

Les opérateurs privés de placement (OPP) : des opérateurs peu performants (opp !)

Note ACDC n°9 février 2012

Poussés par les préconisations de la Commission européenne et de l'OCDE, les pays européens se sont lancés dans des réformes de leurs Services publics de l'emploi (SPE) durant les années 2000 dans deux directions principales : la mise en place d'un guichet unique (regroupement des fonctions d'indemnisation et de placement) et l'implication d'opérateurs privés dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi. En France, si la mise en œuvre du guichet unique ne s'est opérée qu'en 2009 avec la création de Pôle emploi, dès 2005, le Plan de cohésion sociale a mis fin au monopole légal de placement de l'ANPE et permis l'intervention d'opérateurs privés.

Si la Commission européenne et l'OCDE prévoient une plus grande efficacité de ses opérateurs pour le placement des demandeurs d'emploi, une capacité d'individualisation des réponses proposées et un potentiel fort d'innovation, qu'en est-il au regard des marchés qui ont été conclus ? L'objet de cette note du collectif ACDC est de faire le point sur les effets de cette ouverture à la concurrence.

1- LES AVANTAGES ATTENDUS DU RECOURS AUX OPERATEURS PRIVES : UNE REPRESENTATION SIMPLISTE DES « BIENFAITS DU MARCHE »

La Commission européenne et l'OCDE¹, reprenant en toile de fonds l'argumentation classique des libéraux, considèrent que le recours au marché permet d'offrir un service de meilleure qualité à un coût moindre. En effet, l'intervention d'opérateurs privés dans les fonctions d'accompagnement des demandeurs d'emploi a été pensée comme :

- plus efficace : le contexte de concurrence entre opérateurs les conduit, en cherchant à accroître leur part de marché, à développer des actions innovantes afin de placer plus rapidement les demandeurs d'emploi (DE) ;
- plus « efficiente » : le placement plus rapide des demandeurs d'emploi permet des économies pour les finances publiques (moindres dépenses d'indemnisation) ;
- permettant d'offrir une meilleure qualité de service aux demandeurs d'emploi: les opérateurs, pour se démarquer de la concurrence vont chercher à améliorer la qualité de leurs prestations, pouvant ainsi se spécialiser sur certains segments de l'offre et prendre en charge des publics spécifiques, en proposant des réponses plus adaptées aux besoins individuels et en offrant une gamme de services plus étendue faisant appel à des méthodes innovantes ;
- accroissant la flexibilité du SPE : le recours aux opérateurs privés, via des appels d'offre permet de s'adapter aux cycles de la conjoncture et d'assurer une mise en œuvre rapide.

¹ Commission européenne (1998), « Moderniser le SPE pour soutenir la stratégie européenne pour l'emploi », OCDE (2005), Perspectives de l'emploi, chapitre 5 : « Les services publics de l'emploi : gérer la performance »

Dernier avantage : les effets positifs du recours au privé auront un effet d'entraînement sur le SPE qui, en se calquant sur ces nouvelles pratiques, pourra ainsi améliorer ses propres performances.

Pour autant, l'arrivée d'opérateurs privés sur la fonction d'accompagnement ne correspond pas directement à un cas de mise en concurrence classique car le marché de l'accompagnement est un quasi-marché² qu'il convient d'organiser pour limiter des risques forts d'asymétrie d'information profitables aux opérateurs privés. Il faut tout à la fois limiter le risque de sélection des demandeurs d'emploi par les opérateurs privés (qui pourraient ne prendre dans les programmes que les demandeurs d'emploi les plus « employables » ou concentrer leurs efforts sur les publics les plus faciles à placer) et obliger l'opérateur privé à produire la prestation qu'il s'est engagé à faire. Les gains escomptés par l'ouverture à la concurrence sont alors plus limités qu'il n'y paraît du fait des coûts de régulations nécessaires au bon fonctionnement de l'espace de transaction créé.

A supposer que tous ces mécanismes de régulation fonctionnent, l'ouverture à la concurrence de la fonction d'accompagnement induit deux autres risques non négligeables contre lesquels il est difficile de trouver des solutions :

- d'abord, un risque d'inégalité géographique car les opérateurs privés peuvent se concentrer sur les zones d'emploi les plus attractives où le niveau de chômage est le plus faible et où il y a plus de partenariats possibles. Une telle concentration a alors comme effet de délaisser certaines zones comme des zones rurales ou des ZUS ;
- ensuite, un risque de perte de compétences par le SPE s'il délègue l'ensemble des activités d'accompagnement aux opérateurs privés, rendant de ce fait sa capacité de jugement du travail des prestataires plus difficile.

Si l'ouverture à la concurrence du marché de l'accompagnement n'est pas sans risques, un consensus fort (poussé par la doxa européenne) s'est construit considérant que le recours aux opérateurs privés serait favorable au fonctionnement du SPE et aux services rendus aux demandeurs d'emploi. La plupart des pays européens ont alors ouvert l'activité de placement à la concurrence au début des années 2000. En France, cette ouverture s'est faite en 2005.

2- L'INTERVENTION DES OPERATEURS PRIVES EN FRANCE A PARTIR DE 2005 : DE QUOI PARLE T-ON EXACTEMENT ?

Si la loi de 2005 a légalement mis fin au monopole de placement de l'ANPE, le recours aux opérateurs extérieurs est un trait caractéristique du SPE français de longue date. Pour autant à partir de 2005 on assiste à la sous-traitance de parcours complets

² Voir Georges N. (2007), encadré 2, p. 22, in « L'externalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi : modalités d'un marché en plein essor », *Document de travail du CEE*, n° 81, février. Un quasi-marché se distingue d'un marché classique par trois caractéristiques :

- le payeur des services offerts aux DE est la plupart du temps le SPE, sur des fonds publics, la concurrence ne peut se faire directement par les prix auprès des DE ;
- contrairement à un marché classique, le choix de l'opérateur n'est pas à la seule discrétion du chômeur, il est délégué au SPE. Le consommateur du service n'est donc pas l'acheteur du service ;
- les services d'aide au retour à l'emploi sont des biens d'expérience dont il est difficile d'évaluer la qualité des prestations offertes et l'apport sur la trajectoire du chômeur.

d'accompagnements dont nous rappelons les principaux marchés ainsi que les montants en jeu.

2.1- La loi de 2005 : un changement sur les types de parcours d'accompagnement confiés aux opérateurs privés

En France, l'ouverture du marché du placement à la concurrence s'est faite par la loi de programmation de cohésion sociale du 18 janvier 2005, loi qui a conduit à redéfinir le SPE en trois cercles (Balmory, 2004) :

- un premier cercle qui regroupe les services de l'état (DGEFP), l'ANPE, l'Unedic/Assedic, et l'Afpa ;
- un deuxième cercle qui regroupe les collectivités territoriales et les groupements qui « concourent au SPE » comme les Missions locales ou les Maisons de l'emploi (MDE) ;
- un troisième cercle qui regroupe ceux qui « participent au SPE », c'est-à-dire tous les organismes publics ou privés dont « l'objet consiste en la fourniture de services relatifs au placement, à l'insertion, à la formation et à l'accompagnement des DE ». C'est dans ce cercle que prennent place les opérateurs privés de placement (comme les entreprises de travail temporaire ou les agences de placement privées).

Pour autant, avant 2005, le SPE fonctionnait déjà avec l'intervention de nombreux opérateurs externes (Balmory, 2004) auxquels les services de l'administration centrale (DGEFP) ou l'ANPE et l'UNEDIC avaient recours. Dit autrement, avant 2005, **il existait des prestations de services aux demandeurs d'emploi qui faisaient l'objet d'externalisation**³. La France, contrairement à d'autres pays européens comme le Royaume Uni, se caractérisait donc déjà par un recours important aux opérateurs externes. **La rupture introduite en 2005 ne porte pas tant sur l'introduction de prestataires externes que sur la doctrine qui sous-tend leur recours.** Alors qu'avant 2005 « les pratiques de recours à des opérateurs externes n'ont pas été régulées par une doctrine préalable et explicite » (Blamary 2004, p. 51), en 2005, il y a une doctrine établie (cf. paragraphe 1) et la nature de certaines prestations sous-traitées change : **de prestations ponctuelles (comme les bilans de compétence approfondis) dans le cadre d'un parcours d'accompagnement conduit par le SPE, il s'agit à présent de confier l'intégralité d'un parcours à des opérateurs externes.** Les opérateurs externes se voient alors qualifiés d'opérateurs privés de placement (OPP).

