



*Policy Paper, Janvier 2011*

## **La gouvernance des politiques d'activation en Europe: qu'est-ce qu'une revue de la littérature nous apprend?**

**Kathleen Angers, Candidate au doctorat  
Département de science politique  
Université de Montréal\***

### **SOMMAIRE**

Ce document porte sur la gouvernance de l'activation, qui réfère aux nouveaux modes de gestion et de prestation des services qui sont utilisés pour promouvoir la participation au marché du travail des personnes dépendantes de l'assurance chômage ou de l'assistance sociale.

Dans le contexte du récent bouleversement économique mondial, des politiques sociales et de l'emploi exhaustives et innovatrices sont essentielles pour surmonter la crise du marché du travail et promouvoir un retour à la croissance. Des modes d'organisation nouveaux et plus efficaces en matière d'activation peuvent faire une réelle différence quant à l'employabilité et l'intégration sur le marché du travail des chômeurs et des groupes marginalisés, prévenant ainsi le risque de glissement de ces personnes dans une situation d'inactivité à long terme. L'Union européenne (UE) représentant un vaste laboratoire où plusieurs États membres expérimentent différentes façons de gouverner l'activation, la recherche sur ce sujet est beaucoup plus développée en Europe qu'au Canada. Ce document examine la littérature européenne sur la gouvernance de l'activation et identifie quatre tendances majeures à cet égard : la décentralisation, la coopération inter-agences, la marchandisation et l'individualisation dans la prestation des services. Pour chaque tendance, les principaux avantages et inconvénients sont discutés.

### **INTRODUCTION**

Ce document porte sur la gouvernance de l'activation, soit les nouveaux modes de gestion et de prestation des services qui sont utilisés pour promouvoir la participation au marché du travail des personnes dépendantes de l'assurance chômage ou de l'assistance sociale. Les politiques et les programmes d'activation s'adressent aux chômeurs ainsi qu'aux groupes marginalisés de la société. Ils visent généralement à intégrer ces groupes sur le marché du travail et à améliorer leur employabilité.

En Europe comme au Canada, les politiques sociales sont en cours de réforme et de nouveaux arrangements à cet égard sont introduits, reflétant un accent accru des gouvernements sur la participation

---

\* Je remercie Denis Saint-Martin pour sa supervision dans la réalisation de ce rapport de recherche qui a été effectué dans le cadre d'un stage pour le réseau *Dialogue transatlantique Canada-Europe*.

au marché du travail en tant que bien intrinsèque pour la société et l'individu. Pour utiliser une métaphore, le filet de sécurité sociale est de plus en plus remplacé par un trampoline.

## **1. Les politiques d'activation : définition, typologies et contexte européen**

La notion d'«activation» est polysémique, apparaissant sous diverses facettes tant dans le discours politique que dans la recherche empirique<sup>1</sup> (Barbier et Sylla 2006; Eichhorst et al. 2008). La plupart des pays n'ont d'ailleurs pas de définition légale de l'activation (Eichhorst et al. 2008, 4). Néanmoins, malgré certaines variations dans l'usage et l'application du concept, l'activation a pour implication fondamentale une redéfinition du lien entre la protection sociale, d'une part, et l'emploi et les politiques de l'emploi d'autre part, de telle sorte que l'octroi de prestations sociales est rendu plus conditionnel à la recherche d'emploi, à l'acceptation d'offres de travail ou à la participation à des programmes du marché du travail (Eichhorst et al. 2008; Barbier et Ludwig-Mayerhofer, 2004).

Le but de l'activation est d'accroître la participation au marché du travail et l'employabilité des individus en les aidant à surmonter diverses barrières à l'emploi (e.g. chômage de longue durée, faibles compétences, problèmes personnels, etc.). Un taux d'emploi accru est désormais considéré comme une condition essentielle à la viabilité de l'État providence, permettant de réduire les dépenses publiques de prestations sociales et d'augmenter les revenus issus des impôts et des contributions de sécurité sociale. Le discours politique lie également l'activation à un objectif de meilleure cohésion sociale, le travail étant perçu comme le meilleur moyen de favoriser l'intégration sociale (Eichhorst et al. 2008).

Alors que les politiques d'activation ont initialement ciblé certains groupes spécifiques – en particulier, les jeunes sans-emploi – d'autres groupes de la population en âge de travailler ont progressivement été ciblés: les prestataires d'assurance chômage, d'assurance sociale, de rentes d'invalidité ou de maladie, de prestations reliées à la famille, etc. Les groupes cibles de l'activation varient toutefois grandement selon les pays (Eichhorst et al. 2008).

Conformément à la logique de conditionnalité des politiques d'activation, celles-ci impliquent qu'à des droits et services sont associés diverses exigences (Eichhorst et al. 2008). Comme l'illustre le tableau 1, du côté des exigences, les politiques d'activation imposent le respect de certains critères pour bénéficier de prestations sociales, tels que l'acceptation d'offres d'emplois jugées convenables, les raisons valables de rejeter de telles offres, etc. Diverses démarches et activités, dont la recherche active d'un emploi, peuvent être requises de la part des prestataires. Le niveau et la durée des prestations peuvent être réduits dans certains cas, mais l'activation n'implique pas *en soi* de telles restrictions. Il faut noter que les politiques d'activation impliquent généralement un suivi personnalisé des prestataires par le service public d'emploi<sup>2</sup> (SPE), ce qui est relativement nouveau pour un certain nombre de pays. Le suivi personnalisé peut favoriser l'offre de services adaptés aux besoins individuels, mais il sert également à superviser plus étroitement le respect par l'individu des exigences qui lui sont imposées. Les droits et services dans le contexte de l'activation incluent également des incitatifs au travail tels que des prestations supplémentaires pour les emplois peu rémunérés («*in-work benefits*»), ainsi que des services plus traditionnels comme l'aide à la recherche d'emploi et des programmes de formation. Le poids relatif des exigences et des droits et services varie selon les pays, et peut aussi varier d'un individu à l'autre.

Tableau 1.1 Les deux côtés de l'activation

Exigences	Droits et services
<p>1. Critères généraux pour l'octroi de prestations :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- disponibilité pour travailler</li> <li>- acceptation d'offres d'emploi « convenables » (définition souvent plus stricte des emplois convenables)</li> <li>- Supervision et sanctions en cas de non-respect des exigences</li> </ul> <p>2. Démarches et activités requises :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- signature d'un contrat d'intégration</li> <li>- recherche d'emploi</li> <li>- participation obligatoire à des programmes d'emploi (PAMT)</li> </ul> <p>3. Dans certains cas, réduction du niveau et/ou de la durée maximale des prestations</p>	<p>1. Politiques actives du marché du travail (PAMT), e.g.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aide et conseils dans la recherche d'emploi</li> <li>- Formation et éducation</li> <li>- Emplois subventionnés</li> <li>- Subventions à la création d'entreprises</li> </ul> <p>2. Incitatifs fiscaux et suppléments pour emplois peu payés (<i>in-work benefits</i>)</p> <p>3. Services sociaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Suivi et support personnalisés</li> <li>- Assistance psychologique et sociale</li> <li>- Services de garderie, etc.</li> </ul>

Source: Adapté de Eichhorst et al. 2008, 6.

Il est important de souligner que les « politiques actives du marché du travail » (PAMT) sont un instrument des politiques d'activation, mais les deux notions ne sont pas équivalentes (Barbier et Sylla 2006; Eichhorst et al. 2008; Serrano 2007). Utilisées depuis les années 1960 dans la plupart des pays européens<sup>3</sup>, les PAMT désignent essentiellement un ensemble de mesures et de services pour soutenir la participation au marché du travail (Schmid, 2008, 259). Contrairement à la notion plus large de politiques d'activation, les PAMT n'ont pas, en elles-mêmes, d'implications pour l'octroi des prestations sociales (Barbier et Sylla, 2006, 20).

À l'exception des services individualisés, la plupart des instruments utilisés dans le cadre des politiques d'activation ne sont pas nouveaux (Barbier et Sylla, 2006). Néanmoins, les obligations doivent désormais être réciproques entre l'individu et l'État et conséquemment, la participation des prestataires aux mesures telles que les PAMT est rendue obligatoire (Eichhorst et al., 2008, 6). Les politiques d'activation représentent, selon certains, un nouveau paradigme d'intervention caractérisé non seulement par la réciprocité des obligations, mais aussi par une approche individualisée et un accent accru sur l'emploi comme norme sociétale et solution aux problèmes de l'individu et de la société (Serrano, 2007).

### ***Typologies des modèles d'activation***

De nombreux auteurs ont proposé des typologies des politiques d'activation. Plusieurs de ces typologies se recoupent en structurant ces politiques selon deux pôles. Heikkilä (1999), par exemple, distingue une approche « punitive », qui tend à réduire l'accès, la durée et le niveau des prestations, d'une approche « libérale » (au sens de « progressiste ») visant plutôt à améliorer l'employabilité des chômeurs et des inactifs par la formation, la mobilité et l'expérience professionnelle. Lødemel et Trickey (2000), pour leur part, identifient une première approche, surtout en vogue dans les pays anglo-saxons, qui met l'accent sur le retour rapide sur le marché du travail (politiques « *work first* »), tandis que la seconde, caractéristique des pays scandinaves, est davantage axée sur le développement du capital humain par les activités de formation. Hvinden (2001), quant à lui, soutient qu'il y a un type « dur » et un type « mou » d'activation : le premier est fondé sur la restriction des conditions d'éligibilité à l'aide ou l'assurance sociales, le recours à la pression financière et/ou aux obligations légales pour réduire le niveau et la durée des allocations; le second implique un droit individuel d'accès aux programmes d'activation, des incitatifs financiers et des

services de recherche d'emploi de qualité. Une autre façon de désigner le clivage évoqué jusqu'ici est de distinguer les politiques d'activation qui sont davantage fondées sur les « carottes » (i.e. incitatifs) - en l'occurrence le modèle scandinave et continental - de celles qui ont davantage recours aux « bâtons » (i.e. sanctions, pénalités, etc.) et qui caractérisent davantage le modèle anglo-saxon (Serrano 2004).

Adoptant lui aussi une perspective dualiste, Barbier (2002; 2004) oppose un régime libéral (au sens du modèle libéral d'État providence) à un régime universel. Barbier précise qu'aucun cas national ne correspond exactement au régime libéral ou universel, mais le Royaume-Uni se rapproche du type libéral alors que le Danemark et la Norvège sont plus près du type universel. Le modèle libéral a pour but premier d'inciter les individus à travailler, dans un contexte où les prestations offrent une protection minimale du revenu et où l'emploi tend à être la voie normale pour accéder à la protection sociale. Les PAMT y sont peu développées et les politiques d'assistance tendent à être liées au système fiscal (crédits d'impôt et *in work benefits*). À l'inverse, le régime universel fournit une variété de services complexes à tous les citoyens, offre des prestations relativement généreuses et ne soumet pas systématiquement les citoyens à l'obligation de travailler. Les PAMT sont très développées dans ce modèle et les incitatifs comme les crédits d'impôt et les suppléments aux bas salaires y jouent un rôle très limité. Par ailleurs, alors que le régime libéral se caractérise par une approche disciplinaire et hiérarchique, le modèle universaliste est plus réciproque, reposant sur l'engagement mutuel de l'individu et de l'État. Barbier écarte la possibilité d'un troisième type d'activation qui correspondrait au modèle continental d'État providence; l'Europe continentale ne manifeste aucun modèle cohérent d'activation (Barbier et Ludwig-Mayerhofer, 2004, 428).

Torfig (1999) adopte la même typologie que Barbier mais, au contraire de celui-ci, il utilise le terme de « *workfare* » pour désigner le modèle libéral (Barbier et Sylla, 2006, 22). Le *workfare* fait référence à des politiques d'activation axées sur des éléments obligatoires et coercitifs, telles des réductions de prestations, des conditions d'éligibilité à celles-ci plus restrictives, la participation obligatoire à des programmes d'emploi et le travail obligatoire (Dingeldey 2007, 827). Pour certains, comme Barbier et Sylla (2006) et Serrano (2007, 14), la normativité très « punitive » du *workfare* ne s'applique à aucun cas européen et n'est pertinente que dans le contexte américain. Plusieurs auteurs, outre Torfig, utilisent néanmoins le concept de *workfare* comme nous le verrons plus loin.

À la différence de la littérature relevée jusqu'ici, Daguerre (2007) identifie trois écoles de pensée en matière d'activation. Les deux premières, l'approche du capital humain et l'approche libérale, correspondent aux modèles reconnus par Barbier, mais Daguerre met l'accent sur la justification qui sous-tend chaque modèle. L'approche du capital humain insiste sur les barrières individuelles à l'emploi, tel le manque de qualification, d'où la place importante qu'elle accorde à la formation et l'éducation des sans-emploi. Cette approche est dominante en Scandinavie, mais elle est aussi influente dans les États providence continentaux comme la Belgique, la France, l'Allemagne et l'Autriche. En revanche, l'approche libérale, que l'on retrouve surtout au Royaume-Uni, met l'accent sur la responsabilité individuelle face au chômage ou l'inactivité, ces situations étant perçues comme le résultat d'un manque de motivation personnelle. Pour contrer ce problème de comportement, le modèle libéral utilise une approche qui combine les incitatifs et les sanctions et insiste sur le retour rapide en emploi (*work first*). La troisième approche qu'identifie Daguerre est caractéristique de la France et est fondée sur un paradigme d'intégration sociale. Comme l'approche du capital humain, ce modèle met l'accent sur les barrières structurelles à l'emploi, mais il se distingue par son souci de solidarité et d'intégration sociales. Il se manifeste en particulier par la fourniture d'un revenu minimum aux sans-emploi en échange de leur accord sur une stratégie de réintégration (stipulée dans un contrat).

