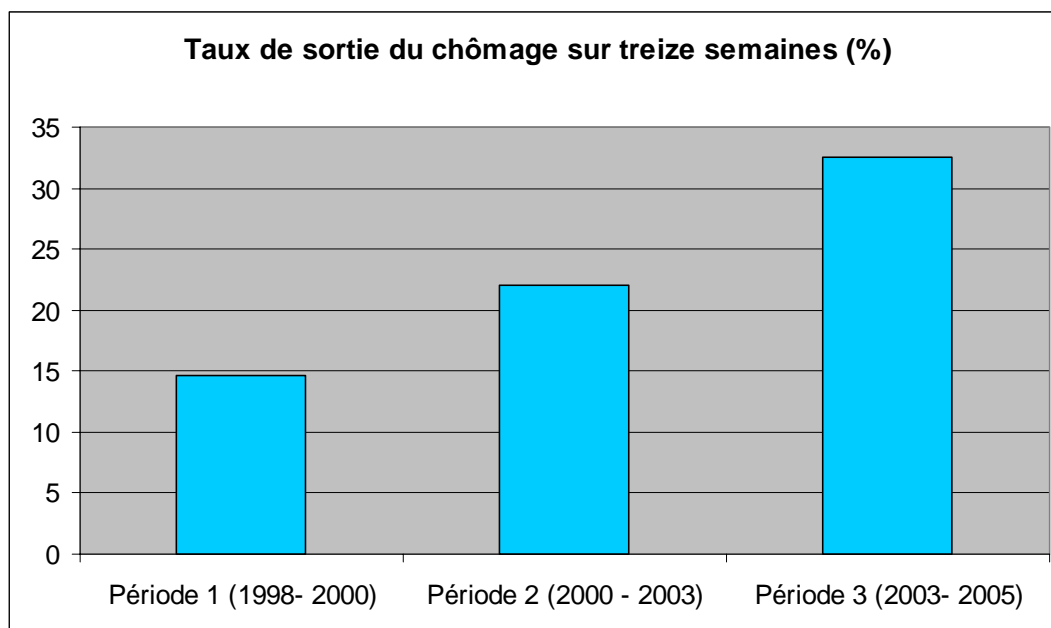


Schéma n°2 : Taux de sortie du chômage sur treize semaines

Les résultats du Réseau pour l'emploi sont meilleurs que les résultats des programmes précédents (cf. schéma n°3).

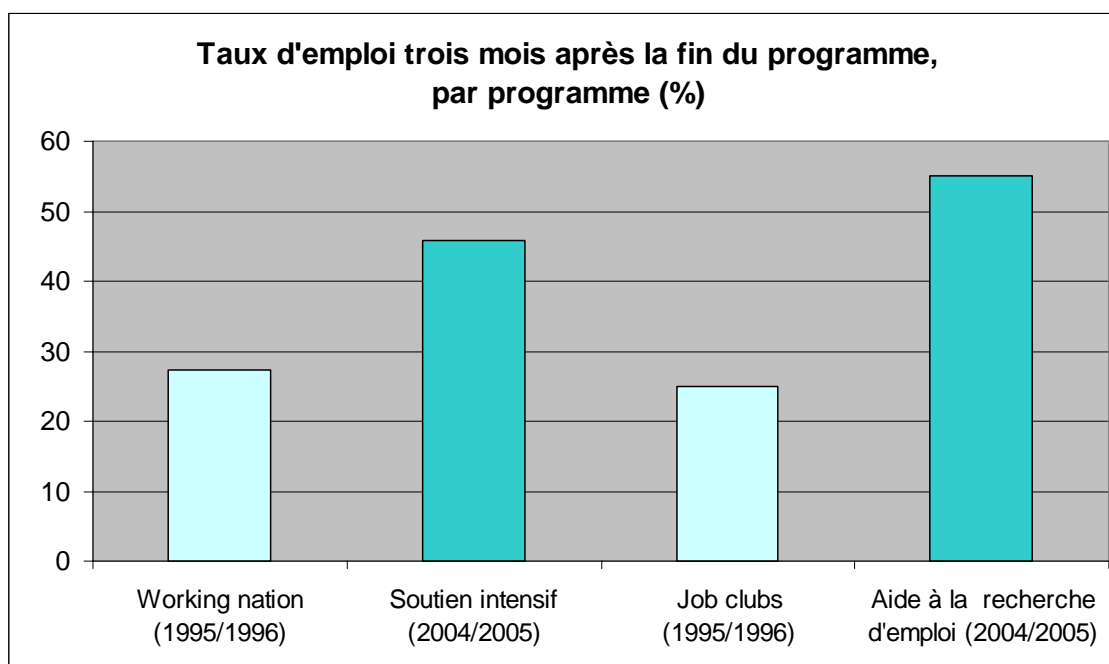


Schéma n°3 : Taux d'emploi après trois mois, *Working Nation* et *Job Network* (Source : DEWR, 2006c)

Dans les groupes désavantagés (chômeurs de longue durée, personnes handicapées et parents isolés), le taux de placement a enregistré une augmentation sensible en 2004-05 (DEWR, 2005).

Cependant, il est probable que les taux de placement sur treize semaines amplifient l'augmentation nette totale du fait que les prestataires du Réseau pour l'emploi et le marché du travail se sont sans doute adaptés progressivement au système qui récompense les taux de placement sur 13 et 26 semaines (plutôt que des placements sur 10 ou 52 semaines ou des augmentations de revenus des clients, par exemple).

Si le taux de placement est susceptible de varier en fonction de l'adaptation des comportements des acteurs, la durée moyenne du chômage donne une indication impartiale de l'efficacité du service public de l'emploi. On constate que cette durée s'est raccourcie de façon considérable depuis la création du Réseau pour l'emploi (cf. schéma n°4).

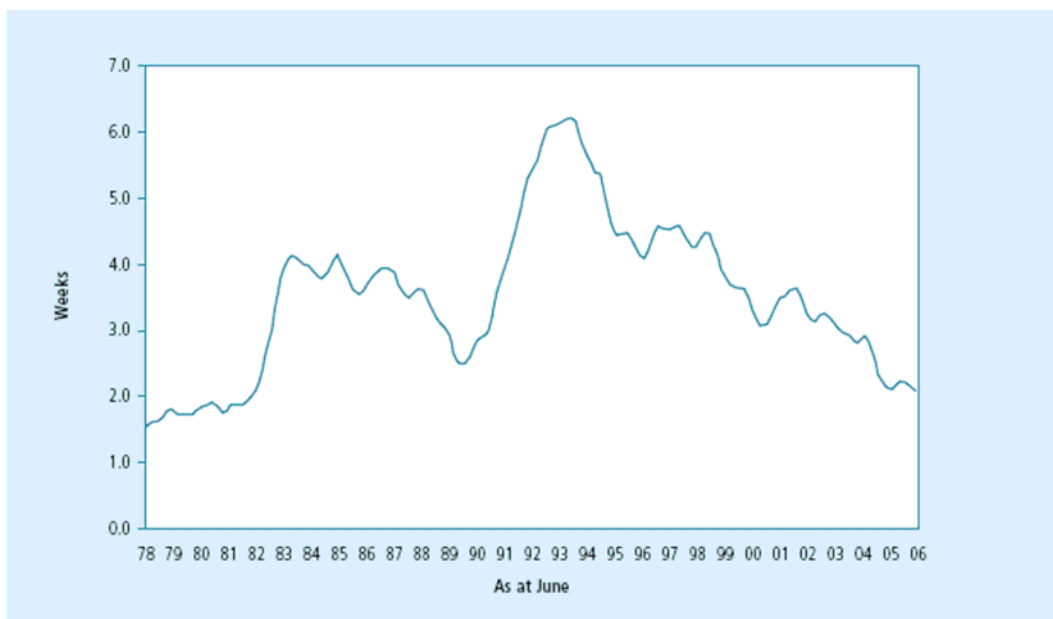


Schéma n°4 : Durée moyenne de chômage par personne active, 1978-2006 (Source : DEWR, 2006b)

Bien qu'ils dépendent de beaucoup d'autres facteurs que le service public d'emploi, il est pourtant intéressant confirmer que le taux de chômage et le taux de chômage de longue durée ont baissé de manière suivie depuis la mise en place du Réseau pour l'emploi (cf. schéma n°5).

