



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE



Octobre 2012
n° 293

LA NOTE
D'ANALYSE

Travail Emploi

L'individualisation dans les politiques de l'emploi : quels effets des chèques, comptes et contrats ?

Résultats d'une analyse comparative internationale

Les réflexions récentes sur les mutations de l'État providence mettent en avant la nécessité de donner à chacun les moyens d'être acteur de son parcours professionnel. L'individualisation des dispositifs dans les politiques d'emploi, entendue comme le fait de laisser l'individu libre de choisir les services qui lui seront délivrés, et/ou le prestataire qui les lui délivrera, fait dans ce contexte l'objet d'une attention croissante de la part des pouvoirs publics, attestée depuis la fin des années 1990 par la multiplication des systèmes de chèques et de comptes d'épargne ou d'assurance individuels. Ces dispositifs se présentent comme une réponse à la recherche d'une plus grande autonomie et d'une responsabilisation des individus, ainsi qu'à celle de politiques publiques plus efficaces.

L'analyse comparative⁽¹⁾ de treize dispositifs individualisés dans huit pays met en lumière leurs effets et les conditions pour que l'individualisation soit efficace. Celle-ci répond à une attente des bénéficiaires des politiques d'emploi déjà en situation d'assumer leur parcours professionnel, mais elle peine à atteindre les publics fragiles. L'individualisation peut, sous certaines conditions, favoriser l'accès à l'emploi et à la formation professionnelle ainsi que l'efficacité et la qualité des services offerts. À cette fin, l'existence notamment d'une offre de services lisible, accessible et concurrentielle est nécessaire. Il s'agit en outre d'être particulièrement attentif au choix du public cible ainsi qu'au degré d'incitation à l'utilisation des dispositifs et ce, en amont de leur mise en œuvre. ■

PROPOSITIONS

- 1 Avant d'accroître le recours à l'individualisation en France, concevoir et tester un dispositif pilote. Celui-ci prévoirait des variations locales dans les modalités d'utilisation et/ou le public cible, afin d'en faire une évaluation comparative.

Ce dispositif pilote pourrait s'appuyer sur deux dispositifs existants :

- les différents chèques formation des Régions ;
- le droit individuel à la formation (DIF).

Par un appel à projets du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, les branches professionnelles seraient invitées à tester différentes modalités d'utilisation du DIF, par exemple en modulant le nombre d'heures mobilisables. Une majoration pourrait ainsi être appliquée au bénéfice d'actions diplômantes ou qualifiantes à destination des publics plus faiblement qualifiés.

Le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV) examinerait, dans le cadre de la mission de réflexion qui lui a été confiée en 2012 sur le compte individuel de formation, les conditions concrètes de mise en œuvre de ces expérimentations.

- 2 Accompagner les bénéficiaires dans l'utilisation des dispositifs :
 - par des services de conseil et d'orientation ;
 - par des supports collectifs permettant des échanges d'information et des partages d'expérience (ateliers collectifs, lieu dédié, parrainage, etc.).

[1] Cette Note d'analyse s'appuie sur les travaux réalisés par le cabinet Euréval, pilotés par le Centre d'analyse stratégique (CAS).

LES ENJEUX Les travaux de prospective menés au Centre d'analyse stratégique ont mis en exergue des tendances sociétales, notamment une demande croissante d'autonomie⁽²⁾. Deux inflexions dans les modalités d'intervention publique accompagnent cette évolution : la mise en œuvre de politiques reposant sur une logique de demande plutôt que d'offre⁽³⁾, et "l'individualisation" des dispositifs, c'est-à-dire laisser leur utilisation à la main des individus. Ces inflexions renvoient plus globalement à la problématique de l'État social actif, selon laquelle il convient d'accroître l'autonomie et les opportunités individuelles pour donner à chacun les moyens d'être acteur de son parcours plutôt que récipiendaire passif de l'assistance sociale⁽⁴⁾.

Dans les champs de l'accès à l'emploi et de la formation professionnelle, on a ainsi assisté depuis le milieu des années 1990 au développement de systèmes de chèques, de comptes d'épargne ou d'assurance individuels. Par leurs modalités, ces dispositifs "individualisés" entendent offrir une réponse à la recherche d'autonomie et de responsabilité ainsi qu'à celle de plus grande efficacité des politiques publiques⁽⁵⁾. Toutefois, les connaissances demeurent encore limitées sur leurs effets.

Dans ce contexte, le cabinet Euréval a réalisé, à la demande du CAS, une comparaison internationale de ces dispositifs dans huit pays. À partir de cette étude, cette *Note d'analyse* identifie les conditions de leur efficacité et en tire des enseignements pour la France.

➤ MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

Pour évaluer les conditions d'efficacité des dispositifs individualisés dans les politiques de l'emploi, le CAS a fait le choix de confier à un prestataire, sélectionné sur appel d'offres, la réalisation d'une comparaison internationale des conditions de leur mise en œuvre ainsi que des effets de dispositifs individualisés existants. Le CAS a sélectionné, sur proposition du cabinet Euréval, treize dispositifs dans huit pays (cf. annexe 1). Parmi eux, huit dispositifs répartis dans cinq pays ont fait l'objet d'une analyse approfondie par un expert issu du pays concerné.

Le choix des pays étudiés a été fait de façon à inclure des expériences d'individualisation variées, couvrant un spectre de services et de publics large, sans considérer si les dispositifs ont été des succès ou des échecs, et s'ils ont été maintenus ou interrompus. Sur cette base, l'étude a commencé par un premier balayage de trois à cinq dispositifs par pays, analysés brièvement dans le cadre de monographies. Parmi eux, un ou deux dispositifs ont ensuite été sélectionnés pour une étude plus approfondie sur la base des critères suivants :

- ▶ le dispositif offre une réelle liberté de choix pour les bénéficiaires ;
- ▶ il a été suivi ou évalué de façon suffisamment fiable ;
- ▶ il couvre la formation professionnelle, l'aide à la recherche d'emploi et/ou le soutien à l'emploi indépendant, au moins en partie ;
- ▶ il vise à aider les bénéficiaires à accéder, retourner ou se maintenir en emploi ;
- ▶ il offre une bonne perspective d'apprentissage et de capitalisation sur l'individualisation.

Chacun des dispositifs identifiés a ensuite été étudié selon une grille d'analyse renvoyant aux principaux questionnements que suscite leur mise en œuvre (cf. *infra*). Ces études ont été réalisées sur la base de la littérature existante et, au besoin, par recours à des entretiens menés avec des acteurs locaux, impliqués dans la mise en œuvre des dispositifs. Les résultats obtenus ont ensuite été croisés, comparés et consolidés, dans le but de mettre en lumière une typologie de dispositifs ainsi que leurs conditions d'efficacité.

[2] Quintin O. (2011), *Le travail et l'emploi dans vingt ans : cinq questions, deux scénarios, quatre propositions*, Centre d'analyse stratégique, rapport n° 38, La Documentation française.

[3] Avec des modes d'action "bottom-up" plutôt que "top-down", c'est-à-dire favorisant le soutien public à l'initiative privée plutôt que la prescription d'actions par l'État central. Voir Guézennec C. (2011), "Les « appels à projets » : application aux politiques de l'emploi", *La Note d'analyse* n° 256, Centre d'analyse stratégique.

[4] Boyer R. (2006), *L'État social à la lumière des recherches régulationnistes récentes*, communication au colloque "État et régulation sociale. Comment penser la cohérence de l'intervention publique ?", Paris, septembre.

[5] Ils relèvent également d'une volonté de sécuriser les parcours professionnels par la promotion de droits portables attachés à la personne, mais cette *Note d'analyse* ne porte pas sur la sécurisation des parcours.

❖ DÉFINITION ET TYPOLOGIE DES DISPOSITIFS INDIVIDUALISÉS

L'étude a permis de distinguer trois types de dispositifs individualisés, selon le degré d'autonomie laissée aux individus : le compte d'épargne ou d'assurance, le chèque et le contrat.

Le vocabulaire n'est cependant pas stabilisé dès lors qu'il s'agit de nommer les dispositifs individualisés (pour la définition, voir encadré 1). Les termes "chèque", "compte", "bourse" et "bon"⁽⁶⁾ sont employés le plus souvent sans distinction. Dans certains pays (Australie, Chili), ces dispositifs ne sont pas nommés.