Dans une autre perspective, Serrano (2007) distingue cinq régimes d'activation. Le régime de « tremplin économique » (e.g. Royaume-Uni) insiste sur les obligations des prestataires et vise un retour rapide au travail en utilisant des incitatifs (e.g. *in work benefits* et crédits d'impôts) et des sanctions. Le régime de

contractualisme civique (ex. Pays-Bas) met lui aussi l'accent sur les devoirs et les obligations des citoyens, mais ceux-ci disposent d'importants droits sociaux garantis par un État très interventionniste. Le contrat est un trait clé de ce régime pour gérer les relations avec les prestataires. Le régime des citoyens autonomes (e.g. Suède) met l'accent à la fois sur la responsabilité individuelle et collective et insiste sur la formation du capital humain. Les contrats y sont utilisés, mais ils contiennent un niveau significatif de réciprocité et laissent une certaine discrétion aux individus. Le régime de fourniture fragmentée (e.g. Espagne) se caractérise par la variation des droits et des obligations selon les régions et les domaines de politique sociale, mais en général les droits et les obligations y sont tous deux limités. Enfin, le régime disciplinaire minimaliste (e.g. Portugal, République tchèque) est caractérisé par une intervention limitée de l'État, malgré l'existence d'une dimension disciplinaire.

Certains auteurs rejettent la classification des politiques nationales d'activation selon des catégories homogènes (ou dominées par certains éléments). Dans une étude consacrée aux États nordiques, Johansson et Hvinden (2007) insistent sur le fait que ces pays ne forment aucunement un modèle homogène. Les politiques d'activation au Danemark, en Finlande, en Norvège et en Suède combinent de diverses manières des éléments axés sur le renforcement des capacités des individus (e.g. formation, éducation) et des éléments axés sur le renforcement des incitatifs (e.g. *in-work benefits*, crédits d'impôts, diminution des prestations). Abondant dans le même sens, Dingeldey (2007) ainsi que Eichhorst et Konle-Seidl (2008) soutiennent que les politiques de *workfare* et les politiques habilitantes (i.e. axées sur le renforcement des capacités) ne représentent pas des réformes alternatives, mais sont plutôt des éléments mutuellement constitutifs des politiques d'activation dont la force relative varie d'un pays à l'autre. Enfin, van Berkel et Hornemann Moller (2002) mettent eux aussi en exergue la nature hybride des politiques d'activation en soutenant que trois dimensions sont présentes dans tous les modèles nationaux mais à des degrés variables : 1) des incitatifs au travail; 2) un équilibre entre les droits et les responsabilités des citoyens; 3) des politiques sociales actives fournissant les ressources nécessaires à l'intégration sociale et sur le marché du travail.

### ***Convergence des modèles nationaux?***

Au-delà des différents modèles d'activation, plusieurs auteurs soutiennent que les diverses stratégies convergent vers un même résultat, soit l'érosion des droits sociaux des citoyens (e.g. Gilbert 2002, Handler 2004, Lødemel et Trickey 2001, van Oorschoot 2003). Selon Gilbert (2002) Handler (2004) et Lødemel et Trickey (2001), l'activation implique une nouvelle éthique de la citoyenneté, caractérisée par la nature punitive et coercitive des normes régissant les rapports entre les citoyens et le système de protection sociale (Barbier et Sylla, 2006, 27). Les politiques d'activation sont équivalentes au *workfare* pour ces auteurs, car elles impliquent l'introduction ou le resserrement de programmes obligatoires qui exigent qu'un travail soit fourni en contrepartie des prestations sociales. On retrouve ce même point de vue chez Daguerre (2007); même si elle distingue trois modèles d'activation (voir *supra.*), elle soutient néanmoins que la plupart des pays européens ont effectué un tournant vers le *workfare* depuis la fin des années 1990, les prestations étant devenues conditionnelles à diverses obligations et des sanctions étant prévues en cas de non-respect de ces éléments obligatoires. Cette approche commune n'implique toutefois pas une convergence sur le plan des résultats des politiques, puisque de nombreuses différences sont créées à l'étape de la mise en œuvre. On trouve un constat similaire chez Dingeldey (2007), qui après avoir comparé les politiques d'activation au Royaume-Uni, au Danemark et en Allemagne, conclut que les éléments *workfare* ont été accrus dans ces trois pays, sans qu'il n'y ait de réelle convergence de leurs politiques.

Pour leur part, Barbier (2006) et Barbier et Ludwig-Mayerhofer (2004) sont d'avis que la convergence se limite au discours et aux procédures (e.g. emploi d'instruments communs). Cette homogénéité de surface n'implique pas une homogénéité sur le plan des valeurs, de la substance des programmes, du sens donné aux concepts transnationaux et des pratiques réelles au-delà de la rhétorique. Van Gestel et Herbillon

(2007) tendent à exprimer une position similaire. Pour ces derniers, malgré le consensus largement répandu sur la nécessité de mettre en œuvre le principe de l'activation, il y a différentes interprétations de ce principe, ce qui donne lieu à des modèles d'intervention différents. De plus, le paradigme commun de l'activation est « filtré » par les traditions institutionnelles de chaque contexte national.

La position défendue par Eichhorst et Konle-Seidl (2008) s'inscrit en quelque sorte entre celles des deux groupes précédents. Elles soutiennent qu'il y a eu en Europe, depuis le début des années 1990, une « convergence contingente » des stratégies et des instruments d'activation par la fusion d'éléments *workfare* avec des éléments de politiques actives plus traditionnelles. Selon Eichhorst et Konle-Seidl (2008, 20), « un tournant clair vers une activation de type *work first* peut être observé », un constat que partage l'Organisation pour la Coopération et le Développement Économique (OCDE) (2007, 263). Bien qu'une importante hétérogénéité soit encore présente parmi les modèles nationaux, les pays européens ont maintenant davantage de points en commun dans leurs politiques que de divergences. Les stratégies axées sur le capital humain sont aujourd'hui moins prononcées dans les pays scandinaves tandis qu'au Royaume-Uni, les stratégies *work first* tendent à être davantage accompagnées de mesures de formation.

Somme toute, si les avis diffèrent quant à l'étendue de la convergence des politiques d'activation en Europe, il demeure que les pays européens ont convergé vers des réformes qui, tel qu'indiqué précédemment dans notre définition de l'activation, rendent l'octroi de prestations sociales plus conditionnel à la recherche d'emploi, à l'acceptation d'offres de travail ou à la participation à des programmes du marché du travail. Pour plusieurs auteurs, l'un des facteurs de cette « convergence minimale » est le rôle joué par des organisations internationales comme l'OCDE et l'Union européenne (UE). En effet, les politiques d'activation ont été fortement promues, depuis les années 1990, par ces deux organisations. Dans la section suivante, nous nous attardons plus particulièrement au rôle de l'UE<sup>4</sup>.

### **Contexte européen : Stratégie européenne pour l'emploi (SEE)**

L'objectif d'un haut niveau d'emploi est devenu une priorité explicite de l'UE avec le traité d'Amsterdam, signé en octobre 1997, qui introduit pour la première fois un chapitre sur l'emploi (Kluve et al., 2007, 14). Ce chapitre fut mis en œuvre dès novembre 1997, avec le lancement de la *Stratégie européenne pour l'emploi* (SEE). Les politiques d'emploi demeurant une compétence des États membres, la SEE n'est pas mise en œuvre par l'entremise de législations supranationales, mais plutôt à travers un mode de gouvernance plus informel, soit la méthode ouverte de coordination (MOC). La MOC repose sur l'échange de bonnes pratiques entre les États membres, la gestion par objectifs au niveau européen et le suivi (par les institutions de l'UE) de la mise en œuvre nationale à l'aide d'indicateurs plutôt que de sanctions légales. Dans le cadre de la SEE, les États membres s'engagent à mettre en œuvre les orientations et les objectifs stipulés dans les *Lignes directrices sur l'emploi* (LDE), lesquelles sont proposées par la Commission, puis approuvées par le Conseil. Chaque État membre doit produire un rapport annuel dans lequel il spécifie comment les LDE ont été mises en œuvre. S'appuyant sur les rapports nationaux, la Commission et le Conseil évaluent la performance des États membres au regard des LDE et, sur cette base, peuvent établir de nouvelles LDE et émettre des recommandations spécifiques.

La SEE a toujours fait la promotion des politiques d'activation, mais selon Eichhorst et al. (2008, 10), alors qu'elles étaient initialement axées sur l'activation des chômeurs, les LDE des dernières années (voir encadré 1) suggèrent une approche plus ambitieuse, où tous les adultes en âge de travailler doivent être maintenus ou insérés en emploi. Cela implique notamment d'activer les bénéficiaires d'aide sociale et de décourager les retraites précoces. Par ailleurs, l'importance de la SEE a été accentuée en 2000, alors qu'elle est devenue une composante clé d'une stratégie plus globale de l'UE, la stratégie de Lisbonne, dont l'un des objectifs prioritaires pour la décennie 2000-2010 était d'accroître la quantité et la qualité des emplois de manière à réaliser le plein emploi (taux d'emploi total de 70%, 60% pour les femmes et 50% pour les 55-64 ans) (Kluve et al. 2007, 16).

### **Encadré 1. Lignes directrices intégrées<sup>5</sup> dans le cadre de la SEE, 2005-2010<sup>6</sup>**

- Appliquer des politiques de l'emploi visant à atteindre le plein emploi, à améliorer la qualité et la productivité du travail, et à renforcer la cohésion sociale et territoriale;
- Favoriser une approche fondée sur le cycle de vie à l'égard du travail;
- Veiller à ce que les marchés du travail favorisent l'insertion des demandeurs d'emploi et des personnes défavorisées;
- Mieux répondre aux besoins du marché du travail;
- Favoriser la flexibilité en la conciliant avec la sécurité de l'emploi et réduire la segmentation du marché du travail;
- Faire en sorte que l'évolution des coûts du travail et les mécanismes de fixation des salaires soient favorables à l'emploi;
- Accroître et améliorer l'investissement dans le capital humain;
- Adapter les systèmes d'éducation et de formation aux nouveaux besoins en matière de compétences.

Source : Commission européenne, 2009.

Une importante littérature est consacrée à l'influence de la SEE sur les politiques nationales (e.g. de la Porte et Pochet 2004; Trubek et Mosher 2003; Heidenreich et Zeitlin 2009; Natali 2009). Pour de nombreux auteurs, la SEE a contribué à introduire dans le discours domestique et les débats nationaux, les concepts et les catégories de l'UE - dont l'activation bien sûr, mais aussi l'inclusion sociale, le travail rémunérateur (« *making work pay* »), etc. (Barbier 2006; Serrano et Crespo Suarez 2007; Zeitlin 2009; Pochet, Boulin et Dufour, 2009). La SEE a également contribué à façonner les agendas domestiques en y incluant l'activation et les enjeux qui y sont reliés (e.g. exclusion sociale, formation de la main d'oeuvre, etc.) et en attirant l'attention des autorités nationales sur certains problèmes jusque là ignorés (Zeitlin 2009; Barbier 2006). Leschke (2009) ajoute que sous l'impulsion de la SEE, les capacités d'évaluation des politiques ont pu être améliorées dans plusieurs États membres, en encourageant la mise en place de meilleurs mécanismes et structures à cet effet et en introduisant des indicateurs par lesquels les États membres peuvent se comparer entre eux.

L'influence de la SEE doit cependant être relativisée au regard de certaines considérations. D'abord, les changements nationaux en faveur de l'activation sont aussi une réponse à des transformations plus globales, qui dépassent le seul cadre de l'UE et touchent les États occidentaux en général (Zeitlin, 2009, 225). D'autre part, certains États membres – le Danemark, la Finlande, la Suède, les Pays-Bas et le Royaume-Uni - avaient déjà pris le tournant de l'activation dans les années 1990 avant le lancement de la SEE. Celle-ci aurait d'ailleurs été inspirée par l'approche de ces pays (Kluve et al. 2008, 17; Eichhorst et al 2008, 11). En outre, plusieurs auteurs notent que les concepts promus dans le cadre de la SEE sont très ambigus et qu'ils peuvent donc être utilisés différemment par les États membres, chacun cherchant à adapter les termes à la mode en fonction de son contexte national (Pochet, Boulin et Dufour, 2009; Serrano et Crespo Suarez, 2007).

En somme, les processus de la SEE et de la MOC ont contribué à une certaine convergence dans la mesure où ils ont permis aux États membres d'insérer leurs politiques d'activation dans un cadre discursif commun (Barbier, 2006). Mais ils ont aussi stimulé l'émergence de nouvelles différences, chaque État membre adaptant les approches et les principes européens communs à ses circonstances nationales spécifiques (Zeitlin, 2009).

## **2. La gouvernance des politiques d'activation**

Nous avons jusqu'à maintenant mis l'accent sur la littérature traitant de la substance formelle des politiques d'activation, mais celles-ci ont été analysées de plus en plus ces dernières années sous l'angle opérationnel, i.e. sur le plan des modèles administratifs et organisationnels qui les accompagnent (van Berkel et Borghi, 2008b). Comme le remarquent van Berkel et Borghi (2007a), les réformes dans la substance des politiques sociales et d'emploi sont un facteur important des réformes entreprises par plusieurs États en matière de gouvernance<sup>7</sup> de l'État providence. Inversement, les modes de gouvernance adoptés pour mettre en oeuvre les politiques d'activation peuvent avoir des effets imprévus sur le contenu de celles-ci. Bref, le lien étroit entre l'aspect formel et opérationnel des politiques d'activation rend l'étude de la gouvernance de celles-ci hautement pertinente pour en comprendre toutes les implications. Dans cette optique, cette section passe en revue la littérature consacrée aux modes de gouvernance de l'activation en abordant les quatre tendances majeures à cet égard : la décentralisation, la coopération interagences et l'intégration des services, la marchandisation et l'individualisation. Pour chacune de ces tendances, nous rapportons les principaux avantages et inconvénients soulevés dans la littérature.

### **2.1 Décentralisation**

Depuis les années 1990, le développement des politiques d'activation a été accompagné dans bon nombre de pays européens de processus de décentralisation visant à accroître la discrétion des acteurs locaux ou régionaux (gouvernements infra-étatiques, autorités des SPE, partenaires sociaux, organisations du tiers secteur, etc.) dans l'administration de ces politiques (van Berkel et Moller, 2002; van Berkel et Borghi, 2008a; Eichhorst et Konle-Seidl, 2008; Kazepov, 2008; Finn 2000; Bonvin et Farvaque 2007). La façon dont les gouvernements décentralisent peut différer d'un pays à l'autre, mais trois formes générales de décentralisation sont identifiables : la décentralisation du SPE national; la dévolution d'autorité du niveau central vers les paliers régional ou local de gouvernement; et les partenariats locaux.

Selon Kazepov (2008), dans les deux dernières décennies, la plupart des pays européens ont réorganisé leur SPE national de façon à accorder davantage de responsabilités aux bureaux locaux ou régionaux dans la conception et/ou la mise en oeuvre des programmes d'activation. Soulignons que cette tendance a été encouragée par l'UE, notamment dans la première version de la SEE, qui recommandait la mise en place d'un SPE local dans l'une de ses lignes directrices (Bonvin et Farvaque, 2007). Le Danemark, l'Allemagne et les Pays-Bas, entre autres, ont appliqué cette recommandation en localisant leur SPE et en combinant en tout ou en partie les services offerts par ce dernier avec ceux des municipalités<sup>8</sup> (Lindsay et McQuaid, 2008). L'Autriche, la Belgique, l'Espagne, l'Italie et la Pologne ont de leur côté procédé à une décentralisation régionale de leur SPE (Giguère 2003; Froy et Giguère, 2009). La décentralisation des SPE se fait surtout au niveau régional selon Froy et Giguère (2009). Par ailleurs, au Royaume-Uni, bien que le SPE soit encore centralisé, une réforme introduite en 2008 a fait en sorte d'offrir davantage de liberté d'action aux bureaux locaux du SPE quant à la façon dont ils interviennent auprès des chômeurs de longue durée (Froy et Giguère, 2009, 40).

Plusieurs pays offrent des exemples du second type de décentralisation, soit la dévolution de pouvoirs aux gouvernements locaux ou régionaux dans la conception et la mise en oeuvre des politiques d'activation. Aux Pays-Bas, des réformes successives depuis 1996 ont accordé toujours plus d'autonomie aux municipalités dans la fourniture des services d'activation, jusqu'à leur accorder, en 2004, une responsabilité financière complète pour ces services (van Berkel, 2006). En Italie, le rôle des régions<sup>9</sup> et des municipalités en matière de services sociaux a aussi été continuellement accru depuis le milieu des années 1990, accentuant ainsi la différenciation territoriale traditionnelle des politiques sociales dans ce pays (van Berkel et Borghi 2007b; Bifulco et al. 2008). Le gouvernement finlandais, quant à lui, a délégué à ses gouvernements locaux, en 2001, la responsabilité des programmes d'activation pour les jeunes et les

chômeurs les plus difficiles à réintégrer en emploi (Minas, 2009). Enfin, en 2003, la France a décentralisé la gestion du régime RMI (revenu minimum d'insertion) vers les départements (van Gestel et Herbillon 2007).

La troisième approche – la création de partenariats locaux – a été fortement promue par l'OCDE et l'UE, pour qui les deux modes précédents de décentralisation ne garantissent pas une plus grande flexibilité locale (Froy et Giguère, 2009; Giguère, 2003; Evers 2003). Elle implique la mobilisation d'une multitude d'acteurs locaux (e.g. autorités municipales et du SPE, institutions de formation/d'éducation, entreprises, organisations de développement économique, organisations d'employeurs, syndicats, organisations communautaires) afin d'adapter les politiques d'activation nationales au contexte local. Les partenariats locaux peuvent être formalisés par la mise en place d'institutions, comme ce fut le cas en Belgique, où ont été créés des comités subrégionaux pour la consultation entre les employeurs, les autorités locales et des gens du milieu de l'éducation notamment (Froy et Giguère, 2009). Autre exemple, en Autriche, chacun des neuf *Länder* a mis en place un partenariat, supporté par le gouvernement fédéral, pour coordonner les mesures en emploi et fournir une plate-forme de coopération entre les principaux acteurs de ce domaine (e.g. gouvernements régionaux, SPE, partenaires sociaux) (Giguère, 2003). Il est important de souligner que, dans la seconde moitié des années 1990, la Commission européenne a promu la création de « Pactes territoriaux pour l'emploi » (PTE), basés sur un accord entre un large réseau d'acteurs locaux et destinés à développer des stratégies globales pour s'attaquer au chômage et à l'exclusion sociale (Regalia 2003). En 2000, 90 PTE avaient été reconnus par l'UE. La Commission européenne a aussi conditionné l'octroi de ses fonds structurels à la mise en place de partenariats infranationaux (Finn 2000).

### *Avantages et inconvénients*

Il est communément reconnu dans la littérature que la décentralisation a le potentiel d'accroître l'efficacité des politiques d'activation en permettant une meilleure adaptation de celles-ci aux besoins individuels et aux besoins des marchés du travail locaux (Finn 2000; van Berkel et Moller, 2002; Greffe, 2003; van Berkel, 2006; Bonvin et Moachon, 2007; Lindsay et McQuaid, 2007). Comme le souligne Giguère, « La décentralisation de la prise de décision promeut des solutions pragmatiques aux problèmes locaux » (2003, 15). Les acteurs locaux sont en contact plus direct avec les participants des programmes et ils possèdent généralement une meilleure connaissance des caractéristiques des groupes cibles, des marchés du travail locaux et des diverses ressources locales (e.g. services de garde). Ils sont donc en bonne position pour gérer des programmes d'activation misant sur la prestation de services individualisés (van Berkel et Borghi 2007a).

Favorisant la mobilisation de plusieurs acteurs qui sont en proximité avec les problèmes à résoudre, la décentralisation accroît également la possibilité de trouver des solutions innovantes et d'expérimenter de nouvelles pratiques (Greffe, 2003; Bifulco et al. 2008). C'est ce qu'ont constaté Bifulco et al. (2008) dans une étude de cas sur la région de Friuli-Venezia Giulia en Italie. Cette région est l'une des trois seules en Italie à avoir adopté une loi sur la protection du revenu, loi qui est inexistante au niveau national. De plus, elle a développé un programme innovateur basé sur des « micro-espaces » (territoires municipaux comprenant entre 1000 et 2500 habitants), où des intervenants vont eux-mêmes à la rencontre des citoyens défavorisés et tentent de développer des opportunités pour ces gens de développer leurs capacités d'action et de choix.

L'un des facteurs aidant au développement de mesures adaptées et innovantes au niveau local renvoie à un autre bénéfice de la décentralisation, soit le fait qu'elle est propice à l'adoption d'une approche multidimensionnelle, i.e. une stratégie d'activation qui tient compte des divers problèmes sous-jacents au chômage et à l'inactivité, au-delà du problème de l'agencement de l'offre et de la demande de travail (Regalia, 2003; Greffe, 2003; Kazepov et Genova, 2006). Les barrières à l'emploi peuvent inclure, par

exemple, des contraintes ou problèmes relatifs à la santé (physique et mentale), à la situation familiale ou à la possibilité de trouver un logement. Une approche locale est plus en mesure d'identifier de tels problèmes puis, en guise de solution, de mobiliser et de coordonner plusieurs acteurs locaux capables d'offrir différentes ressources et divers services selon les besoins des individus. De telles considérations ont amené l'UE à conditionner l'octroi de financement structurel, pour les programmes d'intégration en emploi, à l'adoption d'une approche intégrant différents aspects de l'exclusion sociale au niveau local (Grefte, 2003).

En outre, lorsqu'elle encourage l'implication de divers acteurs (e.g. citoyens, partenaires sociaux, institutions publiques locales, organisations du tiers secteur) dans la formation des politiques et/ou dans leur mise en oeuvre, la décentralisation peut également favoriser le dialogue social ainsi qu'une gouvernance plus démocratique (van Berkel 2006; Grefte 2003).

La littérature met toutefois en évidence plusieurs risques et problèmes de la décentralisation. D'abord, elle est susceptible de créer des inégalités dans l'offre des services à l'échelle nationale et dans les droits des individus (Finn 2000; van Berkel 2006; Kazepov et Genova 2006; Kazepov 2008; Bifulco et al. 2008). La décentralisation implique bien sûr certaines variations entre entités décentralisées, mais ces variations ne sont pas nécessairement causées par des différences sur le plan de la situation locale ou régionale des marchés du travail, des groupes cibles ou des besoins des citoyens. Dans une étude sur la décentralisation aux Pays-Bas, van Berkel (2006) montre que les différences constatées entre les municipalités dans la composition des populations bénéficiaires d'aide sociale ont notamment trait à la disponibilité variable des instruments d'activation, aux différences dans les capacités institutionnelles et aux différentes priorités politiques des municipalités. Les variations inter-municipales ou inter-régionales qui résultent de tels facteurs posent problème au regard du droit de chaque citoyen de recevoir un traitement égal peu importe où il vit sur le territoire national. Ce sont notamment les inégalités dans l'offre des services sociaux (y compris les services d'activation), et les critiques des citoyens à cet égard, qui ont amené la Finlande, par exemple, à recentraliser certains éléments de ses politiques sociales au début des années 2000 (Genova 2008).

En outre, la décentralisation requiert des capacités et des ressources substantielles au niveau régional ou local. Il peut s'avérer nécessaire de développer de nouvelles compétences professionnelles chez les acteurs locaux ou régionaux (Finn 2000; Grefte 2003). D'autre part, il y a souvent un décalage entre les responsabilités déléguées et les ressources financières et techniques transférées par le gouvernement central aux niveaux infranationaux, ce qui peut limiter considérablement la flexibilité et les capacités effectives des acteurs locaux ou régionaux (Grefte 2003). À titre d'exemple, dans le contexte du PTE de la région de Marinha Grande au Portugal, les responsabilités allouées aux acteurs locaux étaient sous-utilisées, selon Valadas (2006), en raison d'un manque de ressources techniques et financières au niveau local. L'Italie présente une situation semblable; tandis que de 1995 à 2004, la décentralisation a été constamment accrue, durant la même période, les transferts de l'État central vers les paliers infranationaux ont grandement diminué et les autorités régionales et municipales n'ont pu accroître leur niveau de taxation (Kazepov 2008). Selon Kazepov, cela a eu pour effet d'institutionnaliser davantage les disparités infranationales dans les droits des citoyens et l'offre des services, puisque certaines régions (Nord de l'Italie) et municipalités ont une plus grande capacité de taxation et sont donc moins dépendantes des transferts financiers centraux.

La multiplication des acteurs engendrée par la décentralisation (surtout dans le cas des partenariats locaux) soulève une autre difficulté potentielle; cela peut compliquer le processus de prise de décision et faire en sorte que beaucoup de temps et d'efforts sont consacrés à assurer une bonne coordination entre les acteurs (Grefte 2003; Kazepov 2008). Selon Regalia (2003), les pactes locaux amènent souvent les participants à mettre l'accent davantage sur le processus de concertation que sur les problèmes à résoudre. Comme le suggèrent Genova et Kazepov (2006), la coordination entre les divers acteurs peut être difficile parce

qu'elle n'implique pas seulement l'échange d'informations, mais aussi de visions. Or, les acteurs que l'on cherche à faire travailler en partenariat ne partagent pas nécessairement les mêmes objectifs et les mêmes visions des problèmes, et ne privilégient pas nécessairement les mêmes moyens pour s'attaquer à ces derniers. Les acteurs doivent également s'entendre sur la division du travail et l'allocation des ressources. On comprend donc que les divergences peuvent être nombreuses entre les acteurs impliqués dans les partenariats locaux, compliquant ainsi le processus de décision et minant potentiellement la confiance nécessaire au bon fonctionnement des partenariats.

La décentralisation peut également poser un défi au devoir d'assurer la responsabilité des acteurs impliqués dans la gestion des politiques (Greffé 2003; Kazepov 2008). La multiplication des acteurs rend plus difficile le fait d'imputer telle action à tel ou tel acteur. De plus, garantir la responsabilité des acteurs au regard des critères et conditions posés par le niveau central peut représenter un fardeau administratif lorsque les acteurs locaux ou régionaux doivent rendre des comptes sur différentes mesures à différentes unités administratives (Greffé, 2003).