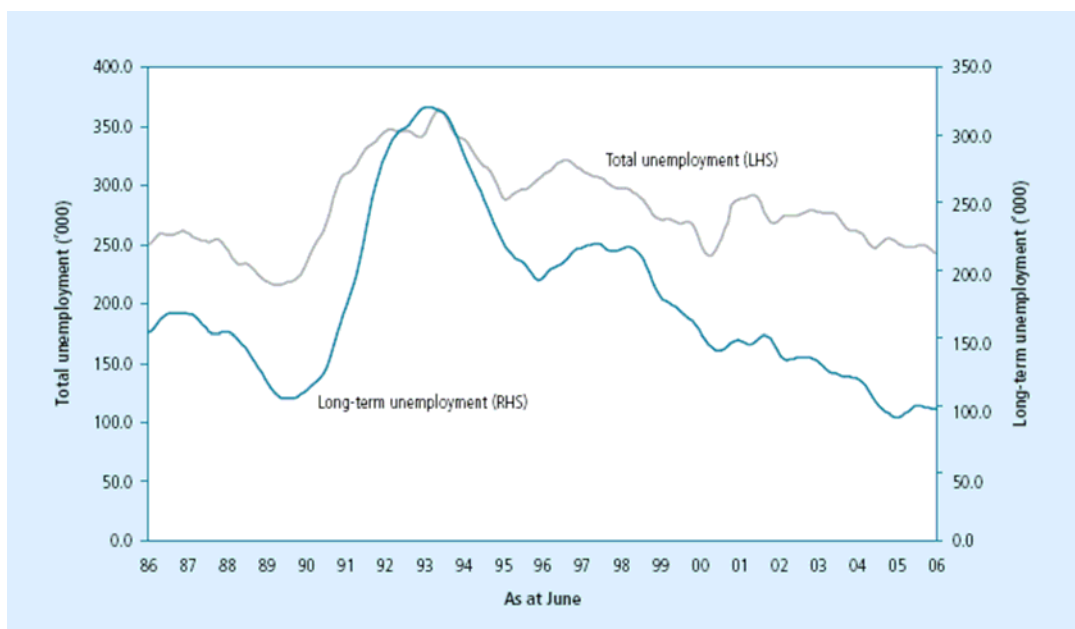


Schéma n°5 : Taux de chômage et taux de chômage de longue durée, 1986-2006 (Source : DEWR, 2006b)

### **3.4 Le perfectionnement progressif du Réseau pour l'emploi**

#### **3.4.1 Les évaluations ont montré le chemin de l'amélioration continue du Réseau pour l'emploi**

Le Réseau pour l'emploi a été évalué par des organismes divers. Le ministère de l'emploi a procédé à des évaluations internes, la commission nationale de la productivité (*Productivity Commission*) a fait une enquête indépendante et l'ANAO (*Australian National Audit Office*, équivalent australien de la cour des comptes) a évalué la mise en place du Réseau pour l'emploi et d'autres aspects de son fonctionnement. Des organismes internationaux, tels que l'OCDE, ont aussi procédé à des examens du modèle australien. Les rapporteurs se sont rejoints sur un nombre important de commentaires. Ils ont constaté que :

- *Le processus de contractualisation était très consommateur d'énergie*

La mise en place du Réseau pour l'emploi (campagnes d'appel d'offres, de soumission et de contractualisation ainsi que le lancement des nouvelles actions) a coûté beaucoup d'énergie à l'état fédéral et aux prestataires. Les efforts de lancement au début de chaque période contractuelle se sont traduits dans une réduction temporaire des efforts envers les demandeurs d'emploi, avec des baisses dans les taux de placement mensuels pendant les phases de transition.

- *Les actions de Centrelink et des prestataires se chevauchaient*

Pour certains chômeurs de longue durée, l'aide intensive ne constitue souvent qu'un épisode dans une longue période de chômage. La coordination entre *Centrelink* et le membre du Réseau pour l'emploi est alors primordiale, car les chômeurs de cette catégorie ont plus besoin d'aide et doivent participer à une série d'activités organisées soit par *Centrelink* soit par le prestataire. Or *Centrelink* ne pouvait pas profiter des informations dont disposaient les membres du Réseau pour l'emploi sur les demandeurs d'emploi, car ces informations n'étaient pas transmises au moment où les clients retournaient à *Centrelink*. De même, les prestataires ne pouvaient pas utiliser les outils dont disposait *Centrelink* (compte rendu de recherche d'emploi, activités d'obligation mutuelle) dans l'aide qu'ils apportaient aux clients. Il se pouvait très bien que les résultats d'une période d'aide intensive soient dus à des interventions antérieures ou que les résultats dus à l'aide intensive se manifestent après le retour des clients à *Centrelink*, si bien que la mesure de l'impact des aides était biaisé.



- *Le système de rémunération des prestataires était encore imparfait*

Bien que les rémunérations des prestataires aient été en partie indexées sur les résultats, la plus grande partie de leurs revenus provenait de la rémunération de « commencement », un montant forfaitaire. De plus, le ministère considérait les prestataires comme des « boîtes noires » : il n’y avait ni régulation, ni supervision des dépenses des prestataires. Ces derniers pouvaient faire des bénéfices en dépensant relativement peu en prestations. Il était difficile pour les prestataires de sanctionner les clients absents aux entretiens, un aspect qui a peut-être contribué à les décourager d’entretenir des contacts très suivis. Après les premiers contacts, les clients étaient souvent mis sur une voie de garage – ils demeuraient inscrits auprès de leur prestataire mais ne bénéficiaient que de peu de services (*cf.* encadré n°4).

#### **Encadré n°4 - L’écémage et la mise à l’écart**

L’écémage et la mise à l’écart (*creaming* et *parking*) sont deux phénomènes inhérents à tout système dans lequel les tâches sont d’une difficulté inégale, où le principal ne peut observer quelles tâches sont difficiles et où les agents sont rémunérés en fonction des résultats. Dans un tel système, l’agent a tout intérêt à concentrer ses efforts sur les tâches les plus faciles et à ne pas déployer d’efforts sur des tâches qu’il estime trop difficiles.

Dans le contexte du Réseau pour l’emploi, l’opérateur concentre ses efforts sur les demandeurs d’emploi qu’il estime avoir le plus de chance de retrouver rapidement un travail. En aidant de préférence les chômeurs les plus qualifiés, l’opérateur pratique « l’écémage ». Par contraste, les personnes connaissant les plus grandes difficultés sociales et professionnelles ne se voient offrir que très peu de services par les opérateurs pendant toute la période qu’elles sont censées bénéficier d’une aide. Ils sont mis à l’écart, sur « la voie de garage ».

Le Réseau pour l’emploi comporte plusieurs mécanismes qui sont censés réduire l’écémage et la mise sur la voie de garage. Le JSCI permet de classer les demandeurs d’emploi en fonction de leur risque de chômage de longue durée et de rémunérer les prestataires pour l’effort supplémentaire qu’ils fournissent en direction des chômeurs désavantagés. Les niveaux de service minimaux permettent même aux demandeurs d’emploi qui sont mis sur la voie de garage de bénéficier d’un panier de prestations de base.

Pourtant, l’administration doit trouver un équilibre entre, d’une part, la tendance à imposer à l’opérateur plus de contrôles et plus de contraintes sur les actions à mener afin d’éviter les phénomènes d’écémage et de mise à l’écart et, d’autre part, le souhait de lui laisser une grande liberté dans la définition des services à proposer à ses clients afin qu’il puisse innover et adapter son action à l’environnement. Trouver cet équilibre est tout l’enjeu de la gestion des services d’emploi externalisés.

Il est à noter que ces phénomènes existent aussi dans les pays où le service public de l'emploi est assuré par des fonctionnaires salariés. Bien qu'ils ne soient pas rémunérés en fonction des résultats, les agents publics répondent aux mêmes incitations que les agents privés. La seule différence est dans la nature du paiement : le fonctionnaire ne gagne pas plus d'argent s'il trouve un travail pour un demandeur d'emploi qualifié, mais il peut rentrer chez lui plus tôt le soir.

### **3.4.2 Des adaptations progressives ont permis la création d'un système plus efficace**

A la suite de ces rapports, des changements importants ont été mis en place au début de la troisième période contractuelle. Portant le nom de « modèle de participation active » ils comportent les éléments suivants :

- La création du compte des demandeurs d'emploi (*cf supra.*)
- La notification automatique aux demandeurs d'emploi des postes susceptibles de leur convenir
- L'instauration d'un « garantie de services »
- Le choix d'un seul membre du Réseau pour l'emploi, qui accompagne le demandeur d'emploi tout au long de son parcours de chômage
- La création des « *Job placement licences* ». Cette forme d'accréditation permet aux entreprises privées de recrutement (qui ne font pas partie du Réseau pour l'emploi) d'accéder à un paiement s'ils placent un demandeur d'emploi dans un travail. Par ce biais, les demandeurs d'emploi ont accès à plus de postes et les entreprises privées de recrutement sont incitées à recruter des demandeurs d'emploi.

