



Paris, le 9 octobre 2012

Présentation de la Note d'analyse

« L'individualisation dans les politiques de l'emploi :
quels effets des chèques, comptes et contrats ? »
Résultats d'une analyse comparative internationale

Mardi 9 octobre 2012

Intervention de Vincent Chriqui,
Directeur général du Centre d'analyse stratégique

Seul le prononcé fait foi

1 – Le contexte

- **Contexte politique fort** : feuille de route adressée aux partenaires sociaux à la suite de la grande conférence sociale le 7 septembre 2012 sur le thème de la sécurisation de l'emploi, et jeudi 4 octobre, ouverture des négociations interprofessionnelles (prévisions : aboutissement fin T1 2013).

Quatre thèmes majeurs à l'étude des organisations syndicales :

- Lutte contre la précarité
- Anticipation des évolutions

- Maintien dans l'emploi
- Sécurisation des procédures de licenciements
- Thématique du compte individuel social dans le programme présidentiel
- Réflexion très actuelle, à la suite de plusieurs missions (Larcher, Davy, mais aussi rapports Ferracchi, et plus récemment, **réflexion confiée au CNFPTLV sur ce thème pour proposer les voies et moyens de la mise en œuvre d'un compte individuel**)
 - ➔ Activation de la dépense en matière d'emploi plus que jamais d'actualité
- Pour le CAS, proposition déjà formulée dans le rapport Travail Emploi dans 20 ans et sa proposition de création d'un compte individuel social (portabilité des droits sociaux)
 - ➔ Il s'agit de poursuivre sur la question de la faisabilité d'un tel dispositif
- Le lancement d'une étude comparative internationale :
 - Lancement d'une étude comparative internationale pour faire le point sur les dispositifs similaires existant à l'étranger : chèques, comptes, contrats individuels dans les politiques d'emploi.
 - Sélection du cabinet Euréval pour une étude de 13 dispositifs individualisés dans 8 pays (détail à la fin du document).

2 – Le périmètre de la note

- **Définition de l'individualisation**, à différencier de la « personnalisation ». Individualiser = laisser plus de liberté individuelle aux bénéficiaires, dans le choix de recourir au service ou non, dans le choix du prestataire et/ou dans le choix des prestations.
- **Problématique** : Une modalité d'intervention séduisante qui rassemble à la fois des éléments de « sur-mesure » et de plus grande performance de la dépense publique.

➔ *Donner à chacun les moyens d'être acteur de son parcours plutôt que récipiendaire « passif » des politiques.*

Mais :

- *quid* de l'impact réel sur l'accès à l'emploi et la formation professionnelle ? sur les bénéficiaires (sont-ils plus satisfaits ?) et sur les prestataires (offrent-ils une réponse efficiente et de qualité à la demande) ?
- Que nous enseignent les exemples étrangers alors qu'en France un consensus semble se dégager sur l'opportunité de créer un compte individuel relatif aux droits sociaux ?

3 – Équipe et méthode

- Équipe : Deux chercheurs – consultants Euréval ont dirigé les travaux, avec l'appui d'experts pays (une à deux personnes par pays). Pilotage par le CAS
- Choix des dispositifs étudiés par le CAS sur la base d'une sélection par Euréval :
 - 27 dispositifs identifiés initialement sur la base d'une revue de la littérature + connaissances de l'équipe
 - 13 dispositifs retenus sur la base de cinq critères :
 - ✓ le dispositif offre une réelle liberté de choix pour les bénéficiaires ; il a été suivi ou évalué de façon suffisamment fiable ;
 - ✓ il couvre la formation professionnelle, l'aide à la recherche d'emploi et / ou le soutien à l'emploi indépendant, au moins en partie ;
 - ✓ il vise à aider les bénéficiaires à accéder à, retourner ou se maintenir en emploi ;
 - ✓ il offre une bonne perspective d'apprentissage et de capitalisation sur l'individualisation.
- Étude approfondie de chaque dispositif : revue de la littérature existante et, au besoin, entretiens avec des acteurs locaux impliqués dans la mise en œuvre des dispositifs.
- Croisement des résultats dans le but de mettre en lumière une typologie de dispositifs ainsi que leurs conditions d'efficacité.
- Enseignements tirés et enjeux d'une transposition en France : CAS seul, en s'appuyant sur les conclusions du rapport.

Les principaux apports de la note

1 – Typologie des dispositifs étudiés

La note identifie d'abord une typologie de dispositifs, selon le degré de liberté laissée à l'individu :

- a) Le compte d'épargne ou d'assurance** : incitation à ou obligation d'épargner ou cotiser sur un compte.

Le bénéficiaire dispose d'une grande autonomie : il est libre de dépenser les sommes accumulées, après un certain délai (compte d'épargne) ou sur fait déclencheur (compte d'assurance – exemple : en cas de perte d'emploi).

Peu d'accompagnement, et financement essentiellement par le bénéficiaire.

Exemples étudiés : Autriche, États-Unis, Chili

NB : L'Autriche a un dispositif de compte similaire au « plan épargne logement » français mais qui vise la formation professionnelle : le « compte épargne formation »

b) Le chèque : le bénéficiaire reçoit une dotation fixe ou variable (par exemple selon le profil) par les pouvoirs publics.

L'utilisation du chèque est relativement libre mais moins que dans le cas du compte : le choix du prestataire et de la prestation étant généralement encadrés.

C'est le classique « bon de formation » que nous connaissons déjà largement en France : beaucoup de régions s'en sont dotées.

