

Les comptes individuels de formation : fondements et enseignements

Jérôme Gautié, Coralie Perez

▶ **To cite this version:**

Jérôme Gautié, Coralie Perez. Les comptes individuels de formation : fondements et enseignements. Florence Degrave, Donatienne Desmette, Eric Mangez. Transformations et innovations économiques et sociales en Europe : quelles sorties de crise ? Vol. 1, Presses Universitaires de Louvain, pp.297-313, 2010, Cahiers du CIRTES n°4. halshs-00517408

HAL Id: halshs-00517408
https://shs.hal.science/halshs-00517408

Submitted on 14 Sep 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les comptes individuels de formation : fondements et enseignements.

Jérôme Gautié*, Coralie Perez**

*Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Centre d'Economie de la Sorbonne et Institut des Sciences Sociales du Travail,
**Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Centre d'Economie de la Sorbonne[1]

Résumé :

Dans le champ de la formation continue, de nouveaux modes d'intervention publique sont promus visant, du moins selon leurs promoteurs, à mieux concilier efficacité et équité en promouvant l'initiative individuelle : les « comptes individuels de formation ». Au-delà du champ de la formation, la logique sous-jacente à ces « comptes » renvoie de façon plus large à la problématique de l'Etat social actif et à l'objectif central « d'*empowerment* » des individus. Trois expériences de comptes individuels de formation sont étudiées aux Etats-Unis, au Royaume-Uni et aux Pays Bas. Elles révèlent des dispositifs dont les modalités et les objectifs (implicites ou explicites) peuvent être assez différents. Les enseignements tirés de leur mise en œuvre peuvent être utiles à mieux comprendre des dispositifs similaires plus récents tels que le Droit Individuel à la Formation en France.

Individual Learning Accounts (ILAs) represent a new tenet of the European's Lifelong Learning Strategy. They pretend to be an innovatory response to the problem of adult participation in training, solving the dilemma between efficiency and equity. The underlying rationale of ILAs relies on the Social Active Welfare State and the principle of "empowerment". Three ILAs are examined, in the United States, the United Kingdom and the Netherlands. Despite that ILAs share these theoretical and political basements, their concrete patterns and their goals (explicit or implicit) appear quite different. The analysis of their implementation (more or less successful), and their (partially) assessed outcomes, can be useful to understand more recent device such as the French "Droit Individuel à la Formation".

[1] Pour correspondance : Centre d'économie de la Sorbonne (CNRS, Université de Paris 1)
106-112 Boulevard de l'Hôpital 75647 PARIS cedex 13
jerome.gautie@univ-paris1.fr ; coralie.perez@univ-paris1.fr

Depuis une quinzaine d'années, l'édification d'une « société de la connaissance » est une forte priorité affichée des pays industrialisés avancés. C'est dans ce cadre que l'intérêt pour la formation continue a connu un regain, à travers notamment la promotion de la « formation tout au long de la vie ». De nouveaux modes d'intervention publique sont promus visant, du moins selon leurs promoteurs, à mieux concilier efficacité et équité en donnant l'initiative aux intéressés. Il en est ainsi de dispositifs individualisés de « comptes individuels de formation » qui, selon des modalités diverses - comptes individuels d'épargne abondés par l'Etat, bons d'achat (« *vouchers* »). – visent à permettre aux individus de préserver voire d'accroître leur employabilité tout au long de leur carrière.

Quels sont les arguments économiques et les soubassements politiques qui expliquent et justifient la mise en oeuvre de ces « comptes » individuels ? Quelles sont leurs différentes modalités ? Quels sont leurs objectifs, et avec quel succès et quelles limites sont-ils mis en œuvre ?

Le présent article tente d'éclairer ces questions en deux temps. Dans une première partie, nous montrerons comment, au-delà du seul champ de la formation, la logique sous-jacente à ces « comptes » individuels renvoie de façon beaucoup plus large à la problématique de l'Etat social actif, et à l'objectif central « d'*empowerment* » des individus. L'enjeu est de permettre à l'individu d'affronter les aléas de sa vie professionnelle et privée, et plus largement de l'aider mener à bien ses projets, en le dotant de « capitaux » de diverses natures. L'encourager et l'aider à entretenir et développer son « capital humain » est, dans ce cadre, essentiel. La seconde partie se focalise sur trois expériences de mises en œuvre de comptes individuels de formation aux Etats-Unis (*Individual Training Account),* au Royaume-Uni (*Individual Lifelong Learning Account*), aux Pays-Bas (*Individual Learning Account),* et essaye d'en tirer quelques enseignements en termes d'équité et d'efficacité.