Nous avons pu constater dans les résultats que ces mesures ont contribué à l'amélioration continue du système.

Une autre critique qui était adressée au Réseau pour l'emploi concernait tout particulièrement le processus d'appel d'offres et de contractualisation, trop consommateur d'énergie. En mai 2006, le gouvernement a décidé de mettre fin aux appels d'offres nationaux, et d'offrir une prolongation de contrat aux prestataires performants. Afin de maintenir la compétitivité du marché, la part du marché des prestataires les moins performants dans une région sera ouverte à la concurrence, selon un calendrier préétabli.

La volonté de faire évoluer les dispositifs est une des clés de la réussite du Réseau pour l'emploi. Si les membres du réseau pour l'emploi, les demandeurs d'emploi, les employeurs et les autres parties prenantes ont soulevé un problème, les pouvoirs publics se sont montrés réactifs : ils ont revu les dispositions et apporté les ajustement nécessaires.

Par exemple, à la fin de la première et de la deuxième période contractuelle, le nombre d'opérateurs du Réseau pour l'emploi s'est considérablement réduit. Il y avait plus de 260 opérateurs lors de la première période, mais il n'en restait plus qu'une centaine au début de la troisième période. Cette réduction pourrait être vue comme une réduction inopportune de la diversité de l'offre de services. Cependant, l'offre est restée variée et la qualité des prestations a continué d'améliorer (*cf. supra*). La réduction du nombre de prestataires est plutôt un signe de la maturité croissante du marché des services pour l'emploi, qui s'est traduite par la sortie du marché des opérateurs les moins performants. Le ministère a soutenu les membres du Réseau pour l'emploi qui n'étaient plus désireux de poursuivre leurs activités. Ces organismes se sont vus proposer un aide financière pour aider à couvrir le coût de fermeture des guichets.

\*

Après avoir étudié le Réseau pour l'emploi dans tous ses détails, nous avons pu constater ses forces et ses faiblesses. Il est donc temps de se tourner vers la France, afin de voir si le système australien pourrait être transposé dans le contexte français.

## **4 Certaines caractéristiques du Réseau pour l'emploi ne se prêtent pas à une application française**

Quand elle cherche à faire du « benchmarking », la France a tendance à se comparer à d'autres pays d'Europe ou éventuellement aux Etats-Unis. Dans certains contextes des comparaisons plus larges peuvent toutefois s'avérer utiles, notamment quand un pays a tenté des innovations majeures. La mise en place du Réseau pour l'emploi est l'exemple type d'une innovation dont pourrait s'inspirer la France. Il y a bien sûr des différences importantes entre le système français d'indemnisation et d'aide au retour à l'emploi et le système australien, mais ces différences n'empêchent pas que la comparaison et le retour sur l'expérience soient pertinents et utiles.

### **4.1 La création du Réseau pour l'emploi s'est fait grâce à un consensus qui semble difficilement atteignable en France**

#### **4.1.1 Selon toute probabilité, les français seraient réticent à abandonner leur système complexe**

Il serait caricatural de décrire la France comme un vieux pays qui éprouve une certaine réticence à toucher à ses services publics et à la générosité de l'Etat-providence. Les caricatures comportent pourtant toujours un élément de vérité. L'externalisation du service public de l'emploi français à l'échelle de ce qui s'est fait en Australie de ne manquerait pas de susciter des interrogations et des inquiétudes, voire des protestations.

D'abord parce que l'idée selon laquelle le niveau complexité et le nombre d'acteurs d'un système sont des gages de qualité de ce système est très largement partagée en France. Perrivier (2006) n'est pas seul à penser que « la politique sociale cherche à s'ajuster au mieux aux besoins des citoyens, ce qui engendre nécessairement un ensemble complexe ». Il fait un lien entre le nombre d'acteurs et la complexité du système d'une part, et sa qualité et son adaptation au terrain de l'autre part. Bien que le Réseau pour l'emploi australien ne puisse être décrit comme simple, il est unifié à l'échelle nationale et fait appel à une centaine d'acteurs tout au plus. La création d'un tel système en France risquerait d'être perçue comme une simplification des dispositifs actuels, ce qui serait assimilé à une baisse de la qualité des services.

Le fait que la création d'un système comportant une centaine d'acteurs soit une simplification prouve bien la complexité de l'architecture actuelle du service public de l'emploi français. Le rapport Marimbert (2004) a considéré même que « sa complexité et son éclatement (sont) sans doute sans équivalent dans les pays comparables en Europe ». Cette conclusion est d'autant plus compréhensible que l'on constate, comme le rapport Balmary (2004) l'a fait, qu'il « est actuellement impossible au plan national de dresser une liste, même approximative, de l'ensemble des organismes qui interviennent effectivement à un moment donné » en tant qu'opérateurs externes du service public de l'emploi.

Ces critiques portant sur la complexité du système français de prise en charge des demandeurs d'emploi sont assez fortes. L'on pourrait alors interpréter l'absence de grands changements organisationnels suite à la publication de ces critiques comme l'expression de la préférence française pour le système actuel, malgré, ou bien à cause de, sa complexité. Une réorganisation selon le modèle du Réseau pour l'emploi irait à l'encontre de ces souhaits ; elle ne ferait pas consensus au sein de la société française, ce qui rendrait sa mise en œuvre difficile voire même impossible.

#### **4.1.2 Il est fort probable que les fonctionnaires du service public de l'emploi s'opposeraient à tout changement de leur statut**

Lors de la mise en place du Réseau pour l'emploi en Australie, les agents de l'ancien CES sont devenu des agents d'*Employment National*, un opérateur privé parmi d'autres. Ils ont ainsi perdu le statut de fonctionnaire. La notion même d'être fonctionnaire n'a pas la même portée en Australie qu'en France, car la fonction publique australienne est une fonction publique d'emploi et non de carrière, avec des modes de gestion beaucoup plus flexibles. Cette différence de statut explique qu'à partir du moment où les salaires et les conditions du travail (horaires du travail, nombre de jours de congé, etc.) sont restés inchangés, les agents n'ont pas soulevé une grande opposition à leur changement de statut. Ils n'étaient pas sans exprimer leurs réticences, mais ils n'ont pas manifesté leur opposition à travers des grèves ou d'autres formes de protestation sociale.

L'agitation sociale est exactement ce à quoi la puissance publique pourrait s'attendre s'elle tentait d'externaliser le service public de l'emploi français. Déjà, l'ANPE et les syndicats qui représentent ses agents ne se sont pas montrés favorables aux expériences de recours aux opérateurs privés des services pour l'emploi lancées par l'Unédic. Par exemple, Noël Daucé du SNU, syndicat

majoritaire à l'ANPE, a estimé que le recours au privé est une «concurrence déloyale» qui risque de «déstabiliser le service public» (Tuchszirer, 2006). Pour autant qu'elle soit compréhensible, cette attitude illustre l'opposition que soulèverait un recours plus important aux opérateurs externes. On peut alors imaginer l'ampleur de l'hostilité que se manifesterait face à une externalisation du type *Employment National*. De plus, l'opposition des agents publics s'ajouterait à la complexité juridique de la mise en œuvre d'un tel transfert de fonctionnaires vers le privé.

## **4.2 La structure du Réseau pour l'emploi est mal adaptée au paysage institutionnel français**

### **4.2.1 Le Réseau pour l'emploi n'est pas un modèle partenarial**

En France, les relations entre les organismes de la sphère publique sont fondées sur une logique partenariale. Le vocable de « partenariat » est fréquemment utilisé par le ministère chargé de l'emploi pour exprimer son désir d'associer durablement à la mise en œuvre de la politique de l'emploi une très large gamme d'acteurs du secteur public et du secteur privé. L'esprit partenarial va cependant au-delà des mots, car il s'inscrit dans les faits.

Le service public de l'emploi fait souvent appel à d'autres institutions « partenaires » de l'État (collectivités territoriales, organismes dépendant des partenaires sociaux, Commission européenne). Les exemples en sont nombreux : création des missions locales afin de développer les actions pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes; création de l'Association pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH), etc. De même, quand l'ANPE recourt à des opérateurs externes, ce recours est « davantage fondé sur des principes négociés de partenariat que sur des principes de sous-traitance » (Balmory, 2004).

