

# VERS UN DROIT INDIVIDUEL À LA FORMATION DES ADULTES POUR TOUS LES EUROPÉENS



par  
Sofia **FERNANDES**  
Klervi **KERNEIS**  
Préface par Jacques **DELORS**

# PRÉFACE

par Jacques DELORS

L'égalité des chances est l'une des promesses démocratiques à la fois des plus nobles mais des plus exigeantes à tenir. En Europe, sa réalisation varie considérablement d'un pays à l'autre. Elle commence par un même accès à l'éducation. C'est un chantier immense, auquel m'a sensibilisé mon parcours personnel à Paris, où je voyais de jeunes gens devoir tôt aller travailler quand j'avais la chance de poursuivre mes études au lycée. Même si depuis l'accès à l'enseignement supérieur s'est considérablement élargi, via diverses passerelles, et que l'apprentissage connaît par ailleurs un regain d'intérêt, les filières convoitées restent encore l'apanage de ceux déjà dans le coup. Mais l'égalité des chances doit justement bien se comprendre par son pluriel. La vie ne nous offre pas qu'une seule chance à saisir mais une deuxième, une troisième, une quatrième, tels les ouvriers de la première ou de la dernière heure. La formation tout au long de la vie, que je me suis appliqué naguère à développer en France, sert d'abord à cela : rétablir l'égalité des chances dans le temps, en laissant toujours ouvert l'accès à la formation au fil de son existence qui est rarement un fleuve tranquille.

La formation continue n'a pas qu'une visée sociale. Elle va de pair avec une nécessité économique, qui lui est indissociable. J'ai été très tôt convaincu que notre formation ne s'arrête pas le jour de notre entrée dans la vie active, surtout quand la durée de celle-ci s'allonge avec l'espérance de vie et le vieillissement des populations. La formation doit se poursuivre au regard à la fois de notre maturation personnelle mais aussi des mutations de l'économie, qui appellent des compétences nouvelles et en rendent d'autres à l'inverse obsolètes. Aujourd'hui la transition écologique, d'une part, et la transition numérique, d'autre part, devraient puissamment nous inciter partout en Europe à se re-former, à tout âge. La relance européenne, initiée en réaction à la pandémie persistante qui bouleverse nos économies, va accélérer ces transitions et avec elles les reconversions individuelles.

Y parvenir requiert le concours de différents acteurs prêts à agir de concert. Je n'ai jamais cru au mythe américain du 'self-made man' car on ne se construit jamais tout seul mais avec les autres. Avec des formateurs cer-

tifiés de qualité. Avec des syndicats attentifs aux besoins de chacun. Avec des entreprises prêtes à investir dans ce qu'on appelle le capital humain, prêtes à donner leur chance à tous, y compris aux travailleurs plus âgés et à ceux dont la vie a pu être cabossée. Eux-mêmes doivent accepter d'actualiser leurs compétences, reconnaître que poursuivre "comme on a toujours fait" n'ouvre à un moment plus de perspective. La formation continue est ainsi une démarche, à la fois personnelle et collective, de renouvellement assumé.

Développer la formation tout au long de la vie, en faire un droit garanti et 'transportable' à travers l'Union européenne, ouvre un beau dessein aux Européens. C'est celui que propose de relever le présent rapport établi par Sofia Fernandes, avec Klervi Kerneis, en partenariat avec nos amis de la Feps à Bruxelles. Qu'elles soient ici vivement remerciées de rouvrir ainsi ce chantier prometteur, qui me tient particulièrement à cœur.

Comme le montre avec clarté et rigueur leur rapport, garantir un droit individuel à une formation continue de qualité, accessible et reconnue dans l'Union appelle une initiative de la Commission. Il ne s'agit pas moins que de concrétiser un engagement du "Socle européen des droits sociaux" promu, à la suite de Jean-Claude Juncker, en 2017 depuis Göteborg en Suède. Développer ce droit européen à la formation peut s'inspirer d'expériences étudiées avec profit dans ce rapport, comme celle en France du compte personnel d'activité.