2.2- Les différentes vagues de recours aux OPP depuis 2005

2.2.1- Les marchés gérés par l'UNEDIC puis par Pôle emploi

La première vague d'expérimentation du recours à des OPP pour des parcours complets d'accompagnement a été conduite par l'Unedic en 2005 auprès de 9 700 demandeurs d'emploi indemnisés récemment inscrits, mais ayant un risque fort de chômage de longue durée. Cette expérimentation s'étendait sur deux ans. Tirant un bilan positif de cette expérimentation, le Conseil d'Administration de l'Unedic en 2006 a décidé

³ Il s'agit par exemple du recours aux structures de l'IAE, aux Missions locales, aux aides de l'Agefiph, aux organismes d'aide à la création d'entreprise, du recours à des opérateurs externes pour certaines prestations de l'ANPE comme les BCA (bilan de compétences approfondi).

d'étendre le recours aux OPP en lançant un second appel d'offres. Ce dernier, d'une durée de deux ans (2007-2008) a concerné 40 000 demandeurs d'emploi indemnisés par an à qui l'on proposait un accompagnement renforcé d'une durée d'un an.

Cette première vague de recours aux OPP a uniquement concerné les chômeurs indemnisés puisqu'elle était gérée par l'UNEDIC. **Un tel choix pose la question des inégalités potentielles ainsi introduites entre chômeurs indemnisés et chômeurs non indemnisés** (Lefresne et Tuchsirer, 2004)⁴.

En 2009, avec la création de Pôle emploi, les marchés conclus prennent de l'ampleur et concernent l'ensemble de demandeurs d'emploi (indemnisés et non indemnisés). Il s'agit de sous-traiter l'accompagnement de 500 000 demandeurs d'emploi sur une durée de 2 ans (jusque fin 2011) à travers trois prestations (IGF, 2011) :

- **Trajectoire emploi (TRA) : ce programme est** destiné aux demandeurs d'emploi indemnisés de catégorie 1 rencontrant des difficultés d'insertion durable. C'est une prestation d'accompagnement renforcé de 6 mois maximum avec des rencontres fréquentes et un portefeuille réduit de 50 bénéficiaires par conseiller. Cette prestation concerne 220 000 bénéficiaires sur les deux ans.
- **Accompagnement des licenciés économiques (LEC)**, destiné au public adhérents aux dispositifs CTP/CRP (licenciés économiques des entreprises de moins de 1 000 salariés), il s'agit là aussi d'un accompagnement renforcé de 12 mois avec un portefeuille réduit de 50 bénéficiaires par conseiller et pouvant accueillir jusqu'à 150 000 bénéficiaires.
- **Atouts cadres : ce dispositif à destination des cadres, consiste en un accompagnement d'un an**, là aussi avec un portefeuille réduit de 50 bénéficiaires par conseiller, ouvert à 163 000 bénéficiaires

Se rajoutent à ces marchés de prestations globales un marché de prestations ponctuelles sous-traitées nommées « **cible emploi** » et « **mobilisation pour l'emploi** » concernant 900 000 demandeurs d'emploi sur la période, qui sont des prestations spécifiques d'aide aux chômeurs ayant des difficultés sociales spécifiques (logement, famille, endettement).

2.2.2- Les marchés gérés par l'administration centrale du Ministère de l'emploi

Comme le rappelle l'IGF dans son rapport de 2011, deux parcours d'accompagnement à destination des jeunes ont été sous-traités à des opérateurs privés de placement. Il s'agit de la prestation jeunes diplômés et du Contrat d'autonomie. La prestation d'insertion jeunes diplômés mise en œuvre entre septembre 2007 et décembre 2008 concernait les jeunes demandeurs d'emploi de longue durée ayant moins de 30 ans et titulaires d'un bac +2 minimum. Le marché portait sur 10 000 jeunes dans 10 régions (bien qu'initialement le marché ait été prévu pour 40 000 jeunes). Le contrat d'autonomie concerne lui les jeunes de 16 à 25 ans habitant une ZUS (Zone urbaine sensible). D'une durée initiale de 3 ans (2008-2011) et ciblant 45 000 jeunes dans 35 départements, il a été reconduit partiellement jusque fin 2012 et devait concerner 15 000 jeunes dans 11 départements.

Le tableau 1 ci-dessous présente de façon synthétique ces différents marchés.

⁴ "Les processus de mise en œuvre de l'offre de formation Unédic dans le cadre du PARE (plan d'aide au retour à l'emploi)" F. Lefresne, C. Tuchsirer, Rapport pour la DARES - 2004 http://www.ires-fr.org/images/files/Rapports/RapportDARES_PARE_FLCT03-2004-2.pdf

Tableau 1 : Description des principaux marchés de recours aux OPP existants depuis 2007

		Dispositif	Public visé	Modalités du contrat
Prestations gérées par Pôle emploi	Prestations d'accompagnement global	Trajectoire emploi (TRA)	Demandeurs d'emploi indemnisés de catégorie 1 rencontrant des difficultés d'insertion durable	Durée et taille du marché : Période 2009-2011 : 220 000 bénéficiaires en deux ans, 170 000 au final, 33 lots Rémunération à la performance* : 50%, 25%, 25% Prix unitaire moyen : 1 650 euros
		Accompagnement des licenciés économiques (LEC)	Adhérents aux dispositifs CTP/CRP (licenciés économiques des entreprises de moins de 1 000 salariés)	Durée et taille du marché : Période 2009-2011 150 000 bénéficiaires en deux ans, 33 lots Rémunération à la performance : 50%, 25%, 25% Prix unitaire moyen : 2 180 euros
		Atouts cadres	Pour les demandeurs d'emploi cadres	Durée et taille du marché : Période 2009-2011, 163 000 bénéficiaires Rémunération à la performance : 50%, 25%, 25% Prix unitaire moyen : 1 658 euros
	Prestation d'accompagnement ponctuel	Cible emploi	Demandeur d'emploi ayant besoin d'un appui dans la construction du projet professionnel ou de la recherche d'emploi	Durée et taille du marché : Période 2009-2011 (reconduction du marché 2007-2009) 900 000 chômeurs sur la période - Cible emploi : durée 90 jours max, prix unitaire 545 euros - mobilisation vers l'emploi : durée 180 jours max, prix unitaire 1 100 euros
		Mobilisation vers l'emploi	Demandeur d'emploi ayant de problématiques sociales (santé, surendettement, difficultés familiales ...)	
		Prestations courtes	Atelier de recherche d'emploi Préparation d'entretien	Coût unitaire =19 euros
Prestations d'accompagnement global gérées par le Ministère de l'emploi	Contrat d'autonomie	Jeunes de 16 à 25 ans habitant une ZUS (Zone urbaine sensible)	Durée et taille du marché : - entre 2008-2011 : 45 000 jeunes sur 35 départements, montant de 65 millions d'euros - 2011-2012 : 15 000 jeunes sur 11 départements, montant de 30 millions d'euros Rémunération à la performance : 40%, 35%, 25% Prix unitaire moyen : 8 300 euros	
	Prestation d'insertion jeunes diplômés	Jeunes demandeurs d'emploi de longue durée de moins de 30 ans, titulaire d'un bac +2 minimum	Durée et taille du marché : Septembre 2007-décembre 2008, 10 000 jeunes dans 10 régions (initialement 40 000 jeunes prévus), 12 millions d'euros Rémunération à la performance : 25%, 40%, 35% Prix moyen 2 000 euros	

Source : IGF (2011), Geste (2011)

*Rémunération à la performance : les 3 chiffres indiquent respectivement le % du marché perçu à l'entrée du DE dans le dispositif, puis 6 mois plus tard et enfin à la sortie du dispositif en fonction du résultat obtenu.

2.3- Les montants financiers en jeu

Quelles sommes représentent ces différents marchés ? A-t-on assisté à une croissance importante des sommes en jeu depuis 2005 ?

Il est difficile de répondre précisément à ces questions, car peu de données publiques sont disponibles sur le sujet. Les chiffres publiés annuellement par la DARES sur les dépenses en faveur de l'emploi retracent les dépenses de politique d'emploi par type de public (licenciés économiques, chômeurs de longue durée, jeunes ...) et non par type d'opérateurs ce qui n'autorise pas à faire un suivi annuel des montants financiers en jeu. Pôle emploi ne publiant pas la répartition de son budget, il est difficile d'estimer le montant des marchés passés avec les OPP.

Nous avons réussi à retrouver trois points de repères en 2003, 2009 et 2010.

Les chiffres de 2003 ont été produits à l'occasion du rapport Balmory portant sur *L'évaluation de la politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes*. C'est donc la période où l'ANPE bénéficiait encore légalement du monopole de placement et où le recours à des opérateurs extérieurs se faisait dans le cadre de prestations ponctuelles. Pour l'année 2003, le montant financier de la sous-traitance de l'ANPE était estimé à 450 millions d'euros [Balmory (2004), p. 95].