1. Les comptes individuels de formation : quels fondements ?

1.1. Etat social actif et dotation des individus en capitaux

L'Etat social actif vise à passer d'une logique de " *protection passive contre l'aléa* ", qui était celle de l'Etat social traditionnel, « l'Etat Providence » à une logique de " *sécurité active face à l'aléa* " - selon les termes de SUPIOT (1999). Ainsi, il ne s'agit plus tant de protéger des situations acquises mais de sécuriser les trajectoires des individus tout au long de leur cycle de vie, en leur donnant le plus possible les moyens de maîtriser leur destin. Il en découle que la « protection sociale » doit s'inscrire de plus en plus dans une *logique préventive* et non plus simplement réparatrice – comme c'était le cas dans le cadre des assurances sociales et des transferts sociaux classiques où il s'agit de compenser *ex post* des éventuelles pertes de revenu liées à l'accident de travail, au chômage, à la maladie, à la retraite ou encore au divorce par exemple. Pour passer à une logique « active », il convient d'accroître l'autonomie et les opportunités des individus - ce que les Anglo-saxons désignent par « *empowerment* » -, pour leur donner les moyens de mener à bien leurs projets, plutôt que de les assister ou simplement les indemniser en cas d'accident.

Cette approche a été défendue avec force par Anthony GIDDENS à partir de la seconde moitié des années 1990. Il se situe dans la lignée directe du philosophe allemand Ulrich BECK, selon qui « *people are invited to constitute themselves as individuals, to plan, understand, design themselves as individuals […]*» (cité par GIDDENS, 1998, p.36). L'individu est en quelque sorte appelé à incarner l'idéal de la tradition libérale : libre, responsable, rationnel, capable de se projeter dans l'avenir par des calculs intertemporels. Mais un tel individu – contrairement à la conception libérale – n'est pas donné ; il doit se constituer dans et par la

société. L'Etat peut et doit jouer un rôle fondamental dans cette constitution, principalement par le biais d'une action en amont du marché (« préventive » au sens évoqué plus haut, ou que l'on pourrait encore qualifier de « constitutive »). Le rôle de l'Etat est d'abord de fournir aux individus une partie des « capitaux » et/ou de les aider à les acquérir pour qu'ils puissent disposer ainsi d'un « patrimoine » qui les constitue comme véritables « entrepreneurs » de leur propre vie. A l'Etat Providence classique, « négatif » car simplement protecteur, doit se substituer un « Etat Social Patrimonial » (« *Asset Based Welfare* »[2], REGAN, 2001, WHITE, 2001). C'est dans ce cadre que l'Etat peut promouvoir, sous différentes modalités, des « comptes individuels ». L'objectif de ces comptes n'est pas seulement de fournir une aide financière. Par leurs modalités, ils visent aussi (et parfois avant tout) à « formater » le comportement de l'individu, à l'intégrer dans la société en le rendant plus autonome et responsable – alors que l'aide sociale traditionnelle court toujours le risque d'entraîner la dépendance de l'individu. L' "*Asset Based Welfare*" rejoint en fait le modèle préconisé par RAWLS dans la préface de la seconde édition de sa *Théorie de la justice*, d'une « *property owning democracy* », dans laquelle richesse et patrimoine doivent être redistribués pour construire une société de citoyens autonomes.

Parmi les questions soulevées par cette approche, celle du montant et, surtout, du caractère redistributif de la dotation étatique est importante. Ainsi, plus fondamentalement, la logique même d'une dotation en capital suscite un questionnement en termes d'équité et d'efficience (sur ce point, voir notamment GAUTIE, 2003). En effet, une dotation en capital peut ne pas suffire à responsabiliser et « sécuriser » de façon active (au sens évoqué plus haut) les individus. A la conception de John RAWLS, dont on a vu qu'elle servait de référence à « l'Etat Social Patrimonial », peut être opposée celle d'Amartya SEN. Ce dernier souligne le fait qu'il ne suffit pas de doter de façon équitable les individus de « capitaux » au sens large. Il faut aussi se soucier des possibilités réelles qu'ont les individus de les mobiliser pour mener à bien leurs projets de vie. Tous les individus n'ont pas les mêmes capacités à faire les choix optimaux, ou encore, à incarner l'individu responsable, autonome, éclairé. Au delà des « capitaux », il faut se soucier des « capacités » à les utiliser – ou encore des « *capabilities* » au sens de SEN (1992). Ces considérations valent tout particulièrement quand on s'intéresse au domaine de la formation.

1.2. L'application au champ de la formation

Le champ de la formation est un terrain privilégié d'application des approches qui viennent d'être exposées. L'acquisition de « capital humain » est une des dimensions clé de la sécurité « active » que doit promouvoir le nouvel Etat social - *« l'Etat Providence de demain, c'est la formation* » va même jusqu'à affirmer EWALD (2002, p.126). Celui-ci doit notamment avoir pour objectif d'encourager et d'aider les individus à développer et entretenir leur « employabilité » tout au long de leur carrière. Une approche en termes « d'Etat Social Patrimonial » peut amener à promouvoir le « *portfolio worker* » - l'individu « entrepreneur de lui-même », qui gère de façon optimale, son portefeuille de compétences.

Si le domaine de la formation, et notamment post-scolaire, illustre particulièrement bien ces problèmes, il en soulève aussi d'autres. La formation ne saurait se concevoir comme un simple investissement relevant de l'individu soucieux d'entretenir et/ou d'accroître son employabilité et qui se verrait doter d'un capital pour le financer – dans la logique de simples comptes individuels de formation, comme nous verrons plus bas. La question se pose en effet du bon usage de ce capital, et ce d'un triple point de vue.