Pour tous les acteurs qu'elle implique, la formation tout au long de la vie est gage de confiance dans un avenir qui en vaut la peine, celle d'accepter de se former, celle d'offrir une formation de qualité et celle de la financer. Etendue, répandue, la formation continue refaçonnera, de proche en proche, le tissu économique et social de l'Europe qu'exige son futur.



# RÉSUMÉ

# RÉSUMÉ

- La pandémie de la Covid-19 a des conséquences dramatiques sur les économies européennes et la vie quotidienne des citoyens. Outre l'augmentation du chômage, les évolutions rapides et profondes déjà à l'œuvre sur le marché du travail devraient s'intensifier à mesure que la crise et la stratégie de relance adoptée par l'UE accélèrent les transitions numérique et écologique.
- Dans un monde du travail en pleine mutation, l'apprentissage tout au long de la vie, par la mise à niveau des compétences des individus et leur reconversion professionnelle, est un impératif pour construire une société plus résiliente, capable de recueillir les fruits de ces transitions.
- L'UE devrait jouer son rôle afin de s'assurer que le droit à l'éducation et à la formation tout au long de la vie, inscrit dans le Socle européen des droits sociaux, devienne une réalité pour tous les Européens.
- Il s'agit d'un défi colossal et pourtant, nous n'enregistrons que de **faibles taux de participation** à la formation des adultes dans l'UE, avec des différences majeures entre les États membres. En outre, les groupes **ayant le plus besoin** de compétences nouvelles ou supplémentaires (c'est-à-dire les personnes les moins qualifiées et celles occupant des emplois peu qualifiés ou susceptibles d'automatisation, les personnes sans emploi et les personnes plus âgées) **sont ceux ayant le moins recours à la formation**.
- Nous avons constaté que 80 % des personnes ne suivant pas une formation ne le font pas car elles ne le souhaitent pas, notamment car elles **estiment ne pas avoir réellement besoin de se former davantage**. Cependant, pour celles qui souhaiteraient se former mais ne le font pas, les trois principales barrières sont : **le manque de temps, les coûts élevés et les contraintes familiales**. Pour les personnes peu qualifiées, les coûts élevés de la formation constituent le principal obstacle.

## PARTIE 1. ÉTAT DES LIEUX DE LA FORMATION DES ADULTES DANS L'UNION EUROPÉENNE

### Un besoin croissant de mise à niveau des compétences et de reconversion professionnelle

- Les grandes tendances actuelles (transitions numérique et écologique, mondialisation, vieillissement des sociétés) affectent les emplois et les compétences à divers titres, des licenciements, aux pénuries croissantes de main d'œuvre en passant par le besoin de travailleurs plus flexibles et adaptables. La nécessité de mise à niveau des compétences et de reconversion professionnelle est plus forte que jamais, et va continuer à s'intensifier.
- Parallèlement, alors que les systèmes de formation des adultes sont centrés sur le rôle de l'entreprise, l'accès à la formation est rendu plus difficile par l'augmentation du travail atypique, de l'instabilité de l'emploi et des carrières hachées, ainsi que par l'allongement de la vie professionnelle.

### État des lieux de la formation des adultes dans l'UE

- Le Cedefop indique que près d'un adulte européen sur deux nécessiterait un perfectionnement de ses compétences ou une reconversion professionnelle.

### L'action de l'UE dans le domaine de la formation des adultes

- Les traités européens (articles 145, 165 et 166 du TFUE, ainsi que la Charte des droits fondamentaux de l'UE), le Socle européen des droits sociaux et les Objectifs de développement durable, placent tous de manière explicite l'éducation et la formation inclusive et de qualité tout au long de la vie au cœur de l'action de l'UE.
- Pour parvenir à ces objectifs globaux, l'UE a adopté des cadres juridiques, des initiatives concrètes et des outils pour surveiller les progrès des États membres dans ce domaine. Le dernier exemple en date est la stratégie européenne en matière de compétences, actualisée en juillet 2020, qui fixe quatre nouveaux objectifs quantitatifs portant sur la formation des adultes et qui doivent être atteints d'ici à 2025. L'UE offre aussi des financements pour promouvoir le développement des compétences, par le biais de subventions, de prêts et d'un soutien aux réformes nationales.

