

09/06/2026

Sofia Fernandes,
Directrice adjointe de
l'Institut Jacques Delors

BLOG POST

“Investir dans le capital humain” : Promesse sociale ou nouvel avatar de la compétitivité ?



L'exercice n'est pas nouveau. Depuis 2010 et la mise en place du « Semestre européen », la Commission européenne présente chaque année début juin ce qu'on appelle le « paquet de Printemps », un ensemble de recommandations adressées aux États membres sur leurs politiques économiques, budgétaires, sociales et d'emploi. Cette feuille de route, présentée le 3 juin 2026, place les compétences parmi ses priorités affichées, sous l'intitulé « Promouvoir les compétences, l'éducation et des emplois de qualité ». À première lecture, le diagnostic est familier et consensuel : les pays de l'UE font face à des pénuries de main-d'œuvre et de qualifications, l'investissement dans le capital humain reste insuffisant, et l'écart se creuse avec les concurrents mondiaux. Le raisonnement est clair - l'Europe ne pourra rivaliser avec la Chine et les États-Unis, de la défense aux technologies propres, que si elle dispose d'assez de travailleurs qualifiés. Pour la première fois, les recommandations par pays (RPP) comportent pour tous les États membres un volet dédié au capital humain : développement des compétences, renforcement de la formation professionnelle et des adultes, éducation aux STIM (sciences, technologies, ingénierie et mathématiques), re-qualification, participation au marché du travail.

Cette évolution n'est pas anodine, elle représente une réhabilitation possible de la dimension sociale au sein d'un Semestre européen longtemps dominé par la surveillance budgétaire. Mais il faut aussi l'examiner de près, car le contenu concret du paquet révèle au moins quatre tensions qui en fragilisent la portée : la subordination des compétences à un agenda de compétitivité ; une asymétrie budgétaire qui prive l'investissement social du desserrement accordé à d'autres priorités ; un angle social - transition, cohésion, justice - traité de façon encore subordonnée ; et une gouvernance dont les leviers d'effet sont faibles.

I • Le capital humain au coeur de la stratégie économique de l'UE

L'accent mis sur la question des compétences et de la formation dans le paquet de Printemps n'est pas nouveau. Dans le paquet 2025, notamment, « promouvoir les compétences et des emplois de qualité tout en garantissant l'équité sociale » figurait parmi les sept enablers horizontaux de la Boussole pour la compétitivité ; le vocabulaire du « capital humain » y était présent ; et l'essentiel du contenu de fond - les STIM érigées en priorité stratégique, chute des compétences de base, formation des adultes, intégration des groupes sous-représentés, politiques actives du marché du travail, dialogue social, recours à la migration légale - y était déjà formulé.

Cependant, plusieurs éléments témoignent d'une montée en visibilité de l'enjeu humain dans le dernier paquet de Printemps. Cette année, chaque État membre a reçu au moins une recommandation en matière d'éducation et de formation - ce qui n'allait pas de soi dans un domaine de compétence largement nationale. Une recommandation du Conseil sur le capital humain, adressée à l'UE dans son ensemble, a fourni un cadrage commun qui a inspiré les rapports et recommandations par pays. Le discours d'accompagnement assume un changement de hiérarchie : la compétitivité ne se gagne pas seulement par la technologie, le capital et la régulation, mais par l'investissement dans les travailleurs.

Pour apprécier la portée de cette avancée, il faut rappeler l'outillage déjà déployé à l'échelle de l'Union, dont les recommandations par pays ne sont que le prolongement national. L'édifice s'est construit par strates : à la stratégie européenne en matière de compétences (2020) a succédé en 2025 l'Union des compétences, qui structure désormais l'action autour de quatre axes - bâtir les compétences, requalifier et perfectionner tout au long de la vie, reconnaître les qualifications, et favoriser la mobilité des personnes et des savoirs. Elle s'accompagne d'un plan d'action sur les compétences de base, d'un plan stratégique pour l'éducation aux STIM, d'une feuille de route pour des emplois de qualité - que doit prolonger une loi sur les emplois de qualité qui sera proposée courant 2026-, du développement des micro-certifications, d'un projet pilote de «garantie de compétences» pour les travailleurs des secteurs en restructuration, et des investissements du programme « pour une Europe numérique » dans les compétences numériques avancées.

Le futur paquet sur la mobilité équitable du travail devra comprendre une initiative sur la portabilité des compétences. L'objectif affiché est de fluidifier la reconnaissance et la circulation transfrontalières des qualifications, un travailleur pouvant faire valoir partout dans l'Union les compétences acquises ailleurs.