---

[2] Cette notion, introduite par le sociologue américain Michael SHERRADEN (1991), a été notamment promue par *l'Institute for Public Policy Reform* (IPPR), think-tank britannique proche du New Labour, qui a créé en 2001 une cellule d'études sur ce thème – cf. TOURNADRE-PLANCK, 2009.

Du point de vue de l'individu tout d'abord, le problème est de savoir s'il suffit de le doter de ressources pour le rendre réellement autonome – ce qui renvoie à la distinction « capitaux » / « capabilités » évoquée plus haut. En effet, tous les salariés n'ont pas la même capacité à incarner l'individu rationnel, responsable, qui planifie à long terme. Des enquêtes auprès de stagiaires de la formation continue ont notamment montré que l'initiative de formation des ouvriers et des employés, au contraire des cadres, s'inscrivait le plus souvent dans une logique à court terme visant simplement à s'adapter à l'emploi ou à saisir une opportunité (GERME, 2001). En amont, c'est la prise d'initiative de formation qui est elle-même très inégalement répartie. Exprimer des besoins de formation suppose une capacité réflexive sur son activité de travail et de projection dans l'avenir qui ne sont évidemment pas indifférentes à la position dans l'emploi, aux conditions de travail et à l'expérience antérieure de la formation (PEREZ, 2009). La sous-estimation des besoins de formation chez de nombreux travailleurs peut entraîner des investissements en capital humain insuffisants ou inadaptés. Le manque d'information (sur l'offre de formation, les modalités de financement, mais aussi sur les métiers, les marchés locaux du travail…) peut aussi empêcher les travailleurs de s'engager en formation et, le cas échéant, d'effectuer des choix pertinents. L'accès à des services de conseil, d'orientation et d'accompagnement - depuis l'expression du besoin de formation, jusqu'à la mise en œuvre du projet, en passant par son élaboration-, serait de nature à accroître les marges d'autonomie de l'individu[3].

Du point de vue de l'employeur, s'il peut susciter l'engagement en formation de ses salariés et permettre la constitution d'un portefeuille de compétences transférables, il a aussi ses intérêts propres. Et de ce fait, il peut faire peser certaines *contraintes* sur les choix de formation de ses employés.

Il en est de même pour l'Etat. Son rôle dans l'accompagnement de l'individu est essentiel. Mais il poursuit aussi des objectifs propres, du fait de la nature particulière de la formation, qui est un *bien collectif*, devant être alloué selon des critères d'équité – dans l'idée de promouvoir l'égalité des chances -, mais aussi dans un souci d'efficience. L'investissement dans la formation produit en effet des externalités positives – au niveau global, de par ses effets sur la croissance, comme à un niveau plus individuel.

Tous ces questionnements sont en prendre en compte quand on aborde la question des « comptes individuels de formation » - pris ici au sens large.

2. La mise en œuvre : quels enseignements ?

2.1. Modalités diverses pour objectifs multiples

Au sein des dispositifs retenus ici (nous restreignons notre champ d'étude aux seuls dispositifs concernant la formation post-initiale), des distinctions peuvent être opérées selon trois séries de critères. Ces critères sont à relier aux objectifs (implicites ou explicites) des dispositifs déployés.

Une première distinction renvoie au droit d'accès au « compte » selon deux *logiques sous-jacentes*. Comme pour l'ensemble des « comptes » (au-delà du seul champ de la formation), on peut distinguer une logique « universaliste » d'une logique plus « solidariste ». Dans le cadre d'une logique universaliste, l'accès est ouvert à l'ensemble travailleurs, et les droits

[3] Remarquons toutefois qu'en France, les intermédiaires en charge de ces services de conseil, d'orientation et d'accompagnement professionnel, et leurs pratiques, diffèrent selon le statut professionnel des personnes (salarié en emploi, licencié économique, chômeur indemnisé ou non). Les contraintes imposées aux individus (par exemple sur le choix de la formation) et/ou sur les intermédiaires eux-mêmes (objectif de performance tel que taux de placement en emploi) peuvent alors venir insidieusement renforcer les différences dans les marges d'autonomie des personnes (voir DIVAY, PEREZ, 2010).

attachés au dispositif (notamment en termes de conditions de financement et d'utilisation) sont les mêmes pour tous. L'intégration dans une communauté (celle des citoyens, ou celle des travailleurs) et, en même temps, l'autonomisation et la responsabilisation des individus, sont des objectifs prioritaires. La seconde logique repose sur l'introduction de critères plus spécifiques, visant généralement à essayer de compenser des inégalités en accordant des droits plus importants, voire en restreignant ces droits, à certaines catégories de travailleurs. Cette logique peut être qualifiée de « solidariste ». Des formes intermédiaires sont possibles, relevant d'un « universalisme progressif » [4] : par exemple, le droit d'accès peut être universel, mais l'aide financière étatique plus importante pour les moins favorisés en termes de salaire et/ou de qualification.