Le modèle du Réseau pour l'emploi répond mal à une exigence de partenariat. Le gouvernement fédéral australien et les opérateurs du Réseau pourraient être vu comme des partenaires, mais cet aspect de leur relation est rarement explicité. A titre d'exemple, le mot « partner » n'apparaît dans le rapport d'annuel d'activité du ministère de l'emploi australien (DEWR, 2006a) que dans le contexte des relations entre le ministère et *Centrelink*. Les prestataires du Réseau pour l'emploi ne sont pas des « partenaires ». Cette attitude pourrait être attribuée à la concurrence, parfois rude, entre opérateurs. Le ministère doit toujours garder une certaine réserve vis-à-vis des membres du Réseau pour l'emploi, afin de ne pas cultiver une préférence ou donner l'impression de préférer un prestataire aux dépens d'un autre. Il semble alors que la structure

concurrentielle du Réseau pour l'emploi n'est pas compatible à la logique de partenariat, si bien ancrée dans l'administration française.

#### **4.2.2 Les rôles des différents acteurs australien seraient difficiles à reproduire en France**

Dans le Réseau pour l'emploi en Australie, les rôles des acteurs ont évolué au fil des ans. La maturité croissante du marché a permis une meilleure adéquation du rôle de chaque organisme avec ses compétences, dans le souci de répondre aux exigences de la société australienne.

Le partage des rôles qui a ainsi été décidé en Australie n'est cependant pas un modèle pour la France. Premièrement, parce que le rôle des entreprises caritatives religieuses semble difficile à concilier avec la laïcité qui est au cœur de la République Française. En Australie, le fait que l'Armée du Salut ou des entreprises caritatives catholiques ou protestantes soient les prestataires d'un service public, et parfois les seuls prestataires sur un territoire donné, ne pose pas de problème. La plupart des opérateurs à but non lucratif du Réseau pour l'emploi ont d'ailleurs des liens étroits avec des organismes religieux. Leur caractère religieux pourrait même être un avantage, car les demandeurs d'emploi considèrent la nature religieuse du prestataire comme une preuve de l'intérêt du prestataire pour son bien être. Cette idée n'est pas faux : Nevile et Nevile (2003) ont constaté que les organisations non gouvernementales, surtout les organismes à caractère religieux, se concernent du bien être des clients et continuent de fournir des services même lorsque la subvention gouvernementale ne couvre pas le coût de la prestation.

Il en va tout autrement en France : on imagine mal les panneaux « République Française » et « l'Armée du Salut » côte à côte dans les locaux d'un prestataire des services pour l'emploi. A supposer même que l'on puisse surmonter cette atteinte à la laïcité, il n'est pas certain que les associations caritatives françaises aient un intérêt ou les compétences nécessaire à la prestation des services en matière d'emploi.

En effet, la capacité des homologues français des prestataires australiens à fournir des services est le deuxième obstacle à l'application du modèle australien. Sans prestataires capables de fournir des services, les pouvoirs publics se trouveraient dans l'impossibilité de recourir au marché. Or, malgré la longue tradition du recours du service public de l'emploi aux opérateurs externes, il n'est pas certain que ceux-ci aient à court terme la capacité d'augmenter sensiblement leur offre de services. Le fait que le marché français des services pour l'emploi soit caractérisé par « la très faible

place occupée par les entreprises de travail temporaires, contrairement à la situation qui prévaut dans d'autres pays » (Balmory, 2004) n'améliore pas sa capacité de réaction.

Une troisième différence dans le rôle potentiel des acteurs en France tient à la conception française du principe d'égalité. C'est ce principe qui est à l'origine de l'interdiction de la collecte des informations statistiques concernant l'origine ethnique des français. De même, la création en France de service pour l'emploi spécialisés dans l'insertion des personnes d'une seule origine ethnique semble très irréaliste. Pourtant, en Australie il existe des opérateurs du Réseau pour l'emploi spécialisés dans l'accompagnement des aborigènes. Il y a aussi des prestataires spécialisés dans l'insertion d'autres publics défavorisés, tels que les demandeurs d'emploi handicapés et les demandeurs d'emploi dont la langue maternelle n'est pas l'anglais. L'expérience australienne a montré que les opérateurs spécialisés permettent d'offrir une meilleure prise en charge à ces publics. Si la création de tels opérateurs n'est pas possible en France, cet aspect du modèle du Réseau pour l'emploi ne pourrait pas être appliqué.

### **4.3 Le Réseau pour l'emploi remédie aux problèmes qui ne se posent pas en France**

#### **4.3.1 Les grand changements provoquent des périodes de déséquilibre : il faudrait alors qu'ils apportent des solutions aux vrais problèmes**

La création du Réseau pour l'emploi constituait une transformation radicale du service public d'emploi en Australie. Compte tenu de l'ampleur du changement, il est normal que sa mise en œuvre ne fût pas sans problèmes : le système d'appariement a connu des échecs flagrants, la structure initiale des rémunération des prestataires donnait lieu à des problèmes d'agence et le taux de placement des demandeurs d'emploi n'a pas augmenté tout de suite.

Afin de surmonter ces obstacles, il a fallu une volonté politique forte. La puissance publique devait accepter d'affronter des difficultés avant de voir les bénéfices du changement. Le gouvernement australien avait cette volonté, car il considérait que la création du Réseau pour l'emploi était indispensable, tant pour des raisons budgétaires que pour des raison idéologiques.

Or il n'est pas certain qu'il y ait la même volonté en France, pour plusieurs raisons, notamment parce qu'elle a pu profiter des expériences étrangères. Elle a eu la possibilité de constater que dans d'autres pays l'externalisation des services de l'emploi n'était pas sans difficulté. Elle a vu que les défauts inhérents à l'externalisation ne peuvent être éliminés : les phénomènes



d'écramage et de « voie de garage » sont minimisés mais ils existent encore. Les pays innovateurs n'avaient qu'une appréciation théorique de ces problèmes, ce qui leur a peut être facilité l'obtention d'un consensus en faveur du changement.

La deuxième raison pour laquelle la France peine à obtenir un consensus pour le changement est liée à la nature de ses « problèmes ». Il est vrai que le nombre élevé d'acteurs dans le service public d'emploi rend plus difficile une vraie coordination de cette politique. Cependant, le nombre élevé d'acteurs a des aspects positifs, malgré son coût élevé. Freyssinet (2004) a vu des avantages dans le « polycentrisme » des acteurs de la politique de l'emploi en France. Il constate que la multiplicité des intervenants constitue souvent un moyen d'adaptation à la diversité des publics et que le grand nombre d'acteurs permet d'éviter la trop grande centralisation des dispositifs. Or le désir d'éviter une trop grande centralisation est légitime et nécessaire dans un état fort et unitaire comme la France, mais il ne l'est pas dans un pays fédéral tel que l'Australie. En voulant réduire le nombre d'acteurs du service public de l'emploi, on risquerait de créer d'autres problèmes.

Le désir de ne pas perdre la capacité d'action propre du service public est la troisième raison pour laquelle il serait difficile de réunir les décideurs français autour du modèle australien. Etant donné que depuis la création du Réseau pour l'emploi, les agents publics n'interviennent plus auprès des demandeurs d'emploi, l'état fédéral a perdu cette compétence. Quitte à recruter en « braconnant » des agents des prestataires, l'Etat n'a plus de personnel ayant une expérience récente de l'accompagnement des chômeurs. Dans son rapport de 2004, Marimbert trouve cette perte de compétence trop risquée : « il nous paraîtrait plus sage de ne pas mettre tous les oeufs de l'argent public dans le même panier, et de ce point de vue, la coexistence de prestations confiées à des opérateurs privés et de prestations conservées en régie directe par l'opérateur public, comme elle est organisée au Royaume-Uni, nous paraît préférable dans la mesure où elle entretient une capacité d'action propre du service public. » Selon cette vision, la capacité d'action propre de l'Etat est un bien précieux et l'on comprend pourquoi la France souhaite la préserver.

#### **4.3.2 L'adaptation aux conditions locales est une des clés du succès du Réseau pour l'emploi : il serait alors paradoxal de transplanter le modèle australien en France**

La flexibilité est au cœur du Réseau pour l'emploi : les prestataires sont libres de choisir leurs moyens d'intervention en fonction des besoins du demandeur d'emploi et des caractéristiques du marché du travail local. Cette flexibilité permet aux prestataires de créer des actions innovatrices

pour répondre aux besoins locaux. Par exemple, un membre du Réseau pour l'emploi a créé un programme de familiarisation à l'environnement du travail australien dans une région qui accueille un nombre d'important de réfugiés africains.

Les solutions locales sont efficaces car beaucoup de barrières à l'emploi sont liés aux conditions locales, telles que l'accessibilité des réseaux de transport en commun. Les fonds du compte des demandeurs d'emploi sont utilisés pour surmonter ces barrières, qui sont parfois importantes. Par exemple, la pénurie de places en garderie est une des barrières principales au marché du travail pour les parents seul. En 2002, seulement 18 % des parents seuls qui ne travaillent pas ont pu faire garder leurs enfants dans une garderie accréditée (ABS, 2003).