Sur la base du budget prévisionnel de 2009 de Pôle emploi rendu public par le site de la fusion pour les nuls⁵, le montant des prestations sous-traitées était de près de 500 millions en prévision pour 2009.

Le dernier exercice de chiffrage officiel disponible est celui de l'IGF dans le cadre du rapport rendu public en 2011 sur la comparaison *des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni*. Pour l'année 2010, le budget de Pôle emploi consacré à des prestations sous-traitées est d'environ 660 millions d'euros, dont plus de 40% est consacré à des prestations d'accompagnement global (cf. tableau 2). Le budget global de Pôle emploi étant d'environ 4,8 milliards pour l'année 2010.

Tableau 2 : budget des prestations sous-traitées par Pôle emploi en 2010

Accompagnement global	Prestations ponctuelles	Prestations courtes
- Trajectoire emploi - Licenciés économiques - Atouts Cadres	- Cible emploi - Mobilisation vers l'emploi	- Ateliers de recherche d'emploi et préparation à l'entretien de recrutement - prestation « stratégie de recherche d'emploi » - prestations d'évaluation - bilan de compétences approfondi
270 millions	260 millions	130 millions

Source : IGF (2011), Annexe X

Se rajoutent à cela les montants consacrés par l'Etat à l'accompagnement des jeunes diplômés (12 millions d'euros de mi-2007 à fin 2008) et au contrat d'autonomie (65 millions sur la période 2008-2011 et 30 millions sur la période 2011-2013).

Sur la base de ces chiffres on peut souligner trois points :

- **En 2010, le coût du recours aux opérateurs extérieurs représente environ 14% du budget de Pôle emploi ;**
- Une part de l'augmentation du budget confié à aux opérateurs extérieurs est liée à partir de 2009 à la montée du chômage dans la crise, une situation que Pôle

⁵ http://www.lafusionpourlesnuls.com/pages/Le_budget_previsionnel_de_Pole_emploi-801200.html

emploi a dû gérer dans un contexte de fusion. Le recours aux OPP a alors **été un moyen d'adaptation des capacités de prise en charge de l'opérateur public**, la sous-traitance opérée ici relevant alors d'une sous-traitance de capacité⁶. C'est d'ailleurs ce que soulignent le rapport de l'IGF (2011) et le rapport du Sénat (2011) : « *Après la fusion de l'ANPE et des Assedic, dans un contexte de forte montée du chômage entraînant la saturation des capacités de traitement de Pôle emploi, le recours aux OPP a constitué un moyen d'adaptation des capacités à la conjoncture. L'opérateur public a alors mis en place deux programmes de sous-traitance supplémentaires [trajectoire emploi et licenciés économiques] ciblés sur des personnes rencontrant des difficultés particulières et nécessitant un suivi approfondi et personnalisé* »⁷ ;

- **Les budgets en faveur des OPP restent plus modestes en France que dans des pays comme le Royaume Uni** où le montant des prestations sous-traitées s'élève à 967 millions d'euros (IGF 2011).

3. LE BILAN QUE L'ON PEUT TIRER DU RECOURS AUX OPP DANS LE CADRE DES MARCHES GERES PAR POLE EMPLOI

Tirer un bilan du recours aux OPP suppose de disposer d'éléments d'évaluation. Sur les différents types de marché qui se sont déployés depuis 2005, des éléments d'évaluation existent, mais ils ne reposent pas tous sur les mêmes méthodologies et ne proposent pas les mêmes matériaux (certains s'en tiennent à des études quantitatives, d'autres à des études qualitatives et certains couplent ces deux types d'approches) (voir tableau 3). Seules les évaluations comparant les dispositifs mis en œuvre par le SPE et les dispositifs mis en œuvre par les OPP permettent de trancher le débat sur l'efficacité respective de ces deux types d'opérateurs.

Il ressort de toutes ces études que les OPP n'apparaissent pas comme étant plus performants que les acteurs du SPE. Nous analysons dans cette note les principaux résultats tirés de ces évaluations en soulignant à chaque fois les débats que cela a pu susciter et la tendance à toujours trouver des « excuses » aux résultats des OPP, signe d'une idéologie persistante postulant toujours une supériorité *a priori* des OPP par rapport au SPE (cf. paragraphe 1).

⁶ Comme le rappelle Freyssinet, une externalisation de capacité est une relation de sous-traitance qui se justifie par la possibilité qu'elle offre de gérer des flux importants de demandeurs d'emploi sur des prestations similaires à celles produites par le donneur d'ordre. Elle s'oppose à une sous-traitance de spécialité qui recherche la mobilisation de compétences professionnelles spécifiques et/ou est censée permettre de mieux atteindre certains types de publics. Freyssinet, 2004, « Politique de l'emploi : les conditions de la gouvernance », *Connaissance de l'emploi* n°1, CEE, mars, <http://www.cee-recherche.fr/fr/publicationspdf/CE1.pdf>

⁷ Sénat (2011), « Pôle emploi : une réforme nécessaire, une dynamique de progrès à amplifier », Rapport d'information de M. Jean-Paul ALDUY, fait au nom de la Mission commune d'information relative à Pôle emploi n° 713, 5 juillet, <http://www.senat.fr/rap/r10-713-1/r10-713-1.html>

Tableau 3 : Evaluations existantes permettant de mesurer l'efficacité du recours aux OPP

Marchés	Evaluation existante	Comparaison public/privé	Type de méthodologie
Premier marché UNEDIC (2005-2006)	Oui Non publique	Non	Comparaison des taux d'accès à l'emploi à 3, 6,8 et 10 mois
Klein, Renaud et Traversier (2006), « L'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi », L'essentiel n°7, novembre, http://www.alternatives-economiques.fr/fic_bdd/article_pdf_fichier/1208788765_ObservatoireANPE.pdf			
Accompagnement renforcé des CLD (programme OPP/CVE)	Oui Publique	Oui sur un programme similaire	Expérimentation sociale avec une étude d'impact Etude statistique Volet qualitatif
Dares (2009), L'évaluation des expérimentations d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi conduites par l'Unedic et l'ANPE en 2007, Hors collection, octobre, http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr/IMG/pdf/Evaluation_Anpe_Unedic_au_02_02_10_pour_internet.pdf			
Behaghel L., Crépon B., Guitard J., Gurgand M. (2008), <i>Évaluation d'impact de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les opérateurs privés de placement et le programme Cap Vers l'Entreprise</i> , Rapport intermédiaire, juin, http://www.crest.fr/ckfinder/userfiles/files/Pageperso/crepon/Rapport_final_Crest_EEP.pdf			
Marché Pôle emploi TRA et LEC	Oui Publique pour la partie TRA (Synthèse publiée par la DARES), pour le reste pas encore publié	Oui sur un programme similaire	Comparaison des taux d'accès à l'emploi à 8 et 13 mois Volet qualitatif
Dares (2012), « Le recours aux opérateurs privés de placement pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi en difficulté d'insertion », <i>Dares analyses</i> , n° 002, janvier, http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr/IMG/pdf/2012-002.pdf			
Prestation jeunes diplômés	Oui Publique (Synthèse publiée par la DARES)	Pas vraiment, possibilité de comparer l'effet avec le mode d'accompagnement classique de l'ANPE comparaison d'un accompagnement de base	Expérimentation sociale avec une étude d'impact
Crest Dares (2010), <i>Le marché d'accompagnement des jeunes diplômés demandeurs d'emploi par des opérateurs privés de placement : premiers résultats</i> , Rapport intermédiaire, http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr/IMG/pdf/100103-noteintermediaire.pdf			
Dares (2011a) « L'accompagnement des jeunes diplômés par des opérateurs privés de placements : les enseignements d'une évaluation », <i>Dares Analyse</i> , n°094, décembre, http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr/IMG/pdf/2011-094.pdf			
Contrat d'autonomie	Oui mais que sur la mise en route du dispositif Publique (Synthèse publiée par la DARES)	Non	Monographies
Dares (2011b), « Le contrat d'autonomie : mise en œuvre par les opérateurs et profils des bénéficiaires », <i>Dares analyses</i> , n° 013, février http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr/IMG/pdf/2011-013.pdf			

3.1 - Une première évaluation discutable qui a justifié l'augmentation de la taille du marché des prestations d'accompagnement global sous-traitées

Comme nous l'avons rappelé (paragraphe 2), le premier marché portant sur la sous-traitance de prestation d'accompagnement global a été mis en œuvre par l'UNEDIC en 2005 à titre expérimental puisque cela a concerné 9 700 demandeurs d'emploi. Dans le cadre de cette première expérimentation, aucun véritable protocole d'évaluation n'avait été prévu. L'UNEDIC a elle-même cherché à évaluer l'effet du recours aux OPP sur les taux d'accès à l'emploi des bénéficiaires à horizon de 3 mois, 6 mois, 8 mois et 10 mois. Selon l'Unedic (2006)⁸, 31% des demandeurs d'emploi de longue durée bénéficiant de cet accompagnement se sont reclassés dans les trois premiers mois, 54% au cours des six premiers, 63% au cours des huit premiers mois et 69% au cours des dix premiers mois. Ces chiffres peuvent être rapprochés d'un taux d'accès à l'emploi de 49 % à six mois et de 68 % à douze mois en moyenne pour un chômeur indemnisé, catégorie qui n'inclut que très minoritairement des chômeurs de longue durée. Comme le rappellent Gratadour et Mansuy (2007), les résultats de cette étude ont fondé la décision du CA de l'UNEDIC, en juillet 2006, de poursuivre à une plus grande échelle le recours aux OPP.