Exemples étudiés : Allemagne, Belgique, Royaume-Uni

c) Le contrat : le bénéficiaire choisit librement son prestataire mais dans le cadre d'un contrat formel entre l'organisme gestionnaire du dispositif et ce dernier. La liste des prestataires et services disponibles est généralement très régulée.

Exemples étudiés : l'accompagnement des demandeurs d'emploi par le « Job network » en Australie ou dans le cadre du Contrat de réintégration aux Pays-Bas (privatisation totale de l'accompagnement, mais inscription et orientation par le service public de l'emploi).

2 – Les messages clés

-> L'individualisation répond à une attente des bénéficiaires des politiques d'emploi, lorsqu'ils sont demandeurs d'assumer seuls leur parcours professionnel :

- les bénéficiaires utilisateurs se déclarent généralement plus satisfaits que les bénéficiaires des services non individualisés
- et l'utilisation des dispositifs tend à croître avec le temps.

-> Mais l'individualisation échoue à atteindre les publics fragiles : non recours de 1/4 à 1/3 des bénéficiaires, parmi lesquels les publics les plus éloignés de l'emploi sont sur-représentés.

Cet échec peut être attribué :

- aux difficultés de ces publics à prendre en charge leur parcours professionnel de façon plus autonome (manque de confiance en soi, difficultés à se projeter dans l'avenir, difficultés d'accès à l'information...)
- et/ou à un refus de l'individualisation elle-même ;

-> Les incitations à utiliser le dispositif, le choix du public cible et l'accompagnement des publics sont donc cruciaux

- Inciter le plus grand nombre, mais en évitant le « laisser-faire » et les effets d'aubaine

- Par exemple, en Belgique, la trop grande latitude laissée aux bénéficiaires dans le choix des formations ainsi que l'incitation monétaire forte à utiliser les chèques ont conduit à une déviation par rapport aux objectifs (financement de formations de loisirs)
- Ne pas individualiser l'accompagnement des publics fragiles au motif que le dispositif est individuel : nécessité de supports collectifs favorisant le partage d'expérience et d'informations (parrainage, supports collectifs, ...)

-> L'individualisation peut favoriser l'efficacité et la qualité de l'offre de services, en augmentant la demande et en précisant les besoins

- Cela suppose la préexistence d'un marché déjà mûr.
 - Le marché des prestataires n'évolue pas toujours de façon positive en réponse à l'introduction des dispositifs individuels (pas d'évolution des contenus des formations en Haute-Autriche).
 - Le soutien public à l'émergence et au développement du marché participe du bon fonctionnement des dispositifs : exemple de l'action publique volontariste sur le marché des OPP au Pays-Bas.
- **La régulation du marché est donc essentielle** : l'individualisation pour être efficace ne doit pas conduire à un désengagement de l'État

-> Des travaux d'évaluation à poursuivre :

- Les effets de l'individualisation sur l'offre et la demande de services ont fait l'objet d'un suivi rigoureux, mais on ne dispose que de peu d'évaluations de leurs effets sur l'accès à l'emploi, à la formation professionnelle et *in fine* sur le parcours professionnel des bénéficiaires.

3 – Enseignements tirés pour la France :

- Un modèle transférable en France mais à moyen terme seulement :
 - **Des dispositifs individuels existent déjà en France**, il faut commencer par en évaluer les effets avant d'aller plus loin (notamment les chèques formation des régions, le droit individuel à la formation, ...)
- **et en complément plutôt qu'en substitution aux dispositifs préexistants** : les marchés de la formation professionnelle et de l'accompagnement vers l'emploi ne sont pas prêts en France pour répondre efficacement à l'individualisation
 - Les relations entre Pôle Emploi et OPP restent à clarifier
 - Le marché de la formation est encore très segmenté entre offre privée et publique, très local, et l'information peu disponible.

Deux propositions

1 – Un dispositif pilote pour mieux connaître les besoins des publics et mieux les atteindre :

- **avec des variations locales** dans ses modalités d'utilisation et/ou son public cible, afin d'en faire une évaluation comparative.

- qui s'appuie sur des dispositifs existants :

- Les chèques formation des Régions, dont les variations locales feraient l'objet d'une évaluation comparative.
- Ou le droit individuel à la formation (DIF) : par un appel à projets du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, les branches professionnelles seraient invitées à tester différentes modalités d'utilisation du DIF, par exemple en appliquant une modularité du nombre d'heures mobilisables. Une majoration pourrait ainsi être appliquée au bénéfice d'actions diplômantes ou qualifiantes à destination des publics plus faiblement qualifiés.

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

2 – Accompagner les bénéficiaires dans l'utilisation des dispositifs :

- non seulement par des services de conseil et d'orientation
- mais aussi en s'appuyant sur des supports collectifs permettant échanges d'information et partages d'expérience : ateliers collectifs, lieu dédié, parrainage, ...

Les pays et les dispositifs étudiés

Allemagne

Chèque formation en Allemagne Fédérale (Bildungspiraemie)

Chèque Qualification dans le Land de Hesse

Australie

Le réseau pour l'emploi

Autriche

Compte individuel de formation

Compte d'épargne formation

Belgique

Chèques formation

Chili

Compte d'assurance chômage

États-Unis

Compte individuel de formation

Compte pour l'apprentissage continu

Compte de progression de carrière

Pays-Bas

Contrat individuel de réintégration pour les bénéficiaires de la sécurité sociale

Royaume-Uni

Comptes individuels de formation (Écosse)

Comptes individuels de formation (Pays de Galles)

- **Contact Presse**

Centre d'analyse stratégique

Jean-Michel Roullé

Responsable de la communication

Tél. : +33 (0) 1 42 75 61 37

jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr