

TRAVAIL & AFFAIRES  
SOCIALES  
DÉCRYPTAGE  
AVRIL 2021

# VERS UN COMPTE DE FORMATION INDIVIDUEL EUROPÉEN

#DROITSSOCIAUX  
#FORMATIONDES  
ADULTES  
#EUSOCIALSUMMIT21



## ■ SOFIA FERNANDES

Chercheuse senior,  
affaires économiques  
et sociales, Institut  
Jacques Delors

## ■ KLERVI KERNEÏS

Assistante de  
recherche, affaires  
sociales, Institut  
Jacques Delors

### Remerciements:

Les auteures souhaitent remercier Jacques Delors, dont l'attachement à la question de l'apprentissage tout au long de la vie a fortement influencé leur travail. Elles remercient également David Kunst, Sébastien Maillard, Euléane Omez et David Rinaldi pour leurs retours sur ce Décryptage.

## Introduction ■

La pandémie de COVID-19 a déclenché la plus grave crise économique depuis la Grande Dépression des années 1930. Si les systèmes de chômage partiel mis en place dans les pays européens ont permis de limiter les pertes d'emplois, certains secteurs ont été particulièrement touchés ; le taux de chômage et les besoins en matière de transition professionnelle risquent ainsi d'augmenter fortement au cours des prochains mois, une fois que ces dispositifs prendront fin. La crise et la stratégie de relance adoptée par les décideurs européens devraient par ailleurs accélérer les transitions numérique et écologique et, par conséquent, intensifier les **évolutions rapides et profondes déjà à l'œuvre sur le marché du travail**. En effet, les grandes tendances actuelles – numérisation, mondialisation, vieillissement de la population et transition écologique – modifient

la quantité et la qualité des emplois disponibles. Certains seront détruits et d'autres considérablement transformés, notamment du fait de l'automatisation. Mais de nouveaux emplois seront également créés, par exemple dans l'intelligence artificielle, l'économie des soins ou encore dans les domaines liés à la transition écologique comme les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique, l'économie circulaire et la gestion des déchets.

Le développement des compétences est un catalyseur important de ces transformations. Ce n'est qu'avec une main d'œuvre qualifiée et résiliente qu'il sera possible de maximiser les opportunités offertes par les transitions en cours. Comme le disait déjà Jacques Delors en 1989, la formation permanente ne permet pas seulement aux individus de s'adapter au changement, mais de le maî-



triser<sup>1</sup>. Parallèlement, **le besoin de mise à niveau des compétences et de reconversion professionnelle continue à augmenter dans l'UE**. Pour y répondre et atteindre le nouvel objectif de l'UE visant à ce qu'au moins 60 % des adultes européens se forment chaque année d'ici 2030, les systèmes de formation des adultes ont un rôle clé à jouer afin d'aider les individus à conserver leurs compétences et à en acquérir de nouvelles tout au long de leur vie professionnelle.

Dans l'UE, les systèmes de formation des adultes sont tous confrontés à des défis communs. Alors que, dans le domaine de la formation des adultes, la responsabilité relève principalement des niveaux national et régional, l'UE a un rôle important à jouer pour **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**. Pour cela, la Commission européenne s'est engagée à étudier l'idée de comptes de

formation individuels afin de combler les lacunes constatées dans l'accès à la formation des adultes et de donner à ces derniers les moyens de réussir leurs transitions sur le marché du travail<sup>2</sup>.

Élaboré sur la base d'un récent Rapport sur ce sujet<sup>3</sup>, ce décryptage identifie les lacunes actuelles des systèmes de formation des adultes dans l'UE et présente des propositions pour y répondre, en recommandant une initiative de l'UE sur les comptes de formation individuels. Nous suggérons pour cela une action européenne en deux temps : tout d'abord, en adoptant une **recommandation européenne visant à promouvoir la mise en place de comptes de formation individuels nationaux conformes à des lignes directrices européennes**, puis en créant **un compte de formation individuel européen** qui assurerait la portabilité des droits non seulement d'un emploi ou d'un statut à un autre, mais aussi d'un pays à un autre.

1. Entretien avec Jacques Delors dans le magazine *Entreprise & Carrières*, 12 septembre 1989.

2. Commission européenne (2020), Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Stratégie européenne en matière de compétences en faveur de la compétitivité durable, de l'équité sociale et de la résilience*, 1<sup>er</sup> juillet, COM(2020) 274 final.

3. FERNANDES, S. et KERNEIS, K. (2020), *Vers un droit individuel à la formation des adultes pour tous les Européens*, Institut Jacques Delors & Fondation européenne d'études progressistes, Décembre.



## 1 ■ État des lieux : lacunes des systèmes de formation des adultes dans l'UE

Pour faire face au besoin croissant de mise à niveau des compétences et de reconversion dans l'UE, il est nécessaire que la formation continue devienne la norme. Cependant, **les taux de participation à la formation des adultes sont bien trop faibles**. Selon les nouveaux objectifs de la Commission européenne, au moins 50 % des Européens âgés de 25 à 64 ans devraient participer à des formations chaque année d'ici 2025<sup>4</sup>, et au minimum 60 % d'ici 2030<sup>5</sup>. Les dernières données disponibles montrent toutefois que seuls 38 % des adultes européens participent chaque année à une formation<sup>6</sup>, et les différences entre les États membres sont frappantes : certains pays, comme la Suède (58,8 %) et les Pays-Bas (57,1 %) notamment, ont déjà atteint l'objectif visé pour 2025, tandis que la Roumanie (5,8 %), la Bulgarie (11,8 %) et la Grèce (16 %) sont à la traîne.