Or quelque mois plus tard, en novembre, le service d'étude de l'ANPE a publié une étude relativisant ces résultats. Selon l'ANPE, les taux de reclassement des chômeurs de longue durée pris en charge par les opérateurs privés entre mai et septembre 2005 sont comparables à ceux des bénéficiaires d'accompagnement renforcé réalisé par l'ANPE à la même date. Ce taux de reclassement tourne autour de 55% à neuf mois (54,7% pour les demandeurs d'emploi accompagnés par l'ANPE et 55,8% pour des demandeurs d'emploi accompagnés par un OPP), avec un coût qui lui varie du simple au triple : 760 euros pour un demandeur d'emploi accompagné par l'ANPE contre 2 300 euros en moyenne pour un demandeur d'emploi accompagné par un OPP⁹.

La décision étant prise, les résultats de cette seconde étude seront oubliés. Pour la petite histoire il n'est aujourd'hui pas possible de retrouver sur internet l'étude de l'UNEDIC de 2006.

3.2 - La première grande évaluation menée comparant public et privé : le programme d'accompagnement renforcé CVE/OPP

La seconde expérimentation de sous-traitance à des OPP d'une prestation globale d'accompagnement a, quant à elle, donné lieu à un protocole d'évaluation formalisé cherchant, d'une part, à évaluer l'impact d'un accompagnement renforcé par rapport à un accompagnement classique (c'est-à-dire une prise en charge classique d'un demandeur d'emploi par l'ANPE), d'autre part, à comparer l'efficacité de cette prestation d'accompagnement renforcé mise en œuvre par des OPP et par les équipes Cap vers l'entreprise (CVE) de l'ANPE. Reposant sur un protocole d'évaluation expérimental (affectation aléatoire d'un public éligible à une mesure entre un groupe de traitement – ici soit OPP soit CVE- et un groupe témoin bénéficiant de l'accompagnement classique de l'ANPE), l'étude conduite a été complétée par un volet qualitatif permettant de mieux

⁸ UNÉDIC (2006) « Bilan sur les expérimentations d'accompagnement des allocataires par des opérateurs privés », *Statis*, n°180.

⁹ Klein, Renaud et Traversier (2006), « L'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi », *L'essentiel*, n°7, novembre,

http://www.alternatives-economiques.fr/fic_bdd/article_pdf_fichier/1208788765_ObservatoireANPE.pdf

saisir les méthodes d'accompagnement mises en œuvre par les OPP et les équipes CVE de l'ANPE.

3.2.1- Principaux résultats : un effet positif de l'accompagnement renforcé, mais une efficacité moindre quand il est mis en œuvre par des OPP¹⁰

Trois résultats ressortent de cette l'évaluation.

a) Un effet positif de l'accompagnement renforcé

L'évaluation d'impact a permis de mesurer à l'horizon de 3 mois, de 6 mois et de 12 mois l'écart entre les taux de sortie vers l'emploi à l'issue d'un programme classique d'accompagnement, d'une part, et d'un programme d'accompagnement renforcé, d'autre part :

- à l'horizon de 12 mois, le taux de sortie des listes de l'ANPE est plus élevé pour les bénéficiaires d'accompagnement renforcé. Il est de 5,6 points supérieur pour le programme géré par les OPP et de 7,3 points supérieur pour le programme géré par les équipes CVE de l'ANPE ;
- La récurrence d'inscription sur les listes de l'ANPE est également moindre pour les bénéficiaires d'accompagnement renforcé dans les 6 mois suivant leur sortie vers l'emploi.

b) Une efficacité moindre de l'accompagnement renforcé mis en œuvre par les OPP

L'effet de l'accompagnement renforcé est plus important et plus rapide lorsqu'il est conduit par des équipes CVE de l'ANPE (tableau 4). De plus, ces effets sont plus homogènes sur toutes les populations concernées par l'accompagnement alors que le retour à l'emploi dans le cadre d'un accompagnement mené par un OPP est plus favorable aux jeunes, aux femmes et aux plus diplômés.

Tableau 4 : Impact des programmes OPP et CVE sur le taux de sortie vers l'emploi des listes de l'ANPE avec comme point de référence l'accompagnement « classique »

	OPP	ANPE (CVE)
à l'horizon de 3 mois	1,6	9,0***1
à l'horizon de 6 mois	4,2**	9,1***
à l'horizon de 12 mois	5,6***	7,3***

¹Lecture : 9,0*** signifie que la participation du demandeur d'emploi au programme d'accompagnement renforcé conduit par une équipe CVE a accru son taux de sortie vers l'emploi de 9,0 points par rapport à la situation dans laquelle il n'aurait bénéficié que du programme classique (i.e. prise en charge classique par l'ANPE). Le nombre d'étoile indique le seuil de l'intervalle de confiance à 10%(*), 5% (**) et 1%(***). Lorsqu'il n'y a pas d'étoile, cela signifie que l'on ne peut pas exclure l'hypothèse que l'effet mesuré est non nul. Plus il y a d'étoiles, plus les éléments statistiques disponibles sont suffisamment forts pour que l'on rejette d'hypothèse d'un effet nul.

Source : Dares (2009)

c) Peu d'innovation dans les méthodes d'accompagnement des opérateurs privés

Les modalités d'accompagnement renforcé se sont avérées assez proches entre les équipes CVE de l'ANPE et les OPP. Les OPP n'ont donc pas proposé de méthodes plus innovantes. Seule différence notable : les demandeurs d'emploi suivis par les équipes CVE se sont vus proposer plus d'offres d'emploi et les offres d'emploi proposées étaient plus en adéquation avec leurs attentes professionnelles. La capacité attendue des OPP à prospecter « le marché caché » n'a donc pas été vérifiée. Comme le souligne le rapport

¹⁰ Pour des résultats plus détaillés voir : DARES (2009), L'évaluation des expérimentations d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi conduites par l'Unédic et l'ANPE en 2007, Hors collection, octobre, http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr/IMG/pdf/Evaluation_Anpe_Unedic_au_02_02_10_pour_internet.pdf

de synthèse : *« l'accompagnement des OPP ne se différencie pas significativement du suivi classique de l'ANPE sous cet aspect : les demandeurs d'emploi suivis par les OPP ne déclarent pas s'être vu proposer davantage d'offres d'emploi pendant leur accompagnement que leurs homologues en parcours classique »* [DARES (2009), p.33]. Sur cette expérimentation, les OPP n'ont pas fait la preuve de leur capacité à approcher le « marché caché ».

3.2.2- Un résultat contesté qui s'expliquerait par un effet d'émulation du SPE

Les résultats de cette évaluation ont été beaucoup discutés, ce qui a rendu leur publication difficile. Comme le rappelle la dépêche de l'AEF du 6 octobre 2009¹¹, les résultats étaient initialement attendus en juin 2009, mais *« ces travaux finalisés au cours d'une réunion avec Pôle emploi et l'Unédic le 25 septembre [2009] ne font pas l'unanimité. Déjà, les premiers résultats statistiques dévoilés en juin 2008 avaient été décriés par les gestionnaires de l'Unédic [qui] dénonçaient alors des résultats fumeux (...) et plaidaient pour ne pas payer cette évaluation »*. La figure d'autorité de Claude Seibel¹², président du comité de pilotage de l'évaluation, a permis d'aller au bout de la démarche et donner une caution scientifique aux résultats obtenus.