Une deuxième série de critères renvoie aux modalités de financement et, plus précisément, à la nature et au périmètre des acteurs qui financent le compte. Le financement peut relever exclusivement de l'Etat. Mais du fait d'importants rendements privés de l'investissement en formation, entreprise et/ou travailleurs peuvent être aussi amenés à contribuer, notamment dans le cadre de « compte d'épargne formation ». L'objectif n'est alors pas seulement d'accroître les sources de financement ; il est aussi de responsabiliser, en inculquant à l'individu l'esprit d'épargne et en l'encourageant à se projeter dans l'avenir, et de faire de lui un « acteur » de son destin professionnel.

La forme et le montant de l'intervention publique peuvent être divers : somme forfaitaire (dont le montant peut varier selon les individus si on est dans une logique « solidariste »), ou autre forme d'abondement notamment dans le cadre des « comptes épargne formation » : défiscalisation des contributions des entreprises et/ou des travailleurs, contribution étatique proportionnelle à celle des entreprises et/ou travailleurs…

Une troisième série de critères concerne les modalités d'utilisation du « compte ». Deux distinctions peuvent apparaître ici. D'une part, l'utilisation peut être complètement « libre » ou au contraire « contrainte » (selon plusieurs critères : période d'utilisation, durée d'utilisation, choix des formations…) par l'entreprise et/ou par les pouvoirs publics. D'autre part, l'utilisation peut être « autonome » ou « accompagnée » - ce qui renvoie notamment à la distinction introduite plus haut entre logique de « capitaux » et logique de « capabilités ». Plus l'utilisation est libre et autonome, plus on est proche d'une conception libérale selon laquelle l'individu doit être « entrepreneur de lui-même ». A l'opposé, plus l'utilisation est contrainte et accompagnée, plus cela exprime une conception « tutélaire » où c'est l'Etat – mais aussi, potentiellement, d'autres instances de régulation collective – qui encadre les choix de l'individu aussi pour son propre bien, du moins tel qu'il est perçu par le régulateur public.

2.2. Trois illustrations de compte individuel de formation : Etats-Unis, Royaume-Uni, Pays-Bas.

Selon un recensement effectué par l'OCDE en 2003, cinq pays (Canada, Pays-Bas, Espagne, Royaume-Uni et États-Unis) avaient mis en œuvre, le plus souvent sur la base d'une expérimentation, un tel dispositif (OCDE, 2003). Une recension plus récente entreprise par le Cedefop atteste d'une diffusion de ces dispositifs en Europe, puisqu'aux pays précédemment cités s'ajoutent l'Autriche, l'Irlande, l'Italie et la Suisse[5] (CEDEFOP, 2009). Si le nombre de « comptes formation » apparaît encore relativement limité, ces derniers illustrent assez bien une certaine variété au regard du croisement des trois séries de critères précédemment cités.

[4] Sur la question de « l'universalisme progressif » dans le cadre plus général des conceptions de « l'Asset-Based Welfare », cf. TOURNADRE-PLANCK, op.cit.

[5] La France est mentionnée comme étudiant un projet de création d'un compte individuel de formation. Le DIF (déjà en vigueur alors) n'est pas cité par les auteurs.

Nous avons choisi d'en étudier plus particulièrement trois (cf. tableau 1) :

- Le dispositif américain de compte individuel de formation (*Individual Training Account*) érigé dans le cadre du *Worker Investment Act* en 1998. Son principe d'action est de responsabiliser l'individu dans le choix de sa formation et de son prestataire, en lui donnant les moyens d'être un « consommateur » avisé de formation. Cependant, l'accès à ce compte est réservé aux bénéficiaires des programmes d'emploi et de formation fédéraux[6] et encore, de façon sélective: la formation est une action proposée en dernier recours (KING, 2004). Au total, 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 (*worforce agency*), la valeur modale allouée étant de 5000$ (D'AMICO, SALZMAN, 2004). Avec cette somme, le titulaire du « compte » peut acheter des services de formation. Ce qui n'est pas dépensé pour la formation sur la période est repris par l'agence locale. Il n'y a donc clairement pas d'incitation à épargner. Ce compte individuel de formation est plutôt conçu comme un bon (*voucher*) dont l'usage est soumis à deux conditions communes aux états. 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.

- En Europe, le dispositif britannique (*Individual Learning Account)* a fait figure de pionnier. Enoncé dès 1994 par le parti travailliste, ce dispositif visait à impliquer davantage les entreprises dans le financement de la formation des salariés : *« compulsory payments to Individual Learning Accounts by firms who do not provide training will allow people to move from low-skilled workplaces to high-skilled ones much more easily* » (Social Security Report, 1994 cité par THURSFIELD ET AL., 2002). Le dispositif est mis en œuvre en septembre 2000 ; l'accès est ouvert à tous les adultes dès lors qu'ils ne sont plus dans le système éducatif à temps plein. Chaque compte individuel est abondé de 150£ (225€) par l'Etat (via les *Training and Enterprise Councils*) tandis qu'une contribution individuelle de 25£ (37€) est requise. La participation des employeurs est laissée à la discrétion de ces derniers. Ce compte ainsi approvisionné donne également droit à des réductions sur les formations. Le dispositif rencontra un grand succès (près d'un million de comptes ouverts pendant l'année 2001) jusqu'à sa suspension en 2002, officiellement en raison des malversations financières de prestataires de formation[7]. Initialement pourvu du même dispositif, le gouvernement écossais ne se résolu pas à sa suppression et crée un nouveau compte individuel de formation en 2004. Le nouvel « ILA Scotland » se présente avec deux options, l'une « universelle », l'autre « solidariste ». Deux institutions, la *Student Awards Agency* et la *Scottish University for Industry*, servent de garde-fou aux éventuelles dérives frauduleuses du système et les prestataires doivent désormais être agrées. Depuis leur création en 2004, 91000 comptes ont été ouverts, 56500 ont utilisé leur compte au titre du ILA200 et 4500 au titre du ILA100.