Par le biais de cet exemple, on voit toute la difficulté de l'application du modèle australien en France. Les parents français ont moins de mal à faire garder leurs enfants mais ils sont confrontés à d'autres problèmes. Ceux qui ont un travail se soucient du chômage technique ou d'un éventuel reclassement dans le cadre d'un plan social, tandis que ceux qui sont déjà au chômage se soucient de la fin des indemnités. Le système australien n'apporte pas de réponse à ces préoccupations françaises, car il a été conçu pour répondre aux problèmes australiens. Il serait illusoire de vouloir tout résoudre avec un schéma étranger. Pourtant, certains aspects du Réseau pour l'emploi se prêtent à une application française : ils sont exposés au chapitre suivant.

## **5 D'autres aspects du modèle australien sont directement applicables en France**

### **5.1 Le recours aux prestataires de services pour l'emploi a déjà fait ses preuves en France**

#### **5.1.1 Le service public de l'emploi ne pourrait plus se passer des opérateurs externes**

Depuis plus de vingt ans, la puissance publique française a eu recours à des opérateurs externes pour la mise en œuvre de sa politique d'emploi. L'ANPE fait appel à des opérateurs externes pour assurer des prestations de services aux chômeurs afin de faciliter leur accès à l'emploi. De même, les services du ministère de l'emploi recourent à des opérateurs externes non seulement pour des services aux demandeurs d'emploi mais aussi pour des actions d'appui-conseil aux employeurs et pour des tâches de gestion.

Une partie non-négligeable des interventions auprès des demandeurs d'emploi est ainsi confiée au secteur associatif et aux organismes publics et parapublics. Le montant financier que représentent ces interventions est cependant difficile à évaluer. Selon l'Instance d'évaluation de la politique de l'emploi et du recours à des opérateurs externes (Balmory, 2004), cette difficulté tient à la grande disparité des modalités d'externalisation et du contenu des actions concernées. En effet, l'externalisation n'est pas une politique publique au sens propre du terme. Il s'agit plutôt d'une technique de gestion qui s'est développée au fil des ans, sans stratégie organisée ni doctrine. L'instance d'évaluation a néanmoins pu constater que, sur l'année 2002, le service public de l'emploi a dépensé 700 millions d'euros pour l'achat de services de mise en œuvre de la politique active de l'emploi. Ceci représente six pour cent des dépenses de l'État pour cette politique,<sup>12</sup> ce qui place la France parmi les pays de l'Union européenne où le volume du recours aux opérateurs externes est le plus important.

Les conséquences positives du recours à des opérateurs externes ne font plus de doute. Ce recours a permis d'accroître la capacité d'action du service public de l'emploi, d'enrichir la gamme des services proposés aux usagers et d'introduire et de diffuser des innovations dans le contenu des actions (Balmory, 2004). Le recours à des opérateurs externes donne aussi une plus grande flexibilité au service public de l'emploi.

---

<sup>12</sup> Hors mesures d'abaissement du coût de travail.

La souplesse de gestion est d'autant plus importante pour les gestionnaires publics que la politique de l'emploi est par nature contracyclique. Les besoins de crédits de la politique de l'emploi restent corrélés au niveau de chômage. De plus, la politique de l'emploi doit toujours s'adapter aux modifications qualitatives du marché du travail, qui sont largement imprévisibles. La pratique qui consiste à recourir à des opérateurs externes et à choisir ces opérateurs au cas par cas, sans cadre normatif étroit, est alors un élément essentiel de la bonne gestion et du bon fonctionnement du service public de l'emploi français.

### **5.1.2 Des expérimentations avec des opérateurs privés ont démontré une certaine efficacité**

Nous avons vu qu'en France, le service public de l'emploi a souvent recours à des opérateurs externes de caractère associatif ou public. Cette pratique n'est pas différente par nature du recours à des prestataires associatifs qui a lieu dans le cadre du Réseau pour l'emploi en Australie. Mais dans le Réseau pour l'emploi, les prestataires privés sont aussi nombreux que les prestataires associatifs et caritatifs (Eardley, Abello et Macdonald, 2001). Il est alors nécessaire d'examiner non seulement le recours à des opérateurs associatifs et publics, mais aussi les expériences françaises du recours à des opérateurs privés.

En 2005, l'Unédic a confié une partie de ces accompagnements à des opérateurs privés de placement dans le cadre d'expérimentations. 3900 demandeurs d'emploi ont ainsi été pris en charge par des opérateurs entre mai et septembre, dans le cadre de cinq dispositifs d'accompagnement ciblés sur un type de population exposée au risque de chômage de longue durée. Les résultats de cette expérimentation sont plutôt positifs : pour un coût moyen de prise en charge est de 2.300 euros par demandeur d'emploi, près de 55% de ces demandeurs sont sortis du chômage au bout de neuf mois (Klein, Renard et Traversier, 2006). L'Unédic estime que l'expérimentation lui a permis de dégager 24 millions d'euros d'économies (Tuchziner, 2006).

Suite aux expérimentations de 2005, l'Unédic a lancé un appel d'offres au niveau européen. En septembre 2006, elle a sélectionné 17 opérateurs privés, qui suivront et accompagneront près de 100.000 chômeurs en deux ans. Cette expérimentation à plus grande échelle montre que l'Unédic fait confiance aux capacités des opérateurs privés. La taille de l'expérimentation met en évidence la maturité croissante du secteur des services privés de l'emploi.

## **5.2 Une plus grande responsabilisation des opérateurs externes et des chômeurs pourrait rendre le système français plus performant**

### **5.2.1 La rémunération des opérateurs pourrait évoluer vers une logique de résultats**

A partir du moment où les pouvoirs publics font appel aux opérateurs externes, il est nécessaire d'établir un système de rémunération. Un tel système est d'autant plus efficace qu'il prend en compte les motivations des opérateurs externes et les aligne sur les objectifs de la politique publique. Un des meilleurs moyens pour ce faire est le paiement fondé sur les résultats, car l'incitation financière est un outil puissant de mise en commun des objectifs.

Nous avons vu dans le chapitre trois qu'en Australie, le Réseau pour l'emploi s'appuie sur un système de paiement aux résultats, ce qui présente de multiples avantages (Productivity Commission, 2002). D'abord, il oblige la puissance publique à clarifier ses objectifs, ce qui entraîne une meilleure focalisation des actions sur ces objectifs. La dispersion des crédits sur des activités ayant peu de chance de réussir est ainsi évitée. Ensuite, une fois la mesure de la performance définie, la rémunération selon les résultats permet un pilotage facile et clair, car elle responsabilise les opérateurs. Enfin, le paiement pour la performance offre une plus grande flexibilité. Le fait de mettre le résultat et non les moyens au cœur des interventions peut stimuler l'innovation et la mise au point d'actions plus efficaces. Eardley, Abello et Macdonald (2001) ont constaté que les prestataires du Réseau pour l'emploi « trouvaient des moyens créatifs d'utiliser les ressources disponibles le plus efficacement possible ».

Bien que son système soit toujours perfectible, l'exemple de l'Australie montre que l'on peut réussir à éviter un certain nombre des inconvénients potentiels liés à la rémunération des opérateurs externes selon les résultats. Les pratiques d'écémage et mise à l'écart chez l'opérateur ont été minimisées par la structure ternaire de paiements du Réseau pour l'emploi (*cf.* encadré n°4).

Un autre inconvénient potentiel de la rémunération en fonction des résultats est la focalisation des opérateurs sur les revenus à court terme, au détriment de l'intérêt à long terme du client. En Australie, ce risque est écarté grâce à la nature pérenne du Réseau pour l'emploi. La seule façon dans laquelle les opérateurs puissent maximiser leurs bénéfices à long terme est d'obtenir des contrats dans les périodes contractuelles suivantes. Or, l'octroi des contrats futurs prend en compte la qualité des services offerts aujourd'hui (dont la prise en charge de l'intérêt à long terme du client). L'opérateur a alors tout intérêt à offrir des services de qualité, qui répondent

aux besoins des clients. De la même façon, la nature récurrente du recours à des opérateurs externes pourrait permettre à la France de focaliser les efforts des opérateurs sur l'intérêt à long terme du client.

Vu les avantages de la rémunération des opérateurs en fonction des résultats, on peut s'étonner que ce mode de paiement n'est pratiquement pas utilisé en France. Le rapport Balmary fait ce constat, ce qui l'a amené à préciser que « rien ne semble justifier que ce soit toujours le cas ». De plus, la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a recentré le cadre budgétaire de l'Etat autour de la responsabilisation des gestionnaires et du contrôle de l'efficacité de la dépense publique, ce qui permet de diffuser la culture des résultats. Les mécanismes de paiement aux résultats semblent alors être un aspect du modèle australien dont pourrait utilement s'inspirer la France.