L'évaluation rendue publique, l'argument avancé pour expliquer la meilleure performance des équipes CVE de l'ANPE sur les OPP a été de mettre en avant que les équipes de l'ANPE avaient cherché à montrer qu'elles étaient aussi bonnes que le privé et que, de ce fait, la mise en concurrence avait eu un effet d'émulation. « Preuve » de cette explication : le recrutement des équipes CVE s'est fait sur la base du volontariat et les équipes ont été qualifiées de « particulièrement motivées ». Autre élément qui a conduit à aller dans ce sens : le fait que sur les zones où étaient conjointement déployés les programmes CVE et OPP, les résultats des équipes CVE ont été particulièrement élevés. Comme le souligne le rapport d'évaluation : *« On observe que l'impact de CVE est particulièrement fort dans les zones où les deux programmes sont côte à côte. Cela pourrait suggérer que la concurrence est un aiguillon particulièrement puissant pour CVE »* [DARES (2009), p. 116]. Il n'en fallait pas plus pour produire une lecture des résultats de cette évaluation : les équipes de l'ANPE ont été meilleures que les opérateurs privés en raison d'un effet d'émulation parce qu'elles se sont mobilisées, on pourrait presque lire entre les lignes « pour une fois » ! Si les auteurs du rapport soulignent qu'ils « ne peuvent exclure cette hypothèse », le lecteur attentif aurait pu poursuivre sa lecture et voir que les auteurs émettent une limite forte à cette interprétation : *« il ne faut pas surinterpréter ce constat, car les zones communes ont peut-être d'autres caractéristiques particulières, de nature à renforcer le contraste entre les deux dispositifs »* [idem, p. 116].

A supposer que l'effet de concurrence et d'émulation entre public et privé ait pu jouer sur les bons résultats des équipes CVE de l'ANPE, qu'en est-il dans un contexte où Pôle emploi a dû gérer la fusion et l'arrivée massive de nouveaux demandeurs d'emploi et a mobilisé les OPP dans une optique de sous-traitance de capacité ? C'est le cadre dans lequel s'est déroulé le recours aux OPP dans le cadre du marché « trajectoire emploi » (TRA).

¹¹ Dépêche n°12078 : « L'accompagnement renforcé des chômeurs plus efficace par l'opérateur public que par les opérateurs privés les premiers mois (rapport Seibel) ».

¹² Ancien membre du Conseil scientifique de l'Évaluation des politiques publiques et ancien directeur de la DARES

3.3 - Sur la période récente : comparaison de programme d'accompagnement renforcé à destination de publics ayant des difficultés d'insertion mis en œuvre par les équipes de Pôle emploi et les OPP

Le marché trajectoire emploi (TRA) est une prestation d'accompagnement renforcé en faveur des demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés d'insertion durable.

Il a été mis en place courant 2009 et a servi à gérer l'afflux important de demandeurs d'emploi touchés par la crise de 2008. Il a dédoublé le programme CVE mis en œuvre en interne par Pôle emploi.

Une évaluation conjointe DARES/Pôle emploi a été conduite cherchant à analyser les conditions de mise en œuvre et l'efficacité de ces accompagnements renforcés en mesurant le retour à l'emploi à l'horizon de 8 et 13 mois et en recueillant le vécu des personnes pendant cette prestation à travers une enquête téléphonique auprès d'un échantillon représentatif de bénéficiaires. En plus de ces éléments quantitatifs, une étude qualitative a été commandée par Pôle emploi et réalisée par le cabinet Geste.

La partie des résultats portant sur la comparaison TRA (OPP) et CVE (Pôle emploi) a été publiée en début d'année [Dares (2012)]. L'étude qualitative n'a pas été diffusée publiquement, mais le collectif ACDC a pu y avoir accès.

3.3.1- Principaux résultats

En comparant les taux d'emploi bruts, la proportion de bénéficiaires en emploi durable (CDI ou CDD de plus de 6 mois) à l'issue de ce programme d'accompagnement renforcé est plus élevée pour ceux ayant bénéficié des prestations mises en œuvre par Pôle emploi (programme CVE) : 58% de demandeurs d'emploi sont en emploi durable contre 52% pour les demandeurs d'emploi suivis par un opérateur privé (programme TRA).

Cet écart de taux de sorties persiste quand on neutralise l'effet lié aux caractéristiques individuelles des demandeurs d'emploi (les bénéficiaires du programme mis en œuvre par les OPP étant en moyenne moins qualifiés, inscrits depuis plus longtemps sur les listes de Pôle emploi). Comme le souligne la DARES (2012, p.3) *« une fois tenu compte des différences de profil sociodémographique, les demandeurs d'emploi suivis par un OPP « local » conservent un taux d'emploi inférieur, de 5,8 points, à celui des demandeurs d'emploi en CVE. Cet écart est plus réduit mais reste également significatif pour les demandeurs d'emploi suivis par un OPP « national » (-3,2 points par rapport aux demandeurs d'emploi accompagnés par Pôle emploi) ».*

En outre, le taux d'emploi durable (CDI ou CDD de plus de 6 mois) est plus élevé « toutes choses égales par ailleurs » pour les demandeurs d'emploi pris en charge dans le cadre du programme de Pôle emploi que pour ceux pris en charge par un OPP. Les différences de taux d'accès à l'emploi se confirment quand on mesure l'effet des programmes à 13 mois (tableau 5) et l'on retrouve une proportion moindre de CDI parmi les emplois retrouvés par les demandeurs d'emploi passés par un OPP.

Tableau 5 : comparaison des taux d'emploi à 8 et 13 mois après l'entrée des bénéficiaires dans le dispositif d'accompagnement renforcé à destination des personnes rencontrant des difficultés d'insertion durable

	OPP (TRA)	Pôle emploi (CVE)
Taux de retour à l'emploi à 8 mois	38%	43%
Taux de retour à l'emploi à 13 mois	43%	51%
<i>Type d'emplois retrouvés à 13 mois</i>		
<i>CDI</i>	36%	43%
<i>CDD</i>	35%	33%
<i>CTT</i>	19%	15%
<i>Temps plein</i>	73%	76%

Source : Dares (2012)

En termes de contenu des prestations, on retrouve des mises en œuvre très proches ne permettant pas d'attester de la capacité d'innovation des OPP. Comme le souligne élégamment le rapport Geste (2011) « *les pratiques déployées par les OPP – comme dans une certaine mesure celles déployées par Pôle emploi dans le cadre des accompagnements renforcés internes – semblent relativement partagées (sic !). Cela donne le sentiment de méthodologies d'accompagnement déjà travaillées, arrivées à maturité, largement diffusées (re-sic !)* » [Geste (2011), p. 57].

Dernier point, issu de l'évaluation qualitative et confirmé par l'étude statistique auprès des bénéficiaires : les demandeurs d'emploi suivis dans le cadre du programme interne de Pôle emploi se sont vus proposer plus d'offres d'emploi et celles-ci étaient, en outre, plus en adéquation avec leur attentes que les demandeurs d'emploi suivis par les OPP. Comme le rappelle le rapport Geste (2011) « *la mobilisation des offres d'emploi propres aux prestataires, notamment des sociétés d'intérim, et la prospection du « marché caché » correspond à une attente forte du recours aux OPP* » (p. 81). Et de conclure : « *La difficulté des OPP à mobiliser leur propre réseau et à s'attaquer au marché caché constitue une déception pour les équipes de Pôle emploi* » (p. 84).

3.3.2- Explications avancées

Dans le contexte de la fusion de l'ANPE et des Assedic conduisant à la création d'un nouvel opérateur et de montée rapide du chômage, l'appel aux OPP a surtout été un moyen de « décharger » les portefeuilles des conseillers et de gérer les flux de nouveaux demandeurs d'emploi. Dans cette configuration difficile, les meilleurs résultats des équipes de Pôle emploi sur ce programme d'accompagnement renforcé ne peuvent être imputés à un éventuel effet d'émulation. Un nouvel argument fait alors son apparition : si les OPP ont de moins bons résultats, c'est que Pôle emploi les contraint trop dans les marchés qu'il leur propose. Le problème se situerait à plusieurs niveaux : un cahier des charges trop pointilliste, limitant leur capacité d'innovation, une durée de contrat jugée trop courte et des prix trop serrés ce qui limiterait les investissements en termes de qualité.

Le rapport Geste étaye ces deux points de vue. Il souligne notamment que « *la philosophie des cahiers des charges diffère de celui des appels d'offre précédents : les obligations de moyens et les obligations procédurales pèsent plus lourd, l'obligation de résultats est moins valorisée* » [Geste (2011), p. 24]. Et explique qu'« *aucun OPP ne disposait, en amont de l'obtention des marchés, d'équipes suffisamment développées pour assumer la charge de travail induite, ils ont tous été amenés à les étoffer. La logique de marché sur 2 ans et les incertitudes qu'elle génère a contraint les OPP à adopter une*

gestion prudente de leurs ressources humaines. La règle a été celle de recrutement par le biais de CDD, parfois massive (...) selon des modalités et des durées variables » [Geste (2011), p. 54]. Ce recrutement en CDD limite le professionnalisme des conseillers et peut donc expliquer des résultats moins bons que ceux du public.