- Enfin, aux Pays-Bas, le ministère de l'éducation, de la culture, de la science et des affaires sociales, inspiré par l'expérience britannique, lance une expérimentation de

[6] Contrairement au précédent programme-cadre, le *Job Training and Partnership Act*, l'accès au WIA n'est pas soumis à des critères de revenu. Mais 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. La formation fait partie des services les plus intensifs (D'AMICO, SALZMAN, 2004).

[7] Au total, 2.5 millions de comptes ont été ouverts entre 2000 et 2002. Ceci dépassait les attentes du gouvernement et les capacités financières allouées au programme.

comptes individuels de formation en 2001. L'objectif affiché est de stimuler la motivation à se former, notamment pour les salariés les plus éloignés de la formation (les moins qualifiés, les plus âgés) en les dotant *« de la liberté de formuler des objectifs de formation, de la liberté d'organiser leur formation, d'avoir plus d'influence sur le rapport coût-bénéfice de cet engagement en formation »* (CEDEFOP, 2009). L'expérimentation s'est déroulée entre 2001 et 2003 et a concerné 3000 salariés et 100 entreprises. Le compte individuel consistait en une allocation du Ministère de 450€, pouvant être complétée par l'entreprise et/ou le salarié. Cette somme devait être dépensé en achat de formation sur une période d'au plus 18 mois.

De l'examen des modalités de ces « comptes » émergent plusieurs constats. Tout d'abord, la logique « solidariste » l'emporte sur la logique « universaliste ». Si la justification politique et économique de ce dispositif repose sur la responsabilisation de l'individu (quels que soient son statut et son revenu) dans l'achat de sa formation, garante d'une meilleure efficacité de son choix et *in fine* de ses effets, les « comptes » constituent de façon pragmatique une modalité correctrice de l'allocation de la formation post-scolaire par le marché (i.e. par les entreprises). En effet, confier aux employeurs le financement et la sélection des salariés à former conduit à un sous-investissement en formation pour les salariés les moins qualifiés ainsi que ceux travaillant dans les petites et moyennes entreprises. Ces travailleurs sont aussi ceux susceptibles d'être exposés durablement au chômage ou confinés dans des emplois peu qualifiés et peu rémunérateurs. Ces travailleurs sont donc prioritairement visés par ces « comptes », dans les critères d'attribution (Etats-Unis, Pays-Bas) où par les sommes dévolues (Ecosse).

Second constat, au niveau des modalités de financement, la participation étatique est première et principale tandis que celle des employeurs est le plus souvent facultative et marginale. Selon THURSFIELD ET AL. (2003), les employeurs utilisent peu la possibilité offerte de contribuer à financer la formation des salariés par ce biais. Et le cas échéant, cet usage traduit le plus souvent un effet d'aubaine, les entreprises ayant prévu de financer la formation même en l'absence d'aide. Quant aux travailleurs, une contribution monétaire peut-être requise à l'ouverture du « compte », de l'ordre de 10% de la somme allouée par l'Etat au Royaume Uni ; mais cela ne concerne que les « comptes » dont l'accès est ouvert à tous, sans critère de ressources. Ceci ne préjuge pas de la participation financière complémentaire que les individus devront engager pour suivre une formation, la dotation initiale pouvant se révéler insuffisante. En effet, les montants alloués sont globalement faibles pour compenser des frais annexes à la formation (tels que la garde des enfants, les frais de transport, etc.).

Troisième constat, le suivi de service de conseil et d'orientation – composante essentielle de « l'accompagnement » - apparaît facultatif dans les cas étudiés et rarement mentionné. Le souci de fonder « l'*empowerment* » sur une logique de « capabilités » n'est donc jamais vraiment explicité. Tout au plus, l'aide au choix se fait par la labellisation, voire la pré-sélection de prestataires (ou de programmes) agréés par le financeur principal[8]. Mais on peut y voir aussi le reflet d'une offre demeurant essentiellement prescrite par l'entité qui abonde les « comptes », limitant de fait le choix de ses détenteurs. Pour reprendre la formule de MC CONNEL ET AL. au sujet de *l'Individual Training Account* américain, *« c'est à ce prix que le 'bien-être individuel' induit par le choix raisonné du client doit converger avec le bien-être social tel que défini par le gouvernement »* (MC CONNEL ET AL., 2005). C'est en effet dans le

[8] L'expérience britannique a, de ce point de vue, éveillé la vigilance compte tenu des malversations opérées par des prestataires peu scrupuleux (revente de numéro de « compte », offre d'actions de formation de mauvaise qualité etc.).

cas américain – paradoxalement – que la logique « tutélaire » apparaît la plus forte : le « compte de formation », même s'il repose formellement sur un objectif général d'*empowerment*, relève en fait d'un dispositif de politique de l'emploi, poursuivant ses objectifs propres.

