

Étude comparée sur le développement des
dispositifs individuels dans les politiques de
l'emploi

Centre d'Analyse Stratégique

Volume 1 - Rapport

Janvier 2012

Cette étude a été réalisée par Euréval avec la collaboration de Mme Coralie Perez (Centre d'économie de la Sorbonne). Elle a bénéficié de la contribution de cinq experts nationaux : M. Dieter Dohmen (Allemagne), Mme Isabel Naylor (Autriche), Mme Daphné Valsamis (Belgique), M. Martin van der Ende (Pays-Bas) et M. Ian Aktinson (Royaume-Uni). -

Cette étude répond à une commande du Centre d'analyse stratégique qui en a piloté la mise en œuvre (Camille Guézennec – Département Travail Emploi). Euréval prend cependant l'entière responsabilité de son contenu.

Table des matières

Table des matières	3
Résumé	5
Introduction	9
L'étude.....	9
La méthode adoptée.....	13
Les pays étudiés et les dispositifs identifiés	16
Analyse transversale	24
Le contexte de création des dispositifs individuels	24
Le financement	28
Gouvernance des dispositifs	29
La mise en œuvre.....	30
Les services	32
L'individualisation	36
Les publics.....	43
Les mécanismes de marché	50
L'impact	55
Conclusion	61
Principaux constats et enseignements	61
Remarques conclusives	64
Annexe 1 - Bibliographie générale	66
Annexe 2 – Problématique définie par le CAS	67
Problématique.....	67
Objectifs et prestations attendues	69
Annexe 3 - Grille d'analyse des dispositifs	71
Le dispositif.....	71
Les services	71
Les publics cibles.....	71
Les modes de livraison	72
La gouvernance	72
Les services	73
Les facteurs contextuels	74
Mécanismes alternatifs	74

Figures et tableaux

Figure 1 – Schéma d'un compte d'épargne ou d'assurance	38
Figure 2 – Schéma chèque / compte	39
Figure 3 – Schéma d'un contrat	41
Figure 4 – Logique de l'individualisation.....	55
Figure 5 – Logique d'impact.....	Erreur ! Signet non défini.
Tableau 1 – Les dispositifs étudiés	14
Tableau 2 – Les dispositifs non sélectionnés.....	15
Tableau 3 – Services délivrés dans le cadre des dispositifs étudiés	33
Tableau 4 – Dispositifs et modalités d'individualisation	36
Tableau 5 – Dispositifs et publics visés	44
Tableau 6 – Dispositifs et mécanismes de marché.....	51
Tableau 7 – Hypothèses sur l'effet incitatif	57
Tableau 8 – Hypothèses sur la consommation avisée.....	59
Tableau 9 – Hypothèses sur l'alignement des objectifs.....	59
Tableau 10 – Hypothèses sur le succès des activités choisies	60

Résumé

L'étude

Cette étude a été initiée et pilotée par le Centre d'analyse stratégique (CAS). Elle porte sur les interventions publiques dans les domaines de la formation professionnelle et de l'emploi et s'intéresse aux approches novatrices dans lesquelles les personnes éligibles reçoivent une dotation financière utilisable pour obtenir un service dont elles choisissent la nature et/ou le fournisseur avec une large liberté de décision. Ces approches sont mises en œuvre au moyen de comptes d'épargne ou d'assurance, de chèques ou de comptes, ou encore de contrats. Elles sont appelées ici « dispositifs individualisés ».

L'étude vise à clarifier autant que de besoin la problématique de l'individualisation, à dégager des enseignements des expériences internationales existantes, en considérant à la fois les succès et les échecs. Il s'agit *in fine* de mettre en valeur ce qui est transférable au contexte français en vue d'aider le CAS à faire des propositions de nature à alimenter la réflexion des décideurs et des parties prenantes en France.

L'étude couvre l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Chili, l'Allemagne, les Pays-Bas, les États-Unis et le Royaume-Uni. Dans chacun des cinq pays européens, l'étude a bénéficié de l'aide d'un expert national.

Quatorze dispositifs individualisés ont été sélectionnés et étudiés sur la base de la documentation disponible à l'automne 2011. L'information a été analysée de façon transversale en examinant successivement les contextes dans lesquels ont été créés les dispositifs, les raisons invoquées pour leur création, la façon dont ils sont gouvernés, financés et mis en œuvre, les services fournis et les modalités d'individualisation de ces services, les publics concernés, les interférences avec le marché des prestations, et finalement ce que l'on sait des effets de l'individualisation.

L'individualisation

Les travaux de prospective menés au CAS sur le travail et l'emploi font apparaître que l'individualisation des services et la demande d'autonomie des individus sont des tendances sociétales lourdes. Cette tendance fait écho à la différenciation croissante des comportements et à la flexibilité de la vie économique et sociale, phénomènes qui conduisent à la personnalisation des actions publiques et à la fourniture de services adaptés aux besoins spécifiques de chacun.

L'individualisation va au-delà de la personnalisation en faisant appel au choix individuel du bénéficiaire, vu comme un acteur compétent auquel il convient de donner plus de pouvoir. Pour certains, il s'agit de **responsabiliser** les publics concernés en les faisant passer du statut de bénéficiaires de droits à celui de consommateurs avertis et impliqués dans la coproduction du service. Pour d'autres, l'individualisation doit conduire les bénéficiaires à jouer un rôle actif et **autonome** dans la définition et l'analyse de leurs propres problèmes et dans la recherche des solutions. Selon un troisième point de vue, le recours au libre choix des bénéficiaires, combiné à la concurrence entre prestataires, est de nature à améliorer la **performance** de la gestion publique.

Le libre choix du bénéficiaire suppose la préexistence d'une offre de services concurrentielle et l'existence d'un mécanisme de marché. L'autorité publique n'est plus le fournisseur du service mais devient un acheteur indirect. Dans ce contexte on ne doit pas parler de marché mais plutôt de quasi-marché, d'autant que l'offre est souvent limitée à des prestataires ou à des prestations agréées par les autorités publiques. L'individualisation n'équivaut donc pas

nécessairement un recul du politique, mais plutôt à une transformation du fonctionnement des services publics.

Les principaux constats dégagés par l'étude

Les dispositifs individualisés sont maintenant assez nombreux et assez étudiés pour que la connaissance commence à s'accumuler et à se stabiliser. Les constats qui suivent ont toutefois une solidité encore inégale. Ils sont présentés dans l'ordre proposé ci-dessus en abordant successivement les aspects de la responsabilisation des bénéficiaires, de leur autonomisation et de la performance de l'action publique.

On attend de l'individualisation qu'elle incite les bénéficiaires à se comporter en consommateurs avertis, à dépenser mieux, à s'impliquer plus dans la coproduction des services et finalement à mieux profiter des services utilisés, en un mot à se responsabiliser. À ce titre, il est intéressant de noter que les dispositifs qui donnent le plus de liberté de choix aux bénéficiaires sont aussi ceux qui font le plus appel à sa responsabilité financière, notamment dans le cas des comptes d'épargne où l'aide publique abonde un effort fait par l'individu lui-même. La logique de ce constat est à double sens : (i) **plus de financement public impose plus d'encadrement** et (ii) plus de responsabilisation financière justifie plus d'autonomie. L'exception qui confirme cette règle est le cas d'un dispositif mis en place par l'Administration Bush en 2006 et qui combinait un financement totalement public et une marge d'autonomie maximale. Cependant, ce dispositif est tombé en désuétude sans que l'on puisse conclure sur son efficacité.

Il va de soi que **l'autonomie n'a de sens qu'en présence d'un véritable choix**, ce qui peut sembler facile à obtenir s'il existe une concurrence entre prestataires au niveau national, mais qui pose problème dès lors que chaque prestataire ne couvre pas tout le territoire et toute la gamme de prestations. Ainsi, dans l'exemple du dispositif étudié en Australie, et malgré une concurrence avérée au niveau fédéral, 20 % seulement des demandeurs d'emploi déclarent avoir eu réellement le choix de leur prestataire au niveau local.

Les **avantages de la responsabilisation** semblent en partie confirmés au vu des comparaisons entre dispositifs individualisés et traditionnels. Ce constat est cependant fragile dans la mesure où seules trois comparaisons de ce type ont pu être trouvées. La première concerne l'accompagnement vers l'emploi aux Pays-Bas et montre une meilleure satisfaction des bénéficiaires ayant choisi la formule d'individualisation. La seconde comparaison concerne un dispositif de formation pour la reconversion professionnelle des personnes licenciées aux États-Unis. L'évaluation de ce dispositif a montré que les conseillers du Service public de l'emploi confirment la pertinence de la responsabilisation. Par contre, aucun impact sur le retour à l'emploi n'a été détecté. Une troisième comparaison provient de l'expérimentation d'un Chèque formation en Suisse. Dans ce cas, l'individualisation a eu pour effet d'attirer durablement une partie du public visé vers des formations considérées comme pertinentes, en particulier les femmes et les travailleurs les plus âgés.

L'examen des dispositifs étudiés aboutit cependant au constat très clair et pourtant paradoxal que **l'individualisation ne profite pas aux publics défavorisés** alors même que ces publics sont souvent considérés comme prioritaires. Les dispositifs individualisés tentent de pallier à ce problème en établissant des critères d'éligibilité spécifiques pour les publics défavorisés, en augmentant le caractère incitatif de l'aide et en renforçant le rôle des conseillers.

On peut cependant se demander s'il n'y a pas un problème plus fondamental à vouloir cibler les publics défavorisés au moyen d'un instrument fondé sur la capacité des bénéficiaires à assumer leur autonomie, capacité qui est d'autant plus fragile que l'on se trouve en situation précaire. La **difficulté à assumer son autonomie** se manifeste en effet de multiples façons : difficulté à se projeter dans un projet personnel lorsque l'on a vécu des échecs répétés, difficulté à identifier ses propres besoins ou même à profiter des

conseils reçus, faiblesse dans le rapport marchand entre le client et le fournisseur. À part dans les cas étudiés en Écosse et au Pays de Galles, rares sont les autorités publiques qui semblent avoir réellement pris la mesure de ce problème, dont aucun exemple de solution n'a été identifié pour le moment.

Au vu de ce qui précède, on peut considérer que le public le plus susceptible de bénéficier de l'individualisation est constitué de personnes pas trop éloignées de l'emploi ou de la formation et pour qui une incitation financière permet d'accéder à des services dont ils n'auraient pas bénéficié autrement. Une telle incitation est d'autant plus forte que le dispositif est plus généreux et moins encadré. Cependant, le caractère excessivement ou insuffisamment incitatif est un problème récurrent. **Trop d'incitation entraîne des effets d'aubaine et pas assez conduit au non-recours.** De fait, les effets d'aubaine peuvent atteindre ou dépasser 90 % de la dépense publique comme cela a été constaté dans l'expérimentation d'un chèque formation en Suisse. À l'inverse, les taux de non-recours sont loin d'être négligeables. Par ailleurs, en présence d'une trop grande générosité et de faibles contraintes, les bénéficiaires sont susceptibles d'adopter des comportements sans rapport, ou même contraires, aux objectifs de l'action publique comme cela s'est observé dans le dispositif étudié en Belgique.

Dans cet exemple belge comme dans un autre exemple allemand, on a observé un **réglage progressif du degré d'incitation** jusqu'à ce que le dispositif parvienne à bien cibler ses objectifs (Belgique) ou inversement à bien attirer son public (Allemagne).

Au-delà des avantages recherchés pour les publics ciblés, l'individualisation est aussi considérée comme un chemin conduisant à une **gestion publique allégée et plus performante**. C'est en Australie qu'a été identifié le dispositif le plus emblématique de ce point de vue. Portant sur des prestations d'accompagnement vers l'emploi, ce dispositif appliquait à sa création les principes de mise en concurrence des prestataires, de paiement indexé sur les résultats et d'affichage public des performances. Il s'agissait de créer un cercle vertueux par lequel la mise en concurrence élève en même temps le rapport qualité/prix des prestations offertes et la satisfaction des besoins individuels des bénéficiaires. Une étude a effectivement constaté une réduction de moitié de la dépense publique par demandeur d'emploi inséré, mais la hausse ou même le maintien de la qualité des résultats a été mis en doute lors des évaluations, ce qui a conduit à faire marche arrière sur certains éléments clés du dispositif.

Plus modestement, l'individualisation a aussi été conçue comme permettant la **simplification de la gestion** financière. En effet, un système de chèque ou de compte dispense de justifier et d'auditer de façon détaillée les dépenses subventionnables ou remboursables. L'objectif de simplification était à la base des dispositifs étudiés en Belgique et au Chili et les informations collectées montrent que l'individualisation tient ses promesses dans ce domaine, notamment parce que l'individualisation entraîne un allègement de l'interaction avec les bénéficiaires.

S'il est possible d'obtenir des réductions de coûts de fonctionnement grâce à l'individualisation, certains dispositifs ont en revanche nécessité un **investissement important**, notamment pour mettre en place l'encadrement des prestations (agrément des fournisseurs de service, liste des formations agréées, ...) et pour informer les bénéficiaires de leurs droits (campagnes de communication).

La **régulation de l'offre** peut aller jusqu'à établir des listes de prestations agréées au niveau de chaque bassin d'emploi (cas d'un des dispositifs étudiés aux États-Unis), mais la formule la plus fréquente est celle de l'agrément des prestataires par l'autorité responsable du dispositif. Une formule très souple est celle du Compte d'épargne formation en Autriche, qui peut payer toute formation certifiée, quelle que soit la forme de certification.

Comme on l'a vu plus haut, l'idée d'une **information sur les performances des prestataires** a été testée en Australie, mais aussi aux Pays-Bas. En fait, elle se révèle délicate à mettre en œuvre car les mesures des performances sont souvent trop

approximatives et provoquent un effet d'écrémage, les prestataires étant incités à s'intéresser en priorité aux publics ayant le plus de chance de succès, mais qui ne sont pas nécessairement prioritaires du point de vue des objectifs politiques.

Parmi les douze constats qui précèdent certains sont encore fragiles et mériteraient de nouvelles évaluations ou recherches. On mentionnera en particulier la valeur ajoutée de l'individualisation en termes de retour à l'emploi ou d'engagement dans des démarches de formation tout au long de la vie. D'autres constats sont en revanche solidement établis, par exemple l'échec de l'individualisation à toucher les publics les plus vulnérables, la nécessité d'ajuster le degré d'incitation des dispositifs, le caractère économique de la gestion des dispositifs individualisés, mais aussi le coût élevé de la régulation du marché des prestations lorsque l'on y a recours.

Transférabilité au contexte français

Dans la mesure où les constats les plus solides se présentent comme une sorte de dénominateur commun entre pays et entre continents, ils ont généralement un degré de généralité qui les rend pertinents pour le contexte français, d'autant qu'ils ne se présentent pas comme des recettes prêtes à l'emploi mais comme des règles à adapter en fonction du contexte.

Il est toutefois possible que des initiatives françaises en matière d'individualisation soient freinées par la place relativement faible laissée à la négociation, aux accords ad hoc et à la subsidiarité dans la sphère publique, à l'inverse de la culture politico-administrative allemande ou autrichienne qui semble avoir créé un terreau favorable.

L'utilisation des mécanismes de marché est plus récente et moins étendue en France qu'au Royaume-Uni, ce qui donnerait à notre pays un certain retard en matière de maturation des quasi-marchés, condition nécessaire au bon fonctionnement de l'individualisation.

Plus généralement, la France n'a pas la même pratique d'expérimentation sociale que, par exemple, les États-Unis, l'Allemagne ou l'Autriche, pays dans lesquels l'individualisation bénéficie de multiples tests en vraie grandeur sous forme de variations régionales autour d'un thème national.

Rien n'empêche cependant que l'individualisation soit appliquée à petite ou à grande échelle dans notre pays. Il conviendrait alors de tenir le plus grand compte des connaissances accumulées à l'échelon international, et qui font l'objet du présent rapport.

Introduction

L'étude

La commande

Cette étude a été initiée et pilotée par le Centre d'analyse stratégique (CAS), service du Premier Ministre français. Elle a été confiée le 1er septembre 2011 à la société Euréval SAS dans le cadre d'une commande publique. Euréval s'est appuyé sur des experts basés en Autriche, en Belgique, en France, en Allemagne, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.

Champ de l'étude

L'étude porte sur les interventions financées sur fonds publics dans les domaines de la formation professionnelle et de l'emploi, indépendamment de la nature publique ou privée de leur mise en œuvre.

Elle s'intéresse aux approches novatrices dans lesquelles les personnes éligibles reçoivent une dotation financière utilisable pour obtenir un service dont elles choisissent la nature et/ou le prestataire dans un cadre qui leur laisse une large liberté de décision. Ces approches sont mises en œuvre au moyen de chèques, de comptes, ou de contrats. Elles sont appelées ici « dispositifs individualisés ».

L'étude couvre l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Chili, l'Allemagne, les Pays-Bas, les États-Unis et le Royaume-Uni. Elle passe brièvement en revue les principales mesures ou projets pilotes qui s'inscrivent dans la définition ci-dessus, puis examine certaines d'entre elles de façon approfondie avant d'en dégager des enseignements de portée générale.

Objectifs

- Clarifier autant que de besoin la problématique de l'individualisation ;
- Dégager les enseignements de l'expérience internationale en considérant à la fois les succès et les échecs ;
- Mettre en valeur ce qui est transférable au contexte français ;
- Aider le CAS à faire des propositions en vue d'alimenter la réflexion des décideurs et des parties prenantes en France.

La problématique de l'individualisation

Les travaux de prospective sur le travail et l'emploi dans vingt ans, récemment menés par le CAS, ont mis en exergue des tendances sociétales lourdes, notamment l'individualisation croissante et la demande d'autonomie des individus. Dans le cadre de ces travaux, le CAS s'est interrogé sur la façon dont les politiques de l'emploi pourraient, voire devraient, évoluer pour répondre à ces demandes sociétales.

Ces réflexions conduisent à s'intéresser plus particulièrement au développement de dispositifs individuels (c'est-à-dire attachés aux individus et plus ou moins « à leur main ») au sein des politiques d'emploi, notamment les systèmes de chèques et de comptes individuels dans les domaines de la formation et/ou d'accompagnement vers l'emploi.

Les conceptions de l'individualisation

La notion d'individualisation est employée avec des sens différents selon les « discours » qui s'y réfèrent¹ :

¹ Valkenburg, 2007

- Un premier discours est relatif à l'érosion de la famille comme unité économique et sociale, érosion qui plaide pour que les aides soient délivrées aux individus plutôt qu'à leur famille ;
- Un second se réfère à la différenciation et à la flexibilité de la vie économique et sociale : jusque dans les années 70, l'État providence fournissait des services à des personnes caractérisées par ce qu'elles avaient en commun ; aujourd'hui, il s'agit de fournir des services adaptés aux besoins spécifiques de chacun.

Ces deux discours se réfèrent aux évolutions culturelles et sociales sans remettre en cause ni l'existence ni la nécessité de l'État providence.

Il en va autrement des suivants :

- Le troisième discours fait de l'individualisation un élément d'une politique plus large de privatisation des activités publiques et de dérégulation des activités privées ; l'État providence touchant ses limites (bureaucratie, paternalisme, inefficience), il est fait appel aux choix individuel du citoyen, vu comme un acteur compétent auquel il convient de donner plus de pouvoir ;
- Le quatrième discours associe individualisation et mouvement vers une logique de droits et de devoirs ; ce discours domine les débats politiques dans nombre de pays européens ; loin de protéger les citoyens de l'État comme dans le discours précédent, il s'agit ici de protéger l'État des citoyens en les rappelant à leurs responsabilités (ou devoirs) ; c'est un problème moral que l'individualisation est appelée à résoudre ;
- Dans le dernier discours, l'individualisation est interprétée en termes de réflexivité ; l'insistance sur la flexibilité de la réponse aux besoins des individus rappelle le second discours, mais au-delà de cette flexibilité il s'agit de faire en sorte que les individus jouent un rôle actif dans le processus et donc, qu'ils soient en position de définir et d'analyser leurs propres problèmes pour y chercher des solutions.

Ces trois dernières conceptions de l'individualisation sont reprises et approfondies dans les trois sections qui suivent.

Marché ou quasi-marché comme corollaires de l'individualisation

Des dispositifs de comptes et de chèques existent depuis très longtemps dans certains domaines, par exemple le compte d'épargne logement. Ils se sont développés depuis vingt ans dans le domaine des politiques de l'emploi tandis que le recours aux mécanismes de marché y prenait une place croissante, tout au moins dans les pays de l'OCDE. L'externalisation de la délivrance des services de formation et d'accompagnement vers l'emploi s'est notamment traduite par une plus grande liberté de choix laissée aux individus dans l'accès aux prestations et aux prestataires.

Il est attendu de ces changements des effets positifs sur :

- Une mise en concurrence des prestataires ;
- Une meilleure qualité de l'offre de service ;
- Une réduction du coût des services pour les finances publiques ;
- Une responsabilisation amenant les bénéficiaires à choisir en fonction de leurs besoins ;
- Une meilleure efficacité globale.

L'appel aux mécanismes de marché passe par diverses formes de « quasi-marchés ». Pour autant que le financement de la politique reste public, ce qui est l'objet de cette étude, on ne peut pas parler d'un véritable marché et les termes de l'échange sont plus ou moins encadrés² par les dispositifs mis en place par des moyens tels que :

² Darmon & al. 2007

- 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 ; il s'agit aussi d'homogénéiser les pratiques et les services dans un souci d'équité, mais aussi de normalisation des pratiques professionnelles ; en effet, l'individualisation peut s'accompagner d'une plus ou moins forte dose de standardisation des pratiques et des processus surtout quand ces dispositifs doivent répondre aux exigences d'un « traitement de masse » ;
- La fixation ou le plafonnement du tarif qui oblige en retour les prestataires à fournir un service calibré ;
- Le suivi des résultats qui permet de piloter les dispositifs dans une perspective d'efficacité, et même de créer des incitations à la performance.

Dans un tel « quasi-marché », l'autorité publique n'est plus le fournisseur du service mais devient un acheteur plus ou moins indirect selon que le degré d'autonomie laissé aux bénéficiaires est plus ou moins grand. Introduire un mécanisme de marché pour dispenser des services ou programmes publics ne signifie donc pas un recul du politique, mais cela transforme la fonction des organisations publiques et le métier de leurs agents, par exemple celui des conseillers du Service public de l'emploi.

Les quasi-marchés se sont développés vers la fin des années 80 dans un grand nombre de pays européens et extra-européens (États-Unis, Australie...). L'explication la plus souvent avancée est celle d'une recherche de réduction des dépenses publiques dans le contexte de crise économique des années 70-80. Le Royaume Uni est probablement le pays qui a développé au plus tôt et au plus loin la mise en concurrence entre fournisseurs des services financés sur fonds publics, notamment dans le domaine de la santé et l'éducation.

Les mérites des mécanismes de marché ne peuvent toutefois se révéler qu'à certaines conditions et au prix de certains risques :

- Les « bénéficiaires-consommateurs » doivent disposer d'une information fiable sur le rapport qualité / prix des prestations, or l'expérience a montré que c'est rarement le cas, notamment pour les prestations de formation ;
- La régulation du quasi-marché a elle-même un coût et celui-ci est susceptible de contrebalancer les économies induites par la mise en concurrence, un phénomène qui a été observé au Royaume-Uni dans le domaine de la santé où les dépenses du *National Health Service* se sont accrues de façon relativement plus rapide dans les premières années de l'introduction du quasi-marché ;
- Promouvoir la concurrence est un moyen de faire baisser les coûts et augmenter la qualité, mais cela est aussi susceptible de faire pression sur les conditions de travail de ceux qui délivrent les prestations, surtout si ces conditions ne sont pas régulées ou si l'individualisation s'accompagne d'une dérégulation.

Au final, les analystes de l'expérience anglaise reconnaissent aux mécanismes de marché le mérite de répondre aux besoins de publics devenus plus exigeants et tendant à adopter des attitudes de consommateurs. Cette évolution serait surtout le fait de la classe moyenne, réticente à payer plus d'impôts tout en souhaitant des services plus adaptés et sophistiqués. Ainsi « la santé et l'éducation sont les principaux services qui occupent ce nouveau statut de quasi-marché au Royaume Uni. Ce sont tous deux des services auxquels tiennent les électeurs appartenant aux tranches de revenus moyens et élevés et pouvant s'exprimer »³.

Par contre, l'argument de la réduction de la taille du secteur public en général, et de l'État providence en particulier, ne résiste pas à l'expérience, pas plus que la catégorisation des quasi-marchés dans le courant néolibéral qui a inspiré les politiques conduites par M. Thatcher et R. Reagan. En effet des réformes reposant sur les mécanismes de marché ont été entreprises par des gouvernements de différentes obédiences politiques.

³ Glennerster H. & al. 1995

Auto-administration des politiques publiques

Si c'est d'abord la logique de marché qui a présidé au développement des dispositifs individualisés, on constate aujourd'hui un renouveau dans le recours à ces dispositifs, un certain nombre de pays s'étant récemment engagé dans la mise en œuvre de politiques d'emploi dites « auto-administrées ». Il s'agit de donner aux individus des outils pour choisir, voire pour définir eux-mêmes, les services dont ils estiment avoir besoin, en partant du principe qu'ils sont les plus aptes à identifier leurs besoins et les services susceptibles d'y répondre.