Ces arguments sont aussi ceux des OPP. Auditionnés au Sénat ils ont critiqué le fait que Pôle emploi tendait à enfermer leur travail dans un cadre trop rigide. L'intervention de la directrice d'un des OPP résume tous les griefs adressés à Pôle emploi [Sénat (2011), audition des OPP du 24 mai 2011]¹³ :

- elle estime que *« depuis la création de Pôle emploi, nous avons remarqué un changement dans les prestations commandées, qui sont aujourd'hui beaucoup plus orientées vers les moyens, avec un cahier des charges très strict et une prestation qui est décrite dans le détail. Le risque est de standardiser l'offre, en ne laissant que peu de place au sur-mesure et à l'innovation »* ;
- elle souligne que *« les tâches administratives imposées par le cahier des charges à nos conseillers sont de plus en plus lourdes, au détriment de notre cœur de métier, c'est-à-dire le placement des demandeurs d'emploi en difficulté »*
- et critique la durée des marchés : *« une autre difficulté réside dans la durée des marchés, qui est très courte, entre vingt-deux et vingt-quatre mois, et dans l'instabilité des flux qui ne permettent pas un retour sur investissement pour la collectivité. Ces éléments ont pour conséquence la précarisation croissante des employés des opérateurs privés. Conjuguée à la pression accrue sur les prix déjà évoquée, cette situation pourrait amener à une baisse de qualité de nos prestations ».*

4- LA FAUTE A POLE EMPLOI ?

Les choses sont-elles aussi tranchées ? Les résultats des OPP ne s'expliquent-ils que par des « rigidités contractuelles » ? Après être revenus sur les raisons qui expliquent l'évolution de la stratégie de Pôle emploi, nous ferons le point sur les résultats du recours aux OPP dans d'autres cadres où les contrats sont moins prescriptifs comme pour la prestation jeunes diplômés ou le contrat d'autonomie.

4.1- Retour sur les conditions des marchés décriées

4.1.1- Des marchés plus « rigides » ?

Les évaluations précédentes avaient mis en avant que les OPP étaient très sensibles aux dispositions contractuelles et qu'il convenait de « border » les contrats pour être sûr que les opérateurs atteignent les objectifs attendus. En effet, lors de l'évaluation OPP/CVE (voir 3.1), il avait été constaté que les OPP avaient de meilleurs résultats si l'on élargissait le critère de reprise d'emploi aux activités réduites : non contraints sur la qualité des emplois à assurer aux demandeurs d'emploi (temps plein ou temps partiel), les OPP avaient fait les choses *a minima* et placé un certain nombre de demandeurs d'emploi sur des postes en activité réduite (moins de 110 heures par mois). Le rapport intermédiaire concluait alors en disant *« les différents effets des OPP apparaissent très cohérents avec les incitations auxquelles ils sont soumis selon les termes de leurs contrats. En ce sens, ces opérateurs se sont clairement acquittés de leurs missions. Il est plausible que*

¹³ Sénat (2011), « Pôle emploi : une réforme nécessaire, une dynamique de progrès à amplifier », audition des OPP datée du 24 mai 2011, http://www.senat.fr/rap/r10-713-2/r10-713-2_mono.html#toc20

les différences de résultats par rapport au programme CVE puissent s'interpréter par les incitations données aux différents acteurs » [Behaghel, Crépon et Gurgand (2009)¹⁴]. Ce résultat était l'un des apports de l'évaluation, repris comme une préconisation dans le rapport final : « *comprendre l'impact contractuel assigné aux opérateurs (...) et en déduire le profil des contrats les plus efficaces semble également un enjeu important dans une architecture du service public de l'emploi qui laisserait une place croissante aux opérateurs privés* » [Dares (2009), p. 15].

Le changement des modalités de contrats trouve ici son origine : c'est parce que les OPP s'engouffraient dans les interstices des contrats laissés ouverts par l'opérateur public que ce dernier a davantage cadré les choses afin d'assurer des prestations de meilleure qualité aux demandeurs d'emploi.

Mais au final les contrats sont-ils devenus plus contraignants, limitant la capacité d'innovation des opérateurs ? Si, comme on l'a rappelé *supra*, le rapport Geste (2011) souligne le changement de cadre des cahiers des charges, il conclut néanmoins que « *les cahiers des charges posaient des contraintes fortes en termes de jalons (durée des étapes, périodicité de remise de livrable) sans réellement formaliser d'attentes particulières en termes de méthodes d'accompagnement et d'objectifs intermédiaires (au delà du retour à l'emploi en fin d'accompagnement)* », de ce fait les cahiers des charges « *n'étaient pas réellement contraignants en termes de méthodes à développer* » (p. 56-57).

4.1.2- Des prix en baisse ?

Ce point est plus difficile à renseigner car peu d'éléments sont disponibles sur les anciens contrats passés par l'UNEDIC. L'étude de Klein, Renaud et Traversier (2006) avançait un chiffre de 2 300 euros. Aujourd'hui en moyenne, les OPP se retrouvent avec des prestations autour de 1800 euros pour un accompagnement global variant entre 6 à 12 mois conduisant à un retour à l'emploi. Il y aurait donc une baisse des prix, mais des volumes beaucoup plus importants de demandeurs d'emploi à prendre en charge. Le marché UNEDIC de 2005 portait sur 9 000 demandeurs d'emploi, celui de 2009-2011 sur plus de 300 000 !

Faute d'éléments plus précis, on peut quand même souligner que lors des réponses aux appels d'offre les opérateurs privés connaissent le prix moyen des prestations proposées. Et ils ont le choix d'y répondre ou non. Par ailleurs, on peut difficilement penser qu'un opérateur privé qui répond à un appel d'offre ne connaît pas son modèle économique, son seuil de rentabilité et qu'il se porte candidat sur des marchés peu porteurs pour lui.

Mais à supposer que tout cela soit vrai, les OPP sont-ils plus efficaces quand les contrats sont moins rigides ou les prix plus élevés ? Les marchés de recours aux OPP gérés par le Ministère de l'emploi montrent que non !

4.2- Des résultats aussi décevants pour les marchés du Ministère de l'emploi dont les cahiers de charges sont plus souples et les prix plus élevés

¹⁴ Behaghel L., Crépon B., Guitard J., Gurgand M. (2008), *Évaluation d'impact de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les opérateurs privés de placement et le programme Cap Vers l'Entreprise* », Rapport intermédiaire, juin, http://www.crest.fr/ckfinder/userfiles/files/Pageperso/crepon/Rapport_final_Crest_EEP.pdf

Pôle emploi n'est pas l'unique commanditaire de prestations d'accompagnement fournies par des OPP. Comme nous l'avons mentionné dans le tableau 1, le Ministère de l'emploi a géré deux marchés sous-traités à des opérateurs privés : le marché « jeunes diplômés » et le contrat d'autonomie.

4.1 - Le cas de la prestation jeunes diplômés

De 2007 à 2009, le ministère de l'emploi a confié, sur certains territoires, à des opérateurs privés de placement (OPP) l'accompagnement de jeunes (moins de 30 ans) diplômés de niveau de qualification bac+2 minimum ayant une expérience de chômage persistante (inscription sur les listes de l'ANPE depuis 6 mois ou pendant 12 mois au cours des 18 derniers mois.). Cet accompagnement renforcé, d'une durée de 6 mois pour retourner vers l'emploi, suivie de 6 mois d'accompagnement dans l'emploi, a concerné 10 000 jeunes. Dans la gestion du marché, le Ministère était plus soucieux que dans les marchés de Pôle emploi d'accroître l'efficacité des OPP en faisant beaucoup plus dépendre leur rémunération de leurs résultats¹⁵. En termes de cahier des charges, très peu d'indications étaient données aux opérateurs et peu de travail de reporting était à réaliser de la part de l'OPP. Comme le rappelle la DARES (2011a, p. 5) « *si les grandes lignes de l'action des OPP étaient précisées dans le cahier des charges national, une certaine latitude était volontairement laissée à chaque OPP pour qu'il puisse au mieux s'adapter aux contextes régionaux* ».

Ce dispositif a fait l'objet d'une évaluation reposant sur un protocole d'expérimentation sociale. Deux groupes de jeunes étaient suivis : un groupe bénéficiant de l'accompagnement renforcé mis en œuvre par les OPP et un groupe bénéficiant de l'accompagnement classique (c'est-à-dire non renforcé) mis en œuvre par l'ANPE ou ses co-traitants. Ce qui est mesuré, c'est le taux de retour à l'emploi à horizon de 8 mois. Les principaux résultats sont présentés dans le tableau 6.