### **5.2.2 La responsabilisation des demandeurs d'emploi : une idée qui progresse**

Le Rapport Marimbert (2004) a constaté que la réaction de la société française à l'égard des chômeurs est marquée par une forte ambiguïté. Il y a une contradiction entre les discours et les pratiques, car le désir humain de prendre en compte les situations individuelles va à l'encontre d'une application stricte des règles. Cette ambiguïté se trouve même dans les textes régissant le contrôle de la recherche d'emploi.

Pourtant, avec la mise en place du plan de cohésion sociale, la France semble s'avancer vers une plus grande responsabilisation des chômeurs. Le langage même du plan montre la volonté de voir la question sous un autre angle. Le programme 1 du volet emploi du plan est de « Fédérer les acteurs pour un nouveau contrat avec les demandeurs d'emploi ». Le mot contrat est plein de sens, car l'idée même de contrat implique des droits, mais aussi des devoirs.

Selon Gandossi (2006), « le suivi personnalisé de chaque demandeur d'emploi n'est pas considéré comme un évidence et est assimilé à une traque ou à un procès d'intention alors qu'il devrait être reconnu comme une nécessité et une obligation, comme cela se pratique en Suède ou au Danemark. »

Aubry (2006) a mis en évidence le fait que la France n'a pas encore de définition d'une offre valable d'emploi. Il y voit le besoin d'un débat sur la nature d'une offre valable d'emploi (métier,

localisation géographique, salaire) et les conséquences à en tirer. Il se demande si les français devraient garder le droit de rester au chômage en recherchant une poste si particulier qu'il n'arrivera peut être jamais.

### **5.3 Le rassemblement et la transmission des compétences pourraient rendre les dispositifs français plus efficaces**

#### **5.3.1 Les services publics de l'emploi progressent vers un guichet unique**

Nous avons vu que la mise en place du Réseau pour l'emploi en Australie a comporté la création de *Centrelink*, le point unique d'accès aux services de l'emploi et aux prestations sociales. *Centrelink* a simplifié les relations entre l'administration et les demandeurs d'emploi, car ceux-ci n'ont plus qu'un seul interlocuteur gouvernemental : *Centrelink* est le « guichet unique » auquel ils s'adressent en tout circonstance. De même, les demandeurs d'emploi n'ont qu'un seul interlocuteur dans le Réseau pour l'emploi, car ils sont pris en charge par le même prestataire tout au long du parcours.

La volonté d'offrir aux usagers un interlocuteur unique s'est aussi manifestée en France. Pourtant, comme nous l'avons constaté, le service public de l'emploi français est si complexe qu'il est impossible de répertorier tous ses acteurs. La création des interlocuteurs uniques repose donc en premier lieu sur une meilleure coordination des acteurs, prélude nécessaire à tout autre rapprochement. La création des « maisons de l'emploi » est un exemple récent d'un dispositif de coordination.

Les maisons de l'emploi ont pour vocation de rassembler en un même lieu tous les acteurs d'un bassin d'emploi (État, ANPE, Assédic, AFPA, missions locales, chambres consulaires, organismes de développement économique et d'insertion professionnelle, autres acteurs locaux) (Ministère de l'emploi, 2005). Ils devront promouvoir une bonne coordination de la politique de l'emploi au niveau des territoires, en fédérant tous les acteurs locaux, car la création des maisons d'emploi n'entraîne en aucun cas la fusion des organismes. Au contraire, il s'agit d'en créer, car chaque maison d'emploi est une nouvelle personne juridique (association ou groupement d'intérêt public).

Les maisons de l'emploi ne sont pas le seul exemple français du rapprochement entre les acteurs du service public de l'emploi. La signature de la convention État-ANPE-Unédic du

5 mai 2006 constitue une étape importante sur le chemin de l'unicité. La convention prévoit, en outre, la mise en place d'un diagnostic initial partagé, la création du dossier unique du demandeur d'emploi et le rapprochement physique des réseaux de l'ANPE et de l'Unédic. Pour les usagers, ces mesures auront pour l'effet de rapprocher l'ANPE et l'Unédic, ce qui est l'élément essentiel d'un guichet unique.

Les maisons de l'emploi et la convention État-ANPE-Unédic sont donc des guichets uniques à la française. Le rapprochement des services public de l'emploi n'ayant pas fini de faire son chemin, elles pourraient être le précurseur de la création d'un point unique d'accès aux services de l'emploi sur le modèle de *Centrelink*.

### **5.3.2 Les compétences des opérateurs externes et des agents publics sont un élément essentiel du succès australien**

Le rapprochement des services de l'emploi n'a pas pour seul effet de rendre les services plus accessibles aux usagers : il a aussi des effets sur la gestion interne des organismes publics. Au fur et à mesure que les attributions des organisations évoluent, les agents doivent exercer de nouvelles fonctions qui requièrent de nouvelles compétences.

Ceci fut le cas en Australie : les pouvoirs publics étant passés d'un rôle de prestataire de services à celui d'acheteur, il a fallu que le personnel du ministère de l'emploi acquière de nouvelles compétences. La gestion de contrats étant désormais une des attributions principales du ministère, un programme de formation sur ce sujet a été mise en place, comportant notamment un réseau de gestionnaires de contrats et un diplôme de gestion de contrats (*Diploma of contract management*). Tout agent du ministère de l'emploi peut suivre des formations continues qui sont prises en compte pour l'octroi du diplôme. L'obtention du diplôme est très fortement encouragée : les 83 agents qui ont obtenu le diplôme en 2005-2006 ont tous reçu une prime de \$1.000 (600 €) (DEWR, 2006b).

Pourtant, le ministère de l'emploi n'est plus le prestataire des services pour l'emploi. En ce qui concerne la qualité des services aux usagers, les compétences des opérateurs du Réseau pour l'emploi sont désormais primordiales. Or comme le Rapport Balmory (2004) l'a souligné, « il est peu probable que la professionnalisation des prestataires se réalise spontanément par une structuration interne du milieu permettant la constitution d'une offre de formation continue adaptée aux besoins des salariés du secteur. »



C'est pour cette raison que le ministère a soutenu la création des cursus de formation et des qualifications professionnelles pour le personnel des prestataires. Le logiciel de formation *Livemeet* permet au personnel de s'entraîner sur les actions quotidiennes, tandis que le certificat des services d'emploi (*Certificate IV in Employment Services*) reconnaît les capacités professionnelles des agents. La création de cette qualification est aussi un moyen de valoriser la profession, afin de la rendre plus attractive aux personnes compétentes.

En Australie, la formation des agents du ministère de l'emploi et son implication dans la professionnalisation des prestataires ont permis de rendre un service de qualité aux usagers, ainsi que d'améliorer les relations entre le ministère et les opérateurs du Réseau pour l'emploi. Le service public de l'emploi français pourrait utiliser les mêmes méthodes pour obtenir les mêmes effets.

## **Conclusion**

En Australie, les conditions favorables à l'instauration d'un marché existaient déjà avant la création du Réseau pour l'emploi. Malgré la qualité des prestataires de services d'emploi existant, il a fallu encore du temps au Réseau pour qu'il s'impose comme un prestataire crédible et qu'il commence à produire de bons résultats. Il fournit actuellement de meilleures possibilités de travail pour les demandeurs d'emploi que les programmes précédents. De plus, le système qui consiste à rémunérer au résultat revient moins cher aux pouvoirs publics. Ceux-ci ont du s'adapter à des nouvelles fonctions et à acquérir de nouvelles compétences. Pourtant, la fonction régulatrice de l'Etat demeure centrale.

Pour d'autres pays désireux de mettre en place des services pour l'emploi axés sur les résultats, fournis dans un marché compétitif, le Réseau pour l'emploi constitue un modèle de prestations de services qui peut être intéressant. Dans un pays comme la France, qui recourt déjà à des opérateurs externes du marché de travail et qui s'est lancé dans la création des guichets uniques, des aspects du système australien pourraient être appliqués directement. Les expériences australiennes en matière de rémunération des prestataires ou de responsabilisation des demandeurs d'emploi sont pleines d'enseignements. Or la spécificité de l'administration française et du marché du travail français sont des obstacles à la translation directe du Réseau pour l'emploi en France. Il ne serait d'ailleurs pas souhaitable de transférer une solution australienne, conçue pour répondre aux problèmes australiens, dans un tout autre environnement.