On a ainsi assisté, dans les champs de la formation professionnelle et de l'accompagnement vers l'emploi, au développement des systèmes de « chèques » individuels (par exemple, en Allemagne, en Suisse, et plus récemment en Belgique, en Bulgarie et en Lituanie), de comptes épargne individuels (par exemple, en Autriche, aux États-Unis, aux Pays-Bas et en Argentine), ou de comptes individuels combinant épargne et assurance (au Chili, en Jordanie). On peut également citer les cas de l'Australie et des Pays-Bas, qui présentent des formules d'individualisation limitées au choix du prestataire.

À nouveau, le Royaume-Uni a poussé cette logique très loin, notamment dans le champ des services sociaux. Lancé en 2007, le programme *In Control* alloue des ressources publiques individuelles dont l'utilisation est laissée à l'entière discrétion des bénéficiaires, par exemple, pour une personne handicapée. Institué à titre pilote dans un premier temps, ce programme a rencontré un succès grandissant⁴, au point que des *think-tanks* et associations britanniques se prononcent aujourd'hui en faveur de la diffusion de l'individualisation à d'autres champs, notamment celui des politiques d'emploi.

Parce que l'expérience britannique présente une certaine cohérence entre doctrine politique (la « troisième voie » ou *the New Labour*) et pratiques (développement de services et de programmes publics individualisés), il peut être utile de relever que le projet politique était de changer le rapport des citoyens à la politique⁵. Il s'agissait de rendre les citoyens actifs (plutôt que récipiendaires passifs des aides publiques) et consommateurs de services publics (ce qui suppose la possibilité de faire des choix et de faire entendre sa voix : *expanding the reach of choice and voice*). Leurs choix de consommation étaient considérés comme le moteur de la réforme et de l'amélioration du service public. Quant aux possibilités pour ces « consommateurs » de faire entendre leur voix, elles ont été proclamées dans la doctrine du *New Labour*, mais assez peu développées en pratique et très rarement articulées à des processus ou instances de gestion.

On peut avancer que le *New Labour* a développé une nouvelle manière de penser l'action publique, fondée sur des sujets qui se pensent eux-mêmes comme des agents responsables et indépendants. Cette nouvelle approche a été qualifiée de « responsabilisation libératrice » (responsabilité et *empowerment*)⁶.

Vers une logique de capacités

La problématique de l'individualisation peut finalement se comprendre comme une intersection de deux logiques⁷:

- une logique de dotation d'actifs (*asset-based welfare*) ;
- une logique de capacités (*capability-based policy*).

⁴ Le nombre de bénéficiaires est passé de 60 à 46 000 en trois ans. 79 autorités locales étaient impliquées en 2010. En Mars 2010, le Gouvernement a encore développé l'envergure du programme en lançant l'initiative « Droit au contrôle » (*Right to control initiative*) pour laquelle un financement de 7 million £ a été accordé à 8 localités. Source : <http://www.guardian.co.uk/incontrol/roundtable>

⁵ J. Clarke, 2005

⁶ Hache, 2007

⁷ Gautié J & al, 2010

Dans la première logique, l'individualisation, la responsabilisation et l'autonomie permettent des prises de décision rationnelle grâce à des mécanismes de marché. Il s'agit de passer d'une logique d'offre à une logique de demande, et d'entraver le moins possible l'initiative individuelle et la liberté de choix. Cette logique est tout à fait compatible avec un objectif de réduction des inégalités et de la pauvreté qui peuvent s'atteindre en allouant des dotations supérieures à ceux qui sont les plus démunis en termes « d'actifs », de capital humain ou social, ou de ressources.

La seconde logique concerne les « processus de conversion » des dotations publiques en actions ayant de la valeur pour les individus bénéficiaires. Ce processus peut être entravé par trois types d'obstacles : (i) liés à la « situation » de l'individu sur le marché du travail, sachant qu'un compte ou chèque permet de lever tout ou partie des obstacles tels que le coût de la formation, les frais de garde d'enfants ou le transport, (ii) liés aux « institutions » qui fournissent le cadre des « choix » possibles : offre de formation disponible, information... (iii) liés aux « dispositions » c'est-à-dire aux motivations, au rapport à l'emploi et à la formation, à la représentation des services offerts, sachant que les personnes les plus démunies sont aussi les moins bien « disposées » vis-à-vis des services dont l'usage est attendu par les décideurs publics.

L'idée de moduler les dotations dans un logique de compensation des inégalités « d'actifs » conduit peut-être à surestimer les obstacles « situationnels » et à sous estimer corrélativement les autres obstacles. D'où la nécessité (dans une optique visant à étoffer les « capacités ») de créer un environnement qui facilite l'appropriation et l'usage des dispositifs individualisés, notamment par les personnes qui présentent de moindres dispositions. Il s'agit donc en priorité d'amener les personnes éligibles à faire usage du dispositif. Le risque est celui d'une autosélection de la part des personnes relativement favorisées, et d'un non-recours de la part des personnes les plus vulnérables. La question est aussi de savoir si les opérateurs locaux (« conseillers ») doivent ou non prendre en partie la responsabilité de « faire coller » le service aux besoins individuels, tout au moins lorsque les personnes concernées n'en ont pas la capacité.

Les services de conseil et d'orientation constituent donc un élément essentiel de cet environnement « capacitant » dans la mesure où ils permettent de motiver et d'encourager les personnes éligibles à faire usage des dispositifs qui leur sont ouverts, mais l'appel à ces services et les avantages qui en sont retirés sont eux-mêmes entravés par les obstacles dont on a parlé plus haut.

Dans le champ de cette étude, on aboutit finalement au paradoxe d'une action publique qui vise des publics vulnérables, et dont on cherche à améliorer l'efficacité grâce à une logique d'individualisation dont ces publics sont parfois peu « capables » de profiter. On retrouvera ce paradoxe dans les conclusions de cette étude.

La méthode adoptée

Définition des termes clés

Quelques termes clés sont nécessaires à la bonne compréhension du sujet et il convient donc de préciser les définitions retenues dans le cadre de cette étude :

- Individualisation : le fait que le bénéficiaire d'une intervention publique soit libre de choisir les services / les prestations qui lui seront délivrées, et/ou le prestataire qui les lui délivrera ;
- Personnalisation : le fait que le bénéficiaire d'une intervention publique reçoive des services / les prestations qui sont adaptés à sa situation individuelle ; la personnalisation n'implique pas nécessairement l'individualisation ;
- Autonomie : terme entendu ici comme liberté de choix ; l'autonomie peut être complète (ex : possibilité de choisir tout type de prestation / prestataire avec un

minimum de conditions) ; elle peut être assistée (ex : liberté de choix à condition d'avoir participé à une rencontre préalable avec un conseiller) ; enfin, elle peut être encadrée (ex : liberté de choix dans une liste limitée de prestations / prestataires) ;

- Dispositif individualisé : intervention mise en place par une autorité publique et mobilisant des ressources publiques en vue d'apporter des prestations spécifiques à un public cible selon des modalités individualisées ;
- Compte d'épargne (voir page 37) ;
- Chèque, bon ou compte (voir page 39) ;
- Contrat (voir page 40).

Choix des pays et dispositifs

Le choix des pays étudiés a été fait sur la base d'une revue de la littérature, de façon à inclure des expériences d'individualisation variées et susceptibles d'éclairer la réflexion. Les dispositifs étudiés ont été sélectionnés de façon à couvrir un spectre de services et de publics assez large, sans considérer le fait qu'ils soient jugés comme des succès ou des échecs, ni qu'il aient été maintenus ou interrompus. Ils incluent une réelle autonomie de choix pour leurs bénéficiaires. Ils ont été suivis ou évalués de façon suffisamment fiable.

L'étude a commencé par un premier balayage de 3 à 5 dispositifs par pays en utilisant les critères définis ci-dessus. Dans chaque pays, un ou deux dispositifs ont ensuite été sélectionnés pour une étude plus approfondie sur la base des critères suivants:

- Le dispositif 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 au marché du travail ou retourner au travail ;
- Il offre une bonne perspective d'apprentissage et de capitalisation à propos de l'instrument « individualisation ».

Les deux tableaux qui suivent présentent les dispositifs sélectionnés et non sélectionnés. Tous sont décrits en annexe, ceux sélectionnés faisant l'objet de fiches descriptives complètes.

Tableau 1 – Les dispositifs étudiés⁸

Nom du dispositif	État (Région)	Mise en place
Chèque Formation	Allemagne	2008
Chèque Formation	Allemagne (Hesse)	2008
Réseau pour l'emploi	Australie	1998
Compte individuel de formation	Autriche (Haute Autriche)	1994
Compte d'épargne formation	Autriche	2005
Chèque formation	Belgique (Flandres)	2003
Compte d'assurance chômage	Chili	2002
Compte individuel de formation	États-Unis	2000
Compte pour l'apprentissage continu	États-Unis	2001
Compte de progression de carrière	États-Unis	2007

⁸ En outre, un dispositif expérimental suisse a été identifié à la fin de cette étude et son évaluation est citée à plusieurs reprises dans ce rapport.

Nom du dispositif	État (Région)	Mise en place
Contrat individuel de réintégration	Pays-Bas	2004
Compte individuel de formation	Royaume-Uni (Pays de Galles)	2004
Compte individuel de formation	Royaume-Uni (Écosse)	2004

Tableau 2 – Les dispositifs non sélectionnés

Nom du dispositif	État (Région)	Raisons de la non-sélection
Chèque formation de l'Agence de l'emploi	Allemagne	Manque de données fiables
Compte de formation continue	Allemagne	Faible autonomie laissée aux individus
Chèque formation	Allemagne (Rhénanie du Nord West-phalie)	Évaluation en cours pas encore disponible
Programme Emploi Futur	Allemagne (Schleswig-Holstein)	Faible autonomie laissée aux individus
Chèque Formation	Allemagne (Rhénanie-Palatinat)	Évaluation en cours pas encore disponible
Chèques formation	Autriche	Évaluation disponible seulement pour la ville de Vienne en 2004
Congé-formation	Autriche	Évaluation seulement pour le Tyrol en 2004.
Chèques-formation pour employés ou intérimaires	Belgique Flandres	Évaluation non disponible
Compte personnel de retour à l'emploi	États-Unis	Évaluation non disponible à l'échelle du dispositif
Contrats individuels d'activation pour les bénéficiaires d'assistance sociale	Pays-Bas	Évaluation non disponible
Plan d'épargne	Pays-Bas	N'entre pas dans le champ de l'étude
Compte formation	Royaume-Uni, (South East and East Midlands)	Pilote pas encore mis en œuvre à grande échelle
Initiative d'emploi et compétences intégrés	Royaume Uni, (12 autorités locales)	Évaluation non disponible

Nom du dispositif	État (Région)	Raisons de la non-sélection
Projet pilote emploi et compétences intégrés	Royaume Uni, Écosse	Pas encore mis en œuvre à grande échelle (malgré une évaluation intéressante avec groupe de contrôle)

L'information collectée et son traitement

Chaque dispositif a été étudié de la façon suivante :

- Collecte des documents susceptibles d'être analysés, tels que la littérature académique, rapports de recherche, et des documents institutionnels ;
- Vérification de la fiabilité et de la pertinence des sources disponibles ;
- Analyse des documents sur la base d'une grille définie en accord avec le CAS en début d'étude (voir Annexes) ;
- Rédaction des rapports pays, et traduction en français pour autant que de besoin ;
- Relecture de la part de l'équipe d'étude et du CAS.

Selon les pays et les modalités de travail, l'équipe d'étude était composée d'une ou deux personnes.

Limites susceptibles d'affecter les principales conclusions

Comme toute comparaison internationale, cette étude a du établir des correspondances entre des concepts qui n'ont pas forcément la même signification d'un pays à l'autre.

Par ailleurs, le fait que l'étude soit fondée sur une analyse de la documentation publiquement accessible, ne permet pas de connaître les derniers développements affectant les dispositifs étudiés. Les experts nationaux mobilisés dans les pays européens ont néanmoins pu, dans la mesure du temps très limité qui leur était alloué, apporter certains compléments d'information.

L'équipe d'étude estime cependant que ces limites n'affectent pas fortement les constats et enseignements dégagés. Il n'en va pas de même pour les deux limites qui suivent :

- Contrairement à celles des six autres pays, les analyses faites pour l'Australie et le Chili n'ont pas pu être vérifiées par un expert connaissant bien la situation nationale ; de ce fait, l'équipe d'étude a pu passer à côté de documents ou de clarifications importants ;
- Une seule des évaluations consultées compare l'individualisation aux modalités traditionnelles de mise en œuvre dans des contextes similaires ; cette évaluation constate une absence d'impact de l'individualisation dans l'exemple américain du Compte individuel de formation, constat qui est repris dans ce rapport (Accès à la formation ou à l'emploi, page 57) ; toutefois, une seule évaluation ne suffit pas à garantir que ce constat ait une portée générale.

Les pays étudiés et les dispositifs identifiés

Cette section présente brièvement les pays étudiés et notamment leur situation en termes de marché du travail et de système de formation. Dans chaque pays, les dispositifs étudiés sont brièvement présentés. De plus d'amples informations sur les pays et les dispositifs identifiés sont disponibles dans le second volume de ce rapport.

Allemagne

Au cours des années 2000, la baisse du taux de chômage a été en moyenne nettement plus marquée en Allemagne que dans la zone euro alors que les performances de croissance ont été sensiblement les mêmes des deux côtés. Entre 2005 et 2010, le taux de chômage a continué à baisser. Cette évolution favorable est en partie attribuable au fait que la population active est restée stable alors qu'elle augmente dans la zone euro.

La politique de l'emploi a été profondément réformée entre 2002 et 2005 (réformes Hartz). Ces réformes comportent des incitations à la recherche d'emploi (ex. durée d'indemnisation plus courte, exigence d'une recherche active d'emploi) et une réorientation de l'accompagnement des chômeurs, la formation étant réduite au profit de l'aide à la recherche d'emploi. L'externalisation et l'individualisation faisaient partie des réformes et se sont fortement développées depuis. En parallèle, le marché du travail a été libéralisé. Ces réformes sont créditées d'une partie des succès économiques allemands des dernières années.

La République fédérale d'Allemagne est caractérisée par une forte délégation de compétences aux 16 Länder. Jusqu'aux grandes réformes de la dernière décennie, les Länder ont fait figure de « laboratoires » de la politique de l'emploi et leur implication se poursuit sur une base de volontariat. Le service public de l'emploi (*Bundesagentur für Arbeit*) est une agence indépendante de niveau fédéral dont la gestion est déconcentrée au niveau régional et local. Son implication dans la formation professionnelle est plus forte qu'en France.

Chèque formation en Allemagne Fédérale (Bildungspraemie)

Mis en place depuis fin 2008, le Chèque formation (*Bildungspraemie*) constitue l'une des trois composantes de l'initiative intitulée *Lernen im Lebenslauf* (Formation tout au long de la vie). Pour être éligibles, les candidats doivent avoir le statut d'employé ou de personne en réinsertion sur le marché de l'emploi et ne peuvent pas bénéficier d'un quelconque autre soutien financier dans le cadre du programme. La moitié du coût de la formation est pris en charge par le gouvernement dans la limite de 500 €. En règle générale, tout soutien financier nécessite une session d'information préalable. Le montant des revenus des demandeurs est un des principaux critères du programme, qui a évolué au fil des ans pour encourager la demande. Les données du Ministère fédéral allemand de l'Éducation et de la Recherche confirment que le taux de recours à ce programme a subi une forte hausse depuis.

Chèque Qualification dans le Land de Hesse

Dispositif porté par le Ministère de l'Économie, des Transports et du Développement régional dans le Land de Hesse et mis en œuvre par un prestataire *Weiterbildung Hessen e.V.* (2007-2013). Le dispositif finance la formation et l'enseignement professionnel non formels dans les PME et les organisations à but non lucratif pour les salariés (45+) sans diplômes professionnels ou travaillant à temps partiel jusqu'à 30 heures hebdomadaires quel que soit leur âge ou qualification professionnelle. La formation vise à maintenir et renforcer l'employabilité des salariés. Le prestataire de la formation doit être agréé. Les salariés peuvent choisir leur formation, à condition que le prestataire soit agréé et que la formation contribue à la progression de leur carrière.

Australie

Le marché de l'emploi australien se caractérise par une offre abondante et un taux de chômage relativement bas⁹, mais aussi par l'existence d'une catégorie de chômeurs de longue durée très éloignés de l'emploi. Ce public en difficulté est composé en grande partie des peuples indigènes australiens (aborigènes).

Depuis 1996, l'Australie a engagé une réforme en profondeur de l'ensemble de son dispositif d'accompagnement des demandeurs d'emploi. En 1998 un « réseau pour l'emploi » (*the Job Network*) a été instauré afin de rendre le service pour l'emploi plus compétitif et davantage centré sur l'utilisateur. Ce dernier consistait en premier lieu à ouvrir progressivement les prestations d'accompagnement des demandeurs d'emploi à la compétition de prestataires privés par l'organisation d'appel d'offres. En 2008, après l'externalisation de l'intégralité des services d'accompagnement des demandeurs d'emploi, l'Australie était le pays de l'OCDE le plus avancé dans cette démarche. Le deuxième corps important de ces réformes était l'instauration d'un modèle de participation active des demandeurs d'emploi (*Active Participation Model*) inscrivant le demandeur d'emploi dans une relation contractuelle de droits et d'obligations liés à son statut. Ce système comprend des sanctions ainsi que des obligations par exemple la participation à de travaux d'intérêt général pour les chômeurs de longue durée.

Le réseau pour l'emploi

Le cas australien est particulier puisque l'accompagnement des demandeurs d'emploi a été individualisé en totalité. Tout demandeur d'emploi a sept jours pour choisir un opérateur de son choix, parmi les prestataires privés, pour l'accompagner dans le retour à l'emploi (après cette échéance un prestataire lui est alloué d'office). Néanmoins, ces prestataires proposent tous le même ensemble de services d'accompagnement, ils sont différenciables principalement par leurs résultats (chacun est noté par un système d'étoiles selon des indicateurs de résultats).

L'accompagnement des demandeurs d'emploi se décline en quatre parcours placés sur un continuum correspondant à quatre profils de demandeurs d'emploi ainsi qu'à leur degré d'éloignement de l'emploi. Suite à une évaluation personnalisée, le demandeur d'emploi est orienté vers un de ces parcours, puis l'allongement de sa période de chômage le fait basculer vers un parcours plus intensif.

- Parcours 1 : destiné aux moins éloignés de l'emploi, aide au placement dans l'emploi (job placement), mise en contact avec des offres d'emploi. Après 3 mois dans ce parcours le demandeur d'emploi passe au parcours 2
- Parcours 2 : formation à la recherche d'emploi (job search training), formulation d'un plan de développement de recherche d'emploi, préparation aux entretiens d'embauche, rédaction de CV, etc. Après 3 mois dans ce parcours le demandeur d'emploi passe au parcours 3
- Parcours 3 : Obligations mutuelles (*mutual obligation*), implique la reprise d'une activité dont bénéficie la communauté, travail à temps partiel, bénévolats, travaux d'intérêt généraux. Après 6 mois dans ce parcours le demandeur d'emploi intègre le parcours 4.
- Parcours 4 : destiné aux personnes les plus éloignées de l'emploi ou chômeurs de longue durée, accompagnement adapté (*customized assistance*). Pour chaque demandeur d'emploi dans ce parcours un « compte » (*jobseeker account*) est mis à disposition de l'agence l'accompagnant, que cette dernière peut utiliser pour financer les accompagnements intensifs de son choix.

⁹ Passé de 7,7% en 1998 à 4,2% en 2008 et se stabilise malgré la période de crise économique et financière autour des 5,5% (5,7% en 2009, 5,5% en 2010). La moyenne du taux de chômage des pays de l'OCDE est de 8,5%, *unemployment and labour markets : key tables from OECD, 2011*

Dans les parcours 1 à 3 dans lesquels les participants reçoivent des services relativement standards tout en choisissant leur prestataire. Le parcours 4 et le « *jobseeker account* » dédié aux demandeurs d'emploi les plus en difficulté et dont le choix des activités est laissé à la discrétion de chaque organisme d'accompagnement.

Autriche

L'Autriche affiche un des taux de chômage les plus bas dans l'UE (4,1% au deuxième trimestre de 2011). Toutefois, le taux d'emploi des travailleurs âgés est l'un des plus bas d'Europe. Les caractéristiques particulières du marché du travail autrichien peuvent s'expliquer par une pratique de négociations salariales centralisées, des règlements de retraite anticipée, un système d'apprentissage très développé, une forte saisonnalité des offres d'emploi.

Les politiques de l'emploi autrichiens sont sous la responsabilité exclusive du Service public de l'emploi (*Arbeitsmarktservice Österreich, AMS*), une agence fédérale de droit public, avec neuf bureaux régionaux et 100 bureaux locaux. La formation des demandeurs d'emploi est généralement organisée dans le cadre d'un plan d'action personnalisé mis en place par le Service public de l'emploi. Deux dispositifs de prestations individualisées ont été étudiés en Autriche.

Compte individuel de formation

Le *Bildungskonto* existe dans toute l'Autriche sous différentes formes. Le plus connu est celui de Haute-Autriche. Mis en place en 1994, il était le premier dans son genre. Ce dispositif est financé par le gouvernement de Haute-Autriche. En plus du soutien financier apporté par les provinces, la Chambre du Travail fournit une aide ainsi qu'une déduction d'impôts pour la formation professionnelle et pour le *Bildungsbausparen* (compte d'épargne réservé à l'éducation et à la formation professionnelle). Cette aide financière fonctionne comme un compte bancaire ouvert par le gouvernement dont l'employé peut utiliser l'argent crédité pour financer une formation accréditée dans un délai de cinq ans. Ces services sont dits individualisés dans la mesure où la formation est choisie par l'employé et non par l'employeur.

Compte d'épargne formation

Ce dispositif prend le nom des comptes épargnes des banques coopératives nationales (ou *building societies*) dont les épargnes personnelles sont financées par l'État. De la même manière que dans les programmes d'épargne logement, le gouvernement paie un bonus d'un montant compris entre 3 et 8 % et plafonné à 1 000 €. Après six ans d'épargne, le titulaire du compte peut dépenser l'argent pour financer une formation. Le titulaire qui épargne peut prendre un prêt à taux d'intérêt réduit immédiatement après avoir signé le contrat du compte d'épargne. L'autre avantage de ce dispositif est qu'il n'a pas une date d'expiration : les comptes peuvent être passés de parents à enfants, de grands-parents à petits-enfants.

Belgique

La Belgique souffre d'un faible taux d'emploi de 61,6%, inférieur à la moyenne européenne. Par ailleurs, le taux de chômage varie fortement d'une région à l'autre: de 5,6% en Flandre jusqu'à 15,8% à Bruxelles. Une analyse plus approfondie indique qu'en Belgique, le taux d'emploi se situe au-dessus de la moyenne de l'UE pour la tranche d'âge des 25-54 ans, mais qu'il tombe à 35,3% pour les personnes âgées de 55 à 64 ans. Par ailleurs, le taux d'emploi des femmes demeure inférieur de la moyenne européenne, malgré une récente augmentation (56,2%).¹⁰

¹⁰ *Le Fonds social européen dans la Belgique fédérale, 2007-2013, Commission Européenne, Numéro de catalogue KE-31-10-479-FR-N*

Ainsi, la Belgique présente un potentiel inexploité, particulièrement parmi les personnes de plus de 55 ans, les femmes et d'autres groupes défavorisés. La politique fédérale de l'emploi tente donc de promouvoir l'emploi de ces groupes cibles. Les régions et les communautés prennent également toute une série de mesures qui visent à soutenir l'emploi ainsi que la formation.¹¹

Le Service public de l'emploi est chargé par le gouvernement fédéral de la gestion de l'assurance-chômage pour l'ensemble du pays. Il dépend des régions depuis 1984, ce qui s'est traduit par de fortes différences d'une région à l'autre. Ainsi par exemple, il existe plusieurs types de chèques-formation.

Chèques formation

En Flandre, le dispositif est géré par le Service flamand pour la recherche d'emploi et la formation professionnelle (*Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding*, VDAB) depuis 2003. Les chèques formation peuvent être utilisés par les employés ou intérimaires pour : formation professionnelle reconnue (individuelle ou collective), conseil de carrière, mesure de compétences auprès de prestataires de formation agréé. Le chèque formation est financé à l' hauteur de 50 % et pour un plafond de 250 euros par le VDAB.

Chili

Le Chili est un pays à croissance économique soutenue. Son taux de croissance annuel moyen du PIB a été de 3 % entre 1990 et 2008¹². Le taux de chômage était relativement faible dans les années 90, augmentant de 6,1% entre 1998 et 1999, effet de la crise économique asiatique. Il a diminué progressivement par la suite, avant de subir une nouvelle hausse (+2 % entre 2008 et 2009¹³), conséquence de la crise internationale de 2008.

Les principales interventions visant les demandeurs d'emploi sont les suivantes :

- *Subsidio de Cesantía* : allocation chômage créée en 1982. Elle octroie une aide monétaire et une assurance maladie aux travailleurs salariés et indépendants pendant une durée maximale de 360 jours.
- *Programme ProEmpleo* : programmes de subvention au secteur privé et de formation, dans des régions ou localités où des taux de chômage élevés sont enregistrés.
- Programme d'intermédiation pour l'emploi : créé pour faciliter l'interaction entre l'offre et la demande au travers d'agences locales pour l'emploi publiques et privées, d'une plateforme d'intermédiation, etc.