Tableau 6 : Impact du programme d'accompagnement renforcé (mis en œuvre par les OPP) sur le taux de sortie vers l'emploi des listes de l'ANPE avec comme point de référence l'accompagnement « classique »

	Impact de l'accompagnement par les OPP (pts)	Taux d'emploi des jeunes accompagnés par les OPP (%)
Emploi	(+1,9)	54%
Emploi durable	(+1,1)	39%
CDI	(-2,3)	19%
CDD d'au moins 6 mois	+3,0**	19%

Source : Dares (2011a)

Lecture : 3,0** signifie que la participation du demandeur d'emploi au programme d'accompagnement renforcé a accru son taux de sortie vers l'emploi de 3 points par rapport à la situation dans laquelle il n'aurait bénéficié que du programme classique. Le nombre d'étoile indique le seuil de l'intervalle de confiance à 10%(*), 5% (**) et 1%(***)

Lorsqu'il n'y a pas d'étoiles (chiffres entre parenthèses), cela signifie que l'on ne peut pas exclure l'hypothèse que l'effet mesuré est non nul.

A l'horizon de 8 mois, l'accompagnement par les opérateurs privés de placement n'apparaît pas avoir d'effet statistiquement significatif sur le taux d'emploi global des

¹⁵ Dans les marchés de Pôle emploi, 50% de la rémunération de l'OPP sont accordés au moment de la prise en charge du demandeur d'emploi, 25% au moment où le demandeur d'emploi retrouve un emploi et un dernier quart s'il est en emploi de plus de 6 mois. Le Ministère du travail a accordé 25% au moment de la prise en charge, 40% si le jeune signe un contrat au bout de 6 mois d'accompagnement et 35% s'il est en emploi durable (plus de 6 mois).

jeunes bénéficiaires. Dit autrement, le passage pour un jeune par un accompagnement renforcé mis en œuvre par un OPP n'augmenta pas son taux de retour à l'emploi comparé à une prise en charge classique par l'ANPE ! La prestation d'accompagnement renforcé n'a qu'un effet sur le retour à l'emploi en CDD (+ 3 points, significatif au seuil de 5%).

Comme le conclut la DARES (2011a, p. 7), « *au total, le programme ne semble pas contribuer à créer globalement plus d'opportunités d'emploi pour l'ensemble des jeunes diplômés accompagnés, mais tend à orienter la composition de ces emplois vers plus de CDD* ». Les choses sont claires ! Les OPP ne sont pas plus efficaces que le service public de l'emploi et quand leur action a un effet, cela tend à diminuer la qualité de l'emploi retrouvé puisqu'ils conduisent davantage à ce que les jeunes reprennent davantage un CDD qu'un emploi durable !! Autre élément intéressant, les jeunes en accompagnement renforcé n'ont pas bénéficié de plus d'offres d'emploi que ceux en accompagnement par l'ANPE. Cela confirme la faible capacité des OPP à prospecter les entreprises. Seul résultat positif : les jeunes suivis par un OPP dans le cadre d'un accompagnement renforcé bénéficient de plus de conseils pour rédiger un CV et de plus d'entretiens qu'en accompagnement classique par l'ANPE, mais avec un supplément qui reste assez limité : en moyenne 1,6 entretien de plus !

4.2 - Le cas du contrat d'autonomie

Le cas le plus intéressant est peut-être celui du contrat d'autonomie. Mis en œuvre dans le cadre du plan « espoir banlieues » et piloté par le Ministère de l'emploi, le contrat d'autonomie est une prestation d'accompagnement renforcé à destination des jeunes des 16-25 ans peu ou pas qualifiés résidant en zone urbaine sensible (ZUS) et en difficulté par rapport à l'emploi. Déployé dans 34 départements, il prévoyait l'entrée d'environ 45 000 jeunes sur 3 ans. En lui-même, l'accompagnement est un accompagnement de 6 mois renouvelable sous condition pour 6 mois, auquel se rajoute un accompagnement dans l'emploi de 6 mois. Lancé à grand renfort de publicité, l'objectif du dispositif très volontariste était d'aller chercher les jeunes non connus du service public de l'emploi en allant au cœur des cités.

Sur la nature même du contrat proposé aux OPP, le marché du contrat d'autonomie a toutes les « propriétés rêvées » énoncées par les OPP : d'une durée de 3 ans, il s'appuie sur un cahier des charges très souple et un prix plus que confortable : 6500 euros en moyenne¹⁶ avec 40% de la somme versée dès l'entrée du jeune dans le dispositif ce qui assure *a minima* à l'OPP 2600 euros par jeune !

Qu'en-est-il des résultats ?

Sur ce marché, aucune véritable évaluation d'impact n'a été mise en œuvre. Seule a été conduite une enquête qualitative au moment de la mise en œuvre du dispositif et l'on dispose de résultats globaux sur le dispositif. Il n'y a pas d'éléments directement comparables avec des prestations mises en œuvre par le service public de l'emploi. On peut toutefois rapprocher le contrat d'autonomie du CIVIS (contrat d'insertion dans la vie sociale) mis en œuvre par les missions locales¹⁷. Le CIVIS serait alors une forme d'accompagnement classique des jeunes là où le contrat d'autonomie serait un accompagnement renforcé. De ce peu d'éléments deux résultats ressortent : i) une

¹⁶ Le prix moyen de la prestation est de 8 300 euros mais sur cette somme 1800 euros sont consacrés au versement d'une bourse de 300 euros par mois sur 6 mois pour le jeune.

¹⁷ Le CIVIS est un accompagnement vers l'emploi d'un an renouvelable orienté vers les jeunes peu qualifiés.

incapacité des OPP à aller chercher un public éloigné de l'emploi non connu du SPE, ii) un rapport efficacité/prix plus que décevant.

i) Sur les publics accueillis dans le contrat d'autonomie

L'enquête monographique conduite par la DARES a révélé que les OPP ont eu du mal à « capter » un nouveau public : *« au final, le public accueilli est souvent apparu aux différents acteurs (acteurs institutionnels ou financeurs du dispositif, principaux partenaires locaux...) en relatif décalage avec les objectifs initiaux qui visaient en priorité des jeunes peu ou pas qualifiés, non repérés par le SPE, ne bénéficiant pas des dispositifs de droit commun. Les jeunes en contrat d'autonomie étaient le plus souvent déjà connus du SPE (...) et moins éloignés de l'emploi qu'initialement anticipé »* [DARES (2011b), p. 6]. Cet élément s'est vérifié durant toute la période du contrat (2008-2011), plus de 30% des jeunes présents dans le contrat d'autonomie ont été adressés par les Missions locales et une part non négligeable par Pôle emploi. La capacité de prospection des OPP du public a été limitée.

Par ailleurs, si l'on regarde le niveau de qualification des jeunes, environ 50% des jeunes en contrat d'autonomie n'ont pas de diplôme contre 60% des jeunes dans le cadre du CIVIS. Là aussi les OPP ont accueilli des jeunes moins éloignés de l'emploi que ce qui était attendu.

ii) Sur les résultats obtenus

Sur ce point laissons parler Claude Jeannerot, rapporteur du budget de la Mission Travail et Emploi au Sénat, dans son rapport sur le projet de budget 2012 *« le rapport coût-efficacité de ce contrat est décevant. Le coût unitaire moyen d'un contrat d'autonomie est en effet estimé à 8 500 euros¹⁸. A titre de comparaison, le coût moyen d'un Civis est de seulement 370 euros. Les indicateurs de résultats qui figurent dans le projet annuel de performance (Pap) ne permettent pas de comparer le taux de sortie positive du contrat d'autonomie avec celui du Civis, ce qui est regrettable. Ils permettent, en revanche, de rapprocher les résultats obtenus en matière d'insertion dans l'emploi durable : ce taux est évalué à 35%, en 2011, pour le Civis, contre seulement 25% pour le contrat d'autonomie. Peut-être cette médiocre performance s'explique-t-elle par le fait que les bénéficiaires du contrat d'autonomie sont particulièrement éloignés de l'emploi, et donc plus difficiles à réinsérer que les titulaires du Civis ? Les premiers travaux d'évaluation réalisés par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) tendent plutôt à infirmer cette hypothèse »*.