L'ambivalence est ici patente : la portabilité sert d'abord l'approfondissement du marché unique du travail et la mobilité de la main-d'œuvre - donc la compétitivité -, mais elle recèle aussi un bénéfice tangible pour les personnes, en sécurisant les parcours et en limitant les pertes de droits liées à la mobilité. Cette proposition sera une avancée importante vers la mise en place d'une cinquième liberté pour le marché unique, portée par le rapport d'Enrico Letta « Bien plus qu'un marché », celle de la libre circulation de la recherche, de l'innovation et des compétences.

II • La subordination des compétences à un agenda de compétitivité

L'impératif d'investissement dans le capital humain promu par la Commission a donc une limite : il élève les compétences à l'intérieur du récit de compétitivité, non comme finalité autonome. L'humain est mobilisé comme intrant de productivité et de souveraineté technologique, dans la continuité de la Boussole pour la compétitivité, qui demeure le cadre directeur du cycle. Les pénuries jugées prioritaires sont d'emblée situées dans les secteurs de frontière - cybersécurité, informatique quantique, intelligence artificielle, semi-conducteurs - en écho à l'« écart d'innovation » (la dépense européenne en R&D stagnant à 2,2 % du PIB en 2024, dépassée par la Chine (2.6%), distancée par les États-Unis (3.4%), le Japon (3.4%) et la Corée du Sud (5.0%)) et à l'agenda de l'Union sur la souveraineté technologique.

Pour autant, la question du développement des compétences doit être avant tout un levier de cohésion sociale et d'inclusion. L'analyse de la Commission identifie en effet, dans plusieurs États membres, des déficits de compétences de base, un décrochage scolaire précoce, une faible participation des adultes à la formation et une part élevée de jeunes NEETs (ni en emploi, ni en études, ni en formation). Or ce sont ces défis, et non la rareté des spécialistes des technologies de l'information et de la communication, qui menacent le plus la convergence sociale ascendante dans l'UE et touchent le plus grand nombre. L'agenda d'excellence et l'agenda inclusif coexistent dans le texte ; mais il est indispensable que le premier ne prenne pas, sous l'égide de l'impératif de compétitivité, l'ascendant sur le second.

III • L'asymétrie budgétaire : une clause dérogatoire pour la défense, rien pour l'investissement social

C'est sans doute la contradiction la plus frappante du paquet, et elle se loge dans son volet macro-budgétaire. Le document acte et élargit une flexibilité budgétaire substantielle au titre de la clause dérogatoire nationale : jusqu'à 1,5 % du PIB de dépenses additionnelles pour la défense sur 2025-2028, activée pour dix-sept États membres (Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, Danemark, Estonie, Finlande, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Portugal, République Tchèque, Slovaquie, Slovénie) et désormais étendue aux dépenses énergétiques (sous-plafond de 0,3 % du PIB par an, 0,6 % en cumulé entre 2026 et 2028). Mais il n'existe aucune flexibilité équivalente pour l'éducation, la formation ou l'investissement social : ceux-ci doivent se financer sous plafond de dépenses nettes, en concurrence directe notamment avec la défense et le service de la dette, alors que dix États sont sous procédure de déficit excessif. La Commission souligne donc l'impératif d'investir davantage dans les compétences et la formation sans pour autant donner aux États les marges de manœuvre pour le faire, l'ensemble des États étant tenu par des plafonds d'augmentation des dépenses nettes. Pour une analyse des politiques sociales, ce point est central : il révèle ce que l'Union considère réellement comme investissement stratégique et ce qu'elle continue de traiter comme dépense courante à contenir.

IV • Transition, justice sociale et cohésion : l'enjeu sous-traité

D'après les chiffres rapportés du paquet de Printemps, la hausse des prix de l'énergie menacerait quelque 560 000 emplois cette année (construction, chimie, métaux, transport) ; le secteur automobile pourrait perdre près de 600 000 emplois sous l'effet de l'électrification, de la concurrence chinoise et de la sortie du moteur thermique ; 150 000 emplois supplémentaires seraient exposés dans les batteries, le solaire et la sidérurgie. A double transition, verte et numérique, n'est donc pas seulement créatrice d'emplois : elle en détruit, dans des bassins et des métiers identifiés, et frappe en priorité des travailleurs souvent âgés et peu mobiles - ceux-là mêmes que les faibles taux de formation continue laissent les plus démunis face à la reconversion.