Compte d'assurance chômage

L'assurance-chômage *Seguro de Cesantía*, créée par la loi du 1^{er} octobre 2002 et modifiée par la loi du 1^{er} mai 2009, s'inscrit dans la démarche de réforme du système des pensions chilien entreprise par le gouvernement dans les années 80, passant d'un système par répartition à un système essentiellement par capitalisation individuelle. Ce dispositif vient compléter la politique de l'emploi déjà en place : indemnité de licenciement, allocation chômage, programme d'aide à l'embauche, programme d'intermédiation pour l'emploi, programme de travaux publics, programme de développement des aides à domicile.

¹¹ http://www.belgium.be/fr/emploi/recherche_d_emploi/marche_du_travail/

¹² <http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=CHILE>

¹³ The World bank (2006) et http://www.oecd-ilibrary.org/employment/taux-de-chomage-2010_20752334-2010-table1
09/10/2012 – page 20

États-Unis

Entre les années 2003 et 2006, les États-Unis ont connu une période de forte création d'emploi (estimée à plus de 7,2 millions postes), ce qui a été interprété par certains comme le signe du succès de la politique de baisse d'impôts menée par le gouvernement du président George W. Bush. Mais à partir de 2007, l'économie américaine est entrée lentement en récession suite à la crise des subprimes et la situation de l'emploi s'est dégradée.

Après la récession de 2009, le chômage a fortement augmenté pour atteindre la barre symbolique des 10 % en début d'année 2010. Le secteur de la construction a été le plus frappé par la crise. Cependant, depuis lors, la baisse des demandeurs d'emplois est notable, pour approcher 8,5 % en décembre 2011¹⁴.

Concernant la politique d'emploi au niveau fédéral, depuis le programme-cadre voté en 1998 sous l'administration Clinton (*Workforce Investment Act - WIA*), le principe d'*empowerment* a été intégré à la politique fédérale de l'emploi et décliné par la plupart des États et agences locales pour l'emploi. Il s'agit par là de mettre les individus en situation d'obtenir les services et d'acquérir les qualifications dont ils ont besoin par le biais de compte individuel leur permettant d'effectuer eux-mêmes les choix. En cela, le programme fédéral pour l'emploi WIA s'inscrit dans la continuité de l'action du Département du travail qui désigne les bénéficiaires des programmes d'emploi et de formation depuis 1993 comme des « consommateurs » (*customers*) et tend à introduire davantage de mécanismes « marchands » dans la fourniture de ses services.

Concernant la formation, deux observations doivent être faites : d'une part, la distinction entre formation initiale et formation continue n'est pas aussi marquée qu'en France. Par conséquent, les actifs américains sont plus susceptibles que leurs homologues français de suivre (ou reprendre) des études (notamment supérieures) afin d'obtenir un diplôme ou une qualification reconnue. D'autre part, le coût très élevé de ces formations (comparativement à la France) rend nécessaire une participation de l'État à sa prise en charge, au moins pour certaines catégories de personnes. Compte tenu de ce contexte, il existe plusieurs dispositifs d'incitation à l'épargne à des fins d'investissement en formation.

Compte individuel de formation

Le dispositif américain de compte individuel de formation (*Individual Training Account*) a été créé en 2000 dans le cadre du programme fédéral d'emploi et de formation, le *Worker Investment Act*. Le dispositif se déploie sur l'ensemble du territoire, avec des variantes selon les états qui conservent une grande latitude dans la mise en œuvre. Ce dispositif est géré par les agences locales pour l'emploi présentes dans chacun des états, et est destiné au public cible principal de la politique d'emploi américaine : les « désavantagés économiques ». Ainsi, 9 titulaires de « compte » sur 10 sont sans emploi à l'ouverture de ce dernier. Le « compte » est abondé par l'état dont relève la personne via les agences locales pour l'emploi, la valeur modale allouée étant de 5000\$. Le titulaire du compte peut acheter des services de formation sous réserve de respecter deux conditions : l'achat de formation doit se faire auprès d'un prestataire éligible et la formation choisie doit correspondre à des emplois disponibles sur le marché local du travail. Actuellement, ce compte est toujours en activité.

Compte pour l'apprentissage continu

Le dispositif *Lifelong Learning Accounts* a été initié en 2000 par une association promouvant la formation des adultes : le *Council for Adult and Experiential Learning*. Il a été conçu comme un compte individuel destiné à cofinancer la formation des travailleurs (particulièrement ceux les plus éloignés de la formation : salariés des TPE-PME, moins qualifiés) avec le concours de leur employeur et, potentiellement, un tiers (association ou

¹⁴ <http://www.lesechos.fr/chiffres-economie/euscht-.htm>

intervention publique). Le dispositif se présente comme une incitation à l'épargne à des fins de formation, à l'image de dispositifs analogues pour préparer sa retraite. Tout salarié est éligible. L'employeur et le salarié doivent financer jusqu'à 2500\$ par an, avec une incitation fiscale pour les deux parties. Le compte est propriété de l'individu quel que soit son employeur et son statut d'emploi et le suit « tout au long de la vie ». Décliné de différentes manières selon les états, le dispositif a été généralisé à l'ensemble du territoire par le Département du Travail en 2008.

Compte de progression de carrière

Le dispositif consiste en un bon d'une valeur de 3000\$, destiné à un adulte sans emploi afin qu'il accède à des services de formation ; aucun service de conseil et d'orientation n'est prévu ni, a fortiori, obligatoire. Ce bon peut être reconduit, pour la même somme, pour un an. Initié par l'Administration Bush en 2006, la proposition du *Career Advancement Account* devait être la pièce maîtresse du programme cadre WIA. Il était attendu que les économies effectuées sur la gestion administrative du dispositif (puisqu'unis de leur chèque, les usagers en auraient fait usage directement) permettent d'accroître le nombre de participants à la formation. Une expérimentation à l'initiative du Département du Travail a été conduite dans huit états volontaires entre 2007 et 2009, mais le dispositif n'a pas connu de suite.

Pays-Bas

Dans l'ensemble, le marché de l'emploi se porte plutôt bien aux Pays-Bas. Pour 2008, le taux d'emploi global de 77,2 % était supérieur à la moyenne européenne. Par ailleurs, les taux de participation étaient très élevés pour les femmes (71,1 %) et pour les travailleurs plus âgés (53 %). Le taux de chômage (2,8 % en 2008) reste le plus bas de l'UE, mais il est en progression continue et devrait plus que doubler en 2011.

Le taux d'emploi est resté relativement stable en 2009, mais il devrait baisser encore davantage en raison de la crise économique. Les Pays-Bas comptent un nombre relativement élevé de travailleurs à temps partiel. En 2008, 36,3 % des personnes actives occupaient ainsi un emploi à temps partiel. Quelque 59,6 % des femmes travaillent à temps partiel, contre une moyenne européenne de 25,5 %.¹⁵

En 2004, les cinq anciens instituts de sécurité sociale ont fusionné en un seul institut appelé « Agence des assurances du personnel » (UWV), qui est ainsi devenu le seul responsable de politiques actives du marché du travail. En 2006, les services de l'emploi ont été réformés de façon à ce que les chômeurs puissent opter soit pour un parcours déterminé par l'Agence en fonction d'un profilage basé sur les perspectives d'emploi, soit pour un dispositif individualisé permettant au demandeur d'emploi de choisir son parcours en interaction avec le conseiller de l'Agence et un prestataire externe.

Les contrats individuels de réintégration constituent le dispositif principal pour la livraison des services individualisés de l'emploi. Ces contrats peuvent être signés entre le prestataire du service et le bénéficiaire pour toute activité visant la réinsertion des bénéficiaires d'assistance sociale. Les municipalités peuvent mettre en place quelque chose de similaire pour les bénéficiaires de l'aide sociale. Il existe, en outre, un plan d'épargne tout au long de la vie qui offre un abattement fiscal sur les épargnes des salariés pour des congés non payés, à condition d'avoir reçu l'accord de l'employeur.

Contrat individuel de réintégration pour les bénéficiaires de la sécurité sociale

L'Agence des assurances du personnel (UWV) est chargée de veiller à l'application des réglementations relatives à la sécurité sociale, ce qui inclut l'émission des allocations ainsi que les politiques actives du marché du travail. Tout bénéficiaire de la sécurité sociale peut

¹⁵ *Le Fonds social européen aux Pays-Bas, 2007-2013, Commission Européenne, Numéro de catalogue KE-30-10-508-FR-C*

en faire la demande. Le contrat individuel de réintégration doit faire l'objet d'un accord entre le prestataire de services et le bénéficiaire. Le bénéficiaire choisit un prestataire de services avec son conseiller de l'UWV ou de façon autonome. Une fois le prestataire choisi, et si celui-ci remplit les conditions légales, un entretien préliminaire est organisé entre le bénéficiaire et le prestataire de services. Le plan de réintégration doit être approuvé par l'UWV. Le montant d'un contrat individuel de réintégration est fixé par le Ministre des Affaires sociales et de l'Emploi (5 000 € en 2011).

Royaume-Uni

Au cours de la dernière décennie, le Royaume-Uni a eu un taux de chômage relativement faible mais celui-ci s'est brusquement accru à la suite de la crise.

À la suite de son investiture en 1997, le gouvernement travailliste a mis en place plusieurs programmes visant à promouvoir le retour des chômeurs à l'emploi et l'accès à l'emploi des personnes inactives. Ces programmes ont été progressivement ajustés et regroupés pour tenir compte de l'expérience. Le recours à l'externalisation s'est fortement développé avec une formule innovante d'incitation à la performance sous forme de paiement au résultat.

L'alternance de 2010 est en train de se traduire par des réformes en profondeur. Les dispositifs existants sont progressivement regroupés au sein d'un programme principal d'aide aux demandeurs d'emploi (*Work Programme*). Celui-ci est complété par un certain nombre d'initiatives visant à créer de l'entraide entre les chômeurs (*Work Clubs*), des emplois d'insertion temporaires (*Work Experience*) et des clubs de créateurs d'entreprises.

Comptes individuels de formation (Écosse)

Ce dispositif, financé par l'Exécutif écossais et livré par *Learndirect Scotland* et *Student Awards Agency*, l'agence écossaise des bourses aux étudiants, a été opérationnel de 2004 jusqu'au mois d'avril 2011. Il fournit aux apprentis à faible revenu ou bénéficiant des prestations sociales (y compris les allocations chômage) un chèque de formation d'un montant de 200 £ à utiliser pour une formation / des études. Une « offre universelle » a été développée dans un deuxième temps. Celle-ci propose un financement équivalent à 100 £, sans aucune limitation par rapport au seuil de revenus ou à l'éligibilité aux prestations sociales. Les apprenants potentiels, avec ou sans emploi, reçoivent un compte individuel de formation crédité de soit 100 £ soit 200 £ destinés à payer leur formation / qualification.

Comptes individuels de formation (Pays de Galles)

Programme entrepris au Pays de Galles de 2003 jusqu'en avril 2011 et géré par l'agence *Education and Learning Wales* et, plus tard, directement par le gouvernement gallois, ciblant les apprenants qui historiquement ont tendance à ne pas s'investir dans l'apprentissage : les personnes peu qualifiées et, plus particulièrement, celles bénéficiant de prestations sociales (dont les allocations chômage). Un soutien financier plafonné à 200 £ est proposé aux chômeurs ou aux bénéficiaires de certaines allocations, et de 100 £ pour les non-bénéficiaires, destiné à leur permettre de se qualifier. Ces comptes sont individualisés dans le sens où ils donnent aux apprenants la possibilité de contrôler comment ils dépensent l'aide du gouvernement pour l'apprentissage. En outre, à travers la demande des services de *Learndirect*, les candidats ont accès à un accompagnement et une assistance en face à face supplémentaires qui leur offrent un échantillon de formation, parcours de progression, etc.

Analyse transversale

Cette partie de l'étude passe en revue l'ensemble des dispositifs étudiés en examinant successivement les contextes dans lesquels ils ont été créés, les raisons invoquées pour leur création, la façon dont ils sont gouvernés, financés, et mis en œuvre, les services fournis et les modalités d'individualisation de ces services, les publics concernés, les mécanismes de marché mobilisés, et finalement ce que l'on connaît sur les effets de l'individualisation.

Chaque étape de la présentation est appuyée sur l'analyse de quelques dispositifs particulièrement intéressants au regard du sujet traité. On se référera aux fiches des dispositifs, présentées dans le second volume de ce rapport, pour en avoir une vue plus complète.

Le contexte de création des dispositifs individuels

Sont traités ici les contextes dans lesquels ont été créés les dispositifs individualisés, les raisons invoquées pour leur création et la façon dont ils sont gouvernés et financés.

Contextes porteurs pour l'individualisation :

Rappelons d'abord qu'un dispositif individualisé apporte à ses bénéficiaires une dotation financière utilisable pour obtenir un service dont ils choisissent la nature et/ou le fournisseur dans un cadre qui leur laisse une large liberté de décision. Ce mode de mise en œuvre innove par rapport au service public traditionnel dont le caractère universel et égalitaire est garanti par un formatage standard et par des procédures strictement contrôlées.

Dès lors il est intéressant d'examiner les cheminements qui ont conduit à l'apparition des dispositifs individualisés et de chercher à comprendre les facteurs de contexte qui ont facilité ces cheminements.

Culture de la subsidiarité ou de l'universalité

L'individualisation est basée sur l'idée que la décision est d'autant meilleure qu'elle se prend au plus près de ceux qui sont concernés. Cette logique est celle de la subsidiarité, généralement appliquée aux relations entre niveaux de gouvernement, mais quelquefois déclinée jusqu'aux relations entre l'individu et la société.

La culture de la subsidiarité est particulièrement présente en Allemagne et en Autriche. Dans ces deux pays, le gouvernement par la loi cohabite avec une tradition bien ancrée de gouvernance fondée sur la négociation entre partenaires sociaux et sur la confrontation entre niveaux de gouvernement. La règle universelle laisse un grand espace pour des arrangements ad hoc.

L'importance combinée du paritarisme et du fédéralisme a ainsi préservé une forte tradition de négociation et de reconnaissance des sphères d'autonomie aux différents niveaux de la société. Ce facteur a probablement joué un rôle dans la multiplication des expériences d'individualisation constatée dans ces deux pays.

La consommation du service comme but ou comme moyen

Les dispositifs étudiés sont à la fois plus nombreux et plus individualisés dans le champ de la formation continue que dans celui du retour à l'emploi. Cette comparaison suggère un clivage entre les politiques dont l'objectif se limite à encourager la consommation d'un

service (la formation) et celles qui visent un objectif plus lointain (le retour à l'emploi) à atteindre grâce à l'utilisation du service.

Si l'objectif politique se situe au delà de l'utilisation du service, par exemple le retour durable à l'emploi ou la prévention de l'obsolescence des compétences, alors il est nécessaire que l'autonomie du bénéficiaire soit suffisamment encadrée et que le service soit en partie « co-produit » avec le prestataire.

À l'inverse, d'autres politiques visent plus simplement à augmenter l'utilisation d'un service considéré comme socialement utile, par exemple la formation tout au long de la vie ou l'assurance chômage. Ces politiques peuvent se contenter d'inciter à la consommation du service sans en piloter l'usage. Elles se prêtent donc mieux à l'individualisation. Ainsi, le Compte d'épargne formation en Autriche ou le Compte d'assurance chômage au Chili ont été mis en place au moyen de procédures particulièrement légères et faisant une très grande place à l'individualisation.

Nouvelle gestion publique

Comme on la vu plus haut (Marché ou quasi-marché comme corollaires de l'individualisation, page 10), l'usage des mécanismes de marchés pour la mise en œuvre des actions publiques s'est développé dans les années 80 avec l'intention affichée de réduire les dépenses publiques et la taille du secteur public. On verra également plus loin que l'existence de quasi-marchés est un préalable à la mise en place de l'individualisation (Les mécanismes de marché, page 50).

Plus précisément, l'individualisation peut être conçue comme un moyen de rationaliser l'action publique. L'idée est alors d'obtenir un auto-ajustement entre les besoins des bénéficiaires et l'utilisation (payante) du service, par opposition à la délivrance d'un service standard qui peut donner lieu à des phénomènes de sur-qualité. De plus, on fait l'hypothèse que la mise en concurrence des prestataires entraînera une amélioration du rapport qualité / prix des prestations et une meilleure adéquation entre l'offre de service et les besoins.

Dans cette perspective, il n'est pas surprenant de constater que certaines expériences d'individualisation se réclament explicitement de la Nouvelle gestion publique (voir ci après). C'était le cas du Réseau pour l'emploi en Australie, tout au moins lorsqu'il a été mis en place en 1998 et c'est également le cas du Compte de progression de carrière mis en place par l'Administration Bush en 2007. Dans ces deux cas cependant, la dimension idéologique présente à la création des dispositifs s'est émoussée ou enlisée au moment de la mise en œuvre sur le terrain.

Le développement de l'expérimentation sociale

Finalement, l'individualisation étant une idée nouvelle, elle s'est plus facilement développée dans des contextes favorables à l'expérimentation sociale, c'est-à-dire le fait que des acteurs de la société civile ou des collectivités locales testent de nouvelles idées à petite échelle dans la perspective de « faire école » à plus grande échelle. L'expérimentation sociale engendre des politiques publiques innovantes par un processus ascendant, fondé de façon heuristique sur des essais et erreurs, et donc sur la légitimité de l'efficacité (« ce qui marche ») à l'inverse de la légitimité démocratique descendant à travers des règles, des budgets et des procédures administratives de portée nationale.

Cette logique de l'expérimentation sociale est parfaitement illustrée par la création du Compte d'apprentissage continu aux États-Unis. Proposée au départ par une association soutenue par la Fondation Ford, cette formule d'individualisation a d'abord été testée dans quelques territoires de l'État du Maine avec l'appui des autorités locales, puis dans une dizaine d'autres États avant d'être étendue au niveau fédéral.

Dans les systèmes fédéraux, il est fréquent de voir qu'une même idée se met en œuvre avec de multiples variantes. Ainsi en est-il du Compte individuel de formation aux États-Unis,

mis en œuvre avec un degré d'individualisation très variable d'un État à l'autre, du Chèque formation décliné de multiples façons selon les Länder allemands ou des variantes du Compte d'épargne formation en Autriche. Il est à noter que malgré la lourdeur administrative qui lui est reprochée, le Fond Social Européen encourage et facilite ce processus de différenciation des expériences régionales.

On peut penser que les idées nouvelles ont de plus grandes chances d'être essayées localement puis adoptées à grande échelle si l'expérimentation sociale est un principe reconnu et s'il existe une véritable capacité des autorités sub-nationales à prendre des initiatives autonomes. Un tel contexte ne conduit pas spécifiquement à la création de dispositifs individualisés, mais il est favorable à toutes sortes d'innovations, et donc au développement de l'individualisation.

Raison d'être des dispositifs

Par « raison d'être », on entend les justifications qui ont été invoquées par les autorités publiques au moment de la création des dispositifs étudiés. Ces justifications recourent en partie les cinq « discours » évoqués dans la partie précédente (Les conceptions de l'individualisation, page 9).

Logique de responsabilisation

De nombreux dispositifs sont fondés sur l'idée que l'individualisation va permettre aux bénéficiaires de mieux s'approprier leurs choix, de mieux s'impliquer dans les services qu'ils reçoivent, et de mieux intégrer ces services à leurs projets personnels. Cette logique peut s'apparenter à celle des droits et devoirs prônée dans le quatrième des « discours » cités plus haut, mais aussi à celle du cinquième « discours » conviant les bénéficiaires à définir et analyser leurs propres problèmes pour y chercher des solutions. Cette approche de responsabilisation se reconnaît dans les cas suivants :

- Aux États-Unis, on attend du Compte individuel de formation un meilleur *choix des prestations*, une meilleure appropriation de ces choix par les bénéficiaires, et moins d'abandons en cours de formation.
- Dans le même pays, la fonction d'épargne du Compte pour l'apprentissage continu est mise en avant comme le gage d'un véritable engagement individuel à investir dans sa formation.
- Aux Pays-Bas, le contrat d'activation vise, entre autres, à augmenter l'implication des bénéficiaires grâce à l'utilisation de services sur-mesure ;

Logique de capacités

Dans le contexte de cette étude, le néologisme « capacité » fait référence au fait qu'un individu soit en position de définir son projet de formation ou de retour à l'emploi, d'analyser ses propres besoins dans cette perspective, d'identifier les obstacles qui s'opposent à leur satisfaction dans la situation présente, ceci étant conditionné par l'existence de « dispositions » ou motivations spécifiques par rapport aux services offerts.

Cette logique n'est présente que marginalement dans les justifications des dispositifs étudiés. On notera le cas du Royaume-Uni où les comptes individuels de formation visent à favoriser un sentiment de « parité d'estime » entre les différents types de formation¹⁶. Ce terme signifie que les publics traditionnellement éloignés de la formation doivent faire l'objet de la même attention que les autres de la part des prestataires. Il s'agit d'un concept probablement très pertinent en termes de changement des représentations des bénéficiaires, et probablement d'une pré-condition de leur motivation.

¹⁶ Enterprise and Lifelong Learning Committee (2002) Final Report on Lifelong Learning, Scottish Parliament Paper 679

Un autre concept voisin est celui de l'autonomisation des salariés par rapport aux souhaits de formation de leurs employeurs. Il s'agit d'une des justifications des dispositifs de chèque formation mis en place par le gouvernement fédéral Allemand et par la région flamande en Belgique.

Logique de réponse à des besoins spécifiques

Dans certains cas, les dispositifs individuels ont été ajoutés à d'autres actions déjà en place, en vue de cibler davantage certains publics et de mieux satisfaire leurs besoins spécifiques. Cela correspond en partie au second des « discours » cités plus haut selon lequel il s'agit de fournir des services adaptés aux besoins spécifiques de chacun. Trois des dispositifs examinés utilisent l'individualisation pour mieux atteindre les publics éloignés de l'emploi ou de la formation :

- En Allemagne Fédérale, où le seul instrument d'incitation à la formation continue était une incitation fiscale, les chèques formations ont été initialement introduits pour mieux mobiliser les publics à faible niveau de revenu et de qualification ;
- Au Royaume-Uni, l'objectif déclaré des comptes individuels de formation en Écosse et au Pays de Galles a été d'augmenter la participation à la formation continue au sein des groupes d'adultes qui, historiquement, avaient tendance à ne pas s'y investir ; il était attendu que l'approche individualisée augmente la participation des groupes « non traditionnels » en incitant les prestataires à offrir des modalités de formation plus adaptées à leur besoins.

Logique d'optimisation de la dépense publique

Les dispositifs individualisés peuvent représenter un outil de simplification des procédures de gestion administrative. Ainsi, le gouvernement flamand a opté pour un système de chèques formation, en raison de la complexité des systèmes de financement des centres de formation. Dans certains centres, les formations étaient payées à l'heure tandis que d'autres percevaient un montant forfaitaire au moment de l'inscription, incluant ou non l'achat de matériel. C'est en partie pour alléger les procédures de gestion que le gouvernement a mis en place son système de chèque-formation.

Au-delà de la recherche de simplifications administratives, d'autres dispositifs ont aussi été créés en invoquant une logique d'efficience de la dépense publique :

- En Australie, la mise en concurrence des organismes de formation devait apporter plus d'efficacité au système pour un meilleur coût, tout en garantissant une qualité du suivi par la contractualisation avec le Ministère ; de plus, le fait qu'une partie des financements soit indexée aux résultats et la mise en place d'une notation de la performance des prestataires visaient à renforcer l'efficience ;
- Au Chili, la réforme du système d'assurance chômage était motivée à la fois par la recherche d'une performance accrue et par la réduction des lourdeurs et des coûts administratifs ; le choix d'un dispositif incitatif responsabilisant les bénéficiaires avait, entre autres objectifs, une finalité de limitation de la dépense publique.

Logique de la nouvelle gestion publique

La nouvelle gestion publique (new public management) privilégie la décentralisation, les mécanismes de marché et l'incitation à la performance dans une perspective de réduction des inefficiences bureaucratiques. Elle correspond au troisième des « discours » cités plus haut au sein duquel, au regard des limites de l'État providence (bureaucratie, paternalisme, inefficience), il est fait appel aux choix individuel du citoyen, vu comme un acteur compétent auquel il convient de donner plus de pouvoir.

Le dispositif étudié en Australie était, tout au moins à ses débuts, parfaitement en ligne avec cette logique. Il incluait une mise en concurrence des prestataires, une liberté laissée aux demandeurs d'emploi pour le choix de leur prestataire, et un affichage public des performances des prestataires destiné à aider les bénéficiaires à se comporter en consommateurs exigeants et à rechercher le meilleur rapport qualité/prix.

C'est la même logique qui a justifié la création du Compte de progression de carrière par l'Administration Bush en 2006. Le dispositif allouait une dotation fixe de 3000 \$ (~2400 €) à ses bénéficiaires en leur laissant une totale liberté pour l'achat de services de formation tout en leur apportant une information fiable et accessible sur la pertinence des services offerts en termes de perspectives d'emploi.

Le financement

Partage des coûts

Dans leur grande majorité, les dispositifs comportent une forme de partage des coûts entre les contribuables et les bénéficiaires, et quelquefois les employeurs. Dans les exemples de chèques formation en Allemagne fédérale et en Flandres, le bénéficiaire paie la part des frais de formation qui n'est pas couverte par le chèque.

Dans le cas du Land de Hesse en Allemagne, les bénéficiaires complètent le financement de leur formation dans 54% des cas, les employeurs dans 39% des cas et dans 5% des cas, la dépense est partagée entre les deux.