❖ Encadré 1

Définition des termes clés

Individualisation : le bénéficiaire d'une intervention publique est libre de recourir au service ou non, de choisir les services/prestations qui lui seront délivrées, et/ou le prestataire qui les lui délivrera.

Personnalisation : le bénéficiaire d'une intervention publique reçoit des services/prestations qui sont adaptés à sa situation personnelle ; la personnalisation n'implique pas nécessairement l'individualisation.

Dispositif individualisé : intervention publique mobilisant des financements en vue d'apporter des prestations spécifiques selon des modalités individualisées.

En pratique, il s'agit le plus souvent de chèques individuels ou de l'abondement d'un compte individuel par la puissance publique en vue de favoriser l'accès à un service.

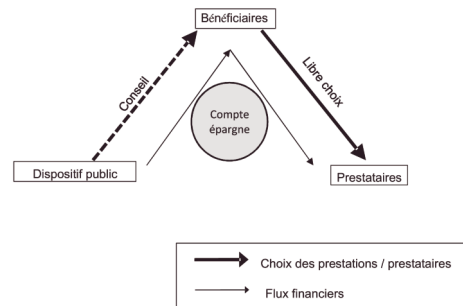
(Le compte d'épargne ou d'assurance

Dans ce cas, l'action publique consiste à inciter ou à obliger les participants à épargner ou cotiser sur un compte qui reste leur propriété. L'utilisation du compte devient possible après un certain délai (dans le cas d'un compte d'épargne) ou si un certain type de risque se matérialise (dans le cas d'un compte d'assurance). Le titulaire a généralement une grande autonomie dans l'usage de son compte, il choisit et paie son ou ses prestataires, éventuellement avec l'aide d'un conseiller. Cette formule est schématisée dans la figure 1. Le bénéficiaire choisit librement le prestataire et la prestation (flèche épaisse à droite), éventuellement avec l'aide d'un conseiller (flèche pointillée à gauche). Il paie la prestation (flèche fine à droite). Parmi les dispositifs étudiés (cf. annexe 1), il y a quatre comptes d'épargne ou d'assurance : le compte individuel de formation en Haute-Autriche, le compte d'épargne éducation, également en Autriche mais au niveau fédéral, le compte pour l'apprentissage continu aux États-Unis et enfin l'assurance chômage chilienne, qui fonctionne sur le principe de la capitalisation indivi-

duelle dans un compte d'assurance-chômage dont les fonds appartiennent intégralement au bénéficiaire.

❖ Figure 1

Schéma d'un compte d'épargne ou d'assurance



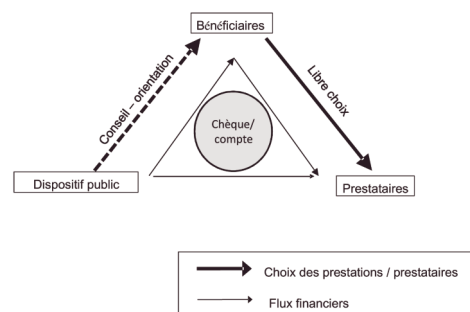
Source : Euréval [2012].

(Le chèque

Dans ce cas, le bénéficiaire reçoit une aide publique sous forme d'une dotation fixe (chèque) ou variable (alors souvent appelée "compte"). Il n'est pas tenu d'utiliser les ressources qui lui sont attribuées. S'il le fait, il choisit son prestataire. Le choix de la prestation est autonome ou encadré selon les cas, avec éventuellement l'intervention d'un conseiller. Le prestataire facture la somme provenant du chèque/compte à l'organisme gestionnaire du dispositif. Ces deux formules sont schématisées dans la figure 2. Le bénéficiaire reçoit le chèque ou voit son compte abondé (flèche fine à gauche). Il remet le chèque au prestataire de son choix (flèche fine à droite), qui se fait payer auprès du service gestionnaire du dispositif (flèche fine en bas). La plupart des dispositifs étudiés (7/13) entrent dans cette catégorie : les chèques formation en Allemagne et en Belgique, les comptes individuels de formation et de progression de carrière aux États-Unis ainsi que les comptes individuels de formation écossais et gallois.

❖ Figure 2

Schéma chèque/compte



Source : Euréval [2012].

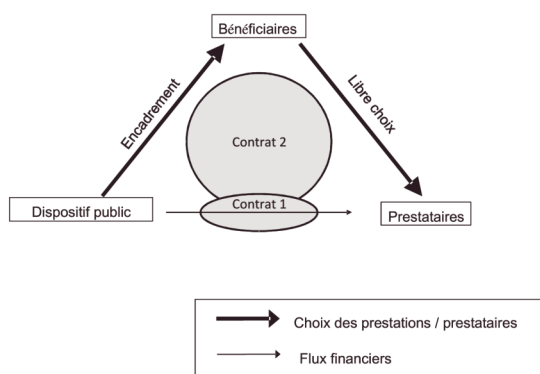


[6] En anglais "check", "account", "grant", "voucher".

Le contrat

Dans ce cas, le bénéficiaire choisit librement le prestataire, mais dans le cadre d'un contrat formel établi entre l'organisme gestionnaire du dispositif et les prestataires (flèche épaisse à droite). Le choix de la prestation est très encadré ou parfois même contraint (flèche épaisse à gauche). Cette formule est schématisée dans la figure 3. L'organisme gestionnaire du dispositif paie directement le prestataire dans le cadre d'un contrat d'externalisation du service (flèches fines en bas). Un contrat tripartite, plus ou moins formel, lie le bénéficiaire, le prestataire et le conseiller. Parmi les dispositifs étudiés, deux cas répondent à cette catégorie. Le contrat mis en œuvre dans le cadre du Réseau pour l'emploi (*Job Network*) en Australie et le contrat individuel de réintégration aux Pays-Bas. Ils concernent tous deux l'aide au retour à l'emploi. Dans le premier cas, la personne qui s'inscrit à l'assurance chômage voit son parcours et les prestations à recevoir définis par le service public, mais reste libre de choisir son prestataire d'accompagnement parmi ceux présents dans sa région. Dans le second cas, le demandeur d'emploi peut choisir entre une première option proche de l'exemple australien qui précède et une seconde option laissant plus d'autonomie. Dans cette dernière, non seulement le bénéficiaire choisit librement son prestataire mais, en outre, dans les trente-cinq jours qui suivent, il définit lui-même, avec l'appui de son prestataire, son parcours de retour à l'emploi et les services à prévoir. Le service de l'emploi dispose alors de huit semaines pour approuver, rejeter ou amender ce parcours, avant signature d'un contrat tripartite.

Figure 3
Schéma d'un contrat



Source : Euréval (2012).

Recourir à l'une ou l'autre des formules d'individualisation dépend principalement de l'objectif visé et de la place plus ou moins importante que les pouvoirs publics

souhaitent accorder à l'individualisation, par rapport aux autres modalités d'intervention publique. L'analyse des dispositifs existants amène à distinguer schématiquement deux logiques de mise en œuvre des dispositifs individualisés.

- ▶ Une logique additionnelle (à l'œuvre pour 8 dispositifs sur 13), où le dispositif vient compléter une offre de service jugée insuffisante et/ou inadaptée, par exemple pour permettre l'accès à des services non standards ou pour favoriser l'évolution de l'offre préexistante. La mise en place d'un système de chèque/compte répond principalement à cette logique.
- ▶ Une logique substitutive (à l'œuvre pour 5 dispositifs sur 13), où l'individualisation vient remplacer la mise en œuvre "traditionnelle" de la politique visée en vue d'améliorer sa qualité et son efficacité. Un système de contrat répond principalement à cette logique.

Le choix de recourir à un compte d'épargne ou d'assurance peut s'inscrire dans l'une ou l'autre logique.

Dans les faits, il existe une zone grise entre ces deux logiques. Ainsi, certains dispositifs relèvent d'une logique additionnelle parce qu'ils ont un caractère expérimental et temporaire, mais leur généralisation n'est pas exclue (par exemple au Royaume-Uni). D'autres dispositifs s'inscrivent dans une logique substitutive mais ne ciblent qu'un type de public ou qu'une région seulement, ce qui les rend "additionnels" au regard de l'offre globale existante (par exemple aux États-Unis où plusieurs dispositifs coexistent).