### Les lacunes actuelles des systèmes de formation des adultes dans l'UE

- Outre leur faible taux de couverture et d'inclusion, certains systèmes de formation des adultes semblent aussi ne pas être en phase avec les besoins du marché



du travail, notamment en ce qui concerne l'anticipation des besoins en compétences mais aussi l'évaluation de l'ampleur et du type de formations dont les adultes auront besoin à l'avenir. Par ailleurs, la qualité de la formation des adultes fait souvent défaut, notamment en raison de l'approche fragmentée déployée pour la garantir, de son contrôle limité et/ou inexistant, et du manque de professionnalisation du personnel assurant la formation des adultes.

- Le financement de la formation des adultes, qu'il soit public ou privé, reste insuffisant. D'une part, la formation des adultes est de loin le secteur éducatif recevant le moins de fonds publics, alors qu'il concerne le plus de personnes. D'autre part, si le fait que de plus en plus d'employeurs investissent dans la formation de leurs employés peut être considéré comme une évolution positive, certains défis restent à relever, comme le fait que les travailleurs des PME se voient généralement offrir moins de possibilités de formation que ceux des grandes entreprises.
- Si la gouvernance multi-niveau des systèmes de formation des adultes constitue l'un de leurs principaux atouts, on observe néanmoins un manque de coordination entre les différents niveaux de responsabilités et les parties prenantes, ainsi qu'un manque de cohérence des politiques de formation des adultes sur la durée.

## **PARTIE 2. ÉTUDIER LES COMPTES DE FORMATION INDIVIDUELS POUR ENVISAGER UNE INITIATIVE EUROPÉENNE VISANT À ACCORDER À TOUS LES EUROPÉENS UN DROIT INDIVIDUEL À LA FORMATION DES ADULTES**

### **Les expériences nationales des dispositifs de formation individuels**

- L'analyse de la pratique de trois types de dispositifs de formation individuels au niveau national permet de découvrir les avantages et inconvénients de chacun d'entre eux, ainsi que des bonnes pratiques en termes de conception et de mise en œuvre.
- Les comptes épargne formation permettent le cumul des droits à la formation au fil du temps et souvent aussi leur portabilité d'un statut ou d'un poste à un autre. Ils

peuvent constituer un véritable catalyseur pour rendre les individus plus responsables de leurs propres formation et évolution professionnelle. Cependant, c'est pour les personnes les plus qualifiées et à revenus élevés que ces comptes épargne formation sont le plus susceptibles d'être efficaces.

- Les "chèques formation" (vouchers) semblent constituer un outil plus adapté et moins coûteux pour toucher les personnes les moins qualifiées et les groupes à risque. Toutefois, le ciblage strict quasi systématique des dispositifs de "chèques formation" ainsi que le nombre limité de bénéficiaires favorisent aussi l'idée selon laquelle seuls certains groupes de personnes ont besoin d'une mise à niveau de leurs compétences ou d'une reconversion professionnelle. Cela ne contribue pas au développement d'une véritable culture de l'apprentissage tout au long de la vie. En outre, les "chèques formation" constituent des aides financières ponctuelles, qui peuvent être utiles pour un soutien ad hoc à la formation, mais ils sont généralement insuffisants pour permettre aux travailleurs de suivre une formation leur permettant un véritable perfectionnement de leurs compétences ou une réelle reconversion professionnelle, et ils ne permettent donc pas de sécuriser les parcours professionnels à long terme.
- Même s'ils engendrent des coûts bien plus élevés que les programmes ciblés, les comptes de formation individuels créent un nouveau droit à la formation individuel, universel et transférable (pour tous les travailleurs, y compris ceux ayant des contrats atypiques ou ayant une relation plus lointaine avec un employeur). Les comptes de formation individuels encouragent les travailleurs à mieux contrôler leur propre formation et à véritablement personnaliser leurs projets de formation. Lorsqu'ils sont bien conçus, les comptes de formation individuels peuvent contribuer à améliorer la qualité de l'offre de formation et à l'ajuster aux besoins du marché du travail.