Enfin, ces « comptes » individuels de formation ont été mis en œuvre, au moins en Europe, dans le contexte du discours européen sur la formation tout au long de la vie mais, comme on peut le constater à travers les exemples cités, l'horizon temporel (d'accumulation et de dépense) est court: 12 à 18 mois. Tels que mis en œuvre, ces « comptes » sont donc loin de permettre et d'organiser le financement de l'accès à la formation tout au long de la vie professionnelle, même pour les salariés les moins qualifiés prioritairement visés[9].

2. 3. Quels enseignements ?

Plusieurs questions peuvent être posées quand on s'interroge sur les effets des « comptes de formation », aussi bien en termes d'efficience que d'équité : leur mise en oeuvre a-t-elle un impact sur les comportements des individus, et éventuellement des entreprises ? Et notamment, se traduit-elle par des investissements accrus en formation et/ou moins inégalitaires ? Quel lien peut-on établir entre les modalités d'un dispositif et ses effets ? Répondre à ces questions exigerait de pouvoir disposer de travaux d'évaluation systématiques, ce qui n'est malheureusement pas le cas. Tout au plus dispose-t-on d'éléments partiels. En effet, le caractère novateur de ce type d'action publique a conduit à expérimenter ces « comptes », parfois seulement à l'échelle d'une branche ou d'une zone géographique. De surcroît, les évaluations réalisées sont de facture très diverse quant aux méthodes utilisées et aux questions posées. Mais elles permettent néanmoins d'éclairer certains points.

Tout d'abord, lorsque l'accès à un « compte » est ouvert sans restriction (Royaume-Uni, ILA 100 écossais), les usagers sont plutôt des salariés à temps plein de niveau cadre ou professions intermédiaires (43% des usagers de l'ILA britannique en 2001), et ayant suivi une formation dans les trois dernières années (seuls 16% des usagers d'un ILA 100 n'avaient pas suivi de formation depuis 3 ans). Ainsi, dans le cas d'une logique « universaliste », doter les individus d'un « compte » activé à leur initiative ne conduit pas les moins qualifiés d'entre eux à un taux d'utilisation comparable à celui des salariés les plus qualifiés. Ceci se confirme même lorsqu'on examine les caractéristiques des bénéficiaires de comptes ciblés en deçà d'un certain niveau de ressource (ILA200 écossais) ; les salariés les plus qualifiés y sont plus nombreux que les moins qualifiés. Il est ainsi patent que l'option « universaliste » attire une proportion similaire à l'option « solidariste » de personnes éloignées de la formation -14% contre 16% - (BMRB SOCIAL RESEARCH, 2008). Ce résultat rappelle que la décision d'entrer en formation répond à des problématiques plus complexes que la seule incitation financière. En outre, il s'avère que les personnes les plus démunies, qui n'ont parfois pas de compte bancaire, peuvent se sentir évincées par l'usage même du terme « compte » (YORK CONSULTING LIMITED, 2002).

L'effet d'aubaine (la formation aurait été suivie en l'absence de « compte ») est estimé, dans le cas de l'ILA britannique, dans une fourchette allant de 40% à 54%. Si l'on rapproche cette estimation des caractéristiques des usagers et du contenu de formation le plus fréquent (TIC), on peut faire l'hypothèse que ce sont les entreprises qui bénéficient de cet effet

[9] Dans cette perspective longitudinale, le projet de « comptes » le plus ambitieux a sans doute été formulé en Suède en 2002. Ce projet n'a finalement pas été adopté, face notamment à l'opposition de LO, le principal syndicat de salariés (SCHUETZE, 2007).

d'aubaine. Le dispositif américain évite cet écueil en excluant du champ des formations éligibles celles qui sont réalisées dans l'entreprise (*on-the-job training*) et/ou pour l'adaptation à un poste de travail (*customized training*), et du champ des bénéficiaires la plupart des salariés en emploi.

Compte tenu du montant relativement faible alloué, 9 usagers de l'ILA britannique sur 10 ont du « mettre la main à la poche » pour financer leur formation en complétant la dotation initiale ; ainsi, près de la moitié des usagers de l'ILA britannique ont payé entre 25 et 49% du coût total de la formation. Cette contribution s'ajoute à celle, obligatoire, de 25 £, sensée exprimer l'engagement du salarié dans la formation, et qui devait être versée directement au prestataire lors de l'activation du compte. Cette contribution fit l'objet de discussions notamment s'agissant des personnes ayant des bas revenus, la part de comptes ouverts mais non activés s'étant révélée supérieure pour ces dernières (York Consulting Limited, op. cit.). Là encore, il semble que le dispositif échoue à atteindre ceux qui sont les plus éloignés de la formation.