L'INDIVIDUALISATION DES DISPOSITIFS : OBJECTIFS ET DIFFICULTÉS

Avant d'exposer les résultats de l'étude, il faut comprendre quels sont les objectifs fixés à l'individualisation et les difficultés rencontrées pour les atteindre.

Effets attendus sur les bénéficiaires

L'individualisation est en partie fondée sur l'idée qu'elle peut apporter une double réponse :

- ▶ à une attente sociale de plus grande autonomie sur le marché du travail ;
- ▶ à la recherche de modalités d'intervention publique en meilleure adéquation avec les besoins individuels et donc plus efficaces (cf. *infra*).

Plus libres, les individus devraient mieux s'approprier leurs choix, mieux s'impliquer dans les services qu'ils reçoivent et mieux intégrer ces services à leurs projets personnels. Le lien supposé entre liberté individuelle et

capacité à identifier parmi les services offerts celui qui répond à ses besoins, puis d'en faire usage, n'est cependant pas évident. La problématique de l'individualisation peut se comprendre, de ce point de vue, à l'intersection de deux logiques.

- ▶ Une logique de dotations d'actifs selon laquelle ce sont avant tout des barrières matérielles et monétaires qui entravent la demande individuelle de recours aux services. Pour susciter cette demande, il s'agit donc de donner aux individus les moyens d'y recourir. Dans cette perspective, comptes et chèques se suffisent à eux-mêmes pour susciter l'utilisation des services, grâce à la dotation financière qu'ils représentent.
- ▶ Une logique de capacité qui met en avant que, au-delà de la possession d'actifs, accéder aux services peut être entravé par différents types d'obstacles.
 - Ceux liés à la "situation" de l'individu sur le marché du travail. Un compte ou un chèque peut lever tout ou partie de ces obstacles, tels que le coût de la formation, les frais de garde d'enfants ou le transport. Cette catégorie est très proche de la logique de dotation d'actifs.
 - Ceux liés aux "institutions" qui fournissent le cadre des choix possibles : offre de formation diversement disponible, information inégale, etc.
 - Ceux liés aux "dispositions" individuelles, c'est-à-dire aux motivations, au rapport à l'emploi et à la formation, à la représentation des services offerts.

Empruntée à Amartya Sen⁽⁷⁾, cette approche par les capacités insiste sur la possibilité de choisir entre différentes options et de pouvoir réaliser l'option choisie. Elle souligne qu'il n'est pas acquis que l'individualisation suffise en elle-même à favoriser l'autonomie et la responsabilité individuelle sur le marché du travail. Dans le cas de l'accès à l'emploi et à la formation professionnelle, cela suppose de se projeter dans un projet personnel susceptible de faire appel aux services concernés et d'avoir un minimum de confiance dans les chances de réussite de ce projet.

Par leurs modalités, les dispositifs individualisés se situent à la frontière entre logique de dotation et logique de capacité⁽⁸⁾. Ils représentent avant tout une dotation monétaire, mais leur mise en œuvre peut s'inscrire dans une logique de capacité, si elle s'inscrit dans un environ-

nement propre à favoriser l'appropriation et l'usage de ces dispositifs. Il s'agit toutefois de s'interroger sur les caractéristiques d'un tel environnement et sur les moyens de le construire.

Effets attendus sur la performance de l'action publique et sur les prestataires

Les dispositifs individualisés s'inscrivent également dans une logique marchande. La recherche de modes d'intervention publique davantage axés sur la demande est en effet allée de pair avec la plus grande liberté de choix laissée aux individus dans l'accès aux prestations, notamment par la mise en concurrence des prestataires de service.

L'individualisation a été conçue comme un moyen de renforcer l'efficacité de l'action publique en la personnalisant ; elle devrait en cela améliorer l'ajustement entre les besoins des bénéficiaires et les services utilisés. En Écosse et au Pays de Galles, par exemple, les comptes individuels de formation ont pour objectif d'inciter les publics fragiles à participer, encourageant ainsi les prestataires à offrir des modalités de formation plus adaptées à leur besoins. Certaines expériences d'individualisation se réclament par ailleurs explicitement de la nouvelle gestion publique⁽⁹⁾, par exemple en Australie, et envisagent alors les dispositifs individualisés comme outils de simplification et de modernisation des procédures de gestion administrative grâce à une mise en relation plus directe entre bénéficiaires et producteurs de services.

L'individualisation n'est toutefois pas exempte d'intervention publique et suppose en réalité d'importants efforts de régulation, notamment pour assurer que les bénéficiaires disposent d'une information fiable sur le rapport qualité-prix des prestations proposées. Ces efforts peuvent porter sur :

- ▶ l'accréditation, la certification et les démarches qualité, qui visent à garantir en amont la qualité des prestations et des prestataires, et donc indirectement l'efficacité des dispositifs ;
- ▶ la fixation ou le plafonnement du tarif, qui oblige en retour les prestataires à fournir un service ajusté ;
- ▶ le suivi des résultats et différentes incitations à la performance.

Si l'autorité publique n'est plus le fournisseur du service, elle n'en demeure pas moins fortement impliquée dans sa production en tant qu'acheteur. L'introduction des

[7] Sen A. [1999], *Development as Freedom*, Oxford University Press.

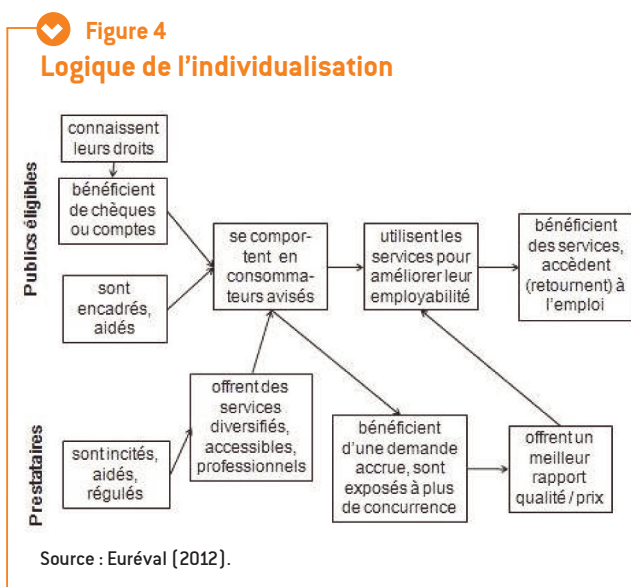
[8] Gautié J. et Perez C., 2012, "Promoting life long learning through individual accounts: Asset-based versus capability-based policies", Document de travail, Centre d'économie de la Sorbonne.

[9] L'État central étant jugé inefficace, le nouveau management public prône le recours aux mécanismes de marché. Voir Sols E. et Westerweld M. [2005], *Contractualism in Employment Services, a New Form of Welfare State Governance*, Kluwer Law International.

mécanismes de marché ne signifie pas un désengagement de l'État, mais plutôt une transformation dans la manière dont les organisations publiques assument leur mission.

Pour être efficient, le recours à l'individualisation doit s'appuyer sur une réflexion quant aux moyens de créer un environnement institutionnel, réglementaire et économique qui lui soit propice, ainsi que sur la manière de les mobiliser (figure 4). Or, à cet égard, peu de travaux existent sur les dispositifs individualisés⁽¹⁰⁾.

L'étude menée par Euréval a précisément cherché à mettre en évidence les caractéristiques d'un tel environnement, à la lumière des expériences récentes en matière d'individualisation.



MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE DE L'INDIVIDUALISATION

Quelle que soit la formule retenue (chèque, compte ou contrat), l'individualisation peut en principe se traduire par trois types de "libertés" : celle d'utiliser ou non le dispositif, celle de choisir le prestataire et celle de sélectionner des prestations.

Dans tous les cas étudiés, l'utilisation des dispositifs est totalement libre. Le choix des prestataires l'est également dans tous les exemples analysés, mais, à cet égard, le marché peut être encadré (cf. *infra*), tout comme l'orientation des bénéficiaires. Dans le cas du chèque formation en Allemagne fédérale par exemple, le service de l'emploi est tenu de proposer au moins trois prestataires au bénéficiaire, qui reste cependant libre d'en choisir un quatrième.