Des rapports de l'IGAS¹⁹ ou de l'IGF²⁰ arrivent à des conclusions similaires : le contrat d'autonomie coûte cher pour des résultats qui ne sont pas là. Et le débat semble de nouveau tranché entre performance du service public et des OPP. D'ailleurs pour la petite histoire, le rapport de l'IGF mentionne que si le taux de retour à l'emploi des jeunes est en moyenne de 25%, les résultats sont variables selon les régions : allant de 12,7% en Moselle, à 70,4% dans le haut Rhin. Si l'on peut imputer une partie de ces écarts à des différences de contexte local, un tel écart n'explique pas tout et la qualité de l'opérateur joue. Or dans le Haut-Rhin c'est un consortium de deux Missions locales qui

¹⁸ En intégrant la bourse de 1 800 euros versée au jeune

¹⁹ IGAS (2010) L'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville, IGAS, JEANNET Agnès, CAILLOT Laurent, CALVEZ Yves, octobre, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics//104000523/0000.pdf>

²⁰ IGF (2010), Les missions locales pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, http://www.igf.finances.gouv.fr/gcp/webdav/site/igfinternet/shared/Nos_Rapports/documents/Missions_locales.pdf

ont emporté le marché, les autres lots en France métropolitaine ayant été attribués à des OPP !

Beaucoup pourrait être dit sur le contrat d'autonomie. Pour plus d'éléments sur la justification politique du contrat d'autonomie et les débats qu'il a suscités, nous renvoyons à la lecture du blog bien renseigné de Michel Abhervé. Nous retiendrons juste ici que, même avec des conditions de marché plus favorables, notamment sur le prix, les OPP ne sont pas plus efficaces que le service public de l'emploi.

5- QUE CONCLURE AU FINAL ?

Si l'on résume les différentes évaluations réalisées, toutes soulignent :

- le manque d'innovation des OPP
- leur efficacité moindre comparée au SPE
- leur tendance à placer les demandeurs d'emploi sur des contrats moins durables que le SPE

Si toute une série d'arguments ont été avancés pour trouver des « excuses » aux résultats constatés des OPP, sur le long terme l'argumentation ne tient pas. L'efficacité supérieure des OPP n'est toujours pas démontrée et les expériences menées dans d'autres pays conduisent à la même conclusion.

Cela traduit en partie un manque d'investissement et de professionnalisation de la part des OPP, ce qui est à relier à leur stratégie de gestion des ressources humaines. Les OPP embauchent des salariés en CDD qui ne sont pas incités à s'investir dans leur emploi et qui emportent avec eux les liens qu'ils ont pu tisser avec différents partenaires. En outre, les OPP connaissent peu les aides mobilisables pour les demandeurs d'emploi. Or comme le souligne le récent rapport parlementaire portant sur la performance comparée des politiques sociales en Europe²¹, « *le succès de l'accompagnement tient principalement à la pratique du conseiller, c'est-à-dire sa bonne connaissance du bassin d'emploi local (...); sa capacité à mobiliser des aides utiles pour le demandeur d'emploi (...); sa connaissance des prestations d'aides au retour à l'emploi et de leurs effets; de sa relation avec le demandeur d'emploi* » (p. 150)

Outre ce manque de professionnalisme et cette absence de résultats probants, les OPP proposent des prestations plus chères que celle produites par le service public. Si peu d'éléments sont disponibles, les chiffres rendus publics conduisent à penser qu'il y a un rapport de un à trois.

Quelle justification reste-t-il alors au recours aux OPP. La seule qui semble tenir la route est le fait que les OPP constituent une variable d'ajustement des effectifs du SPE dans un contexte de montée du chômage et de moyens limités du SPE. Un rapport de comparaison des SPE de l'IGF a montré qu'en France, les moyens consacrés à l'accompagnement des demandeurs d'emploi sont plus faibles qu'ailleurs : 30% d'effectifs en moins par rapport au Royaume Uni et moitié moins par rapport à l'Allemagne !!

21 Rapport d'information n°4098 déposé au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques : *Performance comparée des politiques sociales en Europe*, présenté le 15 Décembre 2011 par Michel Heinrich, Député UMP des Vosges et Régis Juanico, Député PS de la Loire, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i4098.asp>

Bibliographie

Assemblée nationale (2011), *Rapport d'information n°4098 déposé au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques : Performance comparée des politiques sociales en Europe*, présenté le 15 Décembre par Michel Heinrich, Député UMP des Vosges et Régis Juanico, Député PS de la Loire,

<http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i4098.asp>

Balmay D. (2004), *Rapport de l'instance d'évaluation de la politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes*, Commissariat Général au Plan, Paris, La documentation française, février,

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/044000261/0000.pdf>

Behaghel L., Crépon B., Guitard J., Gurgand M. (2008), *Évaluation d'impact de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les opérateurs privés de placement et le programme Cap Vers l'Entreprise* », Rapport intermédiaire, juin,

<http://www.crest.fr/ckfinder/userfiles/files/Pageperso/crepon/Rapport final Crest E EP.pdf>

Commission européenne (1998), « Moderniser le SPE pour soutenir la stratégie européenne pour l'emploi »

Crest Dares (2010), *Le marché d'accompagnement des jeunes diplômés demandeurs d'emploi par des opérateurs privés de placement : premiers résultats*, Rapport intermédiaire,

<http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr/IMG/pdf/100103-noteintermediaire.pdf>

Dares (2009), *L'évaluation des expérimentations d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi conduites par l'Unedic et l'ANPE en 2007*, Hors collection, octobre,

<http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr/IMG/pdf/Evaluation Anpe Unedic au 02 02 10 pour internet.pdf>

DARES (2011a) « L'accompagnement des jeunes diplômés par des opérateurs privés de placements : les enseignements d'une évaluation », *Dares Analyse*, n°094, décembre,

<http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr/IMG/pdf/2011-094.pdf>

Dares (2011b), « Le contrat d'autonomie : mise en œuvre par les opérateurs et profils des bénéficiaires », *Dares analyses*, n° 013, février

<http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr/IMG/pdf/2011-013.pdf>

Dares (2012), « Le recours aux opérateurs privés de placement pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi en difficulté d'insertion », *Dares analyses*, n° 002, janvier,

<http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr/IMG/pdf/2012-002.pdf>

Freyssinet J. (2004), « Politique de l'emploi : les conditions de la gouvernance », *Connaissance de l'emploi* n°1, CEE, mars,

<http://www.cee-recherche.fr/fr/publicationspdf/CE1.pdf>

Georges N. (2007), « L'externalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi : modalités d'un marché en plein essor », *Document de travail du CEE*, n° 81, février, http://www.cee-recherche.fr/fr/doctrav/externalisation_accompagnement_demandeurs_emploi_81.pdf

Geste (2011), *Evaluation qualitative des dispositifs Trajectoire Emploi et Accompagnement des Licenciés économiques*, Rapport final, juillet

Gratadour C et Mansuy M. (2007), « Sous-traiter l'accompagnement des chômeurs : éléments d'évaluation », *Travail et Emploi* n°112, Octobre-décembre, p. 21-34

IGAS (2010) *L'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville*, octobre, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics//104000523/0000.pdf>

IGF (2011), *Étude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni*, janvier, http://www.igf.finances.gouv.fr/gcp/webdav/site/igfinternet/shared/Nos_Rapports/documents/2010/2010-M-064-02a.pdf

IGF (2010), *Les missions locales pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes*, http://www.igf.finances.gouv.fr/gcp/webdav/site/igfinternet/shared/Nos_Rapports/documents/Missions_locales.pdf

Klein, Renaud et Traversier (2006), « L'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi », *L'essentiel ANPE*, n°7, novembre, http://www.alternatives-economiques.fr/fic_bdd/article_pdf_fichier/1208788765_ObservatoireANPE.pdf

Lefresne F. et Tuchsirer C. (2004), *Les processus de mise en œuvre de l'offre de formation Unédic dans le cadre du PARE (plan d'aide au retour à l'emploi)*, Rapport pour la DARES, http://www.ires-fr.org/images/files/Rapports/RapportDARES_PARE_FLCT03-2004-2.pdf

La fusion pour les nuls, Le budget 2009 prévisionnel de Pôle emploi, http://www.lafusionpourlesnuls.com/pages/Le_budget_previsionnel_de_Pole_emploi-801200.html

OCDE (2005), *Perspectives de l'emploi*, chapitre 5 : « Les services publics de l'emploi : gérer la performance », <http://www.oecd.org/dataoecd/2/46/36780962.pdf>

Sénat (2011), *Pôle emploi : une réforme nécessaire, une dynamique de progrès à amplifier*, Rapport d'information de M. Jean-Paul ALDUY, fait au nom de la Mission commune d'information relative à Pôle emploi n° 713, 5 juillet, <http://www.senat.fr/rap/r10-713-1/r10-713-1.html>

Sénat (2011), « Pôle emploi : une réforme nécessaire, une dynamique de progrès à amplifier », audition des OPP datée du 24 mai 2011,
http://www.senat.fr/rap/r10-713-2/r10-713-2_mono.html#toc20

UNÉDIC (2006) « Bilan sur les expérimentations d'accompagnement des allocataires par des opérateurs privés», *Statis*, n°180.