### **Raison d'être et portée de l'action de l'UE**

- Garantir la mise à niveau des compétences des individus et leur reconversion professionnelle est un défi commun à tous les pays de l'UE. Compte tenu de l'ampleur du défi, il est nécessaire qu'une réponse ambitieuse soit coordonnée au niveau de l'UE et mise en œuvre dans chaque État membre, en collaboration étroite avec toutes les parties prenantes concernées (notamment les entreprises, les syndicats, les autorités régionales et les organismes de formation).

# RÉSUMÉ

- Les comptes de formation individuels devraient faire partie de la “boîte à outils” de l’UE dans la mesure où ils peuvent contribuer à surmonter certaines des lacunes actuelles des systèmes de formation des adultes, notamment en termes de couverture et d’inclusion de ces systèmes, de qualité de l’offre de formation et de besoins de financements publics et privés supplémentaires. Surtout, ces comptes de formation individuels constituent un outil efficace pour l’avènement de la culture du changement nécessaire à une approche tout au long de la vie de l’apprentissage.
- En soutenant la création des comptes de formation individuels, l’UE remplira aussi son rôle historique en matière de protection des droits des travailleurs mobiles, dans la mesure où ces comptes de formation individuels doivent garantir que ces travailleurs mobiles ne perdent pas leurs droits à la formation lorsqu’ils s’établissent dans un autre pays de l’UE.
- Nous appelons donc la Commission européenne à proposer une recommandation de l’UE visant à promouvoir la création d’un droit individuel à la formation des adultes pour tous les Européens par la mise en place, dans chaque État membre, de comptes de formation individuels conformes à un ensemble de lignes directrices européennes communes. Concrètement, les travailleurs se verraient accorder des droits à la formation, sous forme d’un crédit temps ou d’un forfait monétaire pour chaque heure travaillée. Ces droits se cumuleraient au fil du temps et leur portabilité serait assurée quel que soit son emploi, son statut ou le pays européen dans lequel on vit.

## Lignes directrices pour l’établissement de comptes de formation individuels dans les États membres

- **Les comptes de formation individuels devraient favoriser à la fois l’universalité et l’inclusion.** Ils doivent être universels tout en offrant un soutien différencié aux groupes vulnérables (notamment les personnes peu qualifiées ou sans emploi). Cela peut se traduire par un soutien financier supplémentaire et/ou le renforcement de l’offre publique de formation des adultes afin d’offrir à ces individus davantage de possibilités de formation, ainsi que par la mise en place d’un congé de formation pour les personnes touchées par des transitions de carrière nécessitant une formation plus longue.
- **Les comptes de formation individuels devraient faire de l’orientation professionnelle une priorité.** Ils doivent tout d’abord proposer une évaluation et une

validation approfondies des compétences afin d’assurer une visibilité aux compétences acquises dans un cadre non formel et informel, rendant ainsi ce mécanisme plus inclusif. Ensuite, des sessions d’orientation sont essentielles pour aider les travailleurs à définir leur plan de carrière et à faire les bons choix de formation. Les comptes de formation individuels doivent donc aussi garantir le droit à être conseillé et orienté tout au long de la vie. Des conseillers d’orientation bien formés augmenteront les chances de parvenir à des résultats positifs, en termes de motivation des travailleurs mais aussi d’attitude à l’égard de la formation.