C'est vis-à-vis du choix des prestations que l'on constate la plus grande diversité, celle-ci étant parfois totale (par exemple dans les deux dispositifs autrichiens), parfois nulle (dans le cas des dispositifs néerlandais et australiens) ou encadrée. Deux facteurs semblent expliquer ces variations.

Le premier est d'ordre financier. Malgré la place centrale accordée à l'autonomie des bénéficiaires, l'utilisation des dispositifs est dans les faits d'abord soumise au principe classique "qui finance décide". Selon que les dispositifs comportent une forme plus ou moins importante de partage des coûts entre la puissance publique, les bénéficiaires et les employeurs, la liberté de choisir ses prestations est donc plus ou moins encadrée. Celle-ci est plus grande dans le cas des comptes d'épargne, qui sont principalement alimentés par le bénéficiaire (cas des deux dispositifs autrichiens), tandis qu'il n'y a pas ou peu d'autonomie dans le cas des aides au retour à l'emploi, qui sont entièrement payées sur fonds publics (cas des dispositifs australien et néerlandais).

Le second facteur relève de la logique de capacité mentionnée *supra*. Celle-ci se manifeste par le souci d'accompagner les bénéficiaires *a priori* les moins "disposés" dans l'utilisation du dispositif. Dans le cas de l'utilisation des dispositifs individualisés par des publics fragiles, la sélection des prestations est généralement soumise à un encadrement par un conseiller, selon des modalités variées (choix par le conseiller lui-même, par exemple en Australie, ou choix par le bénéficiaire parmi une liste limitative, par exemple dans le cas du compte individuel de formation aux États-Unis).

Or, à l'exception de deux dispositifs qui se veulent universels (compte d'épargne formation en Autriche et compte de progression de carrière aux États-Unis), tous les dispositifs définissent un public cible fragile (peu qualifié et/ou à faibles revenus et/ou éloigné de l'emploi, cf. annexe 1). Cela affecte non seulement les critères d'éligibilité, fixés pour atteindre ces publics en priorité, mais aussi le niveau de la dotation qui est le plus souvent variable selon le profil du bénéficiaire. Dans les faits, la liberté de choix des prestations est donc le plus souvent une liberté encadrée.

L'individualisation relève bien, dans cette perspective, non seulement d'une logique de dotation (puisque l'aide financière est plus importante pour les publics fragiles), mais aussi d'une logique de capacité (puisque des efforts particuliers sont consacrés à l'accompagnement de ces publics). On peut souligner ici les efforts particuliers

[10] Des études existent, mais descriptives plutôt qu'évaluatives. Cf. notamment CEDEFOP (2009), "Individual learning accounts", *Panorama Series* 163 ; Gautié J. et Perez C. (2010), "Les comptes individuels de formation", 30^e journées de l'Association d'économie sociale.

menés dans le cas du dispositif étudié en Écosse⁽¹¹⁾, qui vise explicitement à accorder à ces publics un “respect” égal à celui dont bénéficient les autres publics (“parité d’estime”) afin de développer l’estime de soi chez les bénéficiaires.

➤ L'EFFET DES DISPOSITIFS INDIVIDUALISÉS

Les évaluations et le suivi des dispositifs montrent qu'ils peuvent avoir des effets positifs sur l'accès aux services visés et que ceux-ci suscitent une importante satisfaction chez leurs utilisateurs. L'étude montre que, pour atteindre de tels résultats, trois facteurs sont déterminants :

- ▶ le choix du public cible ;
- ▶ la nature et le degré d'incitation à l'utilisation des dispositifs ;
- ▶ la régulation du marché des prestataires.

(Des évaluations d'impact à poursuivre

L'individualisation vise *in fine* à favoriser l'accès à l'emploi soit directement (dispositif d'aide au retour à l'emploi) soit indirectement, en favorisant l'accès à la formation professionnelle. Deux évaluations ont été identifiées qui mesurent rigoureusement l'impact de l'individualisation sur ces deux variables⁽¹²⁾. Elles permettent d'isoler l'effet de l'individualisation par rapport à l'absence d'intervention publique et par rapport à d'autres modalités d'intervention publique. La première porte sur le compte individuel de formation américain, et ne montre pas d'effet positif significatif sur le retour à l'emploi par rapport aux outils traditionnels.

La seconde évaluation porte sur un dispositif de chèque suisse, hors du champ de l'étude, mais dont l'analyse de l'impact est riche d'enseignements et mérite d'être mentionnée. Elle suggère en effet que les bons de formation “constituent certainement le meilleur instrument incitatif pour augmenter le nombre de personnes participant à la formation continue⁽¹³⁾”. Les résultats disponibles montrent donc que l'individualisation peut avoir des effets positifs sur l'accès aux services visés, sans que ce constat puisse être généralisé. Ces résultats mitigés invitent à poursuivre les travaux d'évaluation afin de mieux identifier les conditions dans lesquelles l'individualisation atteint les objectifs visés, notamment en France (cf. *infra*).

À défaut d'évaluation d'impact, la plupart des pays ont effectué un suivi et/ou une évaluation qualitative de l'utilisation des dispositifs individualisés et de la réaction du marché des prestataires, suite à leur introduction. On dispose par conséquent de nombreuses informations sur l'intensité ainsi que sur les freins et les leviers de leur utilisation.

(Effets de l'individualisation sur la demande de services

Dans tous les cas étudiés, les utilisateurs des dispositifs ont fait part d'une importante satisfaction personnelle⁽¹⁴⁾. Aux Pays-Bas, une étude montre que ceux qui ont opté pour la formule individualisée sont plus satisfaits que les bénéficiaires de la formule standard⁽¹⁵⁾. L'utilisation des dispositifs tend en outre à croître avec le temps, témoignant également de leur attractivité aux yeux des bénéficiaires.

Le non-recours aux dispositifs étudiés concerne toutefois un quart à un tiers des bénéficiaires⁽¹⁶⁾, ce qui est significatif et peut s'expliquer par plusieurs facteurs. Il peut d'abord relever d'un manque de générosité du dispositif. À l'exception des États-Unis où ils s'élèvent jusqu'à 5 000 dollars dans le cas du compte individuel de formation, les financements publics associés aux dispositifs sont généralement de l'ordre de 100 à 1 500 euros pour le bénéficiaire. En Autriche, les évaluations menées sur le compte individuel de formation ont montré qu'une augmentation, même faible, de ces financements peut encourager les publics les plus réticents à s'engager dans la formation.

Les conditions d'utilisation jouent également un rôle important. Les études pays montrent que l'utilisation des dispositifs varie avec l'accessibilité à l'information (sur le dispositif en tant que tel, sur les prestataires, etc.), l'importance et la complexité des démarches administratives (Chili) et enfin la durée de validité (Allemagne, Land de Hesse). L'accès à l'information en particulier est crucial dans le succès des dispositifs. Cela a justifié la mise en œuvre de stratégies de communication structurées et s'appuyant sur des outils diversifiés (Allemagne, Écosse, Pays de Galles).

L'ampleur du non-recours ne doit toutefois pas conduire à tomber dans l'écueil d'une incitation excessive à la consommation de services. L'exemple du dispositif belge montre que des conditions d'utilisation trop souples

[11] Scottish Parliament (2002), *Final Report on Lifelong Learning*, Enterprise and Lifelong Learning Committee.

[12] Mc Connel et al. (2006), *Managing Customers' Training Choice: Findings from the Individual Training Account Experiment*, Mathematica Policy Research, December ; Messer D. et Wolter S. (2009), “Les dépenses pour la formation en Suisse : une estimation”, *La Vie économique*, revue de politique économique, 6, 41-44.

[13] Messer et Wolter, *op. cit.*

[14] Voir notamment Pays Bas, États-Unis, Écosse, Pays de Galles.

[15] Schrijvershof C, Thijs C., Visscher K. et Aarts L. (2008), “Eindevaluatie IRO”, APE: The Hague.

[16] Selon l'observatoire du non-recours aux droits et aux services, les taux de non-recours en France oscillent entre 10 et 90 % en fonction de l'offre considérée. La moyenne varie entre 20 et 40 % dans les pays OCDE.

peuvent conduire les bénéficiaires à s'éloigner des objectifs de l'action publique. Une évaluation du dispositif de chèque formation menée en 2008 a ainsi fait apparaître que les critères d'éligibilité des formations à un financement étaient tels que 60 % des chèques étaient utilisés pour des formations de loisir, où l'employé n'acquiert pas d'avantages directs pour faciliter son insertion sur le marché du travail⁽¹⁷⁾.