Dans le cas du Compte pour l'apprentissage continu aux États-Unis, le cofinancement employeur-salarié est un principe fondateur du dispositif. Chaque dépôt du salarié déclenche le versement d'un montant équivalent par l'employeur, ainsi que d'un montant supplémentaire, et variable selon les zones, d'un organisme public ou parapublic.

Dans certains cas, les dispositifs imposent seulement une petite contribution de la part du bénéficiaire, une sorte de ticket modérateur, pour promouvoir l'appropriation des services. Ainsi, le Compte individuel de formation mis en œuvre en Écosse impose aux participants une contribution minimale de 10 £ pour chaque cours suivi (12 €).

Origine des financements

Dans les États Membres de l'Union Européenne, les dispositifs de formation sont souvent cofinancés par le Fonds Social Européen. C'est le cas en Allemagne et en Autriche (au niveau fédéral ainsi que des Länder).

Dans certains cas, les sources de financement peuvent varier selon les volets du même dispositif. Ainsi, en ce qui concerne le Chèque Formation en Allemagne Fédérale, le conseil aux demandeurs d'emploi est financé par le budget fédéral alors que les chèques eux-mêmes sont financés par le Fonds social européen (FSE).

Généralement, les dispositifs sont financés principalement par les autorités qui les ont initiés, par exemple le Ministère de l'Emploi ou de l'Éducation, au niveau national ou fédéral, comme dans les cas suivants :

- En Australie, le système est intégralement financé par le Ministère de l'Emploi et des Relations professionnelles qui établit à cet effet des relations contractuelles avec les prestataires ;
- Aux Pays-Bas, le gouvernement central définit la politique et alloue les financements qui sont mis en œuvre par l'Agence exécutive pour l'Assurance des salariés ;
- Au Royaume-Uni, le coût des dispositifs écossais et gallois sont couverts exclusivement par des fonds publics des gouvernements concernés ;

- Aux États-Unis, le financement du compte individuel de formation provient de l'État fédéral dans le cadre du *Workforce Investment Act*.

D'autres acteurs peuvent cependant contribuer au financement des dispositifs comme par exemple :

- Des partenaires sociaux (Chambre du Travail en Haute-Autriche) ;
- Des collectivités territoriales (financement régional du Compte individuel de formation en Autriche) ;
- Des fondations (Fondation Ford lors de la première phase expérimentation du Compte pour l'apprentissage continu aux États-Unis).

Modalités de financement

La modalité la plus fréquente est celle d'une dotation publique sous forme de chèque ou d'abondement d'un compte. Toutefois, on peut également noter des modalités de financement faisant appel à des avantages fiscaux, par exemple :

- Le Compte individuel de formation Autriche sur lequel les versements bénéficient d'une exonération d'impôt ;
- Le Compte pour l'apprentissage continu aux États-Unis qui comporte un crédit d'impôt de 50% pour les premiers 500 \$ déposés par le titulaire, et de 25% pour les 2000 \$ suivants, à condition toutefois que les revenus du titulaire soient modestes ; les employeurs bénéficient quant à eux d'un crédit d'impôt de 25% sur leur contribution, augmenté pour les entreprises de petite taille afin de compenser des coûts administratifs.

Un cas particulier est le Compte de progression de carrière, initié par l'Administration Bush en 2006. Pour ce dispositif, le gouvernement fédéral n'a alloué aucun crédit spécifique, mais a simplement donné consigne aux États de rediriger vers ce programme un « pourcentage minimal » de la dotation fédérale habituellement allouée au Compte individuel de formation.

Gouvernance des dispositifs

Centralisation / décentralisation

La décision de créer les dispositifs individualisés a le plus souvent été prise au niveau national ou fédéral par les ministères en charge des politiques de l'Emploi (ex : Chili, États-Unis) ou de l'Éducation (ex : Allemagne).

Dans les états fédéraux, il arrive que l'adoption d'un dispositif au niveau régional se soit poursuivie par une généralisation au niveau national. En Autriche, notamment, le Compte individuel de formation, initialement introduit en Haute-Autriche, a été ensuite étendu à plusieurs autres *Länder*. Dans d'autres cas, l'adoption d'une politique au niveau supérieur peut être reprise au niveau inférieur. Dans le cas du Royaume-Uni, les Comptes individuels de Formation ont été initialement développés depuis Londres puis transférés au moment de la décentralisation.

Dans plusieurs cas, les dispositifs individualisés ont été introduits dans le cadre du Fonds Social Européen, source importante de cofinancement (Chèque Formation Allemagne Fédérale).

Partenariats

Dans certains cas, l'initiative de développer un tel dispositif a pu être prise par les Chambres consulaires (Chambres du Travail de l'Haute-Autriche pour le Compte individuel de formation). La coopération étroite entre la Chambre du travail et le gouvernement local

est considéré un facteur majeur de succès pour le régime du compte individuel de formation.

Plus rarement, certains dispositifs peuvent être développés à l'initiative d'organisations non gouvernementales, comme dans le cas du Compte pour l'apprentissage continu aux États-Unis. Ce dispositif a été initié par une association soutenue par la Fondation Ford, puis mis en œuvre en partenariat avec l'État du Maine, le Service public de l'emploi et des institutions financières. Expérimenté sur trois zones entre 2001 et 2007, il a produit des effets suffisamment intéressants pour qu'une législation fédérale étende l'expérimentation à 10 États en 2007, et à l'ensemble du pays en 2008.

La mise en œuvre

Responsabilité de la mise en œuvre

Gestion centralisée / décentralisée

Généralement, l'autorité politique qui a initié le dispositif prend la responsabilité de sa mise en œuvre, comme c'est le cas par exemple dans la région flamande en Belgique, aux Pays-Bas ou au Chili.

Dans les états fédéraux, un dispositif adopté au niveau central peut être mis en œuvre à des niveaux inférieurs comme dans les cas suivants :

- Aux États-Unis, le Compte individuel de Formation a été développé au niveau fédéral, mais les États conservent une grande latitude dans sa mise en œuvre. Par conséquent, le dispositif se déploie sur l'ensemble du territoire, mais avec des variantes importantes (montant, contraintes sur le choix de la formation, services associés) ;
- Au Royaume-Uni, les Comptes individuels de formation font partie du domaine de compétence dévolus aux gouvernements Écossais et Gallois (ce qui n'aurait pas été le cas s'ils étaient considérés dans le champ des politiques de l'emploi) ;
- En Australie, la sélection des organismes d'accompagnement des demandeurs d'emploi et l'établissement des contrats sont gérés au niveau des États, même si la supervision du dispositif reste de la responsabilité du Ministère fédéral de l'Emploi et des Relations Professionnelles.

Plus rarement, l'autorité fédérale garde la responsabilité de la mise en œuvre. Ainsi en Allemagne Fédérale, le Ministère de l'Éducation et de la Recherche est responsable du régime des chèques formations cofinancés par le FSE.

Gestion interne / externe

Il est rare que l'autorité responsable du dispositif assure directement sa mise en œuvre. Le plus souvent, elles délèguent la gestion à une agence publique dont elles ont la tutelle :

- En Écosse, les comptes individuels de formation sont gérés par deux agences gouvernementales : *Learn Direct Scotland* et *Student Awards Agency*, l'agence des bourses aux étudiants ; au Pays de Galles, le dispositif était initialement géré par l'agence *Education and Learning Wales*, pour être en suite repris au sein du gouvernement.
- En Flandres, l'Office régional de l'emploi (*Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding, VDAB*) est responsable du dispositif des chèques formation tandis que la société Edenred, commissionnée après mise en concurrence, se charge de la remise des chèques aux bénéficiaires et du remboursement des chèques aux organismes de formation ;
- Aux Pays-Bas, c'est une agence (Agence exécutive pour l'assurance des salariés) qui paie les prestataires privés ;

- Aux États-Unis, le Compte individuel de Formation est concrètement mis en œuvre par les agences locales pour l'emploi (*One-Stop Center*).

Dans d'autres cas, la mise en œuvre est déléguée à des agences ou services publics au niveau local :

- Au Chili, l'accompagnement vers l'emploi est assuré par l'Agence Locale pour l'Emploi (*Oficina Municipal de Intermediacion Laboral*), qui propose des bourses de formation et des offres d'emploi aux bénéficiaires du dispositif ; toutefois, la gestion du compte d'assurance chômage et du fichier des offres et demandes d'Emploi est resté une responsabilité centralisée, mais dont la gestion est confiée par appel d'offres à des prestataires privés.

Généralement, la mise en œuvre par une agence coexiste avec l'externalisation des services à des opérateurs privés. Plus rarement, l'administration publique décide de faire appel directement à des gestionnaires externes :

- An Allemagne, le département "recherche en éducation" du Centre de recherche pour l'aéronautique et l'aérospatiale (*Deutsches Zentrum für Luft-und Raumfahrt-Bildungsforschung*) est agréé par le Ministère fédéral de l'éducation et de recherche en tant qu'organisme unique de gestion du Chèque formation ;
- Les chèques formation du Land de Hesse en Allemagne sont administrées par l'organisation privée *Weiterbildung e.V.* sur mandat du gouvernement ;
- En Autriche, plusieurs banques coopératives nationales¹⁷ gèrent les Comptes individuels de formation et les dotations publiques sont versée directement sur les comptes d'épargne formation des particuliers ;
- Pendant l'expérimentation du Compte pour l'apprentissage continu aux États-Unis, les dépôts étaient effectués à *ShoreBank*, une mutuelle de microcrédit basée à Chicago ; d'autres arrangements ont été trouvés lorsque le dispositif pilote a été étendu ; par exemple, il a été mis en œuvre conjointement avec une autre action similaire (*College saving programs*) dans l'État du Maine, en empruntant les mêmes canaux administratifs ce qui représente une économie substantielle ; dans l'État de Washington, c'est la Chambre de commerce qui s'est saisie de la gestion du dispositif et qui a lancé la campagne de recrutement des entreprises volontaires.

Coût des dispositifs

Coût de la création du dispositif

Le coût de mise en place des dispositifs est dans l'ensemble peu renseigné. Il est signalé, parmi les documents consultés pour cette étude, seulement dans deux exemples américains pour lesquels ce coût a été considéré lourd :

- Dans le cas du Compte individuel de formation, l'établissement des listes de formations éligibles dans tous les bassins d'emploi a représenté, d'après l'évaluation, « une énorme mobilisation d'effort et de ressources au niveau des États impliqués dans l'expérimentation¹⁸ » ;
- De même, pour être déployé efficacement à l'échelle du territoire américain, le Compte pour l'apprentissage continu a nécessité un effort particulier pour mobiliser les employeurs, identifier les co-financeurs, coordonner les dépôts et leur usage. Cet effort a été lourd pour les autorités locales qui étaient volontaires pour accueillir l'expérimentation.

¹⁷ Il s'agit de quatre sociétés mutuelles de crédit immobilier : *Allgemeine Bausparkasse (ABV)*, *Raiffeisen-Bausparkasse*, *Bausparkasse Wüstenrot* *Bausparkasse AG* et *der Sparkassen* (caisse d'épargne).

¹⁸ *D'Amico & al. (2004)*

On peut également penser qu'un effort financier important est parfois consacré aux campagnes d'information destinées à faire connaître le dispositif auprès de son public cible. Cela a été observé pour les deux formules de Chèque formation étudiées en Allemagne.

Dépenses de fonctionnement

Les données disponibles sur le coût de fonctionnement des dispositifs étudiés sont très inégales. Aucune information n'a été repérée à cet égard en Allemagne¹⁹, Autriche, Belgique, Royaume-Uni.

En ce qui concerne le dispositif de compte individuel de formation aux États-Unis, les évaluations soulignent le coût financier et logistique nécessité par la mise en œuvre d'un système d'information sur les formations, les prestataires et les marchés locaux du travail, condition nécessaire à un choix éclairé, même si celui-ci n'a pas été quantifié.

Du côté des économies, on notera que l'individualisation tend à réduire le temps consacré à l'encadrement des bénéficiaires. Aux États-Unis, une évaluation a montré que les conseillers du Service public de l'emploi passent près d'une heure de moins avec les demandeurs d'emploi lorsque l'approche mise en œuvre est individualisée.

En Australie, le Ministère de l'Emploi et des Relations Professionnelles a estimé que le coût de l'accompagnement d'un demandeur d'emploi s'élevait en moyenne à 3980 AUD (2 940 €) dans le cadre de l'ancien système en 1995-1996 et qu'il a été réduit de plus de 25 % grâce à la mise en concurrence des prestataires. En incluant les gains d'efficacité, le Ministère affirmait même que le coût par emploi retrouvé avait diminué de moitié²⁰. Néanmoins, la gestion des relations contractuelles avec les prestataires représentait une charge conséquente puisqu'elle pouvait mobiliser jusqu'à 60% du temps des conseillers.

Variation des coûts selon les activités et les publics

Les coûts peuvent varier considérablement en fonction des activités proposées, à l'intérieur d'un même dispositif. Ainsi, en Australie, la répartition des coûts par demandeur d'emploi en 2000²¹ a été estimée de la façon suivante :

- Mise en rapport avec des offres d'emploi 200 AUD (150 €)
- Formation à la recherche d'emploi 420 AUD (316 €)
- Accompagnement intensif après 6 mois de chômage, ou pour les publics les plus défavorisés 2260 AUD (1703 €)

Aux Pays-Bas, la dépense moyenne par contrat individuel de réintégration a été estimée à 4 400 € sur la période 2004-2008 pour les demandeurs d'emploi, et à 4 800 € pour les personnes handicapées. Toutefois, l'estimation s'élève jusqu'à 20 000 € pour les publics les plus éloignés du marché du travail²².

Les services

Panorama des services offerts par les dispositifs étudiés

Plusieurs types de services ont été identifiés :

¹⁹ Mais en Allemagne Fédérale, il a été constaté que les financements en provenance du Fonds Social Européen comportent une gestion administrative lourde qui augmente sensiblement les coûts de fonctionnement.

²⁰ Productivity commission (2002). Les auteurs de la présente étude n'ont pas pu vérifier la robustesse de cette estimation.

²¹ Productivity commission, (2002) Independent review of the job network, Report No. 21, AUsInfo, Canberra.

²² Schrijvershof & al. (2008)

- Formation initiale ;
- Formation professionnelle, éventuellement associée à un accompagnement pour le choix de la prestation et/ou du prestataire ;
- Services d'accompagnement vers l'emploi (ex : formation aux outils de recherche d'emploi, bilans de compétence, projet professionnel, mises en situation professionnelle, aide à la mobilité, ...), éventuellement modulés en fonction de la distance au marché du travail ;
- Services liés à la progression de carrière (ex : conseil de carrière, bilans de compétence) ;
- Aide à la création d'entreprise ;
- Assurance chômage.

Le tableau qui suit précise les services concernés par les dispositifs étudiés. Il fait apparaître que la formation professionnelle est de loin le service le plus concerné par l'individualisation dans les dispositifs sélectionnés. Ce constat a vraisemblablement une portée générale. Parmi les dispositifs étudiés, ceux qui mobilisent la formation professionnelle se partagent de façon à peu près égale entre une logique de formation intégrée à un parcours de retour à l'emploi, et une logique de formation tout au long de la vie.

Tableau 3 – Services délivrés dans le cadre des dispositifs étudiés

Pays (région) Dispositif	Formation initiale	Formation professionnelle	Accompagnement vers l'emploi	Accompagnement de la carrière	Aide à la création d'entreprise	Assurance chômage
Allemagne Chèque formation		x			x	
Allemagne (Hesse) Chèque formation		x			x	
Australie Réseau pour l'emploi			x			
Autriche (Haute Autriche) Compte individuel de formation		x				
Autriche (Fédéral) Compte d'épargne formation		x				
Belgique (Flandres) Chèque formation		x		x		
Chili Compte d'assurance chômage		x				x
États-Unis Compte individuel de formation		x	x			
États-Unis Compte pour l'apprentissage continu		x				
États-Unis Compte de progression de carrière		x				

Pays (région) Dispositif	Formation initiale	Formation professionnelle	Accompagnement vers l'emploi	Accompagnement de la carrière	Aide à la création d'entreprise	Assurance chômage
Pays Bas Contrat individuel de réintégration		x	x		x	
Royaume-Uni (Écosse & Pays de Galles) Compte individuel de formation		x				

La suite de cette section présente les six configurations typiques qui croisent la nature des services délivrés avec l'objectif du dispositif, les modalités d'individualisation et l'importance de l'aide publique.

Formation au sens large

Le dispositif de compte-épargne identifié en Autriche au niveau fédéral a un champ très étendu puisque les prêts auxquels il donne droit peuvent payer des frais de formation proprement dite (formation permanente, formation professionnelle, études universitaires, séjour dans une université étrangère) et les dépenses induites par la formation (matériel, logement, voyage).

Ce dispositif combine une épargne bonifiée et des prêts à taux réduits, semblable au dispositif français de l'épargne logement. Il est adapté au financement de formations longues et coûteuses, avec une perspective plus économique que sociale.

Formation tout au long de la vie

Cette catégorie regroupe bon nombre des dispositifs étudiés, et notamment les deux formules de chèque-formation en Allemagne et les comptes individuels de formation en Autriche, États-Unis et Royaume-Uni. Les objectifs correspondent à ceux de l'apprentissage continu ou formation tout au long de la vie :

- Améliorer l'employabilité grâce à un élargissement et/ou un approfondissement des connaissances individuelles, des savoir-faire et des compétences, par exemple dans les nouvelles technologies de l'information, les langues, ou la création d'entreprise (Allemagne, Chèque formation fédéral) ;
- Améliorer l'employabilité et acquisition de nouveaux savoir-faire, connaissances et compétences (Allemagne, Chèque formation – Hesse)
- Renforcer les compétences professionnelles et/ou permettre une reprise de formation diplômante (Autriche, Compte individuel de formation en Haute Autriche)
- Encourager la formation des salariés à faibles revenus dans des métiers de « compétences moyennes » (États-Unis, Compte pour l'apprentissage continu)
- Développer les compétences, l'employabilité, et par là même la compétitivité économique et l'inclusion sociale, en renforçant l'engagement des personnes défavorisées (y compris les chômeurs) dans des démarches de formation (Comptes individuels de formation en Écosse et au Pays de Galles).

La plupart de ces dispositifs sont calibrés pour des formations relativement courtes et peu onéreuses, avec des aides publiques équivalentes de l'ordre de 100 € par bénéficiaire et par an. Les aides prennent typiquement en charge la moitié des coûts de formation, mais avec

de fortes variations (30 à 80 %). Le Compte individuel de formation de Haute Autriche se distingue par un montant d'aide beaucoup plus généreux.

Formation pour le retour à l'emploi

Deux dispositifs américains se focalisent sur la formation des demandeurs d'emploi²³ :

- Le Compte individuel de formation fait partie de la politique fédérale de l'emploi. Il donne droit à la prise en charge d'une formation longue, à condition que celle-ci corresponde à de réelles opportunités d'emploi dans la zone considérée. La formation est précédée de services de conseil et d'orientation. Plus des deux tiers des bénéficiaires sont des personnes ayant subi un licenciement économique.
- Aux États-Unis encore, le Compte pour l'apprentissage continu, aujourd'hui en désuétude, visait le même objectif pour le même public, mais en laissant une totale autonomie de choix au bénéficiaire.

Contrairement à ce que leur nom laisse à penser, ces dispositifs fonctionnent comme des chèques, avec des montants de l'ordre de 4000 € permettant la participation à des formations longues (25 semaines en moyenne dans le cas du premier dispositif).

Aide à la prévention du chômage

Cette rubrique est limitée au dispositif de Chèque formation de la région flamande en Belgique. Contrairement à son label, le chèque finance plus que des formations. Sont aussi accessibles d'autres activités visant à prévenir les risques de chômage, telles que les bilans de compétence et les conseils de carrière. L'objectif est d'améliorer les compétences des travailleurs exposés à un risque de chômage afin de les maintenir en emploi.

Le dispositif fonctionnait initialement avec un montant généreux, sensiblement le double du montant typique de 100 € par an observé dans les dispositifs de formation tout au long de la vie. Ajoutée à une utilisation facile et peu contrôlée, ces modalités ont fait dériver le dispositif assez loin de ses objectifs, et un recadrage a été effectué en 2010.

Aide au retour à l'emploi

Cette catégorie regroupe le dispositif australien du Réseau pour l'emploi et le dispositif néerlandais de Contrat individuel de réintégration. Tous deux d'adressent à un public de demandeurs d'emploi à qui est délivrée toute une gamme de services dans le cadre d'un « parcours » défini par un conseiller du service de l'emploi. Les services peuvent inclure une aide à la recherche d'emploi, un bilan de compétences, des formations courtes, des formations en alternance et des stages, et même des emplois d'insertion temporaires pour les personnes les plus en difficulté.

Les aides couvrent la totalité du coût des services, et leur montant est d'autant plus élevé que le bénéficiaire est plus éloigné de l'emploi. Dans ces dispositifs, l'autonomie des bénéficiaires se réduit au choix du prestataire. Il peut y avoir une discussion ou une négociation avec le conseiller du service de l'emploi, mais le bénéficiaire n'a pas vraiment la main sur le contenu de son parcours.

Assurance chômage

Le dispositif d'assurance chômage chilien constitue une catégorie à lui seul. Dans tous les autres pays étudiés, l'assurance chômage est séparée des interventions visant au retour à l'emploi, selon un clivage séparant les politiques d'emploi dites « passives et actives ». Dans le cas du Chili, les deux aspects de la politique d'emploi ont été à la fois réunis et

²³ Il est surprenant d'observer une telle focalisation dans la mesure où les connaissances accumulées à l'échelon international jettent un doute sur l'efficacité de la formation en tant que mesure d'aide au retour à l'emploi (Assemblée nationale, 2011)

individualisés dans une logique d'assurance. Si le risque de chômage se matérialise, l'assuré peut décider d'affecter son indemnité à un maintien du revenu ou à une formation, ou même de ne pas percevoir l'indemnité en vue de couvrir un autre risque futur.

Cependant, dans le cas des publics les plus démunis, une aide publique est allouée pour des services beaucoup plus encadrés, dans une optique très proche de celle de la rubrique précédente (Aide au retour à l'emploi).

L'individualisation

Panorama des dispositifs

Le tableau ci-dessous présente l'ensemble des dispositifs étudiés selon leurs modalités d'individualisation. On peut constater que le vocabulaire dans ce domaine n'est pas stabilisé dans la mesure où les termes « chèque », « compte », « bourse » et « bon »²⁴ sont employés de façon en partie interchangeable, tandis que dans certains dispositifs (ex : Australie, Chili), aucun nom spécifique n'est affiché. Les auteurs de cette étude considèrent qu'il suffit de trois catégories et de quelques termes pour décrire correctement tous les dispositifs d'individualisation. Les catégories et les termes clés sont les suivants (par ordre d'autonomie décroissante) :

- **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 ;
- **Chèque ou compte** - Dans ce cas, le bénéficiaire reçoit une aide publique sous forme d'une dotation fixe (chèque) ou annuelle (compte). Il n'est pas tenu d'utiliser les ressources qui lui sont attribuées. S'il le fait, il choisit librement son prestataire. Le choix de la prestation est autonome ou encadrée selon les cas. Dans le second cas, le dispositif implique normalement l'intervention d'un conseiller. Le prestataire facture la somme provenant du chèque / compte à l'organisme gestionnaire du dispositif.
- **Contrat** - Dans ce cas, le bénéficiaire choisit librement le prestataire, mais le choix de la prestation est très encadré ou même contraint. Le dispositif implique un contrat formel entre le prestataire et le conseiller représentant l'organisme gestionnaire du dispositif. Un contrat tripartite, plus ou moins formel, lie également le bénéficiaire, le prestataire et le conseiller. Le prestataire facture le montant du chèque à l'organisme gestionnaire du dispositif

Tableau 4 – Dispositifs et modalités d'individualisation

Pays (région) Dispositif	Modalité d'individu- alisation	Libre choix du prestataire	Libre choix de la prestation	Conseil	Particularités
Allemagne Chèque formation	Chèque	x	x	x	Trois propositions de choix faites par le conseiller

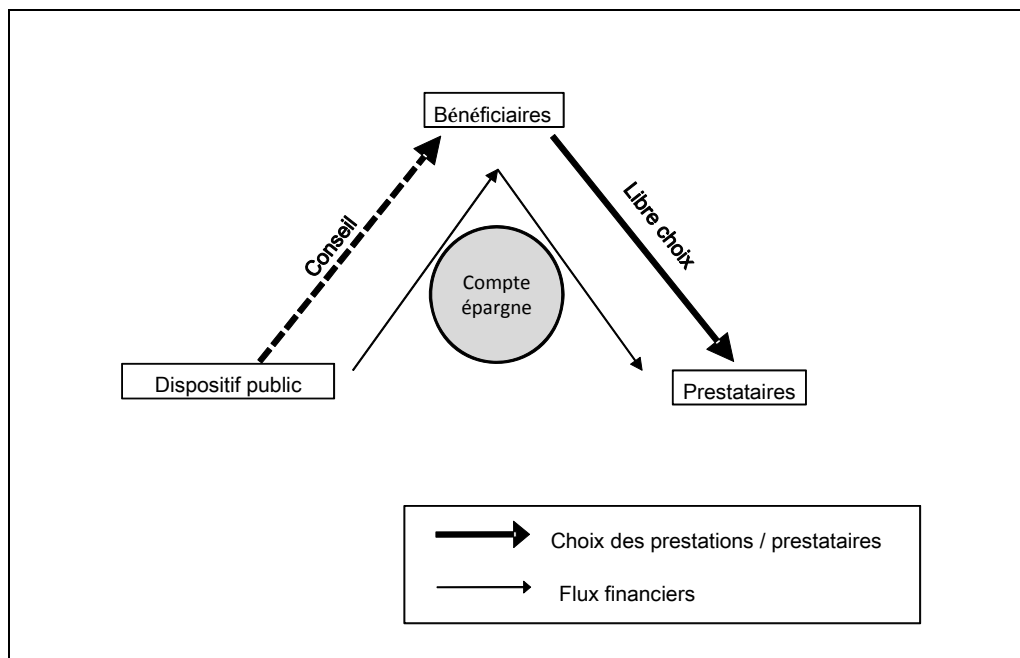
²⁴ En anglais 'check', 'account', 'grant', 'voucher',

Pays (région) Dispositif	Modalité d'individu- alisation	Libre choix du prestataire	Libre choix de la prestation	Conseil	Particularités
Allemagne (Hesse) Chèque formation	Chèque	x	x	x	
Australie Réseau pour l'emploi	Contrat	x	/	x	
Autriche (Haute Autriche) Compte individuel de formation	Compte d'épargne	x	x		
Autriche (Fédéral) Compte d'épargne formation	Compte d'épargne	x	x		
Belgique (Flandres) Chèque formation	Chèque	x	x		Autonomie réduite depuis 2010
Chili Compte d'assurance chômage	Compte d'assurance	x	x	x	Encadrement du choix pour certaine prestations
États-Unis Compte individuel de formation	Chèque	x	x	x	Choix dans une liste de prestations agrées
États-Unis Compte pour l'apprentissage continu	Compte d'épargne	x	x	x	Choix dans une liste de prestations agrées
États-Unis Compte de progression de carrière	Chèque	x	x		
Pays Bas Contrat individuel de réintégration	Contrat	x	x	x	Validation du choix par un conseiller
Royaume-Uni (Écosse & Pays de Galles) Compte individuel de formation	Compte	x	x	x	

Compte d'épargne ou d'assurance

La formule du compte épargne est schématisée dans la Figure 1 suivante. Dans ce cas, le bénéficiaire choisit librement le prestataire et la prestation (flèche épaisse à droite), éventuellement avec l'aide d'un conseiller (flèche pointillée à gauche). C'est le bénéficiaire qui paie la prestation (flèche fine à droite).

Figure 1 – Schéma d'un compte d'épargne ou d'assurance



Parmi les dispositifs étudiés, il y a quatre exemples de compte épargne :

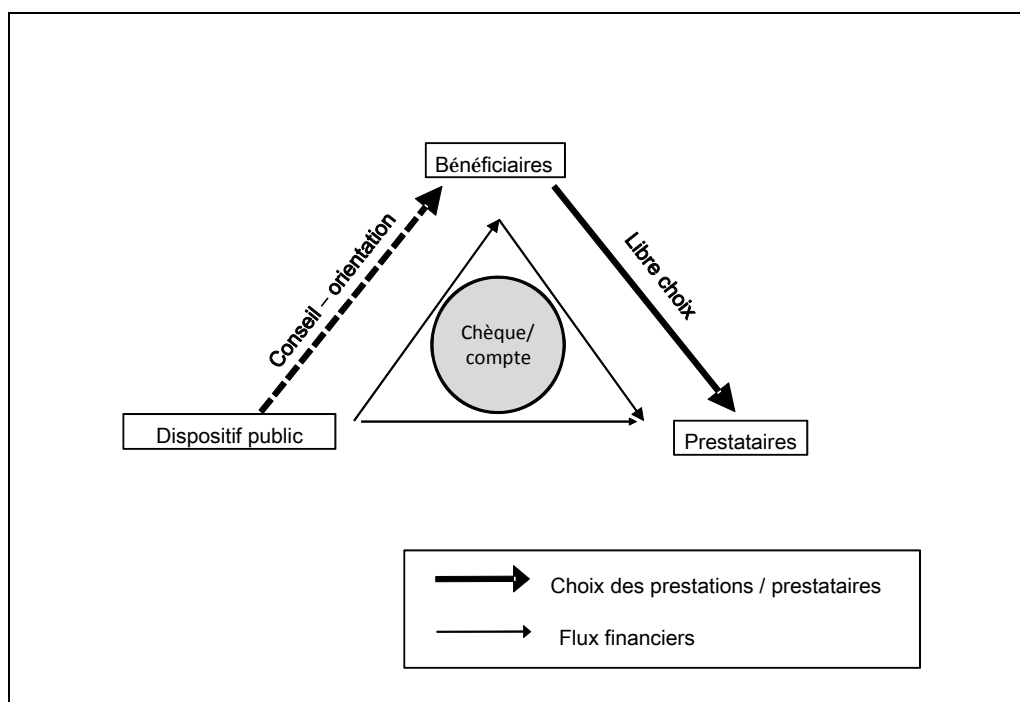
- Le Compte individuel de formation en Haute Autriche fonctionne comme un compte bancaire en ce sens que l'administration régionale ouvre et crédite un compte que le salarié peut utiliser dans un délai de cinq ans pour financer une formation professionnelle à condition que celle-ci soit accréditée. L'utilisation ou la non-utilisation du compte est de la responsabilité complète du bénéficiaire. Ce dernier doit payer 30 à 50 % de sa formation (selon que celle-ci est diplômante ou non).
- Le Compte d'épargne éducation fonctionnant en Autriche au niveau fédéral. Il s'agit d'un compte bancaire sur lequel le bénéficiaire dépose des fonds en vue de sa formation (ou de celle de ses enfants). Le dispositif ajoute un bonus de 3 à 8% à cette épargne dans la limite de 1000 € maximum par an. À tout moment, le titulaire peut utiliser son épargne pour une formation, mais s'il attend six ans il a droit en plus à un prêt à taux réduit. L'utilisation du compte est de la responsabilité complète du bénéficiaire sans aucune restriction.
- Aux États-Unis, le Compte pour l'apprentissage continu fonctionne comme un véritable compte bancaire sur lequel le salarié dépose les sommes de son choix, avec un minimum de 10 \$ (~ 8 €) par mois. L'employeur double le montant des dépôts, et une aide publique ou parapublique (fondation) s'y ajoute à nouveau. Depuis 2008, cette aide publique prend la forme d'un remboursement d'impôt. Le titulaire du compte doit utiliser son crédit dans les 14 mois suivant l'ouverture du compte pour payer une formation à condition que celle-ci figure dans une liste des formations éligibles. Le choix de la formation (ou le choix de ne pas faire de formation) relève de l'autonomie du bénéficiaire sans qu'il y ait besoin de l'accord d'un conseiller. Les sommes versées par l'employeur restent sur le compte du salarié en cas de démission.
- Au Chili, l'inscription à l'assurance chômage fonctionne sur le principe de la capitalisation individuelle dans un compte d'assurance-chômage dont les fonds

appartiennent intégralement au bénéficiaire : en cas de non utilisation sous forme d'allocation chômage, ils peuvent être récupérés au moment de la retraite ou hérités en cas de décès. La cotisation est obligatoire mais elle est prise en charge en tout ou en partie si la personne a un revenu faible ou un emploi précaire. En cas de chômage, l'assurance assure un revenu de remplacement dégressif pendant 5 mois (de 50 à 30 %), assorti d'une assurance santé et de services complémentaires d'aide à la recherche d'emploi et de formation. L'indemnisation intervient au bout d'un mois à condition d'avoir cotisé 12 mois au cours des 24 derniers mois. À noter qu'en cas de chômage, chacun est libre d'utiliser ou non les fonds disponibles sur son compte. En cas d'utilisation des fonds, le choix des prestations est encadré.

Chèque / compte

Les formules de chèque ou de compte sont proches et schématisées dans la Figure 1 suivante. Dans ce cas, le bénéficiaire choisit librement le prestataire (flèche épaisse à droite). Le choix de la prestation est encadré ou autonome (flèche pointillée à gauche). Le dispositif implique normalement l'intervention d'un conseiller, mais pas toujours. 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).

Figure 2 – Schéma chèque / compte



Parmi les dispositifs étudiés, il y a sept cas répondant à la définition ci-dessus :

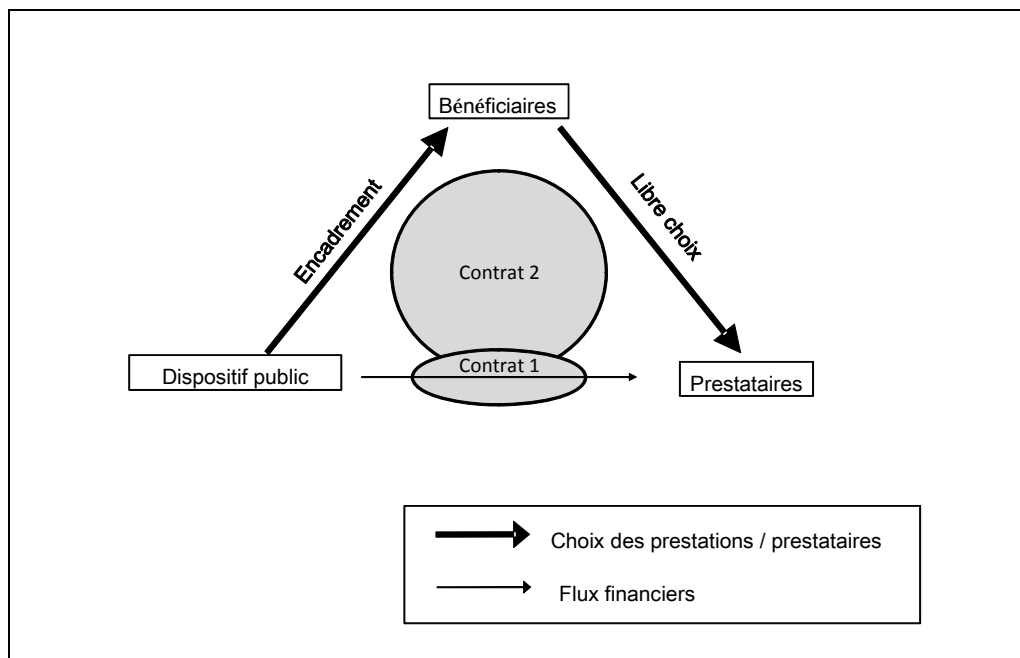
- En Allemagne, le Chèque formation délivré au niveau fédéral et dans le Land de Hesse fonctionne comme un bon de réduction dans la mesure où le dispositif prend en charge 50% du coût de la formation dans la limite de 500 €. Les bénéficiaires reçoivent le chèque par courriel et doivent l'utiliser dans un délai de six mois. Ils choisissent librement leur prestataire et ce dernier facture le montant du chèque à l'organisme gestionnaire du dispositif.

- En Belgique, le Chèque formation de la région flamande a beaucoup de similitudes avec le cas précédent, sauf qu'il se présente sous forme de coupures d'une valeur unitaire de 5, 12 ou 25 euros. Le chèque permet de payer jusqu'à 50% du coût de la prestation dans la limite de 250 €. Le paiement peut aller jusqu'à 100% dans la limite de 500 € dans le cas des publics prioritaires. Le prestataire facture le montant des chèques à l'organisme gestionnaire du dispositif.
- Dans le cas du Compte individuel de formation aux États-Unis, le bénéficiaire fait une demande auprès du service public de l'emploi au niveau de son État. Le choix de la formation et de l'organisme de formation est libre sous réserve de respecter un certain nombre de prescriptions (plus ou moins restrictives selon les États). Une fois la demande acceptée, le compte du bénéficiaire est crédité d'un montant de l'ordre de 4000 € (variable selon les États) représentant en moyenne 80 % du coût de la formation. Le montant prévu est versé au prestataire par le service public de l'emploi. On voit qu'il s'agit plutôt d'un chèque que d'un compte.
- C'est le même schéma qui s'applique au Compte de progression de carrière américain, sauf que le choix du bénéficiaire est entièrement autonome.
- Dans le cas des Comptes individuels de formation en Écosse et au Pays de Galles, le bénéficiaire qui remplit les conditions d'éligibilité reçoit une allocation annuelle de 200 £ (240 €) qui s'accumule sur un compte disponible pour payer des dépenses de formation. Le choix du prestataire est libre et le choix de la prestation est partiellement encadré. Le compte prend en charge jusqu'à 95 % du coût de la formation.

Contrat

La formule du contrat est schématisée dans la figure suivante. Dans ce cas, le choix de la prestation est généralement contraint (flèche épaisse à gauche) mais le bénéficiaire choisit librement son prestataire (flèche épaisse à droite). L'organisme gestionnaire du dispositif paie directement le prestataire dans le cadre d'un contrat d'externalisation du service (flèches fines en bas). Par ailleurs un contrat tripartite, plus ou moins formel, lie également le bénéficiaire, le prestataire et le conseiller.

Figure 3 – Schéma d'un contrat



Parmi les dispositifs étudiés, il y a deux cas répondant à la définition ci-dessus. Tous deux concernent l'aide au retour à l'emploi :

- Le contrat mis en œuvre dans le cadre du Réseau pour l'emploi en Australie. Dans ce cas, la personne qui s'inscrit à l'assurance chômage s'adresse au service public de l'emploi qui définit son parcours et les prestations à recevoir en fonction de son profil. Elle est informée sur les prestataires présents dans la région et sur leurs performances. La personne doit alors faire son choix dans un délai de 7 jours au delà duquel un prestataire lui est alloué de façon aléatoire. Une fois qu'il a été fait, le choix du prestataire ne peut plus être modifié. Les prestataires sont sélectionnés par appel d'offre et ont une relation contractuelle directe avec le service public de l'emploi. Les prestations sont payées en totalité sur fonds publics dans le cadre du dispositif. À noter que dans ce dispositif, il n'y a pas de nom pour la modalité d'individualisation.
- Dans le cadre du Contrat individuel de réintégration au Pays-Bas le demandeur d'emploi peut choisir entre une première option qui ressemble de près au dispositif australien qui précède, et une seconde option faisant une place beaucoup plus grande à l'autonomie. Dans cette seconde option, le bénéficiaire choisit librement son prestataire après avoir été conseillé à cet effet lors d'un entretien au service public de l'emploi. Dans les 35 jours qui suivent, le bénéficiaire et le prestataire définissent ensemble le parcours de retour à l'emploi et les prestations à prévoir. Le service de l'emploi dispose alors de 8 semaines pour approuver, rejeter ou amender le parcours. Un contrat tripartite est ensuite signé dans les deux semaines qui suivent.

Autonomie

Libre utilisation

Dans le cas d'un compte d'épargne, d'un compte ou d'un chèque, le bénéficiaire est libre de ne pas utiliser les ressources dont il dispose, ce qui se produit effectivement dans une proportion significative (voir page 47).

Le bénéficiaire peut aussi avoir le choix de la date de mobilisation des ressources, avec quelquefois des limitations telles que par exemple une durée de validité de 14 mois dans le cas du Compte d'apprentissage continu aux USA ou de cinq ans pour Compte individuel de formation en Haute Autriche.

Libre choix du prestataire

Tous les dispositifs étudiés donnent aux bénéficiaires l'autonomie du choix de leur prestataires sous réserve que celui-ci soit agréé ou certifié (voir page 53), avec toutefois des modalités qui varient à la marge :

- Dans le cas choix du Chèque formation délivré au niveau fédéral en Allemagne, le service de l'emploi est tenu de proposer au moins trois prestataires au bénéficiaire, qui reste cependant libre de choisir un quatrième prestataire ;
- Dans le cas du Contrat individuel de réintégration aux Pays-Bas, le bénéficiaire ne peut choisir son prestataire qu'après avoir été conseillé à cet effet lors d'un entretien au service public de l'emploi ;
- Dans le cas du Réseau pour l'emploi en Australie, le bénéficiaire doit faire son choix dans un délai de 7 jours au delà duquel un prestataire lui est alloué de façon aléatoire.

Libre choix des prestations

C'est sur ce point que les dispositifs varient le plus. L'autonomie de choix apparaît comme reliée à plusieurs facteurs :

- Il y a plus d'autonomie dans le cas des comptes d'épargne, ce qui est logique si l'on pense que ces comptes sont principalement alimentés par le bénéficiaire (cas des deux dispositifs autrichiens) ;
- Il n'y a pas ou peu d'autonomie dans le cas des aides au retour à l'emploi, ce qui est logique si l'on pense que ces aides sont entièrement payées sur fonds publics et que les bénéficiaires ont une capacité relativement limitée à exercer leur autonomie²⁵ (cas des dispositifs australien et néerlandais) ;
- Il y a plutôt moins d'autonomie lorsque le dispositif vise des publics défavorisés qui sont généralement moins disposés à mettre leur liberté au service de projets personnels ;
- Enfin, l'autonomie est parfois poussée à son maximum par volonté politique délibérée (cas du Compte de progression de carrière aux États-Unis).

Lorsqu'il y a des restrictions à la liberté de choix des prestations, les modalités suivantes ont été observées :

- Choix des prestations par le conseiller du service de l'emploi en fonction du profil du bénéficiaire (cas du dispositif australien et première option du dispositif néerlandais) ;
- Limitation aux types de formations qui font partie du plan de développement personnel établi par le bénéficiaire et le Service public de l'emploi (cas du Chèque formation de la région flamande depuis la réforme de 2010) ;

²⁵ Cf la notion de *capabilité définie* page 12

- Validation, par le conseiller du service de l'emploi, du parcours établi par le bénéficiaire avec l'aide de son futur prestataire (cas de la seconde option du dispositif néerlandais) ;
- Vérification que la formation est en lien avec des besoins avérés sur le marché du travail (cas du Compte individuel de formation aux États-Unis).

Conseil et orientation

Le conseil et l'orientation passent le plus souvent par un entretien préalable avec une personne du service public de l'emploi, par exemple :

- Dans le cas du Chèque formation étudié en Allemagne au niveau fédéral, le bénéficiaire peut obtenir un entretien individuel gratuit par an ; ces entretiens requièrent une prise de rendez-vous et une préparation préalable ;
- Dans le cas du Compte individuel de formation étudié aux États-Unis, les conseillers ont un rôle qui relève de l'encadrement ou de l'assistance selon les modalités de mise en œuvre choisies dans tel ou tel État ; lorsqu'il leur est demandé de jouer un rôle d'encadrement, les conseillers disent qu'ils hésitent à le faire, notamment parce qu'ils manquent d'information sur le marché local du travail, ou parce que le demandeur d'emploi connaît mieux la situation de l'emploi dans un secteur spécifique, ou encore parce qu'ils préfèrent respecter les motivations individuelles des bénéficiaires.

Il y a cependant des exceptions à la règle de l'entretien individuel qui est quelquefois complété ou remplacé par :

- Une session d'information gratuite préalable sur les formations disponibles dans la région (cas des deux dispositifs allemands de compte formation) ;
- Une interaction par téléphone ou courriel (cas des dispositifs étudiés en Écosse et Pays de Galles).

Les publics

Éligibilité

Une minorité de dispositifs observés se veulent universels. Deux cas ont été rencontrés :

- Le Compte d'épargne formation en Autriche, qui peut être ouvert par toute personne privée, sans aucune restriction.
- Le Compte de progression de carrière aux États-Unis, qui était destiné aux adultes et jeunes avec ou sans emploi, souhaitant ou devant aménager des transitions sur le marché du travail, obtenir de nouvelles qualifications ou reprendre une formation après un décrochage scolaire²⁶.

La plupart des dispositifs identifient les bénéficiaires par leur position sur le marché du travail. Ainsi, les dispositifs qui suivent ciblent les demandeurs d'emploi :

- Le Réseau pour l'emploi australien est destiné à tous les demandeurs d'emploi inscrits à *Centerlink*, l'agence responsable du versement des indemnités chômage ; les services offerts peuvent varier selon le profil du demandeur d'emploi, lequel détermine son parcours au sein du dispositif ; initialement, le dispositif visait tout demandeur d'emploi rencontrant des obstacles pour s'insérer sur le marché du

²⁶ Cependant, compte tenu de la très grande flexibilité de ce dispositif, certains États s'en sont servis pour atteindre des personnes qui n'étaient pas éligibles à d'autres programmes, notamment des ouvriers et employés semi-qualifiés (*incumbent workers*), ou des personnes ayant subi des licenciements économiques de certains secteurs, ou bien encore des demandeurs d'emploi ayant besoin de formations courtes et ponctuelles.

travail, mais les premières évaluations ont pointé des résultats insuffisants auprès des publics défavorisés et ces derniers sont devenus le cœur de cible par la suite ;

- L'accès au Compte individuel de formation aux États-Unis est réservé aux bénéficiaires des programmes d'emploi et de formation fédéraux adultes et/ou licenciés économiques (*dislocated workers*). Cependant, les ressources limitées du programme conduisent à hiérarchiser les services et à limiter l'accès à ceux les plus intensifs (donc les plus onéreux) aux personnes les plus en difficulté.

Plutôt que les demandeurs les dispositifs qui suivent ciblent les personnes en emploi :

- Le Compte individuel de formation en Haute-Autriche soutient les employés qui sont résidents permanents de la région, employés à temps partiel, travailleurs indépendants, les entreprises unipersonnelles avec un maximum de deux employés ou apprentis ; cependant, le compte peut également être utilisé par les chômeurs, les bénéficiaires de la sécurité sociale ;
- Le Chèque formation flamand est accessible à tous les travailleurs employés et/ou intérimaires, afin d'améliorer leur situation sur le marché du travail et/ou les maintenir en emploi ; cependant, l'accent est mis sur les groupes dits à risque, c'est-à-dire d'origine étrangère, faiblement qualifiés, de plus de 50 ans ou ayant un handicap ;
- Le Compte pour l'apprentissage continu aux États-Unis a été conçu comme un compte individuel destiné à cofinancer la formation des travailleurs, et particulièrement ceux les plus éloignés de la formation (salariés des TPE-PME, moins qualifiés) ;
- Le Chèque formation délivré en Allemagne au niveau fédéral cible les personnes qui ne sont pas éligibles à d'autres aides à la formation.

Une autre règle générale d'éligibilité est liée au domicile : les demandeurs des chèques Formation dans le Land de Hesse, Allemagne doivent avoir leur résidence permanente sur le territoire du *Land*. Le même vaut pour les comptes individuels de formation en Écosse et en Haute Autriche.

Publics prioritaires

Panorama des dispositifs

Comme suggéré ci-dessus, les dispositifs définissent souvent des catégories de publics à cibler en priorité. Le tableau qui suit en fait un résumé.

Tableau 5 – Dispositifs et publics visés

Pays (région) Dispositif	Modalité d'individu- alisation	Tous publics	Chômeurs	Publics prioritaires
Allemagne Chèque formation	Chèque	x		peu qualifiés
Allemagne (Hesse) Chèque formation	Chèque	x		peu qualifiés, âgés
Australie Réseau pour l'emploi	Contrat		x	défavorisés
Autriche (Haute Autriche) Compte individuel de formation	Compte d'épargne	x		

Pays (région) Dispositif	Modalité d'individu- alisation	Tous publics	Chômeurs	Publics prioritaires
Autriche (Fédéral) Compte d'épargne formation	Compte d'épargne	x		bas revenus
Belgique (Flandres) Chèque formation	Chèque	x		peu qualifiés, d'origine étrangère, âgés, handicapés
Chili Compte d'assurance chômage	Compte d'assurance	x	x	
États-Unis Compte individuel de formation	Chèque		x	défavorisés
États-Unis Compte pour l'apprentissage continu	Compte d'épargne	x		bas revenus
États-Unis Compte de progression de carrière	Chèque	x		
Pays Bas Contrat individuel de réintégration	Contrat		x	éloignés de l'emploi
Royaume-Uni (Écosse & Pays de Galles) Compte individuel de formation	Compte	x		bas revenus

Critères d'éligibilité

Plusieurs dispositifs fixent des critères d'éligibilité incluant notamment le niveau d'éducation et/ou le revenu :

- Dans le Compte individuel de formation en Haute-Autriche, le soutien financier est accordé en priorité aux personnes dont le niveau d'étude est inférieur au baccalauréat, mais la variante de ce dispositif dans le Land du Tyrol fixe un critère d'éligibilité en fonction d'un plafond de revenus ;
- Le principal groupe cible pour le Chèque formation en Allemagne Fédérale sont les employés peu qualifiés qui sont souvent désavantagés face aux exigences du marché du travail ; le principal critère d'admissibilité est le revenu des demandeurs ; compte tenu de la faible demande, le seuil de revenu pour les candidats a été augmenté de € 17.900 à € 25.600 (revenu imposable) en 2010. Cependant, ce critère ne permet pas vraiment de toucher les personnes moins qualifiées ni celles à faibles revenus ;
- Pour le Chèque formation du Land de Hesse, plusieurs groupes cibles très précis sont identifiés : les personnes n'ayant aucun diplôme dans le domaine où ils sont employés, les employés des PME ou des ONG âgés de plus de 45 ans ou travaillant moins de 30 heures par semaine ;
- Dans le cas du Réseau pour l'emploi en Australie, les publics défavorisés (souvent aborigènes) sont devenus le cœur de cible au vu des premières évaluations, sans toutefois que l'impact sur cette cible se soit significativement amélioré depuis ;
- Aux Pays-Bas, le Contrat individuel de réintégration cible les groupes les plus éloignés de l'emploi, définis comme les bénéficiaires des aides sociales, les handicapés, les chômeurs, les personnes en congé maladie, les travailleurs âgés et les personnes dont l'emploi est menacé ;

- Dans sa première phase, initiée en décembre 2004, le Compte individuel de formation en Écosse était ciblée sur les personnes à faibles revenus ; l'éligibilité était limitée aux personnes ayant un revenu inférieur ou égal à 15 000 £ (18 000 €, augmenté de 20 % en 2007) et aux bénéficiaires des allocations chômage et des aides sociales ; la cible du dispositif a ensuite été étendue en 2005.
- Le Compte individuel de formation du Pays de Galles est principalement destiné à des publics qui ont une tendance historique à ne pas s'engager dans la formation, c'est-à-dire notamment les chômeurs, les bénéficiaires des aides sociales et les personnes ayant un niveau d'éducation inférieur à la fin des études secondaires.