En termes d'effets sur le rapport à la formation (intention de se former dans le futur notamment), l'évaluation expérimentale du dispositif néerlandais établit que, dans les secteurs où les entreprises n'ont pas de véritable politique de formation, le bénéfice d'un « compte » influence positivement l'intention à se former dans le futur, et ce quel que soit le niveau de qualification du salarié. Par contre, dans les secteurs très actifs en matière de formation, le bénéfice d'un « compte » ne modifie pas le rapport à la formation des salariés (RENKEMA, 2006). Ces résultats invitent à contextualiser la mise en œuvre des « comptes » pour les salariés, notamment au regard des caractéristiques de leurs employeurs (taille, politique de gestion de main d'œuvre, organisation du travail), pour interpréter la mesure de leurs impacts.

3. Eléments de conclusion

Les « comptes individuels de formation », s'ils se sont tous inscrits dans une logique affichée de promotion de l'initiative individuelle (et au-delà, d'« *empowerment* »), renvoient en fait à des dispositifs dont les modalités et les objectifs (implicites ou explicites) peuvent être assez différents. Un rapide tour d'horizon des principales expériences étrangères révèle qu'il est difficile d'en tirer des enseignements généraux, du fait notamment d'évaluations trop partielles. Mais il ressort que la question de l'accompagnement et de ses enjeux est très peu abordée. Celle-ci peut sembler pourtant centrale dans le domaine de la formation, car touchant à la capacité effective des individus (la « capabilité ») à mobiliser les ressources mises à leur disposition (les « capitaux », sous forme de « compte »).

Ces questions présentent un intérêt particulier dans le contexte français ou a été introduit en 2004 le « Droit Individuel à la Formation » (DIF). Le DIF est ouvert à tous les salariés en contrat à durée indéterminée à partir un an d'ancienneté dans l'entreprise. Les droits sont calculés *prorata temporis* pour les salariés travaillant à temps partiel. Par plusieurs aspects, le DIF s'apparente à un « compte » individuel de formation : dotation de 20 heures annuelles susceptibles d'être capitalisées pendant 6 ans, conversion possible en numéraire en cas de rupture de contrat de travail pour suivre une formation dans un autre cadre (nouvel employeur, période d'indemnisation chômage). Comme les dispositifs que nous avons étudiés, son usage est autorisé et encadré par le principal financeur, l'employeur[10]. Et le

[10] Pour l'ensemble de ses salariés, la contribution s'élève à 0,2% de la masse salariale annuelle.

salarié doit apporter sa contribution, la formation étant suivie (sauf accord de branche) sur le temps libre. Mais sur bien d'autres aspects, le dispositif français affiche sa singularité : implication de l'employeur, dispositif attaché à l'emploi et non à la personne du travailleur, promotion conjointe de l'information et de l'orientation professionnelle (entretien professionnel, bilan de compétences…).

Dispositif présenté comme innovant car faisant reposer l'accès à la formation sur l'initiative individuelle du salarié[11], le DIF a jusqu'à présent été peu étudié. Relève-t-il d'un simple « compte individuel » comme ceux étudiés ici, ou relève-t-il d'une autre logique, mettant justement davantage l'accent sur l'accompagnement et sur la co-responsabilité des différents acteurs, au-delà des seuls individus ? Il semble que cette question ait agité les négociateurs de cette réforme où s'opposaient les tenants d'une conception libérale du droit individuel à la formation (inspirés par l'expérience britannique) à ceux privilégiant une conception centrée sur les garanties collectives (MERLE, LICHTENBERGER, 2001). A la lumière des « comptes » étudiés ici et en première analyse, le DIF pourrait peut-être faire figure d'un compromis entre les deux approches (« asset-based welfare » et *« capabilités »).* Néanmoins, dans quelle mesure peut-il « permettre à chaque salarié d'être acteur de son évolution professionnelle » ? Evite-t-il les principaux écueils auxquels sont confrontés les « comptes » : sélectivité en faveur des salariés les plus qualifiés et effet d'aubaine ? L'évaluation des effets du DIF est encore à entreprendre. Mais cette contribution permet de poser des jalons pour mieux comprendre la genèse et le fonctionnement de ces nouvelles formes d'action publique dans le champ de la formation.

Bibliographie

BMRB SOCIAL RESEARCH, (2008), Individual Learning Accounts (ILA) Scotland - Learners Study, Report for the Scottish Government, March.
CEDEFOP (2009), "Individual Learning Accounts", Cedefop Panorama Series 163, Luxembourg.
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.
DIVAY S., PEREZ C., (2010), « Conseiller les actifs en transition sur le marché du travail », *SociologieS* [En ligne], Dossiers, L'essor des métiers du conseil : dynamiques et tensions, mis en ligne le 03 février 2010. URL : http://sociologies.revues.org/index3068.html
EWALD F. (2002), « Société assurantielle et solidarité », *Esprit*, octobre.
GAUTIE J. (2003), Repenser l'articulation entre marché du travail et protection sociale : quelles voies pour l'après-fordisme ?", *Esprit*, novembre.
GERME J-F., (2001), « Au-delà des marchés internes : quelles modalités pour quelles trajectoires ? », Formation Emploi, n°76.
GIDDENS A. (1998), *The Third Way*, Polity Press, (traduit dans Giddens A., Blair T., *La troisième voie*, Le Seuil, 2001).
KING C., (2004) "The Effectiveness of Publicly-Financed Training in the United States: Implications for WIA and Related Programs," 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. 57-99.