Enfin, un inconvénient majeur de la décentralisation est la perte de contrôle sur les actions des entités décentralisées (Giguère, 2003). Celles-ci risquent d'utiliser leur autonomie accrue pour poursuivre des objectifs différents des objectifs nationaux. Dans une étude sur la décentralisation des PAMT en Suède, Lundin et Skedinger (2000) ont constaté une divergence non négligeable entre les objectifs des représentants des municipalités et ceux du gouvernement central. Pour prévenir de telles situations, les gouvernements (ou agences centrales) tendent aujourd'hui à réguler le comportement des acteurs locaux ou régionaux à l'aide de cibles de performance (établies dans des contrats) et d'incitatifs financiers. En Suisse par exemple, les résultats à atteindre par les entités décentralisées ainsi que des indicateurs de performance sont fixés dans des contrats qui lient le gouvernement central aux cantons, puis ces derniers aux organisations du tiers secteur impliquées dans la mise en œuvre de l'activation (Bonvin et Moachon 2007). Des contrats similaires sont en place en Belgique pour réguler l'action des gouvernements régionaux, des SPE régionaux et des SPE locaux (Struyven et Verhoest, 2005). Struyven et Verhoest soulignent que les contrats de performance entre le gouvernement flamand et son SPE sont devenus de plus en plus exigeants quant aux modalités que les bureaux locaux du SPE doivent respecter. Aux Pays-Bas, la dévolution d'autorité aux municipalités a été accompagnée d'une responsabilité financière locale pour le régime d'assistance sociale, de façon à accroître les incitatifs, pour les municipalités, à réintégrer le plus de bénéficiaires possibles en emploi (van Berkel 2006). Selon van Berkel, cela a contribué à faire de la réduction du nombre de bénéficiaires l'objectif premier des autorités locales et à orienter les programmes d'activation municipaux vers une approche *work first*.

Plusieurs auteurs soutiennent que, dans un contexte de décentralisation, la gouvernance axée sur les résultats et les cibles de performance inhibe fortement la flexibilité locale. Certains parlent même d'une « décentralisation centralisée » où l'autonomie est fortement restreinte par les objectifs et les règles établis au niveau central (van Berkel 2006; Newman 2007; Eichhorst et Konle-Seidl 2008). Selon Giguère (2003), la flexibilité réelle au niveau local ou régional dépend largement de la façon dont les cibles sont fixées et par qui; il est préférable que les objectifs soient définis de manière suffisamment flexible pour que l'entité décentralisée puisse apporter une valeur ajoutée au processus de mise en œuvre des politiques. Or, il semble qu'à bien des endroits, la décentralisation soit encore limitée sur le plan de la flexibilité effective qu'elle offre. Dans une étude récente, Froy et Giguère (2009) ont montré que dans plusieurs pays, les SPE locaux sont restreints quant au degré auquel ils peuvent influencer la conception des politiques, déplacer leur financement selon les lignes de budget, négocier les objectifs de performance et choisir les groupes cibles locaux. Dans ce contexte, le potentiel des partenariats dans lesquels s'engagent fréquemment les SPE locaux est limité.

Tableau 2.1 Avantages et inconvénients de la décentralisation

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Adaptation des politiques au contexte local/régional</li> <li>▪ Innovation; expérimentation de nouvelles pratiques</li> <li>▪ Propice à une approche multidimensionnelle</li> <li>▪ Dialogue social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Disparités infranationales préjudiciables au principe d'égalité des citoyens à l'échelle nationale</li> <li>▪ Requiert des capacités financières, techniques et professionnelles substantielles au niveau local/régional</li> <li>▪ Propice aux problèmes de coordination entre les acteurs</li> <li>▪ Plus difficile d'assurer la responsabilité des acteurs impliqués dans la mise en œuvre des politiques</li> <li>▪ Perte de contrôle sur les acteurs locaux/régionaux</li> <li>▪ Requiert des mécanismes pour assurer la conformité locale/régionale avec les objectifs nationaux; cela peut aboutir à une perte de flexibilité effective</li> </ul>

## 2.2 Coopération inter-agences et intégration des services

Tel qu'on l'a indiqué précédemment, les politiques d'activation cherchent à renforcer le lien entre l'octroi de prestations et les efforts d'intégration en emploi. Ces deux éléments étant traditionnellement gérés par des organisations publiques distinctes, les politiques d'activation ont pour implication logique un besoin accru de coopération, voire d'intégration, entre ces dernières (van Berkel et Borghi 2008a). Dans cette optique, des réformes récentes ont été adoptées afin d'accroître la coopération entre les agences publiques responsables de différents types de services (en particulier entre le SPE et les agences responsables des prestations) et, dans plusieurs cas, d'intégrer divers services dans un même lieu (ce que l'on appelle « points de services uniques » ou «one-stop shops») (van Berkel et Borghi, 2008a; Eichhorst et Konle-Seidl, 2008; Minas 2009)<sup>10</sup>.

Les réformes en faveur de la coopération interagences et de l'intégration des services ont eu la plus grande portée au Royaume-Uni et en Norvège, pays où elles ont entraîné la fusion des organisations nationales chargées des prestations et des services d'emploi, et la création d'une nouvelle agence responsable de toutes les catégories de sans-emploi (van Berkel et Borghi, 2008a). Au Royaume-Uni, l'agence publique *Jobcentre Plus* a succédé en 2002 à l'Agence des prestations et au SPE (Karagiannaki 2007). Dans ses diverses succursales locales, *Jobcentre Plus* offre un seul point de services pour toutes les catégories de prestataires en âge de travailler. On vise ainsi à renforcer le lien entre les prestations et le travail non seulement pour les chômeurs, mais également pour d'autres groupes cibles comme les sans-emploi en situation de monoparentalité et ceux atteints d'un handicap. En Norvège, la mise en place d'un Département de l'emploi et de la Sécurité sociale (NAV), fusionnant le SPE et l'administration en charge de l'assurance sociale, est en cours depuis 2006 et doit prendre fin en 2010 (Christensen et al. 2007; Minas 2009). De plus, en vertu de cette réforme, le NAV doit établir une coopération formelle (entérinée par contrats) avec les municipalités (qui administrent les services sociaux relatifs à l'assistance sociale) et

mettre en place avec celles-ci des points de services locaux rassemblant dans un même lieu les services offerts par la NAV et les municipalités.

Contrairement aux cas britannique et norvégien, les arrangements intégrés mis en place dans d'autres pays européens ont généralement maintenu une segmentation des services d'activation en fonction des groupes cibles (en particulier, en fonction des régimes d'assurance et d'aide sociales) (Minas 2009). En Finlande, des centres de services intégrés - rassemblant les services du SPE, des municipalités et de l'assurance sociale - ont été créés au début des années 2000, mais ils ont été divisés en deux sections: une partie des centres *one-stop* dessert les sans-emploi les plus «distants» du marché du travail (centres LAFOS) et une autre assure les services aux clients plus faciles à placer en emploi (Minas 2009). Les points de services LAFOS représentent néanmoins un degré important d'intégration des services, puisqu'ils rassemblent les SPE, les services de l'agence pour l'assurance sociale, des services sociaux et de santé et d'autres services spécialisés au besoin (Genova, 2008). L'Allemagne présente un cas similaire: des agences *one-stop* (*Bundesagentur für Arbeit - BA*), intégrant le paiement des prestations et les services d'emploi, existaient depuis longtemps (80 ans) pour les prestataires de l'assurance sociale, mais depuis 2005, un nouveau réseau de points de services intégrés (ARGEn) a été créé pour les bénéficiaires de l'aide sociale afin d'inclure ce groupe dans les programmes d'activation (Konle-Seidl, 2008)<sup>11</sup>. En plus du paiement des prestations et des services d'emploi, les ARGEn offrent des services de support psycho-sociaux. Au Danemark, dans la majorité des municipalités, les autorités locales et les fonctionnaires du SPE sont réunis dans des centres d'emploi *one-stop* ouverts aux bénéficiaires tant de l'assurance que de l'aide sociale (Lindsay et McQuaid 2008; Minas 2009). Malgré ces points d'entrée uniques, une dualité persiste puisque les fonctionnaires municipaux et du SPE travaillent avec leur clientèle traditionnelle: les premiers s'occupent des prestataires d'assistance sociale et les seconds des chômeurs assurés. De même, des points d'entrée uniques dans le système de sécurité sociale et d'activation (Centres pour l'Emploi et le Revenu – CWI) ont été créés en 2001 aux Pays-Bas, rassemblant des employés des anciens SPE, des municipalités et de l'agence nationale pour l'assurance sociale (UWV) (Sol et al. 2008; Lindsay et McQuaid 2008). Or, les CWI n'administrent pas les prestations, qui demeurent sous la responsabilité des municipalités et de la UWV, et n'offrent que des services de base (e.g. placement direct, évaluation des besoins des clients). Ils réfèrent les individus nécessitant des services plus élaborés aux municipalités dans le cas des prestataires d'aide sociale et à la UWV dans le cas des bénéficiaires d'assurance sociale.

Au-delà des exemples nationaux soulevés jusqu'à maintenant, qui représentent les cas les plus avancés d'intégration des services, des réformes plus modestes ont été entreprises dans d'autres États européens (e.g. Suisse, Suède, Italie, Pologne); elles sont souvent limitées à des efforts accrus de coopération verticale et horizontale entre les agences publiques impliquées dans les politiques d'activation (Minas 2009). Par exemple, en Suisse, la coopération a récemment été accrue entre les fonctionnaires de l'assurance chômage et de l'assistance sociale et une coopération obligatoire a été instaurée entre les centres d'emploi et les services sociaux régionaux (Minas 2009). De même, en Suède, les autorités municipales ont coopéré de plus en plus ces dernières années avec les SPE locaux pour la mise en œuvre des programmes d'activation (Lundin 2007).

### ***Avantages et inconvénients***

Tel que mentionné plus tôt, la coopération, ou l'intégration, des agences chargées des services d'emploi et des prestations s'inscrit dans la logique même des politiques d'activation. En ce sens, l'avantage premier de ce type d'arrangement institutionnel est de faciliter la mise en œuvre effective et efficace du lien entre l'accès aux prestations et la participation à des programmes d'emploi (Minas 2009; van Berkel et Borghi 2008a). En outre, lorsque la coopération interagences et l'intégration vont au-delà des services strictement reliés aux prestations et à l'emploi, et incluent d'autres types de services, comme du support psychologique, des services de santé, etc., l'activation est plus susceptible d'être efficace auprès des individus dont le chômage ou l'inactivité est reliée à des problèmes complexes (Minas 2009; van Berkel et

Borghi 2008a; Greffe 2003). Comme on l'a mentionné précédemment, ces problèmes englobent souvent des enjeux relatifs, par exemple, à la santé physique ou mentale, au logement, à la situation familiale (e.g. monoparentalité), etc. Ainsi, la coopération inter-agences et l'intégration de services ont le potentiel d'accroître l'efficacité de l'activation en offrant une approche multidimensionnelle.

La coopération inter-agences et l'intégration des services peuvent également améliorer la gouvernance dans les domaines de la sécurité sociale, de l'emploi et des services sociaux. Elles favorisent la communication et le partage d'informations entre les organisations et les professionnels de ces domaines, permettant ainsi d'éviter la duplication des efforts et d'améliorer l'efficacité d'ensemble de l'administration publique (Lindsay et McQuaid 2008; Minas 2009). Les ressources peuvent aussi être potentiellement accrues en combinant les budgets de diverses organisations. Du point de vue des usagers, les services intégrés ont pour avantage de simplifier et d'accélérer leurs démarches, en leur permettant, par exemple, de ne fournir leurs informations personnelles qu'une seule fois et d'éviter d'avoir à contacter plusieurs agences fonctionnant différemment (Stafford 2003; Greffe 2003; Minas 2009).

Parmi les quelques évaluations menées sur l'intégration des services<sup>12</sup>, les études menées par Corkett et al (2005) et Karagiannaki (2007) ont toutes deux abouti à la conclusion que l'intégration des services au sein des agences *Jobcentre Plus* avait eu un effet positif sur le nombre d'entrées sur le marché du travail; pour tous les groupes de clients (chômeurs, personnes monoparentales, personnes handicapées) selon Karagiannaki, ou seulement pour les personnes handicapées d'après Corkett et al. Une étude sur la coopération entre les SPE locaux et les municipalités en Suède établit quant à elle que plus les tâches sont complexes – ce qui est souvent le cas en matière d'activation - plus la coopération interorganisationnelle est bénéfique (Lundin, 2007). La mise en œuvre des mesures à l'endroit des chômeurs de longue durée a pu être améliorée en Suède grâce à une telle coopération.

D'un autre côté, la littérature souligne que la coopération inter-agences et l'intégration des services impliquent souvent un processus d'adaptation à long terme afin de rallier les différentes cultures et structures bureaucratiques des différentes organisations et de développer chez les fonctionnaires impliqués les nouvelles compétences nécessaires (van Berkel et Borghi, 2008b; Christensen et al. 2007; Stafford, 2003). Comme dans le cas de la décentralisation, la coordination des acteurs est susceptible de requérir considérablement de temps et d'efforts dans le contexte de la coopération inter-agences et de l'intégration des services étant donné les cultures bureaucratiques souvent différentes des diverses agences publiques (Christensen et al. 2007). Dans cette optique, les études comparatives menées par Minas (2009) et Genova (2008) suggèrent que, moins il y a d'acteurs à coordonner, plus simple sera le processus de coopération et d'intégration des services publics. L'étude de Lundin (2007) citée plus tôt soulève quant à elle le fait que la coopération peut être superflue et nuire à l'efficacité des services lorsque les tâches à accomplir sont simples (en l'occurrence, dans le cas des sans-emploi faciles à réintégrer en emploi).

Les études consacrées à l'expérience britannique d'intégration des services soulèvent par ailleurs de sérieuses réserves. Selon Karagiannaki (2007), les agences *Jobcentre Plus* ont entraîné une baisse de la qualité des services reliés aux prestations pour tous les groupes de clients. En outre, Karagiannaki ainsi que Carmel et Papadopoulos (2003) déplorent le fait que l'intégration des services sous l'égide de *Jobcentre Plus* a eu pour corollaire un accent accru sur les besoins des employeurs et la réintégration rapide en emploi, ce qui est inapproprié pour les clients qui ont des besoins multiples et qui ne sont pas encore prêts à travailler. Pour Karagiannaki, l'expérience de *Jobcentre Plus* montre qu'une attention spéciale est requise dans la conception d'agences multifonctionnelles pour équilibrer les différents types de services; il faut éviter que l'intégration ait pour effet de prioriser le retour rapide en emploi au détriment d'une approche plus holistique, i.e. permettant de répondre aux besoins multiples de certains individus.