Les politiques publiques sont toujours en voie d'amélioration. On peut, et on devrait, maintenir un regard critique sur leurs résultats et leur efficacité, car dans un monde qui ne cesse de changer les politiques publiques, même les bonnes, ne peuvent être laissées à l'écart d'une évolution constante.

## Annexes

---

### Annexe 1 - L'instrument de classification des demandeurs d'emploi

Le JSCI (le *Job Seeker Classification Instrument*, c'est-à-dire l'instrument de classification des demandeurs d'emploi) repose sur le questionnaire suivant :

<b>Age et sexe</b>			
<b>Masculin</b>	<b>Points</b>	<b>Féminin</b>	<b>Points</b>
15 - 19	0	15 - 19	2
20 - 24	2	20 - 24	3
25 - 29	3	25 - 29	4
30 - 34	4	30 - 34	5
35 - 39	4	35 - 39	6
40 - 44	4	40 - 44	6
45 - 49	5	45 - 49	7
50 - 54	8	50 - 54	9
55 - 60	10	55 - 60	12
60 +	14	60 +	15

<b>Langue et niveau d'alphabétisation</b>	<b>Points</b>
Expression verbale aisée, bon niveau d'alphabétisation	0
Expression verbale difficile, faible niveau d'alphabétisation	4
Mélange de niveaux	2

<b>Handicap / Condition Médicale</b>	<b>Points</b>
Aucun handicap	0
Un handicap mais capable de travailler plus de 30 heures hebdomadaires	3
Handicaps multiples, mais capable de travailler plus de 30 heures hebdomadaires	4
Handicapé, capable travailler 23-29 heures hebdomadaires	5
Handicapé, capable travailler 15-22 heures hebdomadaires	7
Handicapé, capable travailler moins de 15 heures hebdomadaires	9
Sans réponse	0

<b>Stabilité du lieu de résidence</b>	<b>Points</b>
Résidence stable	0
Sans domicile fixe ou change fréquemment de lieu de résidence - primaire	5
Sans domicile fixe ou change fréquemment de lieu de résidence - secondaire	3

<b>Expérience de travail récente</b>	<b>Points</b>
Travail à plein temps	0
Travail à temps partiel (8h - 35h hebdomadaire)	2
Travail à temps partiel (moins de 8h hebdomadaire)	5
Travail saisonnier ou irrégulier	1
Travail non rémunéré	6
Non actif (étudiant, personne au foyer)	6
<i>Community Development Employment Project</i> - un programme de travail contre allocations pour les populations autochtones	6
Non actif mais cherchant du travail (chômeur)	7

<b>Niveau d'éducation</b>	<b>Points</b>
Ecole pour handicapés	3
Ecole primaire, 1, 2 ou 3 ans de collège	3
<i>Year 10</i> ≈ Brevet d'études du premier cycle	2
<i>Year 11</i> ≈ Première	2
Year 12 = Baccalauréat	1
Collège ou lycée professionnel	1
Diplôme d'études universitaires générales	1
Licence	0
Troisième cycle	0
Classe de transition	3
Absence de scolarité	3

<b>Casier judiciaire</b>	<b>Points</b>
Vide	0
Moins d'un mois de prison	5
Plus d'un mois de prison	6
Jugé coupable mais sans peine de prison	2
Sans réponse	0

<b>Facteurs personnels</b>	<b>Points</b>
Sans impact	0
Impact faible	3
Impact moyen	6
Fort impact	8

<b>Situation géographique</b>	<b>Points</b>
Très peu désavantagée	0
Peu désavantagée	1
Peu à modérément désavantagée	2
Modérément désavantagée	3
Très désavantagée	4
Très, très désavantagée	5
Extrêmement désavantagée	6

<b>Pays de naissance</b>	<b>Points</b>
Australie	0
Océanie	0
Afrique, peu désavantagé	0
Afrique, modérément désavantagé	1
Afrique, très désavantagé	2
Afrique, extrêmement désavantagé	3
Europe, peu désavantagé	1
Europe, très désavantagé	2
Amérique, peu désavantagé	0
Amérique, modérément désavantagé	1
Amérique, très désavantagé	4
Asie, peu désavantagé	2
Asie, modérément désavantagé	3
Asie, très désavantagé	4
Autre	1

<b>Accès au téléphone</b>	<b>Points</b>
Est joignable par téléphone	0
N'est pas joignable par téléphone	2

<b>Diplôme professionnel</b>	<b>Points</b>
Oui	0
Oui mais inutile	1
Non	1

<b>Statut indigène</b>	<b>Points</b>
Aborigène et/ou originaire du Détroit de Torres	10
Né en Australie, descendant des travailleurs forcés des îles du Pacifique	7
Non indigène	0
Sans réponse	0

<b>Statut familial</b>	<b>Points</b>
Parent seul, enfant de moins de 6 ans	6
Parent seul, enfant entre 6 et 15 ans	5
Marié(e) ou vivant maritalement	0
Vit dans une famille autre que la sienne	0
Partage un lieu de résidence avec des personnes sans lien familial	0
Vit seul(e)	0

<b>Indigène, vivant dans un endroit reculé</b>			
<b>Endroit</b>	<b>Points</b>	<b>Endroit</b>	<b>Points</b>
Alice Springs (NT)	9	Gwydir Namoi (NSW)	3
Ceduna (SA)	9	Karratha (WA)	3
Katherine (NT)	9	Mid West and Gascoyne (WA)	3
Tennant Creek (NT)	9	Murray Darling (NSW)	3
Top End (NT)	9	Far West NSW	2
East Kimberley (WA)	9	Goldfields (WA)	2
West Kimberley (WA)	9	Kempsey (NSW)	2
Torres Strait (Qld)	9	Murraylands (SA)	2
Oxley (NSW)	6	Orana (NSW)	2
East Pilbara (WA)	5	Tablelands (Qld)	2
Cairns (Qld)	4	Grafton (NSW)	1
Mt Isa (Qld)	4	Midlands/Wheatbelt (WA)	1
Port Augusta (SA)	3	North East NSW	1

## Annexe 2 - Les méthodes des prestataires efficaces

Certains membres du Réseau pour l'emploi se sont montrés plus efficaces que d'autres. Selon des études publiées par la *Productivity Commission* (2002) et analysées par Grubb (2006), ces opérateurs partagent plusieurs caractéristiques. Les facteurs qui leur permettent de fournir de meilleurs résultats par rapport à d'autres opérateurs de la même région ou travaillant avec les mêmes publics sont les suivants :

- Fortes compétences de gestion, c'est-à-dire l'aptitude à élaborer des modèles de financement et traiter des sujets concrets, vision réaliste du marché du travail et des obstacles rencontrés par les clients, compétences psychosociales et une certaine compréhension des motivations des clients.
- Attention portée aux résultats donnant lieu à rémunération (les gestionnaires des bureaux locaux assurent un suivi actif de ces résultats, qui sont souvent affichés dans le bureau).
- Priorisation des clients les plus aptes à l'emploi parmi les groupes de clients défavorisés (les conseillers ont une idée de qui seront les personnes qui n'ont que très peu de chance de retrouver un travail et leur portent moins d'attention).
- Procédures rationalisées pour appliquer des sanctions en termes d'allocations, si les conditions d'octroi de prestations le permettent: les prestataires estiment que cela permet de libérer du temps pour travailler avec les clients désireux de trouver du travail.
- Accent mis sur le contact avec les clients: un bureau local employant 20 personnes pourra avoir 17 conseillers et seulement 3 autres spécialistes pour le soutien et la gestion.
- Usage flexible d'un large éventail d'outils de placement, comme l'élaboration de C.V., la formation et le suivi de recherche d'emploi, les réunions de groupe, l'évaluation individuelle, l'assistance psychologique, l'aide directe (avec garde d'enfants, transports, etc.) pour lever les obstacles, trouver des postes vacants et assurer l'adéquation des profils aux emplois.

# Bibliographie

---

## 1. Ouvrages généraux

AUSTRALIAN BUREAU OF STATISTICS (ABS) *Family functioning: Balancing family and work* Australian Social Trends, Cat. No. 4102.0, Canberra, 2003.

ABS, Labour Force. Cat. No. 6202.0, Canberra, septembre 2006.

DEPARTMENT OF EMPLOYMENT AND WORKPLACE RELATIONS (DEWR). *Employment and Related Services Code of Practice*. Canberra, novembre 2005.

DEWR. *Portfolio Budget Statements 2006-2007*. Canberra, 2006.

DEWR. *Customised assistance, job search training, work for the dole and mutual obligation- a net impact study*. Canberra, avril 2006.

DEWR. *The sustainability of outcomes : Job search training, intensive assistance and work for the dole*. Canberra, 2004.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE). *Politiques du marché du travail et service public de l'emploi* (conférence de Prague, juillet 2000). Paris, 2001.