[11] En revanche, les salariés ayant moins d'un an d'ancienneté, les intérimaires, sont exclus de l'usage de ce « compte ».

MC CONNELL S. ET AL., (2006), Managing Customers' Training Choice: Findings from the Individual Training Account Experiment, Final report, Mathematica Policy Research, December.
MERLE V., LICHTENBERGER Y., (2001), "Formation et éducation tout au long de la vie 1971-2001 : deux réformes, un même défi », *Formation Emploi*, n°76.
OCDE (2003), Perspectives de l'emploi, Paris.
PEREZ C. (2009), « Pourquoi les travailleurs précaires ne participent-ils pas à la formation professionnelle continue ? », *Formation Emploi*, n°105, pp.5-19.
REGAN S. (ed) (2001), *Assets and Progressive Welfare*, Londres, Institute for Public Policy Research.
RENKEMA A., (2006), « Individual Learning Accounts :A Strategy for Lifelong Learning ? », *The Journal of Workplace Learning*, Volume 18, n°6, pp.384-394.
SCHUETZE H., (2007), « Individual Learning Accounts and Other Models of Financing Lifelong Learning », *International Journal of Lifelong Education*, volume 26, n°1, pp.5-23.
SEN A. (1992), *Inequality reexamined*, Oxford University Press.
SHERRADEN M., (1991), *Assets and the Poor : The New American Welfare Policy*, M.E. Sharpe, New York.
SUPIOT A. (dir) (1999), *Au delà de l'emploi*, (Rapport pour la Commission Européenne), Flammarion.
THURSFIELD D. ET AL., (2002), « Individual Learning Accounts : Honourable Intentions, Ignoble Utility ? », *Research in Compulsory Education*, volume 7, n°2, pp.133-146.
TOURNADRE-PLANCQ J. (2009), « Une cuillère en argent pour tout le monde. L'Asset-based Welfare : diffusion, appropriation et usages d'une nouvelle théorie de l'Etat», *Revue Française de Sciences Politiques*, volume 59, n° 4, pp.633-653.
WHITE S. (2001), « Asset-based egalitarism : forms, strengths and limitations », in Regan S. (ed).

Tableau 1 : Quelques expériences de comptes individuels de formation

Pays	Logique d'accès	Modalités de financement	Modalités d'utilisation	Statut du programme
Etats-Unis ***Individual Training Account***	**Solidariste**. Les bénéficiaires du programme-cadre pour l'emploi et la formation (*Workforce Investment Act*), donc essentiellement des personnes sans emploi.	Par chaque état via l'agence locale pour l'emploi ; possibilité de contribution complémentaire de l'individu. Montant et modalités de fonctionnent dépendent des états. **Exemple : ITA à Phoenix (Arizona)**: 3,000$ max quand la formation dure moins de 6 mois ; 4000$ au-delà. **Exemple : ITA à Charlotte (NC)**: $4,000 utilisable sur 2 ans.	**Contraintes communes aux états :** - achat de formations auprès de prestataires certifiés. - la formation doit conduire à métiers en tension. Peuvent s'ajouter d'autres contraintes (tel l'obligation à suivre des services de conseils et d'accompagnement des bénéficiaires) qui dépendent des états.	En cours depuis 1998.
Royaume Uni ***Individual Learning Account***	**Universelle**. Les personnes de + de 18 ans, sorties de formation initiale.	Par l'Etat (via les TEC) de 150£ (=225€)+ contribution individuelle de 25£ (=37€) ; Ristourne de 20% sur le coût de la formation (jusqu'à 100£ -150 €- par an). Contribution facultative des employeurs ouvrant à réduction fiscale.	**Libre… mais** La somme devait être dépensée dans l'année suivant l'ouverture du compte. Muni du numéro de compte du bénéficiaire, le prestataire demandait le remboursement du coût de la prestation au TEC.	2000-2002.
Individual Learning Account Scotland	**Option 1 : universelle** **Option 2 : solidariste**, sous critère de ressources (<15000£ annuelles) et de résidence en Ecosse	**Option 1 : ILA100** Par l'état de 100£. Contribution individuelle facultative **Option 2 : ILA200** Par l'état de 200£. Contribution individuelle facultative	**Option 1** : Les formations doivent être au plus de niveau 6 et le prestataire agréé. **Option 2** : La somme ne peut être utilisée pour reprendre des études à temps plein. Le prestataire doit être agréé.	2004-
Pays-Bas ***Individual Learning Account.***	**Solidariste** : les actifs (salariés et demandeurs d'emploi) peu qualifies.	Par l'Etat (450 €), avec complément facultatif par l'entreprise et/ou l'individu.	**Libre… mais** La somme devait être dépensée dans les 18 mois suivant l'ouverture du compte.	2001-2003 (dispositif pilote)