Tableau 2.2 Avantages et inconvénients de la coopération inter-agences et de l'intégration des services

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Meilleure réponse aux problèmes multidimensionnels (si des services autres que ceux relatifs aux prestations et à l'emploi sont inclus)</li> <li>▪ Gouvernance plus efficace, surtout pour les tâches complexes (communication, duplication des efforts évitée, etc.)</li> <li>▪ Services simplifiés pour les usagers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Long processus d'adaptation pour rallier les diverses cultures bureaucratiques et atteindre une coordination efficace</li> <li>▪ Peut compliquer l'accomplissement des tâches simples</li> <li>▪ Effet potentiellement négatif sur la qualité des services et risque de prioriser certains types de services (tel qu'illustré par le cas britannique)</li> </ul>

### 2.3 Marchandisation

Une autre tendance majeure dans la gouvernance de l'activation en Europe est la marchandisation des services de réintégration. Elle implique la séparation des rôles d'acheteurs et de fournisseurs de ces services et l'introduction de compétition entre les fournisseurs, par l'entremise d'appels de soumission (van Berkel et Borghi, 2008b). Dans la plupart des cas, le rôle d'acheteur est réservé aux agences de l'État plutôt qu'aux usagers des services, raison principale pour laquelle on parle alors de quasi-marchés (van Berkel et Borghi, 2008a)<sup>13</sup>. De même, l'administration des prestations demeure généralement sous la responsabilité du secteur public, seuls les services d'activation étant soumissionnés, en tout ou en partie, à des fournisseurs externes (un contre-exemple est celui des « zones d'emploi » au Royaume-Uni). Ceux-ci peuvent être des organisations à but lucratif ou non lucratif (tiers secteur, ONG) ou encore, des organismes publics (e.g. institutions d'éducation publiques) opérant sous les mêmes termes que les fournisseurs privés. Suite à l'appel de soumission, les acheteurs établissent par contrat avec les soumissionnaires qui ont été choisis les modalités et les règles qui doivent être observées pour la fourniture des services (Sol et Westerveld, 2005)<sup>14</sup>.

Le recours à des fournisseurs privés pour la fourniture de certains services d'emploi n'est pas une nouveauté en soi dans plusieurs pays, du moins pour ce qui est du recours à des fournisseurs à but non lucratif (Struyven 2005). Mais comme le soutient Struyven, la tendance actuelle se distingue surtout par le fait que la régulation publique tend à être plus réduite, au profit d'une discrétion accrue pour les fournisseurs. Comme dans le cas des entités publiques décentralisées, la gouvernance des fournisseurs privés tend à privilégier les incitatifs plutôt que la régulation, en particulier en liant la rémunération des fournisseurs à leur performance (e.g. nombre de clients réintégrés en emploi). Un fournisseur qui ne performe pas selon les cibles fixées est payé moins et risque de ne pas pouvoir renouveler son contrat, ce qui peut ultimement causer la faillite des fournisseurs non performants. Il faut souligner que la marchandisation s'inscrit le plus souvent dans un réseau d'incitatifs outrepassant la relation entre acheteurs et fournisseurs : les acheteurs publics (souvent des entités décentralisées) tendent à être soumis eux-mêmes à des contrats de performance ou à d'autres types d'incitatifs (e.g. responsabilité financière des municipalités aux Pays-Bas) établis par le gouvernement central (Sol et Westerveld, 2005; van Berkel 2006). Cette tendance à la gouvernance basée sur les incitatifs et la performance s'inscrit dans le courant du *New Public Management* (Bonvin et Moachon, 2007).

En Europe, des quasi-marchés de l'activation ont été mis en place depuis le début des années 2000 aux Pays-Bas, au Danemark, au Royaume-Uni (« *Employment Zones* ») et en Allemagne notamment. Les quasi-marchés de ces pays diffèrent toutefois à maints égards, notamment en ce qui a trait à l'étendue des services impartis ainsi qu'au degré et à la nature de la régulation étatique (van Berkel et Borghi, 2008a; Sol et Westerveld, 2005). C'est aux Pays-Bas que l'on retrouve le type le plus poussé de marchandisation : toutes les personnes sans emploi depuis plus de six mois peuvent être référées par la UWV (chômeurs assurés) ou les municipalités (récipiendaires d'aide sociale) à des fournisseurs privés (Sol, 2005; van Berkel et Borghi, 2008a)<sup>15</sup>. De plus, les départements de l'ancien SPE en charge des services de réintégration y ont été privatisés afin qu'ils compétitionnent avec les fournisseurs privés (Sol et al. 2008). La marchandisation mise en place dans les autres pays est plus modeste qu'aux Pays-Bas; la part des services soumissionnés au secteur privé a été moins importante qu'aux Pays-Bas, bien qu'elle tende à s'élargir, et il n'y a pas eu de privatisation des SPE (Sol, 2005; Bruttel 2005; Bredgaard et Larsen 2007). Il faut souligner également que les Pays-Bas octroient le paiement presque entièrement sur la base de la performance, contrairement aux autres pays qui ont une approche plus modérée, combinant un financement initial à un paiement dépendant de la performance (Sol et Westerveld, 2005).

### *Avantages et inconvénients*

L'utilisation des mécanismes de marché a pour avantage une grande flexibilité pour les gouvernements (Sol et Westerveld, 2005; Bredgaard et Larsen, 2007). En effet, ce système permet d'augmenter ou de réduire le niveau d'activités en achetant plus ou moins de services de la part des fournisseurs, en fonction notamment des taux de chômage. Comme le soulignent Bredgaard et Larsen (2007, 297), lorsque le taux de chômage est bas, il est sans doute plus facile de renvoyer un fournisseur privé qu'un fonctionnaire. En d'autres termes, les rigidités bureaucratiques peuvent être contournées plus facilement, ce qui peut permettre des réductions de coûts (Sol, 2005).

En outre, s'il y a suffisamment de fournisseurs sur le quasi-marché, la marchandisation peut en théorie accroître le choix dont disposent les utilisateurs des services d'activation. La littérature montre cependant que la liberté de choix s'avère assez limitée dans les faits (e.g. Bredgaard et Larsen, 2007). D'une part, ce sont le plus souvent les institutions publiques qui font le choix des fournisseurs auxquels sont référés les prestataires (van Berkel 2007). D'autre part, dans les quelques cas où ces derniers peuvent choisir eux-mêmes un fournisseur (voir note 13 *supra*), souvent ils ne possèdent pas une information adéquate pour faire un choix éclairé selon leurs préférences (Struyven et Steurs 2005; Hipp et Warner, 2008; Schmid, 2008).

Par ailleurs, en principe, la marchandisation des services d'activation est promue pour son potentiel à améliorer la qualité des services et à mieux répondre aux besoins individuels (van Berkel et Borghi 2008a). Or, un tel effet dépend grandement, en réalité, de la façon dont le quasi-marché est organisé et géré par les acheteurs (van Berkel et Borghi 2008b). Notamment, la qualité des services dépend des mécanismes d'information encadrant le quasi-marché (Sol et Westerveld, 2005; Bruttel 2005; van Berkel et Borghi 2008b). Dans la phase pré-contractuelle, les acheteurs publics doivent être bien informés de diverses caractéristiques des groupes cibles et des services qui conviennent à tel ou tel type de clients. S'ils ne possèdent pas ces informations, les acheteurs ne peuvent être en mesure de choisir efficacement les fournisseurs offrant les meilleurs services pour une clientèle donnée (Sol et Westerveld, 2005; van Berkel et Borghi 2008b). Il n'est pas simple toutefois d'amasser ce type d'informations et d'ailleurs, les systèmes publics accusent souvent des lacunes importantes à cet égard (Sol et Westerveld 2005). Les acheteurs doivent aussi amasser de l'information sur les services offerts par les fournisseurs afin d'en contrôler la qualité. Selon Sol et Westerveld (2005), en Europe, aucun pays n'a réussi à mettre en place un système d'évaluation des fournisseurs adéquat, capable de tenir compte de diverses données au-delà du placement en emploi, comme la situation du marché du travail local et les caractéristiques des clients<sup>16</sup>. Par exemple, aux Pays-Bas, des données sur la réintégration des clients sont amassées, mais sans tenir

compte des caractéristiques de la population ou de la vitesse avec laquelle les clients sont assignés à un fournisseur (Sol 2005). Pour compléter ce système public d'évaluation (très sommaire), les compagnies de réintégration néerlandaises ont développé un sceau de qualité (attribué par l'association des fournisseurs), mais les critères en vertu desquels il est attribué font abstraction du déroulement du processus d'activation, de la façon de personnaliser les services et de la façon dont sont traités les clients (van Berkel et van der Aa, 2005). Bref, dans le contexte d'un quasi-marché, il n'est pas simple d'assurer la qualité des services; soit le gouvernement assume un certain fardeau administratif pour mettre en place des mécanismes de contrôle de la qualité, soit il se fie davantage à l'autorégulation du marché, mais risque, dans ce dernier cas, de mettre en péril la qualité des services (Bredgaard et Larsen, 2007; Konle-Seidl 2008; Sol et Westerveld 2005; van Berkel et Borghi, 2008b).

La qualité des services dépend aussi grandement des incitatifs contenus dans les contrats d'impartition. Par exemple, le fait que ceux-ci lient de plus en plus le financement des soumissionnaires au nombre de prestataires qu'ils ont réussi à placer en emploi risque fort d'inciter les fournisseurs à se concentrer sur les clients les plus faciles à placer (problème d'écramage), et à consacrer moins de temps aux clients plus distants du marché du travail (problème de mise à l'écart) (van Berkel et Borghi, 2008b). L'écramage et la mise à l'écart de certains clients sont des problèmes très couramment signalés dans la littérature sur la marchandisation de l'activation (e.g. van Berkel et van der Aa, 2005; Struyven et Steurs, 2005; Bredgaard et Larsen, 2007; Davies 2008). Dans une étude sur les quasi-marchés du Danemark et des Pays-Bas, par exemple, Bredgaard et Larsen (2007) ont noté une tendance à la « passivisation » des clients les plus difficiles à placer et une priorité donnée aux chômeurs par rapport aux bénéficiaires d'aide sociale. De même, dans le cas de la marchandisation en Allemagne, plusieurs auteurs ont constaté un traitement différencié de différents groupes cibles, les groupes de clients plus difficiles à réintégrer étant négligés (Konle-Seidl, 2008; Jahn et Ochel, 2007; Hipp et Warner, 2008; Schmid, 2008). L'accent des contrats sur des cibles de performance quantitatives peut également nuire à l'investissement des fournisseurs dans les activités de formation spécialisées et dans des services innovateurs. Bredgaard et Larsen (2007) ont constaté qu'au Danemark et aux Pays-Bas, les fournisseurs privés utilisent seulement de façon limitée les activités de formation visant à accroître les compétences spécialisées des clients. L'absence d'initiatives innovatrices de la part des fournisseurs est aussi constatée par plusieurs auteurs (e.g. van Berkel et van der Aa, 2005, 338; Bredgaard et Larsen, 2007, 297; Sol 2005). Les comportements opportunistes évoqués jusqu'ici (écramage et mise à l'écart, manque d'innovation et d'investissement dans la formation) peuvent être accentués ou créés également par une forte compétition entre les fournisseurs et des contrats de courte durée puisque ces conditions rendent les fournisseurs plus réticents à prendre des risques (van Berkel et Borghi, 2008b; Schmid 2008).

Confrontés à des problèmes comme ceux que nous venons d'évoquer, plusieurs gouvernements ayant mis en place des quasi-marchés de l'activation « se sont retrouvés dans un processus continu d'adaptations et d'ajustements du système » (Struyven et Steurs, 2005, 225) afin de remédier à ces problèmes (Bredgaard et Larsen, 2007; Sol et Westerveld, 2005; van Berkel et Borghi, 2007a). Cette situation reflète la difficulté, dans le contexte d'un quasi-marché, d'atteindre un équilibre entre la logique du marché et celle des objectifs sociaux (Bredgaard et Larsen, 2007; Struyven 2005). Pour assurer la réalisation des buts sociaux à long terme, il apparaît nécessaire d'accompagner les mécanismes de marché de règles et de mécanismes de contrôle, mais cela implique moins de flexibilité pour les fournisseurs et un fardeau administratif plus important pour les deux parties impliquées, qui devront s'astreindre, notamment, à des procédures de supervision (e.g. rapports d'activités) (van Berkel et Borghi 2008b). Soulignons que le fardeau administratif des parties dépend également du nombre de fournisseurs et de la durée des contrats; bien que favorable à la nature compétitive d'un quasi-marché, un grand nombre de fournisseurs et des contrats de courte durée augmentent la complexité des tâches de négociation des contrats, de mise en œuvre et de supervision (Sol, 2005; Hipp et Warner, 2008). Bref, la gouvernance dans les quasi-marchés est beaucoup « plus complexe que dans de simples bureaucraties, requérant des formes de régulation bien plus intelligentes qu'auparavant » (Sol et Westerveld, 2005, 393).

En plus d'être assez complexes, les quasi-marchés de l'activation ne sont pas davantage efficaces que la bureaucratie traditionnelle, selon plusieurs auteurs, pour réintégrer en emploi les bénéficiaires de chômage ou d'aide sociale (e.g. Struyven et Steurs, 2005; van Berkel et van der Aa, 2005; Konle-Seidl, 2008; Jahn et Ochel, 2007; Hipp et Warner, 2008). Pour Struyven et Steurs (2005), les mécanismes de marché permettent généralement des gains d'efficacité pour des tâches simples et répétitives, mais dans le cas de services sociaux complexes comme les services d'emploi, il est beaucoup moins évident qu'il en va de même. Dans le cas néerlandais, van Berkel et van der Aa (2005) soutiennent que les résultats ne rencontrent pas les attentes en termes d'augmentation de la participation au marché du travail et de réduction de la dépendance aux prestations. Konle-Seidl, pour sa part, constate qu'en Allemagne « les effets directs sur l'emploi d'une privatisation accrue des services d'emploi semblent plutôt limités » (2008, 22).