OCDE. *Des politiques du marché du travail novatrices - la méthode australienne*. Paris, 2001.

OCDE. *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2004*. Paris, 2004.

## 2. Ouvrages spéciaux et thèses

CALDWELL J. *Employment Services in Australia*. International Seminar on Employment/ Unemployment Insurance. Seoul, juillet 2005.

DEWR. *Employment Extra*. No. 11. Canberra, octobre 2004.

DEWR. *Employment Extra*. Issue 6. Canberra, 2006.

GRUBB, D. *Le quasi-marché des services de gestion individualisée en Australie*. Association internationale de la sécurité sociale. Atelier international d'experts de la Commission technique sur l'Assurance chômage et du maintien de l'emploi. Bruxelles, 10-11 avril 2006

VANSTONE, A. Discours de budget : *Reforming Employment Assistance - Helping Australians Into Real Jobs*, 20 août 1996. [http://www.dest.gov.au/archive/publications/budget/budget96/budget\\_statement/minstindex.htm](http://www.dest.gov.au/archive/publications/budget/budget96/budget_statement/minstindex.htm)

UNEDIC. *Communiqué de presse*. Paris, 8 septembre 2006.  
[http://info.assedic.fr/assurance\\_chomage/travail/presse/151/Communique%2008 septembre 06 .pdf](http://info.assedic.fr/assurance_chomage/travail/presse/151/Communique%2008%20septembre%2006.pdf)

UNEDIC. *Le Job Seeker Classification Instrument en Australie*, février 2004.  
[http://info.assedic.fr/assurance\\_chomage/travail/documents/note\\_dinfo\\_classif\\_DE\\_en\\_australie.pdf](http://info.assedic.fr/assurance_chomage/travail/documents/note_dinfo_classif_DE_en_australie.pdf)



### 3. Articles

ABBOTT, T. *The Job Network: A View from the Minister* Australian Journal of Labour Economics, vol. 6, no. 2, June 2003, pp. 199-205

BORLAND, J. *Recent trends in job stability and job security in Australia*. Centre for Economic Policy Research - Australian National University. Discussion Paper n°420. Canberra, octobre 2000.

BRUTTEL O. *Contracting-out and Governance Mechanisms in the Public Employment Service*. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. WZB discussion paper. Berlin, septembre 2005.

CHALMERS, J. et DAVIS, G. *Rediscovering Implementation: Public Sector Contracting and Human Services*. Australian Journal of Public Administration. vol. 60, no. 2, pp.74-85, juin 2001.

CLASEN, J. et al. *Towards 'single gateways'? A cross national review of the changing roles of employment offices in seven countries*. Zeitschrift für ausländisches und internationales Sozialrecht. vol. 15, no. 1, pp.43-63, 2001.

DOCKERY, A. et STROMBACK, T. *Devolving public employment services: Preliminary assessment of the Australian experiment*. International Labour Review. vol. 140, no. 4, pp. 429-451, 2001.

EARDLEY, T., ABELLO, D. et MACDONALD, H. *Is the Job Network benefiting disadvantaged jobseekers : Preliminary evidence from a study of non-profit employment services*. Social Policy Research Centre - University of New South Wales. SPRC Discussion Paper n°111. Sydney, janvier 2001.

FREYSSINET, J. *Politiques de l'emploi : les conditions de la gouvernance*. Connaissance de l'emploi - les 4 pages du Centre d'études de l'emploi. N°1, Mars 2004.

GANDOSSO, P. *Pour lutter contre le chômage en France*. Futuribles. N°323, pp. 49-62, Paris, octobre 2006.

NEVILE J et NEVILE A. *Evaluating the Structure and Performance of the Job Network* Australian Journal of Labour Economics, vol. 6, no. 2, pp. 241-51, June 2003.

KLEIN, D., RENARD, E. et TRAVERSIER, T. *L'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi* L'observatoire de l'ANPE, l'Essentiel n°7, novembre 2006.

PERIVIER, H. *Quel sort pour les allocataires des minima sociaux ?* La lettre de l'Observatoire français des conjonctures économiques. n°273. Presses de Sciences Po. Paris, 14 mars 2006.

SHERGOLD, P. *The OECD Review of Australia's Labour Market Policies*. The Australian Economic Review. Vol. 35, Iss. 1. Melbourne, mars 2002.

STRUYVEN, L. et STEURS, G. *Design and redesign of a quasi-market for the reintegration of jobseekers: empirical evidence from Australia and the Netherlands*. Journal of European Social Policy. Vol. 15, Iss. 3. London, Aug 2005.

TUCHSZIRER, C. ANPE: «L'opposition public-privé est stérile» Libération samedi 9 et dimanche 10 septembre 2006.

#### **4. Documents et rapports divers**

AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE (ANAO). *DEWR's oversight of Job Network services to job seekers* Audit Report No. 51 2004-2005. Canberra, juin 2005.

ANAO. *Management of Job Network Contracts*. Audit Report No. 44 1999- 2000. Canberra, mai 2000.

ANAO. *Management of the Implementation of the New Employment Services Market*. Audit Report No. 7 1998-1999. Canberra, septembre 1998.

CONSEIL D'ORIENTATION POUR L'EMPLOI. *Rapport au premier ministre relatif aux aides publiques*. 8 février 2006.

Convention Etat - ANPE - Unédic du 5 mai 2006 relative à la coordination des actions du service public de l'emploi. [http://www.cohesionsociale.gouv.fr/IMG/pdf/DP\\_Signature\\_de\\_la\\_convention\\_Etat-Anpe-Unedic\\_-\\_vendredi\\_5\\_mai\\_2006.pdf](http://www.cohesionsociale.gouv.fr/IMG/pdf/DP_Signature_de_la_convention_Etat-Anpe-Unedic_-_vendredi_5_mai_2006.pdf)

COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN. *Rapport de l'instance d'évaluation de la politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes* dite Rapport Balmory, février 2004.

COUR DE COMPTES. Rapport public thématique : *L'évaluation de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi*. La documentation Française, mars 2006.

DEWR. *Annual Report 2005-2006*. Canberra, 2006.

DEWR. *Annual Report 2004-2005*. Canberra, 2005.

MARIMBERT, J. *Rapport au Ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi*. Paris, 2004.

MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DE LA COHÉSION SOCIALE. *Plan de cohésion sociale*. 2005. [http://www.cohesionsociale.gouv.fr/IMG/pdf/plan\\_cohesion\\_sociale\\_20\\_programmes.pdf](http://www.cohesionsociale.gouv.fr/IMG/pdf/plan_cohesion_sociale_20_programmes.pdf)

MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA COHÉSION SOCIALE ET DU LOGEMENT. Fiche pratique : *L'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE)*. 7 juillet 2006. <http://www.travail.gouv.fr/informations-pratiques/fiches-pratiques/chomage/allocation-aide-au-retour-emploi-are-1130.html>

MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA COHÉSION SOCIALE ET DU LOGEMENT. *Maisons de l'emploi - tout le monde s'y retrouve*. novembre 2005. [http://www.travail.gouv.fr/IMG/pdf/Maison\\_de\\_lemploi.pdf](http://www.travail.gouv.fr/IMG/pdf/Maison_de_lemploi.pdf)

PARLIAMENT OF THE COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, HOUSE OF REPRESENTATIVES STANDING COMMITTEE ON FAMILY AND COMMUNITY AFFAIRS. *What Price Competition? A Report on the Competitive Tendering of Welfare Service Delivery*. juin 1998.

## **5. Sites Internet de références**

### **A. Organisations internationales**

[www.ocde.org](http://www.ocde.org)

[www.oit.org](http://www.oit.org)

### **B. France**

[www.anpe.fr](http://www.anpe.fr)

[www.info.assedic.fr](http://www.info.assedic.fr)

[www.service-public.fr](http://www.service-public.fr)

[www.insee.fr](http://www.insee.fr)

[www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)

[www.coe.fr](http://www.coe.fr)

### **C. Australie**

[www.dewr.gov.au](http://www.dewr.gov.au)

[www.centelink.gov.au](http://www.centelink.gov.au)

[www.workplace.gov.au](http://www.workplace.gov.au)

[www.jobsearch.gov.au](http://www.jobsearch.gov.au)

[www.workchoices.gov.au/ourplan/legislation](http://www.workchoices.gov.au/ourplan/legislation)

[www.abs.gov.au](http://www.abs.gov.au)

[www.comlaw.gov.au](http://www.comlaw.gov.au)

[www.aph.gov.au](http://www.aph.gov.au)

[www.dest.gov.au](http://www.dest.gov.au)