L'analyse des dispositifs existants montre par ailleurs que, dans tous les cas étudiés, les dispositifs peinent à atteindre leur public cible : les publics fragiles sont sous-représentés parmi les utilisateurs. Ce résultat n'est pas spécifique aux dispositifs individualisés, mais amène à s'interroger sur la pertinence de réserver à ce public des dispositifs qui nécessitent une capacité importante à prendre en charge son parcours professionnel.

Il peut en effet paraître paradoxal de cibler les publics fragiles au moyen d'un instrument fondé sur la capacité à assumer son parcours professionnel de façon autonome, alors que ces publics sont généralement dans une situation précaire et éloignés du marché du travail. L'existence des services de conseil et d'orientation attachés à l'utilisation des dispositifs (cf. *supra*) constitue un élément essentiel dans l'accompagnement de ces publics, mais non suffisant, comme les résultats de l'étude le montrent. Il faut également créer un environnement qui leur permette de profiter d'un conseil, d'identifier leurs besoins et de les exprimer, ce qui reste complexe. En Écosse, où des efforts particuliers ont été menés pour surmonter ces difficultés (cf. *infra*), les publics cibles demeurent encore sous-représentés dans l'accès au dispositif⁽¹⁸⁾.

Ces constats amènent par ailleurs à s'interroger sur la nature et l'étendue de la demande d'autonomie individuelle. L'individualisation, entendue comme la traduction de l'autonomie et de la responsabilité dans l'accès à l'emploi, ne représente pas nécessairement un objectif souhaitable et acceptable aux yeux de tous les publics⁽¹⁹⁾. Le non-recours exprimerait alors le refus d'assumer seul son parcours professionnel.

Les données existantes ne permettent pas d'élucider les fondements du non-recours, entre incapacité et refus. On peut néanmoins formuler l'hypothèse que les dispositifs individualisés peineront moins à atteindre leur public en s'adressant à des catégories moins fragiles sur le marché du travail, sans doute plus en demande et en capacité de

faire preuve d'autonomie. Il s'agirait alors d'être particulièrement vigilant aux effets d'aubaine qui n'ont été que peu mesurés dans le cas des dispositifs individualisés⁽²⁰⁾.

Effets de l'individualisation sur l'offre de services

L'individualisation peut améliorer l'offre de services de deux manières : en renforçant l'efficacité de l'action publique et en favorisant une meilleure adéquation entre l'offre et la demande de services.

S'agissant de l'efficacité de l'action publique, l'Australie en est un exemple emblématique. Elle a largement appliqué les principes de la nouvelle gestion publique en matière d'aide au retour à l'emploi : mise en concurrence des prestataires, paiement indexé sur les résultats et affichage public des performances. Le ministère de l'Emploi a ainsi affirmé que, grâce au nouveau système, la dépense publique par emploi retrouvé aurait diminué de moitié⁽²¹⁾. Plus généralement, l'individualisation a été conçue comme permettant un allègement de la charge administrative que représente la gestion des services visés. Au Chili, cela a partiellement motivé le recours à l'individualisation de l'assurance chômage. Cette hypothèse a été confirmée dans plusieurs pays, par exemple aux États-Unis lors de l'évaluation du compte individuel de formation.

On a vu toutefois que de tels gains doivent être rapportés aux coûts de la mise en œuvre des dispositifs. L'autonomie permise par les dispositifs individualisés n'a en effet de sens que dans la mesure où elle peut s'exercer en présence d'un véritable choix. Cela suppose non seulement d'importants efforts de communication pour favoriser la demande (cf. *supra*), mais aussi des efforts de régulation du marché des prestataires pour garantir une diversité et un volume suffisant des prestations. Parmi les cas étudiés, ces efforts de régulation consistent le plus souvent dans l'agrément des prestataires par l'autorité responsable du dispositif. Trois variantes ont été identifiées.

- ▶ La formule très souple du compte d'épargne formation en Autriche, où toute formation certifiée peut être financée, quelle que soit la forme de certification.
- ▶ La constitution de listes de prestations agréées au niveau de chaque bassin d'emploi en fonction des besoins identifiés sur le marché du travail local (cas du compte individuel de formation aux États-Unis).



[17] VDAB (2010), "Jaarverslag opleidingscheques", document interne.

[18] Conclusion de l'expert pays consulté pour le rapport, à partir de *Scottish Government Report* (2008), "Individual learning accounts Scotland – Summary of available data".

[19] Voir à ce propos Warin P. (2010), "Les politiques publiques face à la non demande sociale", dans *Politiques publiques 2, Changer la société*, Presses de Sciences Po, Paris.

[20] Une évaluation suisse suggère que les effets d'aubaine peuvent alors atteindre ou dépasser 90 % de la dépense publique, cf. Messer et Wolter, *op. cit.*

[21] Productivity commission (2002), *DEWR's estimates of the costs and cost effectiveness assistance, 1995-1996 and 1999-2000*, Independent review of the Job Network, Report No.21. La robustesse des résultats n'a cependant pas pu être vérifiée.

► L'affichage des performances des prestataires, utilisé en Australie et aux Pays-Bas, qui présente en outre l'avantage d'aider les bénéficiaires à se comporter en consommateurs avertis. Cette formule est toutefois difficile à mettre en œuvre : les mesures des performances sont souvent trop approximatives et peuvent provoquer un effet d'écroulement, les prestataires étant incités à s'intéresser en priorité aux publics ayant le plus de chance de succès.

Le coût total de la mise en place des dispositifs est dans l'ensemble peu renseigné, mais les documents qui y font référence estiment systématiquement que les investissements requis ont été lourds⁽²²⁾.

S'agissant de la qualité des services et de leur adéquation avec la demande, les résultats sont parfois encourageants. En Flandres et en Écosse, on a constaté une augmentation du nombre des prestataires et une diversification des prestations offertes à la suite de la mise en œuvre des comptes individuels. Mais cela n'est pas toujours le cas. En Haute-Autriche, par exemple, le marché de la formation s'est développé depuis la mise en place du compte individuel de formation en 1994, mais sans que le dispositif ait d'incidence notable sur le contenu des formations. Les résultats apparaissent donc mitigés quant à l'effet des dispositifs sur le volume, la diversité et la qualité de l'offre de services. En revanche, l'expérience internationale suggère que la maturité initiale du marché est importante pour l'efficacité des dispositifs. Dans l'exemple des Pays-Bas, qui ont adopté une stratégie politique volontariste vis-à-vis des prestataires privés dans le domaine de l'accompagnement vers l'emploi, le soutien à l'émergence de ce marché a joué un rôle important dans le fonctionnement du contrat de réintégration.

Au total, la préexistence d'une offre de services variés et de qualité apparaît comme un prérequis à l'efficacité des dispositifs tandis qu'il n'est pas certain que celle-ci découle de leur introduction. L'existence ou la construction d'un marché de services mature est donc nécessaire avant de mettre en œuvre les dispositifs.

ENSEIGNEMENTS ET ENJEUX POUR UNE TRANSCRIPTION DE L'INDIVIDUALISATION EN FRANCE

Quatre grandes conclusions se dégagent de l'analyse :

► l'individualisation répond à une attente des bénéficiaires des politiques d'emploi déjà en situation d'assumer seuls leur parcours professionnel ;

► l'ajustement des dispositifs, s'agissant du public cible, du degré d'incitation et de la régulation du marché, est crucial pour leur efficacité et doit faire l'objet d'une attention particulière au moment de leur mise en œuvre (tableaux 1 à 4, annexe 2) ;

► l'individualisation peut favoriser l'efficacité et la qualité de l'offre de services. Elle doit pour cela s'appuyer sur la préexistence d'un marché de prestations déjà mûr ;

► l'individualisation échoue à atteindre les publics fragiles : cet échec peut être attribué aux difficultés particulières de ces publics pour s'en saisir et/ou à un refus de l'individualisation (le premier élément de réponse pouvant entraîner le second).

L'étude permet aussi de distinguer schématiquement les conditions de réussite associées à chaque type de dispositif, même si les modalités de leur mise en œuvre doivent s'adapter aux contextes particuliers.