Comme on le voit dans ce paragraphe, une majorité de dispositifs fixe des critères d'éligibilité pour mieux cibler les publics prioritaires. Ces critères sont définis à l'aide d'indicateurs tels que le chômage, la stabilité de l'emploi, le bénéfice des aides sociales (ou revenu minimum), le revenu, le niveau d'éducation, l'âge, ou l'appartenance à une minorité.

Aux États-Unis, l'argumentaire du Compte pour l'apprentissage continu fait valoir la nécessité d'encourager l'accès à la formation pour les salariés du bas de la distribution des revenus. Cependant, aucun critère d'éligibilité ni aucune disposition spécifique n'a été instituée. Une évaluation explique que les promoteurs du dispositif auraient ainsi voulu éviter la stigmatisation des publics défavorisés.

Modulation de la dotation

Dans plusieurs dispositifs observés, la dotation allouée est plus importante si le bénéficiaire appartient à une cible prioritaire. C'est le cas dans les dispositifs suivants :

- En Flandres, le montant remboursé est plus élevé pour les groupes dits à risque, c'est-à-dire d'origine étrangère, faiblement qualifié, de plus de 50 ans ou ayant un handicap ; par ailleurs, le remboursement varie en fonction des caractéristiques du bénéficiaire de formation et du type de formation suivie. Ainsi, la totalité du prix de la prestation est pris en charge pour les personnes faiblement qualifiées qui suivent une formation en informatique, les personnes d'origine étrangère qui suivent une formation en néerlandais, ou encore les personnes risquant de perdre leur emploi qui bénéficient d'un accompagnement de carrière ;
- Dans le cas du Compte individuel de formation en Haute-Autriche le taux de remboursement passe de 50% à 70% pour les personnes en recherche d'emploi, les personnes en congé parental et les personnes sans qualification professionnelle ;

D'autres dispositifs modulent les services délivrés aux publics prioritaires sans passer par des critères préétablis, comme dans l'exemple suivant :

- Aux États-Unis, la contrainte des ressources disponibles pour le Compte individuel de formation conduit à réserver les services les plus onéreux aux personnes les plus en difficulté, notamment la fraction des bénéficiaires (69 %) dont le chômage résulte d'un licenciement économique (*dislocated workers*) ; par ailleurs, le temps dédié à l'accompagnement varie fortement selon le public concerné ; dans le cas du Compte pour l'apprentissage continu aux États-Unis, un salarié non qualifié bénéficie en moyenne de 3h de conseil en face à face tandis qu'un salarié qualifié n'obtient qu'une heure d'entretien téléphonique

On voit ici que le ciblage des publics prioritaires est recherché par de multiples moyens complémentaires allant des critères d'éligibilité en passant par la modulation des dotations financières ou des services de conseil. Ces multiples efforts de ciblage devront être reconsidérés au vu de leurs résultats souvent décevants (voir Participation des publics ciblés, page 48).

Information

L'information des publics éligibles est un élément clé de la réussite des dispositifs individualisés, ce qui amène souvent à préciser la façon dont cette fonction est remplie, par exemple :

- L'information sur le Compte individuel de formation en Haute-Autriche est diffusée à la fois par le gouvernement du Land et par la Chambre du Travail de façon à démultiplier son impact ;
- En Flandres, le public est le Service public de l'emploi (VDAB) diffuse une information sur le Chèque formation, notamment sur son site Internet, mais le Ministère de l'Emploi, les centres de formation, les syndicats, les entreprises et les médias contribuent également à la communication ;
- Au Chili et aux Pays-Bas, l'information est diffusée par le Service public de l'emploi.

Dans d'autres dispositifs, une stratégie plus structurée a été mise en place, en s'appuyant sur des outils diversifiés :

- La communication sur le Chèque formation en Allemagne Fédérale était initialement assez faible et cela a contribué à freiner le démarrage du dispositif ; le Ministère a donc renforcé ses efforts d'information depuis 2010, notamment par des informations dans la presse régionale et les médias ; une action intitulée "les chèques formation sur la route" a également été lancée et a mobilisé quatre « voiture d'information » qui se sont déplacés dans une centaine de localités ;
- Dans le Land de Hesse, l'information sur le Chèque formation a été diffusée par l'intermédiaire des centres de formation, outre la plateforme officielle du dispositif et le site du FSE ; le Land a également mobilisé une "voiture d'information" qui circule dans toute la région pour informer les gens sur le compte ; l'information passe également par les employeurs ; cependant, une enquête réalisée en 2010, soit deux ans après le lancement du dispositif, montre que seulement 31% des entreprises le connaissent ;
- En Écosse et au Pays de Galles, l'information sur les Comptes individuels de formation peut être obtenue par téléphone auprès du service LearnDirect qui fournit aussi des conseils sur les possibilités de formation et des services d'orientation. L'information est également diffusée par le service local pour l'emploi (*Jobcentre Plus*) et d'autres services d'orientation professionnelle ; les dispositifs ont également fait l'objet de communication à la télévision et à la radio.

Au final, toutes sortes de stratégies de communication ont été employées. Certaines sont légères et consistent à intégrer les chèques, comptes ou contrats dans la communication institutionnelle existante et dans les offres proposées par les conseillers et centres d'information. D'autres sont lourdes et font appel à des campagnes de communication spécifiques.

Recours

Utilisation des services proposés

Très peu d'information est disponible quant à la connaissance des droits. En revanche, le recours aux droits a pu être suivi dans plusieurs pays. En général, on constate que le recours aux dispositifs augmente au fil du temps, grâce à une percolation progressive de l'information vers les publics concernés. Cependant le recours au service reste parfois partiel comme dans les cas suivants :

- Selon une estimation du Ministère fédéral allemand de l'Éducation et de la Recherche, environ 30% des chèques émis ne seront pas utilisés, même si le recours s'accroît progressivement ;

- Dans le Land de Hesse, environ 20% des chèques formation émis en 2008 et 2009 n'ont pas été utilisés et les gestionnaires s'attendent à un chiffre similaire pour 2010 ;
- En Flandres, la liberté d'usage du Chèque formation a été restreinte en 2010 et cette réforme a eu un impact non négligeable sur leur utilisation ; pour la première fois depuis le lancement du dispositif en 2001, le nombre de chèques demandés a diminué (- 22 %) ; en outre, le nombre de chèques utilisés s'est réduit de 30 % ;

Parmi les facteurs qui incitent au recours, la générosité du dispositif apparaît comme une variable majeure. Les exemples qui suivent montrent que le montant de la dotation doit être attrayant, mais que la facilité d'accès au dispositif ressort également comme un critère important :

- En Autriche, les évaluations menées sur le Compte individuel de formation démontrent que même une faible augmentation du financement complémentaire peut encourager les publics plus réticents à s'engager dans la formation et améliorer ainsi leur mobilité sur le marché du travail (cf. infra) ;
- En Allemagne Fédérale, le seuil de revenu retenu comme critère d'éligibilité pour le Chèque formation a été significativement augmenté ainsi que la valeur du chèque, et c'est ce qui a permis au dispositif de décoller.

Des facteurs freinant le recours ont également été identifiés, par exemple :

- Au Chili, le choix d'utiliser le compte d'assurance en cas de chômage est freiné par les coûts indirects associés aux démarches à entreprendre, par l'inégale accessibilité aux centres gestionnaires du dispositif, et (dans le cas des bénéficiaires du Fond de Solidarité financé par l'État) par l'obligation d'attester chaque mois sa situation de chômeur auprès du Service public de l'emploi.
- Aux États-Unis, il apparaît que lorsque les actions de conseil et d'orientation sont obligatoires pour bénéficier du Compte individuel de formation, elles ont un effet désincitatif sur les publics concernés ; par contre, lorsque le conseil est facultatif, seule une petite minorité de bénéficiaires (environ 4%) y a recours ;
- Dans le Land de Hesse, une partie du non-recours aux chèques formation est attribuée au fait que leur durée de validité n'est que de six mois, ce qui laisse aux bénéficiaires trop peu de temps pour les utiliser.

Effet d'aubaine

Un effet d'aubaine apparaît, par exemple, lorsqu'un bénéficiaire utilise un chèque pour participer à une formation qu'il aurait suivie de toute façon, même en l'absence de chèque. L'étude des dispositifs sélectionnés n'éclaire pas ce sujet, mais il est cependant traité dans l'évaluation récente d'un dispositif expérimental de chèque formation en Suisse²⁷.

Cette expérience s'est déroulée dans un contexte où les entreprises investissent fortement dans la formation continue. Ainsi, parmi les personnes ayant reçu un chèque 18 % seulement l'ont utilisé tandis que 22% ont participé à une formation financée par leur employeur sans utiliser leur chèque. Au total, c'est donc 40 % des personnes ayant reçu un chèque qui ont participé à une formation, chiffre qui tombe à 34 % dans le groupe témoin. Ces constats suggèrent que les effets d'aubaine ont été importants. Les auteurs de l'étude considèrent même qu'ils ont atteint un maximum (100 %) lorsque la valeur des chèques était faible (200 CHF – 165 €) mais aussi lorsque les bénéficiaires avaient un niveau d'éducation élevé (90 % dans le cas des diplômés de l'enseignement supérieur).

Participation des publics ciblés

Plusieurs dispositifs témoignent de la forte participation des femmes et d'une sous-représentation des autres groupes cibles, tels que les migrants et les moins qualifiés :

²⁷ Wolter & al. 2009

- Près de trois quarts des utilisateurs du Chèque formation en Allemagne Fédérale sont des femmes tandis que les personnes faiblement qualifiées et les migrants sont sous-représentés ;
- Dans le Land de Hesse, les travailleurs à temps partiel sont surreprésentés tandis que les migrants et les personnes ayant un faible niveau d'étude sont de moins en moins représentés ;
- Le Compte individuel de formation en Autriche a progressivement attiré de plus en plus de femmes jusqu'à ce que la proportion atteigne 55 % en 2006 ; la principale raison de ce changement est attribuée à l'ouverture du groupe cible pour y inclure les personnes ayant un faible niveau d'éducation et celles qui réintègrent le marché du travail, groupes dans lesquels les femmes sont plus nombreuses ;
- Les utilisateurs de chèques formation de la Flandre sont majoritairement des femmes (60%) ; jeunes en grande partie (30 % ont entre 20 à 30 ans) ; ayant un diplôme d'études supérieures (50%) ; et peu exposées aux risques de pertes d'emploi (67%) ;
- Dans l'étude suisse citée plus haut, les femmes ayant reçu des chèques ont participé à des formations continues dans une proportion nettement plus importante que les hommes

La même étude suisse montre qu'aucune dépendance à l'âge n'a été constatée dans l'usage du chèque formation lors de l'expérimentation.

Plusieurs indices probants concordent pour confirmer la difficulté à toucher les publics à faibles revenus et qualifications :

- En Australie, la réforme du Réseau pour l'emploi semble avoir eu un effet pervers sur les demandeurs d'emploi les plus défavorisés ; en effet les prestataires ont pu avoir une stratégie d'écumage consistant à privilégier les publics les plus proches de l'emploi pour afficher de bonnes performances ; ainsi, de 2003 et 2008 la part de demandeurs d'emploi très éloignés de l'emploi est passée de 20 à 29%²⁸ ;
- Au Chili, l'accès à l'information semblerait être lié au niveau de rémunération de la personne, les travailleurs les mieux rémunérés ayant une meilleure connaissance du dispositif²⁹ ;
- Aux États-Unis, le Compte pour l'apprentissage continu cible les salariés à faibles revenus mais les évaluations ont montré que les salariés ayant participé au dispositif sont en moyenne plus qualifiés que les non-participants ; corrélativement, les revenus des participants sont en moyenne plus élevés que ceux des non-participants ;
- En Écosse, le Compte individuel de formation cible les personnes à faibles revenus mais l'analyse du profil des bénéficiaires en 2008 a montré qu'il était similaire à celui de la population écossaise dans son ensemble en termes de qualifications et de position sociale ;
- Au Pays de Galles, les données montrent que les principaux groupes cibles (chômeurs et bénéficiaires de l'aide sociale) –sont en proportion plus faible chez les participants que dans l'ensemble de la population.

On pourrait espérer que la participation des publics défavorisés soit améliorée si les bénéficiaires sont bien conseillés, mais cette hypothèse ne semble pas être vérifiée. En effet, dans l'expérimentation suisse citée plus haut, l'accès gratuit à un conseiller n'a pas eu d'effet sur l'utilisation des chèques formation.

Cette section présente de nombreux et solides indices concordant qui montrent que l'individualisation échoue (ou à tout le moins peine) à atteindre les publics défavorisés, qui sont pourtant ciblés en priorité (Publics prioritaires, page 44).

²⁸ Australian government, (2008), *The future of employment services in Australia*

²⁹ Poblete-Hoffmann, 2011

Satisfaction

Le niveau de suivi de la satisfaction des participants reste très inégal. La satisfaction se manifeste surtout par rapport aux services d'accompagnement et au libre choix des prestataires :

- En Allemagne au niveau fédéral, les bénéficiaires ont fait un retour positif quant à la délivrance rapide et non bureaucratique des chèques formation ;
- Dans le Land de Hesse, 81% des bénéficiaires se disent satisfaits du service d'accompagnement ; par contre, 70% regrettent l'insuffisance de l'information fournie sur l'offre de formation;
- L'évaluation du Compte pour l'apprentissage continu aux États-Unis montre que les participants sont satisfaits de leur interaction avec le conseiller du Service public de l'emploi, et que près de la moitié d'entre eux auraient été prêts à payer ce service s'il n'avait pas été offert ;
- Aux Pays-Bas, 67% des bénéficiaires estiment que le Contrat individuel de réintégration correspond bien à leur situation personnelle, même si un tiers n'a pas obtenu certains des services souhaités ; par ailleurs, ceux qui ont opté pour la formule individualisée (avec liberté de choix du prestataire) sont plus satisfaits que les autres.

Les mécanismes de marché

Panorama des dispositifs

Le tableau ci-dessous présente l'ensemble des dispositifs étudiés selon la façon dont ils mobilisent les mécanismes de marché et la mise en concurrence des prestataires. Trois caractéristiques sont importantes pour l'analyse :

- La taille relative du dispositif par rapport au territoire et à l'activité concernée (formation ou accompagnement vers l'emploi) ; si cette taille est marginale, comme dans le cas d'une expérience pilote, alors le dispositif n'affecte ni l'équilibre du marché ni la structure de l'offre ; c'est l'inverse dans le cas d'un dispositif auquel participe la majorité du public concerné ; l'équipe d'étude a estimé la taille relative du dispositif et l'a catégorisée en quatre classes : importante, moyenne, faible, et marginale ;
- La part des prestataires publics ; si l'offre est essentiellement le fait de prestataires publics, on peut penser que la concurrence est limitée ou inexistante ; à l'inverse, une offre essentiellement privée constitue une condition nécessaire, mais pas forcément suffisante, pour que la concurrence s'exerce ; à nouveau l'équipe d'étude a estimé la part des prestataires publics en utilisant les mêmes catégories ;
- L'ancienneté du dispositif est également un élément important car les ajustements structurels de l'offre nécessitent plusieurs années, auxquelles on doit ajouter le temps nécessaire à l'observation et à la compréhension des changements.

Le tableau montre que parmi les dispositifs étudiés, quatre fonctionnent à grande échelle avec un marché potentiellement concurrentiel :

- Les prestations du Réseau pour l'emploi en Australie ;
- Le Compte individuel de formation en Haute Autriche (*Oberösterreich*) ;
- Le Compte d'assurance chômage au Chili ;
- Le Contrat individuel de réintégration aux Pays Bas.

Tableau 6 – Dispositifs et mécanismes de marché

Pays (région) Dispositif	Modalité d'individu- alisation	Taille relative du dispositif	Part des prestataires publics	Régulation du marché
Allemagne Chèque formation	Chèque	Marginal	Faible	Formations accréditées
Allemagne (Hesse) Chèque formation	Chèque	Marginal	Faible	/
Australie Réseau pour l'emploi	Contrat	Important	Marginale	Liste limitative de prestataires sélectionnés par appel d'offre Code de bonne pratiques Performances affichées sur Internet
Autriche (Haute Autriche) Compte individuel de formation	Compte d'épargne	Important	Faible	Formations accréditées Enregistrement des prestataires
Autriche (Fédéral) Compte d'épargne formation	Compte d'épargne	Faible	Faible	/
Belgique (Flandres) Chèque formation	Chèque	Moyenne	Moyenne	Liste des prestataires agréés
Chili Compte d'assurance chômage	Compte d'assurance	Important	Marginale	/
États-Unis Compte individuel de formation	Chèque	Important	Moyenne	Liste des prestataires agréés et liste des formations éligibles
États-Unis Compte pour l'apprentissage continu	Compte d'épargne	Important	Moyenne	Liste de prestataires agréés disponible et liste des formations éligibles
États-Unis Compte de progression de carrière	Chèque	Marginal	Moyenne	/
Pays Bas Contrat individuel de réintégration	Contrat	Important	Faible	Liste des prestataires agréés Paiement au résultat
Royaume-Uni (Écosse & Pays de Galles) Compte individuel de formation	Compte	Moyenne	Faible	Paiement au résultat

Trois dispositifs n'ont probablement pas eu d'incidence significative sur le marché dans la mesure où ils fonctionnent à petite échelle et depuis peu de temps. Il s'agit des chèques

formation gérés au niveau fédéral en Autriche et en Allemagne, et dans le Land de Hesse en Allemagne.

Le contenu du tableau est discuté dans les sections suivantes.

État de l'offre

Prestataires privés

Parmi les pays étudiés, l'Australie et le Chili semblent avoir été le plus loin en termes de privatisation des services de formation et d'accompagnement vers l'emploi. Cependant, il faut noter que dans les deux dispositifs étudiés, le choix des prestations est effectué par un conseiller du service de l'emploi.

Dans la plupart des pays, les services de formation professionnelle étaient traditionnellement plus ouverts à la concurrence et aux prestataires privés que les services d'accompagnement vers l'emploi, mais la situation est en train de changer. En Europe, le monopole des services publics de l'emploi sur l'accompagnement des chômeurs a été aboli depuis le début des années 2000 sous la contrainte de l'Union européenne. À ce jour, le secteur privé contribue aux services de l'emploi dans la plupart des pays européens, quoiqu'à des degrés divers. L'externalisation est particulièrement marquée au Royaume-Uni où l'accompagnement des personnes les plus en difficulté est exclusivement réalisé par des opérateurs privés ou associatifs, sélectionnés et rémunérés par le service public de l'emploi. Un paiement aux résultats conduit à augmenter la rémunération du prestataire si la personne accompagnée retrouve rapidement un emploi. En 2008, l'accompagnement par des prestataires privés concernait 728 000 chômeurs au Royaume-Uni et 511 000 en Allemagne. Rapportés au nombre de chômeurs titrés des statistiques de l'OCDE, ces chiffres conduisent à des ratios de 30 % et 16 % respectivement³⁰.

Deux des dispositifs étudiés sont intéressants dans la mesure où l'offre publique et privée coexiste. En Belgique, le chèque formation de la Région flamande peut être utilisé dans l'un des 2.300 centres de formations reconnus par le gouvernement régional, et ces centres se répartissent entre les secteurs public, privé et associatif. Aux États-Unis, l'évaluation du dispositif des comptes individuels de formation (ITA) a montré que la part des prestataires privés varie selon les zones entre 90% à 55% des formations offertes et mais que cette part est beaucoup plus faible (55% à 10%) en ce qui concerne les formations suivies.

Régulation

Le tableau ci-dessus suggère que plusieurs dispositifs fonctionneraient sans aucune régulation du marché. En réalité, et compte tenu de la méthode adoptée pour cette étude, il n'est pas possible de savoir s'il s'agit d'une non-régulation délibérée ou d'une insuffisance d'information.

Contractualisation

Lorsque l'autonomie de choix des bénéficiaires est limitée, la régulation du marché se rapproche d'une logique de commande publique. Un exemple typique est celui du Réseau pour l'emploi en Australie. Dans ce pays, le marché des prestations d'accompagnement vers l'emploi a été ouvert par trois appels d'offres successifs dont le premier remonte à 1998. Le nombre de prestataires sélectionnés s'est alors élevé à 306 organismes dont un tiers d'organismes étaient publics. Lors du deuxième et troisième appel d'offres, le nombre de prestataire a diminué (103 pour le troisième appel d'offre) et la part du secteur public est devenue quasi nulle.

³⁰ Assemblée nationale 2011

Les prestations à délivrer sont définies et payées par le service de l'emploi dans le cadre d'une relation contractuelle tripartite incluant le bénéficiaire. C'est le même système qui prévaut dans les dispositifs étudiés en Écosse et au Pays de Galles.

Incitation des prestataires à la performance

Quand il existe une relation contractuelle directe entre l'autorité publique responsable du dispositif et le prestataire privé, il est possible de mettre en place des mécanismes incitatifs. C'est ce qui s'observe effectivement avec le développement du paiement aux résultats.

Cette pratique est généralisée au Royaume-Uni en ce qui concerne l'accompagnement vers l'emploi, y compris dans le cadre des deux dispositifs étudiés. La rémunération du prestataire dépend fortement du fait que la personne accompagnée retrouve rapidement un emploi. Cette approche est censée inciter les opérateurs à rechercher des meilleurs résultats et à les obtenir, sans nécessairement coûter plus cher au contribuable.

Il en va de même en ce qui concerne le Réseau pour l'emploi en Australie. Dans ce dispositif, les prestations sont décidées par le conseiller du service de l'emploi, réalisées par des prestataires privés, et payées à un niveau qui dépend des résultats d'insertion, ce qui est supposé les inciter à un comportement vertueux.

À l'expérience, il apparaît que ces systèmes présentent des risques de dérive car il est plus facile d'obtenir de bons résultats en concentrant les efforts sur les « clients » proches du marché de l'emploi. Ce phénomène a été reconnu par l'administration britannique qui est en train de réformer ses indicateurs de performance pour y inclure la distance à l'emploi, et donc prévenir les effets pervers³¹.

Il semble que le chemin inverse ait été suivi en Australie. En effet, plusieurs commentateurs considèrent que le système a été initié en 2003 avec une logique de paiement au résultat et d'incitation à la performance, et que l'on est progressivement revenu à une logique d'encadrement de la mise en œuvre par des obligations contractuelles détaillées.

Liste limitative des prestataires

Lorsque l'usage de chèques ou de comptes étend l'autonomie du bénéficiaire, l'autorité publique responsable du dispositif n'a plus aucune relation contractuelle directe avec le prestataire. La formule de régulation la plus fréquemment employée dans ce cas est d'établir une liste de prestataires agréés dans laquelle le bénéficiaire est obligé de cantonner son choix.

Ce sont les deux dispositifs étudiés aux États-Unis qui poussent cette formule le plus loin dans la mesure où les organismes de formation doivent figurer sur une liste limitative, mais également les formations.

Dans d'autres pays comme l'Allemagne, l'Autriche et la Belgique, la seule liste obligatoire est celle des prestataires.

Dans le cas du dispositif étudié aux Pays-Bas, le bénéficiaire choisit un prestataire et le service public de l'emploi vérifie que ce dernier remplit les conditions requises (au moins un million d'euros de chiffre d'affaires dans le domaine, capacité administrative suffisante et performances passées démontrées). On voit donc que dans ce cas, la liste est susceptible de s'allonger au grès des demandes des bénéficiaires.

Certification des prestataires

Que ce soit pour figurer sur une liste spécifique (USA) ou en raison d'une obligation de portée générale (Allemagne, Autriche), les prestataires et les prestations doivent le plus souvent être certifiés (accrédités, labellisés). Cependant, ce n'est pas le cas pour le dispositif écossais, étudié.

³¹ UK Parliament (2011).

Par exemple, le Chèque formation du Land de Hesse fonctionne avec une base de données de plus de 8 000 formations délivrées par 300 prestataires reconnus. La plupart d'entre eux sont contrôlés et certifiés par l'organisme chargé de gérer le dispositif (Weiterbildung Hessen e.V.) ou par l'Organisation Internationale de Standardisation (ISO).

Information sur la performance

Une autre façon de réguler le marché consiste à produire une information fiable sur la performance des prestataires et à la publier de façon transparente. C'est l'option qui a été prise en Australie où un système de notation à étoiles (*star rating*) a été mis en place pour noter les organismes privés (à but lucratif ou non). Au départ, la notation était principalement fondée sur les résultats en termes de retour à l'emploi mais d'autres dimensions de la qualité ont été introduites. Les notes sont mises à disposition des bénéficiaires sur Internet pour les aider dans leur choix.