Tableau 2.3 Avantages et inconvénients de la marchandisation

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Flexibilité : possibilité d'ajuster plus facilement le niveau d'activités selon les besoins et les cycles économiques</li> <li>▪ Potentiel d'une liberté de choix accrue pour les utilisateurs des services, si ceux-ci peuvent choisir eux-mêmes un fournisseur parmi plusieurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fardeau administratif relié à la gestion des contrats et à la nécessité de mettre en place des mécanismes d'information et de contrôle</li> <li>▪ Complexité : des incitatifs inadéquats et des lacunes dans la régulation du quasi-marché peuvent créer des problèmes comme l'écémage et la mise à l'écart; en revanche, la régulation du marché réduit la flexibilité et accroît le fardeau administratif</li> <li>▪ Ne semble pas plus efficace</li> </ul>

## 2.4 Individualisation des services

Comme on l'a déjà mentionné, les politiques d'activation mettent l'accent sur la fourniture de services individualisés (van Berkel et Borghi, 2008b). L'un des traits majeurs de la gouvernance de l'activation est donc l'individualisation des services. Celle-ci se traduit notamment par un suivi régulier de la situation du client et par l'utilisation de plans d'action individuels.

La plupart des pays utilisent des entretiens approfondis obligatoires entre un conseiller personnel et les personnes sans emploi (OCDE 2007). Les premiers entretiens - effectués parfois dès l'enregistrement initial (e.g. Autriche, Pays-Bas) mais plus souvent entre une semaine et un mois après l'enregistrement - permettent notamment d'établir une évaluation détaillée de la situation des individus (MISEP 2008). Par la suite, la fréquence des rencontres varie grandement selon les pays, et parfois selon les cas individuels ; en moyenne, la plupart des pays pratiquent de tels entretiens quatre fois par an, mais certains, comme le Royaume-Uni, font un suivi intensif avec des entretiens aux deux semaines (MISEP 2008). Lors de ces rencontres, les conseillers personnels peuvent, par exemple, offrir des conseils sur la façon d'effectuer la recherche d'emploi, sur les entretiens d'embauche, la rédaction du CV, etc. En outre, afin de contrôler les activités de recherche d'emploi des prestataires, ceux-ci sont souvent tenus de faire régulièrement état de leur situation et des démarches qu'ils ont poursuivies, que ce soit en personne au SPE, par Internet ou par téléphone (OCDE 2007). Certains pays, comme la France, attirent également aux prestataires un conseiller unique pour effectuer leur suivi tout au long de leur période de chômage ou d'inactivité (MISEP 2008).

L'un des éléments clés de l'individualisation des services est l'utilisation de plans d'action individuels (PAI) sous forme de contrats signés par le conseiller du SPE et le prestataire (van Berkel et Borghi, 2007c; Sol et Westerveld, 2007). Le PAI (ou « contrat individuel ») définit, en fonction de la situation de l'individu, les actions que celui-ci devra entreprendre, les conditions à respecter (obligations), ainsi que les prestations et l'aide (droits et services) qui lui seront fournies par le SPE (voir tableau 1.1; OCDE 2007). L'élaboration, le suivi et la révision des PAI s'effectuent au cours des entretiens approfondis, selon des échéanciers qui varient d'un pays à l'autre, voire d'une région et d'un individu à l'autre. La mise en place d'un PAI est obligatoire dans tous les pays européens, sauf en Pologne et en République tchèque, et il y a une tendance croissante à utiliser cet instrument pour tous les groupes de clients étant donné le succès qu'ils ont démontré (OCDE 2007). Dans la plupart des pays, le conseiller du SPE a l'autorité d'imposer des sanctions au prestataire en cas de non-respect des exigences établies dans son PAI (MISEP 2008).

L'individualisation des services est également poursuivie dans le cadre de la mise en place de quasi-marchés de l'activation. L'introduction de compétition entre les fournisseurs de services d'activation est souvent présentée comme un corollaire de l'individualisation des services, notamment parce qu'elle donnerait une plus grande liberté de choix aux prestataires (van Berkel 2007). La combinaison de la marchandisation et de l'individualisation des services a donné lieu aux Pays-Bas à la création (en 2004) de l'Accord de réintégration individuel (IRO). Disponible principalement pour les prestataires de la UWV, l'IRO permet au client de choisir lui-même une compagnie de réintégration et d'élaborer plus librement son PAI. En Allemagne, une partie des prestataires reçoivent des bons de placement ou de formation qui leur permettent de choisir individuellement un fournisseur de services sur le marché (Bruttel 2005).

### *Avantages et inconvénients*

Lorsqu'elle prend effectivement en compte les caractéristiques individuelles, l'individualisation peut permettre de mieux répondre aux besoins des prestataires qu'une approche standardisée, et ainsi favoriser la réussite du processus d'activation (van Berkel 2007). Toutefois, les pratiques d'individualisation n'impliquent pas nécessairement une attention accrue aux besoins et aux aspirations des individus; comme nous venons de le montrer, un élément majeur des pratiques en la matière est le suivi étroit des individus et cette pratique n'est pas toujours émancipatrice pour l'individu, comme nous le signalerons un peu plus loin (van Berkel et Borghi, 2007c; Sol et Westerveld, 2007). Quoi qu'il en soit, d'après l'OCDE, le suivi individualisé et régulier des prestataires semble avoir un impact positif sur l'intégration en emploi : « un certain nombre d'études consacrées au suivi intensif du SPE font état d'effets importants sur la durée d'indemnisation et les taux de reprise d'emploi » (OCDE 2007, 233). Lorsque le suivi est effectué par un conseiller unique, cela peut en outre permettre d'éviter la duplication des démarches et d'établir une relation de confiance productive entre le conseiller et la personne sans emploi (MISEP 2008).

Par ailleurs, lorsqu'ils favorisent l'implication des clients en leur donnant une réelle influence sur leur démarche d'activation, les contrats individuels risquent d'être plus motivants et valorisants pour le client que des mesures s'appliquant à tous de la même manière (Westerveld et Faber, 2005). En Finlande, des clients ayant expérimenté une démarche d'activation avant et après l'introduction des contrats individuels ont rapporté se sentir en meilleure position pour exprimer leurs préférences dans le cadre de la démarche contractuelle (Keskitalo, 2007, 161). Aux Pays-Bas, le contrat IRO offre une certaine liberté de choix au client (Westerveld et Faber, 2005, 183). Ce type de contrat est d'ailleurs très populaire auprès des chômeurs néerlandais; plus de 50% des clients éligibles le choisissent et il serait de 1.3 (handicapés) à 1.1 (chômeurs) fois plus efficace que la démarche régulière pour réintégrer les clients en emploi (selon des données de 2007 citées dans Sol et al. 2008, 195).

En définissant les droits et devoirs de chaque partie, les PAI contribuent également à ce que les méthodes de travail des services de réintégration et l'ensemble du processus d'activation soient clairs et prévisibles

pour les personnes activées (Keskitalo, 2007). Selon certains, les obligations mutuelles établies dans les PAI, et les sanctions prévues en cas de manquement à celles-ci, encouragent les parties à exprimer leurs véritables préférences, ce qui favorise l'efficacité du processus d'activation (Westerveld et Faber, 2005). Abondant en ce sens, Sol et Westerveld (2007) soutiennent que la signature de contrats individuels réduit le risque que la personne sur laquelle du temps et des ressources sont consacrés ne soit pas réellement intéressée par le résultat final. En somme, les contrats individuels peuvent faciliter la relation entre les employés des services de réintégration et leurs clients (Keskitalo, 2007).

Cependant, comme le souligne l'OCDE (2007, 254; voir aussi Sirovatka 2007), il y a parfois un écart entre les procédures prévues pour le suivi individuel et la capacité des SPE à les mettre en œuvre. L'individualisation des services requiert en effet une capacité administrative considérable. Un nombre important d'employés doit être mobilisé pour assurer un ratio personnel/client adéquat et les conseillers doivent posséder de solides compétences, en particulier en ce qui a trait aux interventions auprès de la clientèle la plus désavantagée (Daguerre 2009; OCDE 2005). D'autre part, certains soutiennent qu'il est inutilement coûteux d'entamer des démarches individualisées très tôt dans la période de chômage, puisque certains individus peuvent facilement trouver un emploi dans un délai relativement court sans intervention de la part d'un conseiller du SPE (MISEP 2008). Inversement, le suivi intensif d'individus très « distants » du marché du travail risque d'être inefficace s'il est centré uniquement sur la recherche d'emploi, comme cela tend à être le cas dans certains pays (e.g. Royaume-Uni) (Grubb 2008). La conclusion d'un PAI risque aussi de s'avérer inappropriée pour ces mêmes individus – lesquels forment un groupe considérable de sans-emploi dans plusieurs pays – puisque les aptitudes attendues de la part des clients élaborant un PAI - e.g. évaluation réaliste de soi-même et de sa situation; fixation d'objectifs et actions en conséquence – sont souvent peu développées chez ces personnes selon certains auteurs (Westerveld et Faber 2005; Ebsen, 2005).

Parmi les diverses études sur les PAI en Europe, un constat domine : le modèle utilisé est hiérarchique, sans la réciprocité inhérente au modèle contractuel dans lequel s'inscrivent ces plans (Sol et Westerveld, 2007; Westerveld et Faber, 2005; Ebsen, 2005; Jacobi et Mohr, 2007; Keskitalo, 2007). Certes, les différents cas nationaux représentent différents degrés de réciprocité et d'autonomie laissée aux individus, la pratique en vigueur au Royaume-Uni étant parmi les plus hiérarchiques en Europe (Daguerre 2009; Freedland et King, 2005). Mais même là où les contrats comportent moins d'aspects coercitifs - comme en Finlande par exemple - le processus demeure déséquilibré; les clients n'ont pas réellement d'option alternative exempte de conséquences négatives puisqu'ils dépendent des prestations du gouvernement (Keskitalo, 2007; van Berkel et Borghi, 2007c). Qui plus est, des mécanismes semblent rarement mis en place pour que les clients puissent faire valoir leurs droits dans le cas où les engagements contractés envers eux par les services de réintégration n'ont pas été respectés (Keskitalo, 2007; Ebsen 2005; Jacobi et Mohr 2007). Les employés, en revanche, ont souvent un pouvoir de discrétion pour décider des actions à prendre par le client. Selon Ebsen (2005) et Keskitalo (2007), des dispositions légales compensatoires sont requises pour contrebalancer la relation asymétrique caractérisant les contrats individuels et garantir les droits sociaux et le traitement égal des citoyens. En somme, pour plusieurs auteurs, les contrats individuels sont des instruments disciplinaires axés sur les obligations des prestataires et l'implication des clients ne joue bien souvent qu'un rôle marginal (Westerveld et Faber 2005; Freedland et King, 2005; Jacobi et Mohr 2007).

#### **Sondage sur les PAI en France...**

Un sondage mené en 2003 par le Ministère français de l'emploi a révélé que seulement 33% des chômeurs engagés dans un PAI considéraient qu'ils avaient conclu un contrat. Près de 50% d'entre eux croyaient en outre que cet instrument n'était pas basé sur des engagements (Kerschen, 2005, 322).

Tableau 2.4 Avantages et inconvénients de l'individualisation

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Peut permettre de mieux répondre aux besoins des prestataires</li> <li>▪ Semblent avoir un impact positif sur la durée d'indemnisation et les taux de reprise d'emploi</li> <li>▪ Effets de motivation des PAI (contrats individuels)</li> <li>▪ Liberté de choix dans certains cas (bons en Allemagne ou IRO aux Pays-Bas)</li> <li>▪ PAI favorisent la clarté et la prévisibilité du processus d'activation; peuvent ainsi réduire les comportements indésirables de la part des prestataires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Requiert des capacités administratives importantes</li> <li>▪ Risque de coûts engloutis inutilement pour certains types de sans-emplois</li> <li>▪ Les PAI (contrats individuels) tendent à mettre l'accent sur les obligations des prestataires au détriment de leurs droits</li> </ul>

## CONCLUSION

Ce document a identifié quatre tendances majeures dans la gouvernance de l'activation en Europe. L'analyse de la littérature européenne sur ce sujet nous a permis d'exposer les principaux avantages et inconvénients de chacun de ces modes de gouvernance.

S'agissant premièrement de la décentralisation, elle s'accorde bien avec l'objectif, souvent inhérent aux politiques d'activation, d'un suivi individualisé des personnes dépendantes de l'assurance chômage ou de l'assistance sociale. Les acteurs locaux sont généralement mieux informés sur les caractéristiques du marché du travail ainsi que les ressources et les opportunités disponibles dans l'environnement local de ces individus. Cela accroît le potentiel de réussite de l'activation, en permettant une réponse adaptée aux besoins individuels et aux conditions des marchés du travail locaux. En lien étroit avec ce bénéfice, par la mobilisation d'une diversité d'acteurs locaux, la décentralisation peut favoriser la mise en œuvre de solutions innovantes de même qu'une approche multidimensionnelle, i.e. qui tient compte des multiples facteurs en cause dans les situations de chômage, d'inactivité prolongée et d'exclusion sociale. Toutefois, la décentralisation requiert des capacités administratives et des ressources substantielles au niveau régional ou local. Un décalage entre les responsabilités déléguées et les ressources financières et techniques à la disposition des acteurs infranationaux est évidemment contreproductif au regard de l'efficacité des politiques d'activation. En outre, la décentralisation peut s'avérer problématique au regard du droit de chaque citoyen de recevoir un traitement équivalent peu importe où il vit sur le territoire national. En effet, les différentes capacités administratives et/ou priorités politiques des entités décentralisées peuvent constituer un obstacle à l'offre de services équivalents à l'échelle nationale. Par ailleurs, la multiplication des acteurs engendrée par la décentralisation a généralement pour corollaire la complication du processus de prise de décision, de mise en œuvre et de supervision eu égard aux politiques d'activation. En ce qui a trait à la supervision, la façon dont l'administration centrale tente de contrôler les actions des entités décentralisées peut aisément aboutir à la perte de flexibilité effective pour les acteurs locaux ou régionaux.