Tableau 1
Les conditions de réussite des dispositifs selon la formule d'individualisation retenue

Formule d'individualisation	Objectif	Conditions
Compte d'épargne	Infléchir des comportements à la marge en favorisant et en rendant plus attractif l'accès à un service à long terme.	Services impliquant une dépense importante. Existence d'un marché concurrentiel accessible au public. Très grande capacité des bénéficiaires à être autonomes.
Chèque ou compte	Aider à la résolution d'un problème à court ou moyen terme à l'aide d'un financement partiellement public.	Services impliquant des dépenses relativement petites. Existence d'un marché concurrentiel accessible au public. Capacité des bénéficiaires à être autonomes, éventuellement avec l'aide d'un conseiller dont le financement est à inclure dans celui du dispositif.
Contrat	Prendre en charge la résolution d'un problème à court ou moyen terme à l'aide d'un financement totalement public.	Pas de conditions sur le type de dépenses. Possibilité de mise en concurrence de type achat public. Autonomie minimale des bénéficiaires. Existence d'un réseau de conseillers mobilisables.

Source : Centre d'analyse stratégique.

Au regard de ces enseignements, on peut dégager trois conditions qui devront être remplies pour le déploiement efficace d'un outil individualisé en France :



[22] Voir Amico R. [d'] et al. (2004), *An Evaluation of the Individual Training Account/Eligible Training Provider Demonstration*, The US Department of Labor ; et DEWR (2008), "The Future of Employment Services in Australia".

- ▶ une bonne connaissance des freins et des leviers à l'utilisation des dispositifs selon le public cible ;
- ▶ l'existence de supports facilement mobilisables pour l'accompagnement des bénéficiaires, en particulier les publics fragiles ;
- ▶ la construction d'un marché mature et régulé en matière de services d'accompagnement vers l'emploi et de formation professionnelle.

En France, des dispositifs individualisés existent déjà dans le champ de l'emploi et de la formation professionnelle. Au niveau local, des chèques formation sont disponibles depuis plusieurs années⁽²³⁾. Au niveau central, des dispositifs de type chèque ont également été mis en place : les chéquiers-conseil créateurs d'entreprises, aujourd'hui remplacés par le Nouvel Accompagnement à la création et à la reprise d'entreprise (NACRE), l'Aide personnalisée de retour à l'emploi pour les bénéficiaires du RSA, ou encore l'Aide individuelle à la formation (AIF) instaurée par Pôle emploi⁽²⁴⁾. En matière de compte, on peut citer le Compte épargne temps (CET), le Congé individuel de formation (CIF) et le Droit individuel à la formation (DIF).

L'existence de ces dispositifs n'épuise cependant pas la question d'un recours accru à l'individualisation en France. La création d'un dispositif pleinement individualisé, attaché à la personne et non à son statut, avec un libre recours, ainsi qu'un choix libre de la prestation et du prestataire, est régulièrement évoquée lors des différentes réformes ou réflexions d'ensemble sur la formation professionnelle⁽²⁵⁾.

À l'instar des exemples étrangers, ces expériences françaises d'individualisation n'ont pas fait l'objet d'évaluations quantitative et qualitative de leurs effets par rapport aux modalités traditionnelles de prescription de services. Le DIF en particulier, alors qu'il est régulièrement évoqué comme l'exemple le plus abouti de l'individualisation en France, a fait l'objet d'un certain suivi mais ses effets n'ont pour l'instant pas été évalués⁽²⁶⁾.

En l'absence d'évaluation, il est difficile d'apprécier quels sont les leviers disponibles pour assurer en France l'efficacité des dispositifs individualisés. Or, l'expérience internationale enseigne que l'individualisation est efficace à la condition d'avoir préalablement ajusté le public cible et le degré d'incitation à utiliser le dispositif aux spécificités nationales.

À l'étranger, la mise en œuvre des dispositifs étudiés s'est d'ailleurs fondée sur un environnement propice à l'expérimentation, à la négociation et à la subsidiarité, avec une optimisation progressive de l'individualisation. Aux États-Unis, en Allemagne ou encore en Autriche, l'individualisation a par exemple bénéficié de multiples tests sous forme de variations régionales autour d'un dispositif national. Si les conditions de mise en œuvre sont différentes en France, le recours à l'expérimentation pourrait néanmoins permettre d'identifier :

- ▶ la demande, c'est-à-dire quel public est en attente d'individualisation – ou non – et pourquoi ;
- ▶ le type d'accompagnement propre à favoriser l'autonomie et l'utilisation du dispositif selon le public cible, en s'attachant particulièrement au cas des publics fragiles ;
- ▶ le juste degré d'incitation à l'utilisation du dispositif. Il s'agit d'évaluer les effets d'aubaine et le non-recours, puis d'ajuster l'information, le niveau de la participation publique et/ou l'encadrement. Cette étape devrait être prévue dès le départ, avec une attention particulière portée à l'enjeu du non-recours ;
- ▶ les effets sur l'accès et/ou le maintien dans l'emploi.

Dans tous les cas il serait utile d'appuyer l'expérimentation sur différentes modalités d'utilisation du dispositif selon les régions et/ou selon les publics. Cela permettrait d'identifier l'opportunité de mettre en œuvre soit différents dispositifs pour différents publics, soit un seul dispositif prévoyant des degrés dans l'individualisation selon le public bénéficiaire. On peut également envisager de rendre l'individualisation optionnelle.

Un même dispositif pourrait aussi prévoir différents niveaux d'incitation, par exemple une couverture totale ou partielle des coûts selon que la prestation choisie fait partie ou non d'une liste agréée.

En France les dispositifs de chèque ou de compte seraient plus particulièrement adaptés à une telle expérimentation, qui s'appuierait ainsi sur les expériences préexistantes au niveau national ou régional. On peut, par exemple, envisager une évaluation comparative des différentes modalités de chèques formation régionaux. Une alternative serait d'évaluer des variations sectorielles du DIF autour du



[23] Voir par exemple les dispositifs existant en Bretagne.

[24] Créée en 2010, l'AIF permet aux demandeurs d'emploi qui expriment un besoin de formation non couvert par le catalogue de l'opérateur d'obtenir un financement complémentaire. La création de l'AIF répond au constat que les projets de formation relèvent plus souvent de l'initiative du demandeur d'emploi que de son conseiller, et que leur concrétisation dépend en cela fortement de l'autonomie individuelle. Voir Pôle emploi (2011), "Orientation professionnelle et accès à la formation. Enjeux et pistes de progrès".

[25] Voir notamment Seillier B. (2007), *Rapport d'information sur le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle*, Paris, Sénat ; Davy F. (2012), *Sécuriser les parcours professionnels par la création d'un compte social universel*, Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé, Paris, La Documentation française ; Larcher G. (2012), "La formation professionnelle : clé pour l'emploi et la productivité", rapport au président de la République.

[26] Voir notamment Cour des comptes (2009), "Les dispositifs de formation à l'initiative des salariés" ; Cereq (2012), "Un nouveau bilan du DIF : un droit à la formation peu utilisé". [<http://www.cereq.fr/index.php/articles/Un-droit-a-la-formation-DIF-peu-utilise>].

modèle national. Le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) pourrait inviter les branches professionnelles à tester de nouvelles modalités du DIF, par exemple une variation du nombre d'heures de formation cumulées selon le niveau de qualification du public, dans le cadre d'un appel à projets.

Le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV), qui constitue un espace de concertation entre les parties prenantes, s'est vu confier, à l'issue de la conférence sociale les 9 et 10 juillet 2012, une mission de réflexion sur les modalités de mise en œuvre d'un compte individuel de formation en France. Dans ce contexte, il pourrait examiner et préciser les modalités concrètes de mise en œuvre de ces expérimentations.

PROPOSITION 1

Avant d'accroître le recours à l'individualisation en France, concevoir et tester un dispositif pilote. Celui-ci prévoirait des variations locales dans les modalités d'utilisation et/ou le public cible, afin d'en faire une évaluation comparative.

Ce dispositif pilote pourrait s'appuyer sur deux dispositifs existants :

- les différents chèques formation des Régions ;
- le droit individuel à la formation (DIF).

Par un appel à projets du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, les branches professionnelles seraient invitées à tester différentes modalités d'utilisation du DIF, par exemple en modulant le nombre d'heures mobilisables.