Influence du marché sur le dispositif

Aux Pays-Bas, une stratégie politique volontariste a été adoptée pour développer le marché des prestataires privé dans le domaine de l'accompagnement vers l'emploi. L'offre privée s'est progressivement construite sur la période 1997-2002. Les gestionnaires de l'assurance chômage ont reçu pour consigne de recourir de moins en moins aux prestataires publics, lesquels ont fini par être privatisés en 2002 (et à faire faillite en 2005). L'émergence d'un marché des prestations a évidemment facilité la création du dispositif de Contrat individuel de réintégration. L'expert néerlandais mobilisé pour cette étude estime que l'individualisation n'a pas fait mûrir le marché, mais au contraire que la maturité du marché a permis l'individualisation.

Influence du dispositif sur le marché

Dans le cas du Compte individuel de formation en Haute Autriche, le dispositif fonctionne à grande échelle depuis 1994. Le marché de la formation s'est développé mais il n'y a pas eu d'incidence notable sur le contenu des formations et aucun nouvel acteur n'a émergé sur le marché. Puisque le but du dispositif était de renforcer la compétitivité de l'économie régionale, on aurait pu s'attendre à ce que les autorités publiques cherchent à orienter l'offre des organismes de formation dans ce sens. De fait, des tentatives ont eu lieu dans ce sens mais elles ont échoué et ont été abandonnées. L'experte chargée de l'étude autrichienne estime que le marché régional de la formation est peut-être trop étroit pour que la concurrence puisse s'aviver et produire des effets significatifs.

D'après une évaluation récente, le chèque formation institué en Flandres en 2003 a conduit le marché à développer et proposer de nouvelles formations. Quelques distorsions ont cependant été enregistrées. En effet, certains centres de formation ont profité du succès des chèques formations pour augmenter le prix de leurs formations.

Aux États-Unis, le dispositif des comptes annuels de formation fonctionne à grande échelle depuis 2000. Le marché se partage entre les organismes de formation publics et privés. Ces derniers ont été relativement plus actifs que leurs homologues publics dans les demandes d'agrément afin de se positionner sur un marché qu'ils ont perçu comme plus ouvert grâce au dispositif.

En Écosse, le gouvernement a explicitement affiché qu'un des objectifs du compte individuel de formation était d'aider au développement d'une offre de services de formation de qualité dans la région. De fait, dans les trois premières années de la vie du dispositif, le nombre de prestataires enregistrés a augmenté de 50 % et celui des formations a augmenté de 80 %.

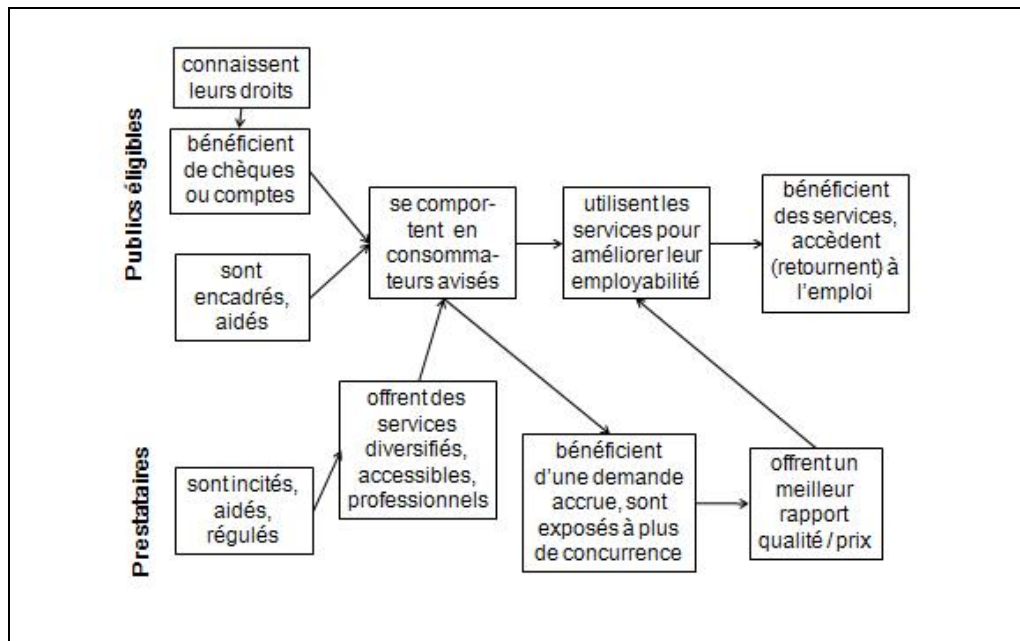
L'impact

Cette section traite des effets à moyen et long terme sur les bénéficiaires.

Hypothèses d'impact

La figure ci-dessous reflète ce que les promoteurs de l'individualisation en attendent. Il s'agit d'une image volontairement simplifiée et qui a été dessinée au début de l'étude pour guider la recherche d'information. On trouvera plus loin (page 57) une description plus complète des mécanismes d'impact, enrichie grâce aux apports de l'étude.

Figure 4 – Logique de l'individualisation



Méthodes d'évaluation

La plupart du temps, les évaluations jugent l'efficacité des dispositifs en faisant porter la comparaison sur une situation sans aide publique ou sur différents publics participants. Dans cette catégorie d'évaluation, on a relevé les exemples suivants :

- En Australie, l'impact du dispositif a été évalué à de nombreuses reprises (2000, 2003, 2005) avec une visée d'amélioration et d'adaptation ; une évaluation plus globale a été réalisée en 2008 suite à un changement de gouvernement ;
- En Flandres, le Chèque formation introduit en 2003 a été évalué périodiquement depuis le début de sa mise en œuvre, ce qui a conduit à des ajustements ;
- Dans le Land de Hesse en Allemagne, les usagers du Chèque formation déclarent en avoir retiré les avantages suivants : sécurité de l'emploi (57 %), employabilité (46 %), motivation au travail (46 %) et réalisation de tâches plus qualifiées (31 %) ;
- En Écosse et au Pays de Galles, les dispositifs examinés ont fait l'objet d'évaluations périodiques basées sur des questionnaires aux participants et aux prestataires.

Plus intéressante pour cette étude est l'évaluation réalisée par le Ministère du travail américain sur les effets d'emploi du Compte individuel de formation³². L'évaluation a en effet comparé l'approche individualisée (libre choix de la formation ou choix informé) à une approche personnalisée plus habituelle (choix dirigé). L'efficacité relative des différentes approches a été évaluée sur la base d'un échantillon de 8000 personnes éligibles affectées de façon aléatoire à chacune des trois approches testées.

Connaissances disponibles

Cette section présente les informations relatives aux impacts, tels qu'ils sont schématisés dans la partie haute³³ de la Figure 4.

Consommation « avisée »

En Australie la première évaluation externe du dispositif, réalisée en 2002, a montré que peu de demandeurs d'emploi ont réellement le choix de leur prestataire (20 % seulement). Les demandeurs d'emploi peuvent accéder à une liste de prestataires disponible sur Internet et comprenant leurs adresses, la description des services proposés, une note de qualité et leur taux de succès en termes de retour à l'emploi. Cependant, la grande majorité des demandeurs d'emploi choisissent leur prestataire en fonction de la proximité géographique uniquement.

Aux États-Unis, l'évaluation du Compte d'apprentissage en continu montre que les bénéficiaires consacrent effectivement du temps à prospecter pour élargir le spectre des choix possibles, ce qui va dans le sens de l'hypothèse du « consommateur avisé ». L'individualisation semble aboutir à des choix qui se partagent de façon plus équilibrée entre le public et le privé, mais ce constat est méthodologiquement fragile car l'individualisation et l'offre privée vont souvent de pair.

Aux États-Unis encore, l'évaluation du Compte individuel de formation a montré que les participants sont satisfaits de l'assistance qui leur est apportée pour guider leur choix et près de la moitié d'entre eux auraient été prêts à payer ces conseils s'ils n'avaient pas été gratuits.

Dans le cas du dispositif néerlandais de Contrat individuel de réintégration, les trois quarts des bénéficiaires semblent parvenir au stade de consommateur avisé, tandis qu'une minorité peine à choisir leur prestataire, notamment parce qu'ils ont du mal à apprécier si le profil du prestataire correspond à leurs besoins³⁴. Dans une minorité des cas, le choix du prestataire prend en compte sa performance en termes de taux de retour à l'emploi. Toutefois, une recherche a montré que cette performance prédit mal la réussite de l'accompagnement vers l'emploi dans une situation individuelle³⁵. Il faut également noter que le conseiller du service public de l'emploi négocie fermement le choix des prestations et du prestataire lorsque le prix de ces dernières dépasse un certain seuil (5 000 €).

Alignement des objectifs

En Flandres, une évaluation du Chèque formation réalisée en 2008 a fait apparaître que 60% de ces chèques étaient utilisés pour des formations sans lien direct avec l'emploi exercé ou les perspectives de carrière (ex : cuisine, langue non utilisée professionnellement), alors même que l'objectif principal du dispositif est d'améliorer les perspectives d'emploi.

³² *Mc Connel et al, 2006*

³³ *La partie basse est traitée aux pages 43 et suivantes*

³⁴ *Schrijvershof et al. 2008*

³⁵ *Graaf-Zijl & al. 2005.*

Curieusement, l'expérimentation du chèque formation en Suisse³⁶ aboutit à un constat inverse. Les personnes qui ont utilisé leur chèque en toute liberté n'ont pas particulièrement opté pour des formations « de loisir » ou éloignés du marché du travail, ou en tout cas pas plus que celles dont la formation a été financée par leur employeur.

Dans le cas du dispositif américain de Compte d'apprentissage en continu l'objectif public est également d'améliorer les perspectives d'emploi. Le dispositif ne semble pas prioritairement utilisé pour avoir une promotion dans l'entreprise et près de la moitié des formations suivies sont en dehors du secteur d'activité du salarié. Alors que cela ne surprend pas pour le secteur de la restauration (secteur peu rémunérateur et aux conditions de travail difficiles, dans lequel le taux de turn over est important) on peut s'interroger sur l'importance de cette proportion dans le secteur industriel (1/3) et le secteur public (1/2). Les auteurs du rapport font valoir la fréquence des doubles activités (emplois secondaires avec lequel pourrait être en lien la formation choisie ; entre 24 et 36% des participants ont un emploi secondaire selon les secteurs étudiés), ou la préparation d'une reconversion.

Accès à la formation ou à l'emploi

En Australie, l'évaluation du Réseau pour l'emploi, réalisée en 2005, a montré un impact satisfaisant, tant pour la formation à la recherche d'emploi (+ 11 % de retour à l'emploi par rapport à l'absence de formation) et pour l'accompagnement adapté (+ 10 %). Cependant ces estimations sont obtenues par comparaison avec une situation sans aide publique, ce qui ne renseigne pas sur l'efficacité relative de l'individualisation, d'autant plus que les impacts estimés sont du même ordre de grandeur que ceux des dispositifs traditionnels.

Dans le cas de l'évaluation américaine citée plus haut, la comparaison porte sur plusieurs variantes du même dispositif, certaines étant individualisées et d'autres non. Cette évaluation est donc tout à fait pertinente dans le cadre de cette étude. Par contre, elle ne montre pas que l'individualisation ait un effet positif (ni négatif d'ailleurs). Qu'il y ait individualisation ou non, et que le choix de la formation soit libre ou assisté, les participants ont des taux d'emploi et des types d'emploi qui ne présentent pas de différences significatives.

Dans le cas de l'expérimentation des chèques formation en Suisse, il apparaît au contraire que l'individualisation a eu un effet incitatif non négligeable puisque la proportion des personnes s'engageant dans une formation a été supérieure de 6 points chez celles qui ont reçu un chèque. Mieux encore, ces personnes ont continué à se former en proportion plus importante au cours de l'année suivante alors que l'expérience était terminée et qu'elles ne recevaient plus de chèque. Par contre, ce succès est resté cantonné à une fraction du public visé (notamment les femmes et les travailleurs âgés) tandis que les publics les plus éloignés de l'emploi restaient à l'écart.

Ce dernier point confirme ce qui a été dit plus haut sur les échecs multiples et répétés des dispositifs individualisés à atteindre les publics défavorisés (voir page 48).

Synthèse sur les mécanismes d'impact

Cette section résume les mécanismes d'impact identifiés dans le cadre de cette étude. Elle est organisée sous forme d'une suite de quatre relations causales, chacune pouvant être expliquée par un mécanisme inhérent à l'individualisation, ou contrecarrée par des facteurs externes ou des effets non-voulus (appelés ici « contre-hypothèses »).

Tableau 7 – Hypothèses sur l'effet incitatif

Hypothèse	L'individualisation suscite dans le public visé une plus grande
-----------	---

³⁶ Wolter & al. 2009

	demande ou disposition à utiliser les services proposés
Mécanismes explicatifs	<p>Le montant financier de l'aide est suffisant pour entraîner la concrétisation d'une demande latente</p> <p>Dans le cas d'un compte épargne, les mises de fonds initiales sont incitatives</p> <p>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</p>
Contre-hypothèses	<p>Le bénéficiaire potentiel (particulièrement le public fragile)</p> <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 <p>Le bénéficiaire échoue à réunir le financement complémentaire</p> <p>L'aide implique des contraintes administratives dissuasives</p> <p>L'aide implique l'utilisation d'un compte bancaire mais le bénéficiaire ne sait pas ou ne peut pas le faire</p> <p>L'aide requiert une épargne que le bénéficiaire n'a pas les moyens de constituer</p> <p>L'aide est liée à une épargne que le bénéficiaire hésite à liquider</p> <p>L'aide abonde un projet déjà décidé (effet d'aubaine)</p>

Tableau 8 – Hypothèses sur la consommation avisée

Hypothèse	Le bénéficiaire utilise le dispositif pour faire un choix qui correspond à ses besoins
Mécanismes explicatifs	<p>Il a une perception suffisamment claire de ses propres intérêts. À défaut, il est assisté dans son choix.</p> <p>Le bénéficiaire a effectivement le choix entre plusieurs prestataires /prestations.</p> <p>Il a accès à une information transparente sur l'offre de service.</p> <p>Il a le temps et la capacité pour digérer cette information.</p>
Contre-hypothèses	<p>Le bénéficiaire n'a pas les ressources ou la confiance en soi (capacité) pour se projeter dans un projet personnel</p> <p>Il n'y a pas (ou pas assez) de choix</p> <p style="padding-left: 40px;">dans le la zone géographique accessible au bénéficiaire</p> <p style="padding-left: 40px;">pour le type de prestation qu'il souhaite</p> <p>L'information n'est pas accessible ou pas pertinente</p> <p>Le conseil et l'orientation ne sont pas acceptées par le bénéficiaire (par ex : formation vocation versus métier en tension)</p> <p>Le choix est limité par la résistance des prestataires (ex : effet d'écémage)</p>
	<p>Le bénéficiaire considère qu'il perd trop de temps à faire son choix</p> <p>Le temps imparti pour faire le choix ne permet pas au bénéficiaire de trouver la prestation adéquate</p>

Tableau 9 – Hypothèses 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	<p>Les critères d'éligibilité, les mécanismes d'incitation et l'encadrement des bénéficiaires sont</p> <p style="padding-left: 40px;">suffisamment contraignants pour écarter des choix contraires aux objectifs du dispositif</p> <p style="padding-left: 40px;">suffisamment ouverts pour maintenir une véritable autonomie de choix</p>
Contre-hypothèses	<p>Les objectifs du dispositif sont</p> <p style="padding-left: 40px;">mal explicités et / ou mal intégrés par les conseillers</p> <p style="padding-left: 40px;">mal reflétés dans les critères d'éligibilité ou les incitations</p>

<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>

Tableau 10 – Hypothèses sur le succès des activités menées par les prestataires

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

Conclusion

Principaux constats et enseignements

Cette section traite successivement de la responsabilisation des bénéficiaires, de leur autonomie, des mécanismes de marché, de la performance de la dépense publique, de l'incitation et des publics défavorisés

Responsabilisation

De manière générale, la liberté de choix du prestataire et le développement de prestations 'sur mesure' grâce aux mécanismes de marché sont supposées permettre une meilleure appropriation des prestations par les bénéficiaires, moins d'abandons, et un meilleur respect du bénéficiaire par le prestataire, et une **meilleure coproduction du service**. Les avantages de cette responsabilisation sont attestés par la meilleure satisfaction des bénéficiaires du Compte individuel de réintégration aux Pays-Bas. De même, les conseillers du Service public de l'emploi estiment que les bénéficiaires du Compte individuel de formation font souvent une bonne analyse des leurs besoins individuels en fonction du marché. Par contre, l'impact de la responsabilisation en termes de retour à l'emploi ou de carrière n'est pas encore connu. Les auteurs de cette étude n'ont identifié qu'une seule évaluation rigoureuse de l'impact de l'individualisation, laquelle ne montre pas d'effet positif sur le retour à l'emploi (Accès à la formation ou à l'emploi, page 57). Cependant, d'autres évaluations seraient nécessaires pour pouvoir dégager un enseignement de portée générale sur le mécanisme de responsabilisation et son impact.

La responsabilisation du bénéficiaire est en outre particulièrement recherchée dans les formules de compte d'épargne ou de compte d'assurance, formules dans lesquelles **l'aide publique est liée à l'effort** fait par l'individu lui-même. On en attend une incitation à dépenser mieux et à mieux profiter de la dépense. À une moindre échelle, c'est également ce qui est attendu du « ticket modérateur » présent dans presque tous les dispositifs de chèque / compte, y compris la très modeste contribution minimale de 10 £ (12 €) par formation en Écosse.

Autonomie

Comme cela est suggéré ci-dessus, les dispositifs d'individualisation tendent à laisser une grande marge de liberté aux bénéficiaires lorsqu'une part significative du financement leur incombe (cas des comptes d'épargne) et une moindre autonomie dans les cas de financement totalement public (cas des contrats d'accompagnement vers l'emploi). La logique de ce constat est à double sens : (i) **plus de financement public impose plus d'encadrement** et (ii) plus de responsabilisation justifie plus d'autonomie. L'exception qui confirme cette règle est le Compte de progression de carrière mis en place par l'Administration Bush en 2006. Ce dispositif combinait un financement public et une marge d'autonomie maximale, mais il n'a pas fait la preuve de son bien-fondé.

Cependant l'autonomie n'a de sens qu'en présence d'un véritable choix. Cela semble être le cas en Flandres où les bénéficiaires du Chèque formation pouvaient jusqu'en 2010 choisir dans une liste de plus de 2000 formations agréées. Cependant **l'autonomie est conditionnée par l'existence d'offres concurrentes à l'échelon local**. Ainsi, dans l'exemple australien du Réseau pour l'emploi, la concurrence entre prestataires est avérée au niveau fédéral, mais 20 % seulement des demandeurs d'emploi déclarent avoir eu réellement le choix de leur prestataire au niveau local.

Mécanismes de marché

S'il existe une **offre concurrentielle diversifiée et bien répartie sur le territoire**, alors le déploiement d'un dispositif individualisé devient possible. Comme on l'a vu plus haut, il semble que cela soit plus facile à obtenir sur un territoire densément peuplé, par exemple aux Pays-Bas ou en Flandres, par comparaison à un vaste pays peu peuplé comme l'Australie. L'exemple des services d'accompagnement vers l'emploi aux Pays-Bas montre que l'éclosion d'un marché concurrentiel peut se produire en quelques années, d'autant plus si c'est l'objet d'une politique volontariste.

La **régulation de l'offre est stricte ou légère** selon que le bénéficiaire est faiblement ou fortement responsabilisé. La régulation peut aller jusqu'à établir des listes de prestations agréées au niveau de chaque bassin d'emploi (cas du Compte individuel de formation aux États-Unis), mais la formule la plus fréquente est celle de l'agrément des prestataires par l'autorité responsable du dispositif. Une formule très souple est celle du Compte d'épargne formation en Autriche, qui peut payer toute formation certifiée, quelle que soit la forme de certification.

L'**affichage des performances des prestataires** vise à aider les bénéficiaires à se comporter en consommateurs avertis, et dans un contexte de concurrence, à faire pression sur les prix et la qualité des prestations offertes. Elle a été testée en Australie et aux Pays-Bas, mais elle est délicate à mettre en œuvre car les mesures des performances sont souvent trop approximatives et provoquent de ce fait un effet d'écroulement, les prestataires étant incités à s'intéresser en priorité aux publics ayant le plus de chance de succès, mais qui ne sont pas nécessairement prioritaires du point de vue des objectifs politiques.

Performance

L'individualisation associée à une concurrence entre prestataires est supposée engendrer un **cercle vertueux de hausse du rapport qualité/prix**. L'exemple australien est emblématique d'une telle conception de l'individualisation associée à la recherche de performance. Tous les principes de la Nouvelle gestion publique y ont été appliqués : mise en concurrence des prestataires, paiement indexé sur les résultats et affichage public des performances. Une étude a effectivement constaté une réduction de moitié de la dépense publique par demandeur d'emploi inséré, mais la hausse ou même le maintien de la qualité des résultats a été mis en doute lors des évaluations, ce qui a conduit à faire marche arrière sur certains points clés, comme l'affichage des performances..

Plus modestement, l'individualisation a aussi été conçue comme permettant la **simplification** de la gestion financière. En effet, un système de chèque ou de compte dispense de justifier et d'auditer de façon détaillée les dépenses subventionnables ou remboursables. C'est le cas du Chèque formation en Flandres. Au Chili, l'individualisation de l'assurance chômage a également été motivée, au moins en partie, par la recherche d'un allègement des charges administratives.

Outre les économies attendues grâce à la concurrence et à la simplification administrative, l'individualisation entraîne potentiellement un **allègement de l'interaction avec les bénéficiaires**. Cette hypothèse a été confirmée dans plusieurs pays, par exemple aux États-Unis lors de l'évaluation du Compte individuel de formation.

La même évaluation a cependant révélé le **coût important de l'investissement** nécessaire pour mettre le système en place si l'offre de prestation est très encadrée. Dans ce cas, le dispositif inclut en effet un système très sophistiqué d'identification des formations éligibles en fonction des besoins du marché dans chaque bassin d'emploi. À propos des coûts d'investissement, on peut également penser au processus d'agrément des prestataires et aux campagnes de communication lancées en Allemagne pour informer les bénéficiaires de leurs droits.

Publics défavorisés

Beaucoup de dispositifs individualisés ont eu de bon résultats en termes de participation des femmes et aussi des travailleurs âgés dans au moins un cas, celui de l'expérimentation d'un chèque formation en Suisse.

Il n'en va pas de même pour les publics défavorisés, notamment en termes de niveau d'éducation ou de revenu. Cette conclusion est à la fois la plus nette et la plus paradoxale car presque tous les dispositifs étudiés ciblent les publics défavorisés en priorité. Pourtant, de nombreux et solides indices concordent à montrer que l'individualisation échoue (ou à tout le moins peine) à atteindre cet objectif (Publics prioritaires, page 48). On peut donc dire que **les dispositifs individualisés peinent à toucher les publics défavorisés**. S'agit-il d'un effet pervers de l'individualisation ? Il n'est pas possible de l'affirmer car les dispositifs classiques présentent également la même faiblesse et car il n'y a pas d'évaluation comparative sur ce sujet.

Les dispositifs étudiés tentent de pallier à ce problème en établissant des critères d'éligibilité spécifiques, en renforçant le caractère incitatif de l'aide et le rôle des conseillers. On peut cependant se demander s'il n'y a pas un problème plus fondamental. Il y a en effet un paradoxe à vouloir cibler les publics défavorisés au moyen d'un instrument fondé sur la capacité des bénéficiaires à assumer leur autonomie, capacité qui est d'autant plus fragile que l'on se trouve en situation précaire. La **difficulté à assumer son autonomie** se manifeste en effet de multiples façons : difficulté à se projeter dans un projet personnel lorsque l'on a vécu des échecs répétés, difficulté à identifier ses propres besoins ou même à profiter des conseils reçus, faiblesse dans le rapport marchand entre le client et le fournisseur. Il semble que ce soient les dispositifs étudiés en Écosse et au Pays de Galles qui aient été le plus loin dans la prise en compte de ce paradoxe en insistant sur la nécessité d'adapter l'offre de formation aux besoins des publics qui en sont éloignés, d'accorder à ces publics un respect égal à celui dont bénéficient les autres publics (« parité d'estime ») et donc de développer en parallèle l'estime de soi chez les bénéficiaires appartenant aux publics défavorisés.

Degré d'incitation

Le caractère suffisamment ou insuffisamment incitatif de l'aide publique est un problème rencontré dans tous les régimes de subvention, et également dans les dispositifs individualisés. **Trop d'incitation entraîne des effets d'aubaine et pas assez conduit au non-recours**. De fait, l'étude montre que les taux de non-recours sont loin d'être négligeables et que le problème est indissociable de l'autonomie laissée aux bénéficiaires (Recours, page 47).

L'étude montre qu'un dispositif est incitatif s'il est (i) connu, (ii) généreux et (iii) peu contraignant. Cependant, un dispositif trop généreux et trop peu contraignant peut laisser les bénéficiaires adopter des comportements sans rapport, ou même contraires, aux objectifs de l'action publique comme cela s'est observé dans le cas du Chèque formation en Belgique (mais pas en Suisse).

Finalement, un constat commun à plusieurs pays est celui d'un **réglage progressif du degré d'incitation**. Ce phénomène s'observe dans le cas du Chèque formation du gouvernement fédéral allemand, rendu plus incitatif à la suite de l'observation d'un non-recours massif. À l'inverse, le Chèque formation flamand a été rendu moins incitatif pour mieux cibler ses objectifs.