S'agissant de la coopération inter-agences et de l'intégration des services, elles sont dans une certaine mesure incontournables pour les systèmes nationaux dont les services liés à l'activation sont traditionnellement gérés par des entités distinctes (e.g. existence d'un SPE et d'une agence administrant l'assurance chômage). Dans ce contexte, elles permettent en principe, par le travail étroitement coordonné des différents acteurs bureaucratiques concernés, la mise en œuvre effective du lien de conditionnalité entre l'accès aux prestations et les efforts soutenus d'intégration en emploi. Plus largement, elles sont propices à la mise en place d'une approche multidimensionnelle ciblant des problèmes complexes et de diverses natures chez les chômeurs ou les bénéficiaires d'assistance sociale. Du point de vue des usagers, les services intégrés devraient également comporter l'avantage de simplifier les démarches administratives (et d'autre nature éventuellement) liées à leur statut de chômeur ou de bénéficiaire d'aide sociale. En revanche, tout comme la coordination de divers acteurs n'est pas nécessairement aisée dans un contexte de décentralisation, la coopération étroite - voire l'intégration au sein d'une même entité - d'acteurs bureaucratiques traditionnellement séparés risque fort d'impliquer un processus d'adaptation à long terme afin que ces acteurs apprennent à travailler efficacement ensemble et, le cas échéant, qu'ils développent la maîtrise de nouvelles compétences. En outre, il apparaît que les arrangements basés sur la coopération inter-agences peuvent compliquer inutilement la prestation de services relativement simples, notamment les services destinés aux chômeurs les moins distants du marché du travail. Enfin, il faut noter que les évaluations des cas européens de coopération inter-agences et d'intégration des services demeurent rares au moment où sont écrites ces lignes. L'expérience britannique, avec l'agence *Jobcentre Plus*, est probablement celle qui a fait l'objet du plus grand nombre d'études (du moins dans la littérature anglophone et francophone). Il va de soi que dans l'analyse des avantages et des désavantages illustrés par un seul cas national tel que le cas britannique, il faut tenir compte de la nature spécifique des politiques menées en matière d'activation dans ce pays (politiques *work-first* dans le cas britannique). En ce sens,

tandis que les agences *Jobcentre Plus* semblent avoir eu un effet positif sur le nombre d'entrées en emploi, certains auteurs (Karagiannaki 2007; Carmel et Papadopoulos 2003) déplorent une orientation trop étroite de ces agences sur l'objectif du retour rapide en emploi au détriment d'une offre de services plus approfondis, lesquels seraient plus susceptibles de produire de bons résultats à long terme.

En ce qui concerne la marchandisation, son principal attrait est de permettre aux gouvernements d'ajuster plus aisément – que dans un système bureaucratique traditionnel - l'offre de services d'activation selon la conjoncture économique, ce qui permet éventuellement de réduire les dépenses publiques. Cependant, la littérature sur les expériences européennes de marchandisation met en exergue les difficultés reliées à la gestion, par les acheteurs publics, de ce type d'arrangement en matière d'activation. Tandis que des mécanismes d'information, de régulation ou de contrôle public « à distance » sont nécessaires pour assurer la qualité des services d'activation, il apparaît difficile d'assurer un certain équilibre entre, d'une part, la nécessité de tels mécanismes et, d'autre part, la volonté d'assurer suffisamment de flexibilité aux fournisseurs privés et de limiter le fardeau administratif de l'ensemble des parties. Selon les auteurs s'étant penchés sur la question, malgré la complexité des quasi-marchés de l'activation sur le plan administratif, les expériences européennes à cet égard n'ont pas démontré une plus grande efficacité que les arrangements entièrement publics.

Enfin, en ce qui a trait à l'individualisation des services d'activation, elle est favorable à l'efficacité du processus d'activation lorsqu'elle donne lieu à l'élaboration de contrats individuels où les droits et devoirs de chaque partie sont clairement définis et où les clients sont en mesure d'être réellement impliqués dans la mise en œuvre d'une démarche d'activation, plutôt que simplement sujets à un contrôle hiérarchique de la part des autorités. À la lumière des expériences européennes, plusieurs auteurs préconisent un certain rééquilibrage des démarches d'individualisation de façon à mieux protéger les droits des clients. Par ailleurs, il convient évidemment d'ajuster les ressources utilisées (personnel; fréquence des rencontres individuelles, utilisation de PAI, etc.) en fonction des besoins de certains sous-groupes de prestataires : par exemple, les clients les plus autonomes et les moins distants du marché du travail ne requièrent peut-être pas un suivi régulier dès le début d'une période d'indemnisation. De telles considérations découlent naturellement du fait que des ressources considérables sont requises pour assurer le suivi individualisé et régulier des prestataires d'assurance chômage ou d'assistance sociale.

## Références

- Barbier, J.-C., 2002, "Peut-on parler d'activation de la protection sociale en Europe?", *Revue française de sociologie*, 43(2): 307-32.
- Barbier, J.-C. et W. Ludwig-Mayerhofer, 2004, "The many worlds of activation", *European Societies*, 6(4): 423-36.
- Barbier, J.-C. et N. S. Sylla, 2006, "Une synthèse de la littérature à propos de l'activation", dans J.-C. Barbier, *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi*, Rapport de recherche pour la DARES, 14-34.
- Barbier, J.-C., 2006, "Has the European Social Model a distinctive activation touch?", dans M. Jepsen et A. Serrano Pascual, dir. *Unwrapping the European Social Model*, Bristol : Policy Press, 121-143.
- Bifulco, L., M. Bricocoli et R. Monteleone, 2008, "Activation and Local Welfare in Italy: Trends and Issues", *Social Policy & Administration*, 42(2): p. 143-59.
- Bonvin J.-M. et N. Farvaque, 2007, "A capability approach to individualised and tailor-made activation", dans R. van Berkel et B. Valkenburg (dir.), *Making it personal. Individualising activation services in the EU*, Bristol: Policy Press, 45-65.
- Bonvin, J.-M. et E. Moachon, 2007, "The impact of contractualism in social policies: the case of active labour market policies in Switzerland", *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27(9/10): 401-12.
- Bredgaard, T. et F. Larsen, 2007, "Implementing public employment policy: what happens when non-public agencies take over?", *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27(7/8): 287-300.
- Bruttel, O., 2005, "New Private Delivery Arrangements in Germany: an initial evaluation using new institutional economics" dans Sol, E. et M. Westerveld (dir.), *Contractualism in Employment Services. A new form of Welfare State Governance*. La Haye: Kluwer Law, 209-30.
- Carmel E., K. Hamblin et T. Papadopoulos, 2007, "Governing the activation of older workers in the European Union: the construction of the "activated retiree"", *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27(9/10): 387-400.
- Carmel, E. et T. Papadopoulos, 2003, "The new governance of social security in Britain", dans J. Millar (dir.), *Understanding Social Security: issues for policy and practice*. Bristol: Policy Press, 31-52.
- Christensen, T., A. Fimreite et P. Lagreid, 2007, "Reform of the employment and welfare administrations - the challenges of coordinating diverse public organizations", *International Review of Administrative Sciences*, 73(3): 389-408.
- Corkett, J., S. Bennett, J. Stafford, J. Frogner et K. Schrapnell, 2005, *Jobcentre Plus evaluation: Summary of the evidence*, IAD Social Research Division, Report no. 252, London: Information and Analysis Directorate, Department for Work and Pension.
- Daguerre, A. et D. Etherington, 2009, *Active Labor Market Policies in international context: what works best? Lessons for the UK*, Department for Work and Pension.

- Daguerre, A., 2007, "Introduction: an overview of welfare reform in Europe and the United States", dans A. Daguerre, *Active labour market policies and welfare reform: Europe and the US in comparative perspective*, New York: Palgrave Macmillan, 1-24.
- Davies, S., 2008, "Contracting out employment services to the third and private sectors: a critique", *Critical Social Policy*, 28(2): 136-64.
- de la Porte, C. et P. Pochet, 2004, "The European Employment Strategy: existing research and remaining questions", *Journal of European Social Policy*, 14(1): 71-8.
- Dingeldey, I., 2007, "Between workfare and enablement – The different paths to transformation of the welfare state: A comparative analysis of activating labour market policies", *European Journal of Political Research*, 46(6): 823-51.
- Ebsen, I., 2005, "Contracting between social services and their clients in the German concept of "Fördern und fordern"", dans Sol, E. et M. Westerveld (dir.), *Contractualism in Employment Services. A new form of Welfare State Governance*. La Haye: Kluwer Law, 231-54.
- Eichhorst, W. et R. Konle-Seidl, 2008, *Contingent convergence: A comparative Analysis of Activation Policies*. Discussion Paper Series, vol. 3905. Bonn: IZA.
- Eichhorst, W., O. Kaufmann, R. Konle-Seidl et H.-J. Reinhard, 2008, "Bringing the Jobless into Work? An introduction to activation policies", dans W. Eichhorst, O. Kaufmann et R. Konle-Seidl (dir.), *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*, Springer: Berlin, 1-16.
- Evers, A., 2003, "Local Labour Market Policies and Social Integration in Europe: potential and pitfalls of integrated partnership approaches", dans D. Trubek et J. Mosher (dir.), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford: Oxford University Press, 188-212.
- Finn, D., 2000, "Welfare to work: the local dimension", *Journal of European Social Policy*, 10(1): 43-57.
- Freedland, M. et D. King, 2005, "Client Contractualism between the Employment Service and Jobseekers in the United Kingdom", dans Sol et Westerveld (dir.) *Contractualism in Employment Services. A new form of Welfare State Governance*, La Haye: Kluwer Law, 119-38.
- Froy, F. et S. Giguère, 2009, "A new framework for labour market policy in a global economy" et "Which countries have most flexibility in the management of labour market policy? An OECD comparison", dans *Flexible Policy for More and Better Jobs*, Paris: OCDE, 17-34; 35-54.
- Genova, A., 2008, "Integrated Services in Activation Policies in Finland and Italy: a critical appraisal", *Social Policy and Society*, 7(3): 379-92.
- Giguère, S., 2003, "Managing Decentralisation and New Forms of Governance", dans OCDE, *Managing Decentralisation: a new role for labour market policy*, OCDE: Paris, 11-27.
- Gilbert, N., 2002, *The silent surrender of public responsibility*, New York: Oxford University Press.
- Grefe, X., 2003, "Decentralisation: what difference does it make? A synthesis", dans OCDE, *Managing Decentralisation: a new role for labour market policy*, OCDE: Paris, 31-64.

- Grubb, D. (OCDE), 2008, *Success factors in early activation and case management*, Réunion des correspondants du réseau MISEP, 3-4 novembre 2008, Paris.
- Handler, J., 2004, *Social citizenship and workfare in the United States and Western Europe: the paradox of inclusion*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Heidenreich, M. et J. Zeitlin, *Changing European Employment and Welfare Regimes. The influence of the OMC on National Reforms*, Londres: Routledge.
- Hipp, L. et M. Warner, 2008, "Market Forces for the Unemployed? Training Vouchers in Germany and the USA", *Social Policy & Administration*, 42(1): 77-101.
- Jacobi, D. et K. Mohr, 2007, "Rushing towards employability-centred activation: the "Hartz reforms" in Germany", dans R. van Berkel et B. Valkenburg (dir.), *Making it personal. Individualising activation services in the EU*, Bristol: Policy Press, 217-41.
- Jahn, E. J. et W. Ochel, 2007, "Contracting-out employment services: temporary agency work in Germany", *Journal of European Social Policy*, 17(2): 125-38.
- Johansson, H. et B. Hvinden, 2007, "Re-activating the Nordic welfare states: do we find a distinct universalistic model?", *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27(7/8): 334-46.
- Karagiannaki, E., 2007, "Exploring the Effects of Integrated Benefit Systems and Active Labour Market Policies: Evidence from Jobcentre Plus in the UK", *Journal of Social Policy*, 36(2): 177-95.
- Kazepov, Y. et A. Genova, 2006, "From government fragmentation to local governance: welfare reforms and lost opportunities in Italy", dans P. Henman et M. Fenger (dir.), *Administering Welfare Reform. International Transformation in Welfare Governance*, Bristol: Policy Press, 233-55.
- Kazepov, Y., 2008, "The subsidiarisation of social policies: actors, processes and impacts. Some reflections on the Italian case from a comparative European perspective", *European Societies*, 10(2): 247-73.
- Kerschen, N. "Contracts and new commitments in French unemployment legislation", dans Sol, E. et M. Westerveld (dir.), *Contractualism in Employment Services. A new form of Welfare State Governance*. 2005, La Haye: Kluwer Law, 307-323.
- Keskitalo, E., 2007, "Between universal policy and individualised practice: analysing activation policy in Finland", dans R. van Berkel et B. Valkenburg (dir.), *Making it personal. Individualising activation services in the EU*, Bristol: Policy Press, 149-67.
- Kluve, J., D. Card, M. Fertig, M. Gora, L. Jacobi et al., 2007, "The European Employment Strategy", dans Kluve et al., *Active Labor Market Policies in Europe. Performance and Perspectives*, Essen: Springer, 13-25.
- Konle-Seidl, R., 2008, *Changes in the governance of employment services in Germany since 2003*, IAB-Discussion Paper.
- Lenschke, J., 2009, "Has the Lisbon Strategy contributed to more and better jobs?", dans ETUI, *Benchmarking Working Europe 2009*, Bruxelles: ETUI, 25-41.