Une majoration pourrait ainsi être appliquée au bénéfice d'actions diplômantes ou qualifiantes à destination des publics plus faiblement qualifiés.

Le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV) examinerait, dans le cadre de la mission de réflexion qui lui a été confiée en 2012 sur le compte individuel de formation, les conditions concrètes de mise en œuvre de ces expérimentations.

Par ailleurs, l'individualisation n'a évidemment de sens qu'en présence de garanties qui encouragent l'exercice de la liberté individuelle. Or, du côté des bénéficiaires, l'analyse des expériences étrangères indique que le seul accès à des services d'accompagnement et de conseil peut ne pas être suffisant pour asseoir la capacité à exprimer un besoin et faire des choix. Ces supports ne permettent pas toujours de surmonter les obstacles à l'autonomie individuelle tels que le manque de confiance en soi, dans la capacité à réussir son projet, ou encore la difficulté à anticiper son avenir professionnel.

Il faut, dans cette perspective, approfondir la réflexion sur les moyens de mettre les individus les plus fragiles en capacité d'exprimer une demande de services et, le cas échéant, de bénéficier de l'individualisation. Des travaux récents menés en France suggèrent que l'existence d'un support collectif joue un rôle significatif de ce point de vue⁽²⁷⁾. L'aspiration à se former, par exemple, est d'autant plus grande que des cadres collectifs favorisant l'identification et l'expression du besoin existent dans l'entreprise⁽²⁸⁾. Dans le champ de l'accompagnement vers l'emploi, les "bonnes pratiques" en termes de gestion des transitions professionnelles tendent également à reposer sur la mise en place d'un support collectif, au-delà du triptyque classique projet personnel/référent dédié/contrat de droits et devoirs⁽²⁹⁾.

Pour favoriser l'autonomie des publics fragiles sur le marché du travail, l'individualisation serait, paradoxalement, d'autant plus efficace qu'elle reposerait sur des supports collectifs (encadrement, équipe pluridisciplinaire pour conseiller/orienter, soutien mutuel d'un collectif de bénéficiaires, lieu dédié, statut protecteur associé au dispositif, etc.).

PROPOSITION 2

Accompagner les bénéficiaires dans l'utilisation des dispositifs :

- par des services de conseil et d'orientation ;
- par des supports collectifs permettant des échanges d'information et des partages d'expérience (ateliers collectifs, lieu dédié, parrainage, etc.).

Enfin, l'expérience internationale suggère que l'efficacité de l'individualisation repose notamment sur la préexistence d'une offre de services mature, laissant aux bénéficiaires une vraie liberté de choix des prestataires et des prestations.

[27] Zimmermann B. (2011), *Ce que travailler veut dire. Sociologie des capacités et des parcours professionnels*, Paris, Economica (Études sociologiques).

[28] Lambert M. et Vero J. (2010), "Aspirer à se former, la responsabilité des entreprises en question", *Bref*, n° 279, Cereq.

[29] Rouilleaut H. (2010), "L'emploi au sortir de la récession", ANACT.

S'agissant du marché de l'accompagnement vers l'emploi, les relations entre Pôle emploi et les organismes privés de placement sont encore récentes et ne sont pas stabilisées. Cela rend difficile, à court et moyen termes, la mise en œuvre d'un dispositif reposant sur la liberté d'accès aux prestataires⁽³⁰⁾. S'agissant du marché de la formation professionnelle, trois obstacles s'opposent, à court terme, à l'introduction d'un dispositif individualisé en l'absence d'intervention publique.

- ▶ Le marché de la formation en France est local. Or, l'individualisation de l'accès à la formation devrait s'appuyer sur un maillage territorial suffisamment fin pour garantir un niveau de service minimal à l'échelle nationale. À défaut, il faudrait accompagner l'individualisation d'aides à la mobilité et/ou favoriser l'offre de formation à distance.
- ▶ Ensuite, il existe un problème de transparence de l'information quant au volume et à la qualité de l'offre des prestataires. Il y a bien une certification pour les organismes de formation, mais celle-ci peut porter indifféremment sur l'organisme, la formation ou le formateur. Pour pallier cette carence, le Fongecif Île-de-France a mis en place, avec l'aide de la Région, un outil harmonisé d'information sur les formations et leurs certifications (Kelios). Fin 2011, le développement d'un système similaire, à l'échelon national, sous la forme d'une "bibliothèque" de l'offre de formation et des organismes de qualité a été annoncé. En l'absence d'un accès facile à l'information, il est difficile pour les bénéficiaires de se comporter en consommateurs avisés.
- ▶ Enfin, le marché de la formation professionnelle en France est encore largement segmenté, entre une offre destinée aux acheteurs publics et une autre destinée aux acteurs privés⁽³¹⁾. Un décloisonnement serait nécessaire afin de permettre aux bénéficiaires de s'orienter librement parmi les prestataires. Il pourrait être en partie réalisé par l'accès pour tous à cette bibliothèque de l'offre.

Souligner l'importance de la maturité du marché dans la mise en œuvre de l'individualisation n'est toutefois pas minimiser le rôle indispensable du service public en matière d'accompagnement et d'accès à la formation. Il est utile de rappeler à cet égard que l'individualisation relève moins d'un désengagement de la puissance publique que d'une transformation de son rôle et de ses moyens.

CONCLUSION La fonction première de l'individualisation est de favoriser l'accès et le maintien dans l'emploi des individus. L'évaluation des dispositifs, considérés de ce point de vue, est encore balbutiante et peu développée ; elle doit être renforcée et systématisée afin de mesurer si les objectifs assignés à l'individualisation sont atteints.

L'étude dont les principales conclusions sont présentées dans cette note d'analyse met en évidence les comportements des usagers potentiels. Elle montre que les bénéficiaires ne s'approprient pas tous ces dispositifs, et n'ont pas nécessairement le même souhait de conduire leur parcours de façon autonome. L'individualisation ne constitue pas nécessairement un objectif pertinent pour tous les publics, ou du moins pas avec la même intensité. Selon le public visé, les pouvoirs publics doivent ajuster les leviers mobilisés pour donner accès à l'individualisation, tout en limitant les effets d'aubaine.

L'analyse des expériences étrangères révèle aussi que l'individualisation n'est effective qu'en présence d'une offre de service diversifiée et concurrentielle, et ne suffit pas pour créer un tel marché.

Au regard de ces constats et du contexte français, l'individualisation des dispositifs en France paraît, dans un premier temps, davantage réalisable dans une logique de complémentarité plutôt que de substitution aux dispositifs existants.

- ▶ **Mots clés** : emploi, formation professionnelle, compte individuel, individualisation.



Camille Guézennec
département Travail Emploi



[30] Voir Guézennec C. (2011), "L'accompagnement des demandeurs d'emploi", *La Note d'analyse* n° 228, Centre d'analyse stratégique.

[31] Séchaud F. et Pottier E. (2007), "La formation continue : un marché segmenté dans lequel se construisent pourtant des ponts", *Bref*, n° 247, Cereq.

ANNEXE 1

Dispositifs étudiés par pays

Dispositif	Pays	Services	Public éligible	Public cible	Période	Logique de mise en œuvre
Chèque Formation	Allemagne	Formation professionnelle et aide à la création d'entreprise	Tous publics en emploi	Peu qualifié	2008-présent	Logique additionnelle
Chèque Formation	Allemagne (Hesse)	Formation professionnelle et aide à la création d'entreprise	Tous publics en emploi	Peu qualifié, seniors	2008-présent	Logique additionnelle
Réseau pour l'emploi	Australie	Accompagnement vers l'emploi	Demandeurs d'emploi	Eloigné de l'emploi	1998-présent	Logique substitutive
Compte individuel de formation	Autriche (Haute Autriche)	Formation professionnelle	Tous publics en emploi		1994-présent	Logique additionnelle
Compte d'épargne formation	Autriche	Formation professionnelle	Tous publics	Bas revenus	2005-présent	Logique additionnelle
Chèque formation	Belgique (Flandres)	Formation professionnelle et accompagnement de carrière	Tous publics en emploi	Peu qualifié, immigré, senior et handicapés	2003-présent	Logique additionnelle
Compte d'assurance chômage	Chili	Formation professionnelle et assurance chômage	Tous publics		2002-présent	Logique substitutive
Compte individuel de formation	États-Unis	Formation professionnelle et accompagnement vers l'emploi	Demandeurs d'emploi	Eloigné de l'emploi	2000-présent	Logique substitutive
Compte pour l'apprentissage continu	États-Unis	Formation professionnelle	Tous publics en emploi	Bas revenus	2001-présent	Logique substitutive
Compte de progression de carrière	États-Unis	Formation professionnelle	Tous publics		2006-2009	Logique additionnelle
Contrat individuel de réintégration	Pays-Bas	Formation professionnelle, accompagnement vers l'emploi et aide à la création d'entreprises	Demandeurs d'emploi	Eloigné de l'emploi	2004-présent	Logique substitutive
Deux comptes individuels de formation	Royaume-Uni : Écosse et Pays de Galles	Formation professionnelle	Tous publics en emploi	Bas revenus	2004-2011	Logique additionnelle

Source : Centre d'analyse stratégique d'après Euréval (2012).