Remarques conclusives

Pratiques innovantes ou originales

Cette section présente une série de pratiques innovantes susceptibles d'inspirer des réflexions ou des expérimentations. Les auteurs de l'étude attirent cependant l'attention sur le fait que les pratiques mentionnées ci-dessous ne sont pas nécessairement efficaces.

Régulation des quasi-marchés

Les quatre dispositifs qui suivent présentent des caractéristiques qui, sans être véritablement innovantes, ont appliqué certains mécanismes de marché de façon originale.

Aux Pays-Bas, la création d'un marché des prestations d'aide au retour à l'emploi s'est faite sur 5-6 ans dans les années 90. La création de ce quasi-marché s'est faite de façon rapide et programmée. C'est un exemple dont on peut s'inspirer si l'on envisage de développer une offre concurrentielle pour un type de prestation donné.

Les deux exemples de comptes d'épargne formation autrichiens ont en commun une approche très légère de la régulation des quasi-marchés. La seule condition imposée est que la formation soit certifiée, mais le mode de certification est laissé libre par le dispositif. C'est un exemple auquel on peut se référer si l'on recherche avant tout la simplification administrative.

Le dispositif américain de Compte individuel de formation comprend au contraire un système sophistiqué d'agrément des prestations en fonction des besoins du marché du travail dans chaque bassin d'emploi. À noter cependant que ce système a été considéré comme onéreux et qu'il y a eu des doutes sur sa qualité.

Enfin, le Réseau pour l'emploi australien comporte un système de notation de la qualité des prestataires destiné à aider les bénéficiaires dans leur choix et à démultiplier les effets de la concurrence sur la qualité de l'offre.

Combinaison des prestations

Les dispositifs étudiés entrent principalement dans la catégorie de la « formation tout au long de la vie » et dans celle de l'accompagnement vers l'emploi. Les prestations de formation professionnelle sont présentes dans les deux catégories tandis que la seconde inclut de multiples autres services allant du bilan de compétence à l'aide à la mobilité. L'étude a aussi montré des exemples de configuration de services originales telles que :

- Le Compte d'épargne formation autrichien qui peut financer aussi bien des formations professionnelles que des études supérieures ;
- Le Chèque formation flamand utilisable pour payer une formation en cours d'emploi, un conseil de carrière, ou un bilan de compétences ;
- Le Compte d'assurance chômage chilien qui regroupe l'assurance chômage, l'assurance maladie pendant la période de chômage, et les prestations d'accompagnement vers l'emploi, y compris la formation professionnelle.

Modalités d'individualisation

Les dispositifs étudiés s'apparentent tous à l'une ou l'autre des trois formules d'individualisation suivantes : (i) compte d'épargne ou d'assurance, (ii) chèque ou compte, et (iii) contrat (L'individualisation, page 36). Toutefois, plusieurs modalités originales ont été identifiées.

Dans le cas du Compte d'épargne formation autrichien, l'épargne du bénéficiaire est bonifiée et associée à prêt à taux réduit, exactement comme dans le système français de

compte d'épargne logement. Il est d'ailleurs symptomatique que ce type de compte soit géré par des sociétés de crédit immobilier.

Dans le cas du Chèque formation du gouvernement fédéral allemand ou du Compte pour la formation continue aux États-Unis, la dotation est complétée par un crédit d'impôt, lui-même complété en Allemagne par un second crédit d'impôt au bénéfice de l'employeur dans la mesure où celui-ci contribue au financement de la formation.

Enfin, dans le cas du Contrat individuel de réintégration aux Pays-Bas, le bénéficiaire choisit d'abord son prestataire, éventuellement avec l'aide du Service public de l'emploi, puis il prépare son parcours de retour à l'emploi avec l'aide du prestataire. Le Service public de l'emploi valide les prestations proposées à la fin du processus.

Transférabilité au contexte français

Dans la mesure où les constats de cette étude se présentent comme une sorte de dénominateur commun entre pays et entre continents, ils ont généralement un degré de généralité qui les rend pertinents pour le contexte français, d'autant qu'ils ne se présentent pas comme des recettes prêtes à l'emploi.

Il est possible que des initiatives françaises en matière d'individualisation soient freinées par la place relativement faible laissée à la négociation, aux accords ad hoc et à la subsidiarité dans la sphère publique, à l'inverse de la culture politico-administrative allemande ou autrichienne qui semble avoir créé un terreau favorable.

L'utilisation des mécanismes de marché est plus récente et moins étendue en France qu'au Royaume-Uni, ce qui donnerait certainement à notre pays plusieurs années de retard en matière de maturation des quasi-marchés nécessaires à l'individualisation.

Plus généralement, la France n'a pas la même pratique d'expérimentation sociale que, par exemple, les États-Unis, l'Allemagne ou l'Autriche, pays dans lesquels l'individualisation bénéficie de multiples tests en vraie grandeur sous forme de variations régionales autour d'un thème national.

Annexe 1 - Bibliographie générale

Une bibliographie spécifique à chaque dispositif est présentée dans le second Volume de ce rapport.

Assemblée nationale, 2011, Étude comparée concernant la politique de l'emploi dans plusieurs pays européens

Clarke, J. 2005, « New labour's citizens : activated, empowered, responsabilized, abandoned? », *Critical Social Policy*, Vol. 25, 4

Crépon Bruno, Ferracci Marc, Jolivet Grégory, van den Berg Gerard, 2010, Active labor market policy effects in a dynamic setting, *Journal of the European Economic Association*, 7 (2-3), p595-605.

Darmon I., Perez C., 2007, « Poser un jugement sur les pratiques de conseil, d'orientation et d'accompagnement des adultes », *Actualité de la formation permanente*.

D'Amico R., Salzman J., 2004, 'Implementation Issues in Delivering Training Services to Adult Under WIA', In O'Leary C., Straits R., and Wandner S., eds., *Job Training Policy in the United States*, Kalamazoo, Michigan: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, pp.101-134.

Gautié J., 2003, Quelle troisième voie ? Repenser l'articulation entre marché du travail et protection sociale, Document de travail du CEE n°30

Mis en forme : Français
(France)

Gautié J., Perez C., 2010, « Les comptes individuels de formation : fondements et enseignements » dans Degrave F. et al., *Transformations et innovations économiques et sociales en Europe : quelles sorties de crise ?*, Presses Universitaires de Louvain, Cahier du CIRTES, Vol.1, pp.297-315

Glennester H., Le Grand J., 1995, « Le développement des quasi-marchés dans la protection sociale », *revue française d'économie*, vol.10, n°3

Graaf-Zijl, M. de, I. Groot, A. Heyma, J.P. Hop and L. Janssens, 2005, *Marktwerking in de re-integratie*, SEO: Amsterdam.

Hache, E., 2007, « La responsabilité, une technique de gouvernementalité néolibérale ? », *Raisons politiques*, vol.4, n°28

Productivity Commission, 2002, "DEWR's estimates of the costs and cost effectiveness assistance, 1995-96 and 1999-2000", *Independent review of the Job Network*, Report No.21.

Schrijvershof, C, C. Thijs, K. Visscher, L. Aarts, 2008, *Eindevaluatie IRO*. APE: The Hague.

Sen A. 1999, *Development as freedom*, Oxford University Press

UK Parliament, 2011, *Work and Pensions Committee - Fourth Report Work Programme: providers and contracting arrangements*, London.

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmworpen/718/71807.htm>

Code de champ modifié

Valkenburg, B., 2007, "Individualising activation services: thrashing out an ambiguous concept", in *Making it personal. Individualising activation services in the EU*. R. van Berkel and B. Valkenburg. Bristol, Policy Press: 25-44

Wolter, S., D. Messer, 2009, *Formation continue et bons de formation : Résultats d'une expérience menée sur le terrain*, Office Fédéral de la Formation Professionnelle et de la Technologie, Berne

Annexe 2 – Problématique définie par le CAS

Le Centre d'analyse stratégique (CAS) a lancé en Juin 2011 un marché d'étude comparée portant sur le développement des dispositifs individuels dans les politiques d'emploi. Cette annexe présente des extraits du cahier des clauses techniques particulières (CCTP) concernant la problématique de l'étude, les objectifs et les prestations attendues.

Problématique

Les travaux de prospective sur le travail et l'emploi dans vingt ans récemment menés par le CAS ont mis en exergue des tendances sociétales lourdes, notamment l'individualisation croissante et la demande d'autonomie des individus. Dans le cadre de ces travaux, le CAS s'est interrogé sur la façon dont les politiques de l'emploi pourraient, voire devraient, évoluer pour accompagner et répondre à ces demandes sociétales, notamment à la lumière des développements théoriques sur la rénovation de l'Etat social, entre logique de « capitaux » (*assets-based welfare*) et logique de « capacités » (*capability based mode*)³⁷. Ces réflexions l'ont conduit à s'intéresser plus particulièrement au développement de dispositifs individuels (c'est-à-dire attachés aux individus et plus ou moins « à leur main ») au sein des politiques d'emploi, notamment les systèmes de chèques individuels et les comptes formation et/ou d'accompagnement vers l'emploi.

Ces dispositifs ne sont pas nouveaux. Ils ont connu leurs premiers développements à la fin des années 1990, alors que le recours aux mécanismes de marché prenait une place croissante dans la mise en œuvre des politiques d'emploi dans les pays de l'OCDE.

L'externalisation de la production de services en matière de formation et de placement s'est notamment traduite par la plus grande liberté de choix laissée aux individus dans l'accès à ces prestations, les États en attendant plusieurs effets positifs sur :

- la qualité de l'offre de service, par la mise en concurrence des prestataires ;
- le coût de ces services pour les finances publiques, par l'externalisation de la production et la mise en concurrence ;
- l'efficacité globale des politiques, les individus étant responsabilisés et plus directement impliqués dans le choix des prestations en fonction de leurs besoins.

Si c'est d'abord cette logique de marché qui a présidé au développement des dispositifs individuels, on constate aujourd'hui un renouveau dans le recours à ces dispositifs, un certain nombre de pays s'étant récemment engagé dans la mise en œuvre de politiques d'emploi dites « auto administrées », c'est-à-dire donnant aux individus des outils pour choisir, voire pour définir eux-mêmes, les services dont ils estiment avoir besoin.

On a ainsi assisté, dans le champ de la formation professionnelle, au développement des systèmes de « chèques » individuels (par exemple, en Allemagne, en Suisse, et plus récemment en Bulgarie et en Lituanie) et/ou de comptes individuels (par exemple, en Autriche, aux États-Unis, aux Pays-Bas et en Argentine) qui laissent la liberté aux individus de déterminer leur organisme de formation, voire le contenu de leur formation. Dans le champ du placement, se sont développés des systèmes de compte

³⁷ A. Sen, *Development as freedom*, Oxford University Press, 1999 ; J. Gauthier, *Quelle troisième voie ? Repenser l'articulation entre marché du travail et protection sociale*, Document de travail du CEE n°30, Septembre 2003

épargne individuel « chômage » (au Chili, en Jordanie) ou « licenciement » (Autriche, Allemagne). On peut également citer le cas de l'Australie, qui présente un modèle d'externalisation quasi-complète du placement, laissant aux demandeurs d'emploi le choix de leur prestataire parmi le réseau « Job services Australia ».

La mise en œuvre de telles politiques a également été poussée très loin au Royaume-Uni, dans le champ des services sociaux. Des budgets individuels financés par la puissance publique mais dont l'utilisation est laissée à l'entière discrétion des usagers ont été instaurés en 2007 sous la forme du programme « In control ». Institué à titre pilote dans un premier temps, ce programme se généralise progressivement. Ses bénéficiaires peuvent non seulement faire appel aux prestataires de service de leur choix, mais aussi déterminer eux-mêmes tout type de service qu'ils estiment nécessaires à l'amélioration de leur situation sociale (par exemple, pour une personne handicapée, des vacances en institut spécialisé).

Au regard du succès grandissant de ce programme³⁸, des think tanks et associations britanniques³⁹ se prononcent aujourd'hui en faveur de la diffusion de ce type de programme à d'autres champs, notamment celui des politiques d'emploi.

Les conditions de mise en œuvre de ce type de dispositifs dans le champ des politiques d'emploi, ainsi que leur efficacité, posent toutefois un nombre important de questions, que l'on peut regrouper en trois catégories :

Les effets attendus

A l'origine, les effets attendus de la mise en œuvre des dispositifs individuels portent essentiellement sur des questions d'efficience (réduction des coûts de provision des services ; efficacité et qualité des prestations délivrées). Toutefois, des critères d'équité peuvent également être assignés à ces dispositifs, pour promouvoir l'accès d'une catégorie spécifique de bénéficiaires à certains programmes. Enfin, on a vu que ces dispositifs ont également été sollicités dans un souci de responsabilisation et d'autonomisation des individus.

Le choix de porter l'accent sur l'un ou l'autre de ces aspects emporte avec lui des conséquences importantes sur les conditions d'accès ainsi que les modalités de financement (Accès universel ou ciblé ? Financement public ou cofinancement public-privé, public-individu, tripartite ? Et selon quelles modalités : mutualisation ? consignation ?)

Les conditions de mise en œuvre et d'efficacité

Quel marché viser pour ce type de dispositifs ? Dans quelle mesure la préexistence d'un marché structuré est-elle nécessaire ? Et, le cas échéant, quel doit être le degré de régulation et/ou d'intermédiation du marché ? Dans quels cas le recours au marché n'apparaît pas ou peu pertinent ?

Le cas échéant et selon les objectifs, sur quels critères déterminer le public cible ? (en minimisant les effets d'aubaine).

Quel degré de liberté laisser aux individus dans la pratique ? L'Etat doit-il agréer certains prestataires pour contrôler les prestations délivrées ? Dans quelle mesure doit-il, accompagner les bénéficiaires dans le choix du contenu des prestations et des opérateurs ? Les dispositifs individuels doivent-ils être mis à disposition des individus les plus autonomes uniquement, et, sinon, comment accompagner pour une utilisation optimale ?

³⁸ Le nombre de bénéficiaires est passé de 60 à 46 000 en trois ans. 79 autorités locales étaient impliquées en 2010. En Mars 2010, le Gouvernement a encore développé l'envergure du programme en lançant l'initiative « Droit au contrôle » (Right to control initiative) pour laquelle un financement de 7 million £ a été accordé à 8 localités. Source : <http://www.guardian.co.uk/in-control/roundtable>

³⁹ Demos et ACEVO.

L'efficacité de ces politiques reposent en effet sur l'hypothèse que les individus sont plus aptes que l'État à identifier leurs besoins et les services qui y répondent, mais, en présence d'asymétrie d'informations, cela n'est pas nécessairement le cas (ni pour tous les individus, ni lorsqu'il s'agit de délivrer des biens publics). Cette question de l'accompagnement des usagers se pose particulièrement dans l'hypothèse de budgets individuels à utilisation discrétionnaire sur le modèle du programme britannique « In control ». Enfin, comment prévenir les risques de fraudes et d'abus ?

Au total, quels sont les coûts de transactions associés à l'ensemble de ces encadrements ? Dans quelle mesure affectent-ils les économies budgétaires attendues ?

L'économie politique des réformes

L'arbitrage entre autonomie et encadrement dans l'utilisation de fonds publics ne pose pas seulement des questions en terme d'efficacité économique mais aussi en terme d'acceptabilité politique, en particulier dans l'hypothèse d'un ciblage de ces dispositifs. A cet égard, la question de l'impact du contexte politique, mais aussi culturel, sur les modalités de mise en œuvre de ces dispositifs apparaît également importante. Notamment, dans quelle mesure les attentes vis-à-vis de l'État et des services publics affectent-elle les modalités de mise en œuvre ainsi que les conditions d'efficacité de ces dispositifs ?

Objectifs et prestations attendues

L'objet de l'étude consiste à apporter un éclairage sur ces questionnements au regard des pratiques déjà existantes à l'étranger (dans l'Union européenne en particulier).

La littérature existante (voir infra la bibliographie indicative) n'apporte à ce jour que des éléments de réponses partiels et parfois contradictoires sur ces questionnements. L'objectif de l'étude est de rendre disponible une présentation, une revue des évaluations et une analyse objectives et détaillées de ces dispositifs en renseignant, de façon aussi précise que possible, les réponses apportées à chaque fois aux questionnements développés à l'article 4 « Problématique » du présent CCTP. Il s'agit également d'analyser les logiques qui sous-tendent le développement de ces dispositifs, notamment pour évaluer dans quelle mesure ils sont sollicités comme réponse aux évolutions sociétales mentionnées supra, et si les objectifs assignés permettent d'expliquer les points communs ainsi que les différences de mise en œuvre d'un pays à l'autre.

Les résultats de l'étude doivent permettre au CAS d'apprécier l'opportunité de développer de tels dispositifs dans le contexte français et, le cas échéant, selon quelles modalités.

Les prestations réalisées doivent, sur la base d'une approche comparative internationale :

- recenser et analyser, dans la littérature existante, de façon aussi détaillée que possible, les dispositifs existants et les modalités de leur mise en œuvre (chèques, comptes ou autres dispositifs à la main des individus, modalités précises, points communs et différences, etc.) dans huit pays, parmi lesquels doivent figurer obligatoirement l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Autriche et le Chili. Parmi les huit pays sélectionnés, au moins quatre pays européens doivent faire l'objet d'études de cas approfondies, notamment par un travail de terrain (enquêtes, entretiens avec des acteurs et des bénéficiaires...);
- distinguer les différents dispositifs existants (notamment chèques versus comptes), établir une typologie croisant : les objectifs assignés ; les conditions de mise en œuvre et d'efficacité (notamment pré-existence d'un marché structuré ? degré de régulation et/ou d'intermédiation du marché ?) ; l'économie politique de la mise en œuvre de ces dispositifs ;

- confronter les débats théoriques à la réalité empirique sur l'efficacité et, si possible, l'efficience de ces dispositifs (utilisation effective par les individus ; probabilité et rapidité du retour à l'emploi des bénéficiaires ; quantité et qualité des services disponibles ; gains d'efficience pour la puissance publique). Ce travail devra comporter une revue de la littérature existante ainsi qu'une méta-analyse des évaluations disponibles ;
- analyser précisément l'économie politique des réformes, notamment l'impact du contexte politique, institutionnel, culturel, etc. sur les modalités de mise en œuvre de ces dispositifs.

Les propositions attendues visent des travaux à la fois de nature qualitative (revue de la littérature, synthèse, enquête, monographie), et de nature empirique (analyse statistique et économétrique). Les approches pluridisciplinaires (économie, sciences politique, sociologie, histoire, ...) sont encouragées.

Annexe 3 - Grille d'analyse des dispositifs

Cette section décrit les éléments d'information à rechercher, pour chaque dispositif. La grille a servi aux experts nationaux en tant que protocole méthodologique pour la réalisation des études par pays. Si un élément d'information ne pouvait pas être récolté, les experts étaient instruits de l'indiquer explicitement

Le dispositif

Nom et acronyme.

Dates de la décision, du démarrage, de la fermeture et de l'évaluation(s), si pertinentes.

Les autorités responsables de la formulation de politiques et du financement.

La couverture géographique et le niveau de gouvernance. Si le dispositif est financé / mis en œuvre à plusieurs niveaux, tous les niveaux seront brièvement décrits et le niveau / le territoire sélectionné pour approfondissement sera spécifié.

Les références bibliographiques.

Les services

Nature des services

Les dispositifs peuvent fournir aux bénéficiaires un accès à un service spécifique ou à une gamme de services comprenant au moins un parmi: la formation professionnelle, aide à la recherche d'emploi, et le soutien à l'auto-emploi.

Intensité du service

L'intensité (ou volume) des services doit être évaluée sur une base pluriannuelle, à travers un indicateur monétaire (à convertir en euros) et/ou un indicateur quantitatif (par exemple le nombre des séances de coaching ou les jours de formation).

Financement

Il convient de prendre en compte: le financement public, la contribution éventuelle des bénéficiaires ou des employeurs, et les sources de cofinancement par les autorités régionales / locales.

Les publics cibles

Éligibilité

Le public visé comprend (au moins en partie) les chômeurs / inactifs ou les personnes à risque de perdre leur emploi dans le but de les rapprocher au marché du travail et/ou d'améliorer leur employabilité.

Priorisation

Le dispositif est ouvert à un large éventail de personnes éligibles (approche universelle) ou se concentre (en termes de ressources et d'assistance) sur ceux qui sont les plus éloignés du marché du travail (approche de solidarité).

Des publics spécifiques sont ciblés, comme les femmes, les jeunes, les personnes âgées ou à basse qualification (à préciser).

Les modes de livraison

Modalités d'individualisation

Nom du dispositif: chèque, contrat, compte...

Droits fournis en termes monétaires ou physiques (heures, jours...), ou les deux

Comment les personnes éligibles sont informées de leurs droits ? Par qui ? Par quel canal ?

Assistance aux bénéficiaires

Séances de coaching, ateliers, orientation et information en ligne, ou tout autre moyen d'autonomiser les bénéficiaires et les encourager à se comporter comme des consommateurs avisés.

L'aide est obligatoire ou facultative?

Degré de liberté

Le service est accessible librement ou est-il soumis à un accord préalable (de l'employeur, l'assistante de recherche d'emploi, autre ...) ?

Y a-t-il des restrictions ou des contrôles s'appliquant à l'utilisation des prestations individuelles, par exemple des services admissibles au financement, des fournisseurs certifiés, des modalités d'utilisation différées, d'autres contraintes à préciser ?

Dans l'ensemble, le dispositif prévoit moins de contrôle des dispositifs traditionnels qui ne sont pas individualisés.

Les autorités d'exécution

Centralisée ou décentralisée ?

Service public, agences publiques ou le secteur privé ?

Coût de livraison

Coût de la mise en œuvre / gestion du régime (frais de fonctionnement) au-delà du montant des chèques et des comptes.

La gouvernance

L'élaboration des politiques

Les institutions chargées du dispositif, à savoir celles qui le financent et en règlent la mise en œuvre

Responsabilisation

Le dispositif a été soumis à des contrôles? Sont les rapports disponibles publiquement?

Y a-t-il un cadre de performance ? Y a-t-il des rapports de performance ?

Logique d'intervention

Est-ce que l'*instrument d'individualisation* considéré comme la pierre angulaire du dispositif ou tout simplement une fonction parmi d'autres ?

Raisons déclarées publiquement pour le lancement du dispositif.

Les experts reprendront les termes utilisés par les décideurs politiques et les rapprocheront à une ou plusieurs écoles de pensées suivantes: augmentation de la performance, réduction des charges administratives, responsabilisation des bénéficiaires.

Impact attendu sur les bénéficiaires

Les publics éligibles ont effectivement accès à l'offre individualisée. Ils connaissent leurs droits et demandent de rentrer dans le dispositif. Ils utilisent effectivement leurs droits.

Ils sont assistés et/ou suivis. Ils s'autonomisent.

Ils sont effectivement proposés des services diversifiés, accessibles, et professionnels.

Ils se comportent comme des consommateurs avisés dans l'achat des services. Ils achètent et utilisent les services afin d'améliorer leur employabilité. Les pertes sont limitées.

Ils obtiennent de bons résultats en termes d'accès / retour sur le marché du travail.

Impact réel sur les bénéficiaires

Dans quelle mesure les impacts attendus ont été atteints ?

Y a-t-il des effets imprévus, ou des mécanismes d'impact alternatifs ?

Les services

Fourniture de services

Il s'agit ici de savoir si les bénéficiaires se voient proposer un véritable choix en termes de diversité, de qualité, d'accessibilité des services, avec des informations suffisantes et des coûts de transaction limités, en sachant que les services peuvent être fournis par des organismes publics, des ONG ou par le secteur privé.

Il y a deux mécanismes par lesquels le marché peut offrir des services divers, accessibles, et professionnels: (1) les interventions publiques, et (2) le cercle vertueux.

Interventions axées sur le marché

Les dispositifs en question peuvent inclure des interventions publiques visant à renforcer l'offre du marché, par exemple, à travers des incitations, de la communication ou la réglementation (certification, contrôles).

Cycle vertueux

Si le marché fournit une gamme de services assez intéressants, alors les bénéficiaires sont plus susceptibles d'utiliser leurs droits et d'agir comme des consommateurs avisés, c'est-à-dire de choisir les fournisseurs de services sur la base du rapport qualité-prix. En cas de

concurrence assez forte, une demande plus large et plus avisée peut entraîner une maturation du marché, au profit de tous les bénéficiaires.

Les facteurs contextuels

Quels sont les principaux facteurs qui peuvent compromettre le bon fonctionnement de la logique ci-dessus ? Par exemple :

- Le dispositif intervient en complément des politiques existantes ou en remplacement des politiques précédentes
- Le niveau de réglementation dans le pays est élevé / limité
- Le principe de l'égalité est fort / faible dans le pays
- D'autres politiques existantes offrent des services similaires avec un plus haut degré d'intensité et de générosité
- Le marché du travail est déséquilibré
- Le système de formation professionnelle est instable
- Le niveau d'éducation du public ciblé est faible et/ou inégal

Mécanismes alternatifs

Y a-t-il des mécanismes qui ne fonctionnent pas comme supposé dans la logique ci-dessus ? Par exemple :

- Les bénéficiaires utilisent leurs chèques / comptes pour faire ce qu'ils auraient fait de toute façon (perte sèche, absence d'additionnalité) ou pour un but qui n'a rien à voir avec l'employabilité
- La concurrence est déformée
- Les utilisateurs ayant des compétences plus élevées bénéficient davantage des services en dépit des autres