La dimension de l'intelligence artificielle illustre le déséquilibre : le paquet presse les États d'accélérer son adoption et la traite comme un facteur de demande de compétences, en passant largement sous silence son revers - déplacements d'emplois, dégradation possible de leur qualité, besoin de protéger et de reconverter les travailleurs exposés. D'où l'impératif d'investir plus et mieux dans la formation tout au long de la vie, que ce soit pour des reconversions professionnelles ou une mise à niveau des compétences. Beaucoup reste à faire car la cible qui découle du Socle européen des droits sociaux - 60% des adultes en formation chaque année d'ici 2030, fixée lors du Sommet de Porto en 2021 - demeure lointaine. Selon [l'enquête européenne sur la formation des adultes](#) (AES), la participation des 25-64 ans sur douze mois atteignait 46,6 % en 2022. L'écart avec l'objectif est considérable et, surtout, la moyenne masque une fracture : de l'ordre de 17 % de participation en Grèce, 20 à 24 % en Bulgarie et en Pologne respectivement, contre près de 74 % en Suède et 65 % aux Pays-Bas. La participation décline avec l'âge et reste la plus faible parmi les adultes peu qualifiés - précisément les groupes les plus exposés aux destructions d'emplois liées aux transitions. L'accès à la formation continue est donc aujourd'hui non seulement insuffisant dans l'UE mais aussi profondément inégalitaire, que ce soit entre États membres ou entre groupes sociaux (âge, qualification).

Le risque est politique autant qu'économique : lorsque les transitions sont vécues comme des dépossessions et que l'accompagnement arrive trop tard, le sentiment d'abandon nourrit la défiance et les votes de rupture. La cohésion sociale n'est pas un supplément d'âme de la compétitivité ; elle en est une condition. Le paquet le pressent - d'où l'attention portée à la convergence sociale et aux groupes sous-représentés (personnes handicapées, personnes issues de l'immigration, jeunes et seniors) - mais il ne dote pas cette intuition des moyens contraignants qui la rendraient opérante.

V • Une gouvernance sociale peu contraignante

Une dernière réserve concerne l'effectivité. Les compétences et l'éducation relèvent largement du niveau national ; le cycle de coordination des politiques économiques et sociales nationales - le Semestre européen - n'agit ici que par des recommandations non-contraignantes. Le bilan d'exécution des recommandations par pays de 2025 est d'ailleurs sévère : 3 % seulement de mise en œuvre complète, 7 % de progrès substantiels, 40% enregistrent «quelques progrès» et 42% des « progrès limités ». Universaliser les recommandations éducation-formation à tous les États membres accroît la visibilité mais n'offre aucune garantie de résultats. La question de la mise en œuvre des recommandations européennes se pose avec d'autant plus d'acuité au moment où s'éteint la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR), c'est-à-dire l'instrument qui, en conditionnant les versements à des jalons de réforme, avait donné au Semestre une force d'entraînement renforcée sur le terrain social.

Un nouveau levier pourrait cependant voir le jour en 2028. La Commission prévoit en effet dans sa proposition de Cadre financier pluriannuel 2028-2034 un objectif social de 14 % de financements des nouveaux Plans de partenariat nationaux et régionaux (hors Politique agricole commune - PAC) orientés vers la mise en œuvre des objectifs sociaux de l'UE. Bien que cette conditionnalité sociale ne soit pas synonyme de dépenses accrues de l'UE sur des programmes sociaux et de l'emploi, comme le souligne une étude publiée par le Parlement européen, il sera impératif, pour donner plus de force aux recommandations par pays, que ces dernières soient traduites en priorités d'investissements dans les nouveaux Plans de partenariat nationaux et régionaux.

VI • Conclusion

Le volet « compétences » du paquet de printemps 2026 n'est pas indigent : le diagnostic est juste, les pénuries sont réelles, et certaines recommandations par pays - notamment sur les compétences de base et le décrochage en Espagne, la pertinence de la formation en France, la reconversion des seniors peu qualifiés en Estonie et en Lettonie - visent des points névralgiques. Mais l'architecture d'ensemble subordonne les compétences à un récit de compétitivité et de sécurité, leur refuse l'espace budgétaire concédé à la défense, et s'appuie sur une gouvernance souple dont l'effectivité est documentée comme faible - au moment même où son principal levier financier disparaît. Une lecture sociale exigeante inviterait à inverser la perspective : traiter l'investissement dans les compétences, l'éducation et la formation tout au long de la vie non comme une dépense à arbitrer sous plafond, mais comme un investissement stratégique à part entière, éligible à la même flexibilité que celle accordée aux priorités jugées vitales pour l'autonomie de l'Union.