ANNEXE 2

CONDITIONS D'EFFICACITÉ DES DISPOSITIFS

Tableau 1
Hypothèse sur l'effet incitatif

Hypothèse	L'individualisation suscite dans le public visé une plus grande demande ou disposition à utiliser les services proposés.
Mécanismes explicatifs	Le montant financier de l'aide est suffisant pour entraîner la concrétisation d'une demande latente. Dans le cas d'un compte épargne, les mises de fonds initiales sont incitatives. La liberté du choix donne une image positive des services offerts, contribue à l'estime de soi, ce qui place le bénéficiaire potentiel dans une attitude positive vis-à-vis des services.
Contre-hypothèses	Le bénéficiaire potentiel (particulièrement le public fragile) : <ul style="list-style-type: none"> ▪ n'a pas connaissance du dispositif ; ▪ ne voit pas en quoi le service proposé va améliorer ses perspectives de carrière ou de retour à l'emploi ; ▪ n'a pas conscience de sa liberté ; ▪ ne se sent pas capable d'utiliser sa liberté. Le bénéficiaire échoue à réunir le financement complémentaire. L'aide implique des contraintes administratives dissuasives. L'aide implique l'utilisation d'un compte bancaire, mais le bénéficiaire ne sait pas ou ne peut pas le faire. L'aide requiert une épargne que le bénéficiaire n'a pas les moyens de constituer. L'aide est liée à une épargne que le bénéficiaire hésite à liquider. L'aide abonde un projet déjà décidé (effet d'aubaine).

Source : Euréval (2012).

Tableau 2
Hypothèse sur la consommation avisée

Hypothèse	Le bénéficiaire utilise le dispositif pour faire un choix qui correspond à ses besoins.
Mécanismes explicatifs	Il a une perception suffisamment claire de ses propres intérêts. À défaut, il est assisté dans son choix. Le bénéficiaire a effectivement le choix entre plusieurs prestataires/prestations. Il a accès à une information transparente sur l'offre de service. Il a le temps et la capacité pour digérer cette information.
Contre-hypothèses	Le bénéficiaire n'a pas les ressources ou la confiance en soi (capacité) pour se projeter dans un projet personnel. Il n'y a pas (ou pas assez) de choix : <ul style="list-style-type: none"> ▪ dans la zone géographique accessible au bénéficiaire ; ▪ pour le type de prestation qu'il souhaite. L'information n'est pas accessible ou pas pertinente. Le conseil et l'orientation ne sont pas acceptés par le bénéficiaire (par ex. : formation vocation <i>versus</i> métier en tension). Le choix est limité par la résistance des prestataires (ex. : effet d'écroulement). Le bénéficiaire considère qu'il perd trop de temps à faire son choix. Le temps imparti pour faire le choix ne permet pas au bénéficiaire de trouver la prestation adéquate.

Source : Euréval (2012).

Tableau 3
Hypothèse sur l'alignement des objectifs

Hypothèse	En faisant ses choix, le bénéficiaire vise des objectifs équivalents ou au moins proches de ceux visés par la puissance publique.
Mécanismes explicatifs	Les critères d'éligibilité, les mécanismes d'incitation et l'encadrement des bénéficiaires sont : <ul style="list-style-type: none"> ▪ suffisamment contraignants pour écarter des choix contraires aux objectifs du dispositif ; ▪ suffisamment ouverts pour maintenir une véritable autonomie de choix.
Contre-hypothèses	Les objectifs du dispositif sont : <ul style="list-style-type: none"> ▪ mal explicités et / ou mal intégrés par les conseillers ; ▪ mal reflétés dans les critères d'éligibilité ou les incitations. <p>Les gestionnaires de l'aide favorisent l'atteinte de publics non pertinents par rapport aux objectifs du dispositif, ou défavorisent l'atteinte de publics pertinents.</p> <p>Le profil de l'aide (conditions d'éligibilité, générosité financière) attire un public non pertinent par rapport aux objectifs du dispositif.</p> <p>Le marché n'offre pas (ou pas assez) de prestations reflétant les objectifs du dispositif.</p>

Source : Euréval (2012).

Tableau 4
Hypothèse sur le succès des activités menées par les prestataires

Hypothèse	Le bénéficiaire reçoit effectivement la prestation et en retire les avantages escomptés.
Mécanismes explicatifs	La prestation choisie a un bon rapport qualité-prix, au besoin garanti par une certification. Le dispositif incite les prestataires à rechercher la réussite des participants et à s'adapter aux besoins individuels de façon flexible. Puisque le bénéficiaire a choisi la prestation, il s'y investit fortement.
Contre-hypothèses	La concurrence n'est pas assez vive pour garantir un bon rapport qualité-prix. Le bénéficiaire n'a pas les capacités suffisantes pour bénéficier de la prestation. Le bénéficiaire est discriminé au moment où il pourrait retirer les avantages de la prestation.

Source : Euréval (2012).

DERNIÈRES
PUBLICATIONS
À CONSULTER

sur www.strategie.gouv.fr, rubrique publications

Notes d'analyse :

- N° 292 ■ **Quels services rendus aux étudiants par les universités ?**
Les enseignements d'expériences étrangères (octobre 2012)
- N° 291 ■ **Les recommandations médicales : un outil pertinent pour faire évoluer les pratiques des professionnels de santé ?** (octobre 2012)
- N° 290 ■ **Quelle réponse des pouvoirs publics à l'engouement pour les médecines non conventionnelles ?** (octobre 2012)
- N° 289 ■ **Médecine prédictive : les balbutiements d'un concept aux enjeux considérables** (octobre 2012)
- N° 288 ■ **Pour une complémentarité du rail, de la route et du fleuve au service du transport de marchandises** (septembre 2012)
- N° 287 ■ **Une analyse des stratégies de désendettement public** (septembre 2012)

Retrouvez les dernières actualités du Centre d'analyse stratégique sur :

-  Internet : www.strategie.gouv.fr
-  Facebook : [centredanalysestrategique](https://www.facebook.com/centredanalysestrategique)
-  Twitter : [Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)



La Note d'analyse n° 293 -
octobre 2012 est une publication
du Centre d'analyse stratégique

Directeur de la publication :
Vincent Chriqui, directeur général

Directeur de la rédaction :
Hervé Monange,
directeur général adjoint

Secrétaires de rédaction :
Delphine Gorges
Valérie Senné

Dépôt légal : octobre 2012
N° ISSN : 1760-5733

Contact presse :
Jean-Michel Roullé, responsable
de la communication
01 42 75 61 37 / 06 46 55 38 38
jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr



Le Centre d'analyse stratégique est une institution d'expertise et d'aide à la décision placée auprès du Premier ministre. Il a pour mission d'éclairer le gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale et technologique. Il préfigure, à la demande du Premier ministre, les principales réformes gouvernementales. Il mène par ailleurs, de sa propre initiative, des études et analyses dans le cadre d'un programme de travail annuel. Il s'appuie sur un comité d'orientation qui comprend onze membres, dont deux députés et deux sénateurs et un membre du Conseil économique, social et environnemental. Il travaille en réseau avec les principaux conseils d'expertise et de concertation placés auprès du Premier ministre : le Conseil d'analyse économique, le Conseil d'analyse de la société, le Conseil d'orientation pour l'emploi, le Conseil d'orientation des retraites, le Haut Conseil à l'intégration.

www.strategie.gouv.fr