- **Les comptes de formation individuels devraient garantir que les travailleurs développent des compétences adaptées aux marchés du travail d’aujourd’hui et de demain,** en les aidant à acquérir des compétences durables, telles celles requises dans des secteurs critiques (comme le numérique, l’environnement et la santé) et les compétences transversales. L’anticipation des besoins en compétences à tous les niveaux (européen, national, régional, local et aussi aux niveaux des secteurs et industries) et l’implication de tous les acteurs concernés (entreprises, autorités publiques, partenaires sociaux) jouent à cet égard un rôle essentiel.
- **Les comptes de formation individuels devraient contribuer à l’amélioration de la qualité de la formation.** Il est crucial de garantir une qualité de formation élevée pour éviter les abus et les fraudes et s’assurer que les individus ont toutes les chances de leur côté pour réussir leur reconversion ou se perfectionner. Cela implique d’abord et avant tout la certification des programmes de formation couverts par les comptes de formation individuels. Ensuite, ces programmes de formation, même s’ils sont courts, devraient conduire à l’octroi d’un certificat à la personne formée, de manière à garantir la reconnaissance des compétences développées par les individus au-delà de leurs emplois actuels. Troisièmement, les formations doivent être adaptées aux besoins des adultes, au lieu d’être calquées sur les systèmes formels de la formation initiale. Quatrièmement, il conviendrait d’établir des exigences de rapport et de contrôle minutieux à l’égard des organismes de formation. En outre, des informations sur la qualité devraient être rendues publiques, à la fois par des évaluations officielles de la qualité mais aussi par un système de notation par les participants, un peu comme un “trip advisor” de la formation des adultes.
- **Les informations sur les comptes de formation individuels et la formation des adultes devraient être transparentes, accessibles et diffusées à grande échelle.** Les travailleurs devraient être correctement



informés sur ces comptes de formation individuels, pas seulement par le biais de campagnes de communication, mais aussi par les entreprises, les syndicats et la société civile. En outre, une interface numérique unique et facile d'utilisation, avec un processus d'inscription simple, devrait être mise en place. Elle devrait comporter des informations sur les droits des travailleurs, les formations proposées, la qualité des formations ainsi que d'autres services tels que l'orientation professionnelle. Les personnes ayant des compétences numériques limitées devraient pouvoir avoir recours à des sources d'information alternatives.

- **Les comptes de formation individuels devraient créer des synergies avec et entre les initiatives de formation des adultes existantes et leurs mécanismes de financement** : les comptes de formation individuels ne doivent pas être conçus comme un nouvel instrument isolé et omnipotent, mais plutôt contribuer à développer des synergies entre les programmes et financements existants pour la formation des adultes, par exemple via des abondements (y compris de la part des entreprises, des régions, des syndicats et des services publics de l'emploi). Les comptes de formation individuels offrent aussi la possibilité de créer des liens avec les fonds européens afin de rendre la contribution de l'UE à l'éducation des adultes plus visible. Si les décisions financières restent de la responsabilité des États membres, il est crucial que le financement des comptes de formation individuels soit garanti quelles que soient les fluctuations des finances publiques, liées à des crises ou des changements de politiques.

#### Vers un compte de formation individuel européen

- Dans le cadre des comptes de formation individuels, la protection des travailleurs mobiles pourrait être largement facilitée en leur permettant d'utiliser leurs droits après avoir quitté un pays européen donné, en participant à des **formations en ligne** délivrées par des organismes de formations situés dans le pays dans lequel les droits à la formation ont été acquis (**étape 1**). Un scénario plus ambitieux consisterait à garantir une réelle **portabilité des droits à la formation (étape 2)**, permettant aux travailleurs mobiles d'utiliser leurs droits à la formation en participant à des formations (en ligne et sur place) délivrées par des organismes de formation du pays d'accueil, à condition que la formation ait été certifiée par l'Autorité européenne du travail (pour éviter tout abus ou toute fraude).

- Nous estimons que ce système de comptes de formation individuels nationaux doit être amélioré pour devenir un véritable **compte de formation individuel européen (étape 3)**. Les travailleurs pourraient accumuler les droits à la formation acquis dans différents pays de l'UE dans un compte de formation individuel européen unique, et utiliser ces droits dans tout État membre, les coûts restant pris en charge par le/les pays dans lequel/lesquels les droits ont été acquis. La plateforme Europass, qui vient d'être refondue, pourrait servir de guichet unique à ce compte de formation individuel européen.
- Ce compte de formation européen pourrait ensuite évoluer vers un **"compte d'activité individuel"**, qui recenserait l'ensemble des droits acquis par un travailleur dans d'autres pays de l'UE, notamment en termes de droits au chômage et à la retraite.