- Lindsay, C. et R. McQuaid, 2008, "Inter-agency Co-operation in Activation: Comparing Experiences in Three Vanguard Active Welfare States", *Social Policy and Society*, 7(3): 353-65.
- Lødemel, I. et H. Trickey, 2001, *An offer you can't refuse: workfare in international perspective*, Bristol: Policy Press.
- Lundin et Skedinger 2000, "Decentralisation of active labour market policy: The case of Swedish local employment service committees", Working paper 2000: 6, IFAU, Stockholm.
- Lundin, 2007, "When does Cooperation Improve Public Policy Implementation?", *Policy Studies Journal*, 35(4): 629-52.
- Minas, R., 2009, *Activation in integrated services? Bridging social and employment services in European countries*, Working Paper no. 11, Institute for Futures Studies, Stockholm.
- MISEP, 2008, *Achieving the Activation of Jobseekers: successful strategies for case management*, Compte-rendu de la réunion des correspondants du réseau MISEP, 3-4 novembre 2008, Paris.
- Natali, D., 2009, "The Lisbon Strategy a decade on: a critical review of a multidisciplinary literature", *Transfer - European Review of Labour and Research*, 15(1), 111-37.
- Newman, J., 2007, "The double dynamics of activation. Institutions, citizens and the remaking of welfare governance", *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27(9/10): 364-75.
- OCDE, 2005, "Programmes du marché du travail et stratégies d'activation: évaluations d'impact", dans *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE: Paris, 193-233.
- OCDE, 2007, "L'activation des chômeurs telle que la pratiquent les pays", dans *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE: Paris, 229-72.
- Pochet, P., J.-Y. Boulin et C. Dufour, 2009, "Lisbon: a failed strategy or still relevant for the future? Some tentative conclusions", *Transfer - European Review of Labour and Research*, 15(1): 139-46.
- Regalia, I. 2003, "Decentralizing Employment Protection in Europe: Territorial Pacts and Beyond", dans D. Trubek et J. Mosher (dir.), *Governing work and welfare in a new economy: European and American experiments*, Oxford: Oxford University Press, 158-87.
- Schmid G., 2008, "New forms of governance in labour market policy: are there any limits to privatisation?", dans G. Schmid, *Full employment in Europe: Managing Labour Market Transitions and Risks*. Cheltenham: Edward Elgar, 242-280.
- Serrano Pascual, A. et E. Crespo Suarez, 2007, "The government of activation policies by EU institutions", *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27(9/10): 376-86.
- Serrano Pascual, A., 2004, "Conclusion: towards convergence of European activation policies?", dans A. Serrano Pascual (dir.), *Are activation policies converging in Europe? The European Employment Strategy for young people*, Bruxelles: ETUI, 497-518.
- Serrano Pascual, A., 2007, "Reshaping Welfare States: Activation Regimes in Europe" et "Activation Regimes in Europe: a Clustering Exercise", dans A. Serrano Pascual et L. Magnusson (dir.),

- Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*, Bruxelles; Oxford: P.I.E.-Peter Lang, 11-33; 275-314.
- Sirovatka, T., P. Horak et M. Horakova, 2007, "Emergence of new modes of governance in activation policies: Czech experience", *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27(7/8): 311-23.
- Sol, E. et M. Westerveld, 2005, "Contractualism: concluding remarks", dans Sol et Westerveld (dir.), *Contractualism in Employment Services. A new form of Welfare State Governance*, La Haye: Kluwer Law, 383-402.
- Sol, E. et M. Westerveld, 2007, "The individual job seeker in the sphere of contractualism", *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27(7/8): 301-10.
- Sol, E., 2005, "Contracting-out of Public Employment Systems from a Governance Perspective", dans T. Bredgaard et F. Larsen, *Employment policy from different angles*, Copenhagen: DJOeF 155-73.
- Sol, E., M. Sichert, H. van Lieshout et T. Koning, 2008, "Activation as a Socio-Economic and Legal Concept: Laboratorium the Netherlands", dans W. Eichhorst, O. Kaufmann et R. Konle-Seidl (dir.), *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*, Springer: Berlin, 161-220.
- Stafford, B., 2003, "Service delivery and the user", dans J. Millar (dir.), *Understanding Social Security: issues for policy and practice*, Bristol: Policy Press, 213-34.
- Struyven, L. et G. Steurs, 2005, "Design and Redesign of a quasi-market for the reintegration of jobseekers: empirical evidence from Australia and the Netherlands", *Journal of European Social Policy*, 15(3), 211-29.
- Struyven, L. et K. Verhoest, 2005, "The Problem of Agency at Organisational Level and Street Level: the case of the Flemish Public Employment Service", dans Sol, E. et M. Westerveld (dir.), *Contractualism in Employment Services. A new form of Welfare State Governance*. La Haye: Kluwer Law.
- Struyven, L., 2005, "The new institutional logic of public employment services", dans T. Bredgaard et F. Larsen, *Employment policy from different angles*, Copenhagen: DJOeF, 175-89.
- Trubek, D. et J. Mosher, 2003, "New Governance, Employment Policy, and the European Social Model", dans *Governing work and welfare in a new economy: European and American experiments*. 2003, Oxford: Oxford University Press, 33-58.
- Valadas, C., 2006, "The fight against unemployment as a main concern of European social policy: the implications of a new local-level approach", dans P. Henman et M. Fenger, *Administering Welfare Reform. International Transformation in Welfare Governance*, Bristol: Policy Press, 213-31.
- van Berkel and V. Borghi, 2007a, "New modes of governance in activation policies". *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27(7/8): 277-86.
- van Berkel, R. et Hornemann Moller, dir., 2002, *Active social policies in the EU: inclusion through participation?*, Bristol: Policy Press.
- van Berkel, R. et P. van der Aa, 2005, "The marketisation of activation services: a modern panacea? Some lessons from the Dutch experience", *Journal of European Social Policy*, 15(4): 329-43.

- van Berkel, R. et V. Borghi, 2007b, "New modes of governance in Italy and the Netherlands: the case of activation policies", *Public Administration*, 85(1): 83-101.
- van Berkel, R. et V. Borghi, 2007c, "Individualised service provision in an era of activation and new governance", *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27(9/10): 413-24.
- van Berkel, R. et V. Borghi, 2008a, "Introduction: The Governance of Activation", *Social Policy and Society*, 7(3): 331-40.
- van Berkel, R. et V. Borghi, 2008b, "Review Article: The Governance of Activation". *Social Policy and Society*, 7(3): 393-402.
- van Berkel, R., 2006, "The decentralisation of social assistance in The Netherlands", *International Journal of Sociology and Social Policy*, 26(1/2): 20-31.
- van Berkel, R., 2007, "Individualised activation services in the EU", dans R. van Berkel et B. Valkenburg (dir.), *Making it personal. Individualising activation services in the EU*, Bristol: Policy Press, 245-64.
- van Gestel, N. et J.-M. Herbillon, 2007, "Changing modes of governance in activation policies in France and the Netherlands: common path or countermodel?", *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27(7/8): 324-33.
- van Oorshot, W. et P. Abrahamson, 2003, "The Dutch and Danish Miracles Revisited: a critical discussion of activation policies in two small welfare states", *Social Policy and Administration*, 37(3): 288-304.
- Westerveld, M. et K. Faber, 2005, "Client Contracting in Social Security in the Netherlands", dans Sol, E. et M. Westerveld (dir.), *Contractualism in Employment Services. A new form of Welfare State Governance*. La Haye: Kluwer Law, 167-185.
- Zeitlin, J., 2009, "The Open Method of Coordination and reform of national social and employment policies. Influences, mechanisms and effects", dans M. Heidenreich et J. Zeitlin, *Changing European Employment and Welfare Regimes. The influence of the OMC on National Reforms*, Londres: Routledge, 214-37.

---

<sup>1</sup> Barbier et Sylla (2006) distinguent cinq angles – potentiellement complémentaires - sous lesquels ce concept est abordé dans la littérature scientifique: i) restructuration des systèmes de protection sociale; ii) ensemble de représentations nouvelles sur les systèmes de protection sociale et les marchés du travail; iii) programme d'action/politiques ; iv) nouvelle éthique citoyenne; v) nouveau « mode de gouvernement » des individus.

<sup>2</sup> L'OCDE (2003, 41) définit le SPE comme l'ensemble des « départements, services ou agences du gouvernement chargés du placement en emploi, de l'administration du chômage et des prestations correspondantes, et de la mise en œuvre des mesures actives pour promouvoir l'emploi ».

<sup>3</sup> La notion de « politique active » a été inventée en Suède dans les années 1950 (Barbier et Sylla, 2006, 31).

<sup>4</sup> En ce qui concerne l'OCDE, elle a lancé en 1993 la *Stratégie pour l'emploi*, laquelle visait à proposer des moyens de contrer le chômage persistant dans ses pays membres. La Stratégie soulève notamment les effets potentiellement négatifs des prestations sociales et propose des moyens de renforcer les incitatifs au travail et d'accroître l'efficacité des PAMT (Eichhorst et al. 2008a, 10).

<sup>5</sup> Depuis 2005, les lignes directrices concernant l'emploi sont intégrées avec les politiques macroéconomiques et microéconomiques et sont établies pour une période de trois ans. De plus, la MOC dans le cadre de la SEE a été séparée en deux sections : une MOC sur la protection sociale et l'inclusion sociale et une autre sur l'emploi (Carmel et al. 2007).

<sup>6</sup> En juillet 2010, de nouvelles lignes directrices ont été adoptées par les États membres de l'UE, dans le cadre de la

---

nouvelle stratégie "Europe 2020" pour l'emploi et la croissance. Parmi les dix lignes directrices, trois concernent directement l'activation : « (7) accroître la participation au marché du travail et diminuer le chômage structurel; (8) développer une main-d'œuvre qualifiée en mesure de répondre aux besoins du marché du travail, promouvoir des emplois de qualité et l'éducation et la formation tout au long de la vie; (10) promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté » (Conseil de l'UE, juillet 2010). En outre, dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 », l'UE vise désormais un taux d'emploi total de 75% (Conseil de l'UE, mars 2010).

<sup>7</sup> Puisque la notion de gouvernance est plutôt polysémique, soulignons que nous employons ce terme pour désigner la façon dont les politiques sont administrées et mises en œuvre par les institutions et les acteurs (van Berkel et Borghi 2007a). L'attention est portée en particulier sur les modèles de prestation des services.

<sup>8</sup> L'intégration des SPE et des services offerts par les municipalités sera abordée dans la prochaine section.

<sup>9</sup> Une réforme en 2001 a délégué aux régions des pouvoirs législatifs en matière de politique sociale (Bifulco et al 2008).

<sup>10</sup> La coopération interorganisationnelle dont il est question ici se distingue des partenariats abordés dans la section sur la décentralisation; bien que les deux phénomènes soient étroitement liés (et parfois traités conjointement dans la littérature), dans cette section nous faisons référence à une coopération limitée aux organisations publiques, dans la perspective de l'intégration des services. Les partenariats abordés plus tôt englobaient quant à eux la coopération entre les organisations publiques et le secteur privé (à but lucratif et non lucratif), afin d'adapter les politiques au contexte local/régional.

<sup>11</sup> Les ARGEn n'existent toutefois pas dans toutes les municipalités allemandes (Konle-Seidl 2008).

<sup>12</sup> Van Berkel et Borghi notent la rareté des évaluations sur la coopération interagences en matière d'activation (2008a, 397).

<sup>13</sup> Certains, comme l'Allemagne, utilisent un système de bons par lequel les prestataires peuvent choisir eux-mêmes leur fournisseur privé. Dans ce cas, les individus agissent davantage en tant qu'acheteurs sur un marché des services d'activation (Van Berkel et van der Aa, 2005). Ces systèmes de bons individuels sont abordés dans la prochaine section, sur l'individualisation des services, puisqu'ils favorisent la liberté de choix de l'individu.

<sup>14</sup> L'implication d'acteurs privés dont il est ici question se distingue des partenariats abordés dans la section sur la décentralisation, bien que les contrats d'impartition constituent aussi une forme de décentralisation. Les partenariats réfèrent à une relation de coopération entre des acteurs se trouvant dans une relation relativement égalitaire, où il n'y a pas nécessairement de séparation entre les rôles d'acheteurs et de fournisseurs de services et de compétition entre ces derniers. Les propos d'un fonctionnaire néerlandais sur la marchandisation de l'activation abondent dans le sens de cette séparation des deux notions : « Il n'y a certainement aucun partenariat. C'est une relation contractuelle. Nous avons des discussions et les compagnies présentent ce qu'ils peuvent offrir. » (Lindsay et McQuaid, 2008, 359).

<sup>15</sup> La UWV doit soumissionner au moins 70% des services de réintégration auprès de fournisseurs privés. Depuis 2006, chacune des municipalités peut choisir d'offrir elle-même les services de réintégration ou de les soumissionner; environ 25% des municipalités offrent elles-mêmes les services. Au total, les quelque 400 municipalités achètent annuellement environ 75 000 programmes de réintégration auprès de fournisseurs privés (Sol et al. 2008, 191).

<sup>16</sup> Seul le quasi-marché de l'activation en Australie comporte un système d'évaluation de la performance efficace, selon Sol et Westerveld (2005, 392).