Cette faible participation demande un examen plus approfondi des systèmes de formation des adultes dans les pays de l'UE, sur lesquels les gouvernements nationaux devront s'appuyer pour renverser la tendance. En effet, ces systèmes sont tous confrontés, à différents degrés, à des défis communs.

Tout d'abord, outre leur faible taux de couverture, les systèmes de formation des adultes souffrent aussi d'un **faible taux d'inclusion**. Comme le montre le graphique 1, **les personnes ayant le plus besoin de formation sont celles qui se forment le moins**. C'est surtout vrai pour les adultes peu qualifiés,

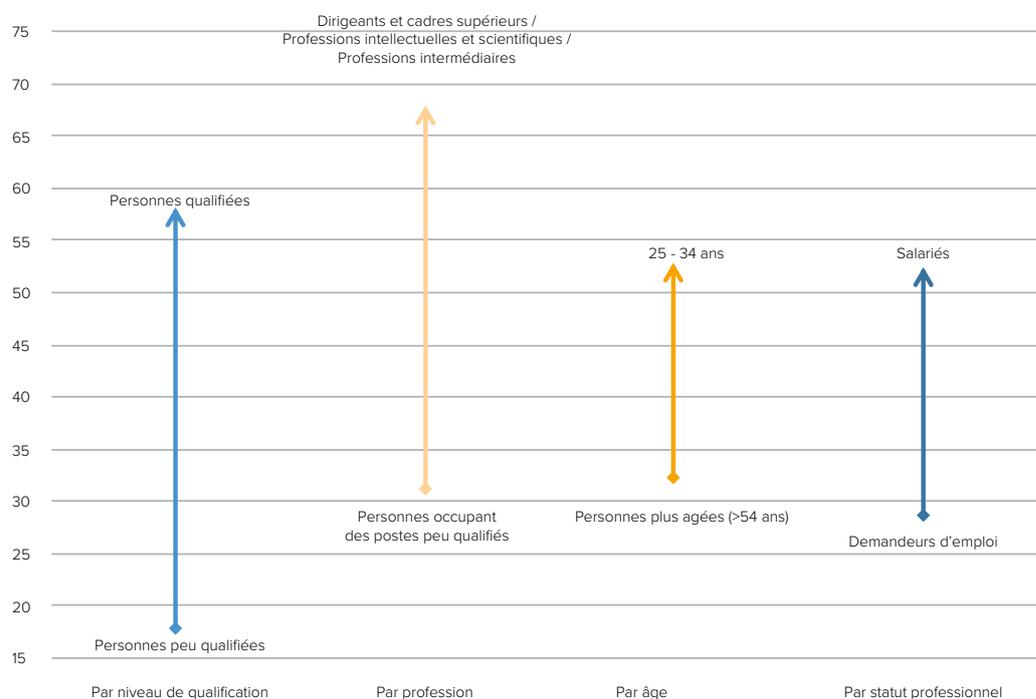
dont la participation à des formations se situe 40 points de pourcentage au-dessous de celle des adultes qualifiés en moyenne dans l'UE (18 % contre 58 % respectivement). Les personnes sans emploi sont également moins susceptibles de suivre une formation que celles occupant un emploi, tout comme celles ayant des relations plus ténues avec le marché du travail – à savoir les travailleurs atypiques que sont les employés à temps partiel ou intérimaires, les travailleurs indépendants et les travailleurs des plateformes – même si ces deux groupes de population sont de plus en plus nombreux dans l'UE. Enfin, les incitations pour que les adultes acceptent de se former et pour que les employeurs offrent des opportunités d'apprentissage diminuent aussi avec l'âge, ce qui est d'autant plus préoccupant que les vies professionnelles s'allongent et que, sans formation, les adultes les plus âgés risquent de faire face à une obsolescence majeure de leurs compétences, notamment dans le contexte actuel d'évolution technologique. Les travailleurs ayant des contrats traditionnels sont néanmoins également susceptibles d'être confrontés à des difficultés croissantes en matière d'accès à la formation. En effet, l'approche de la formation centrée sur le rôle de l'entreprise n'est pas adaptée pour faire face aux transitions de plus en plus fréquentes qui auront lieu sur le marché du travail au cours de la carrière des individus, non seulement du fait des **plus nombreux changements de poste, statut et profession**, mais aussi des nouvelles préférences en termes d'équilibre travail-vie personnelle.

4. Commission européenne, *Op cit.*

5. Commission européenne (2021), Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Plan d'action sur le socle européen des droits sociaux*, 4 mars, COM(2021) 102 final.

6. Commission européenne (2020), *Stratégie européenne en matière de compétences en faveur de la compétitivité durable, de l'équité sociale et de la résilience*, 1er juillet.

**GRAPHIQUE 1 ■ Participation de différents groupes à la formation des adultes,  
% de la population de l'UE âgée de 25 à 64 ans, 2016**



Source : Graphique élaboré sur la base des données de l'Enquête sur l'éducation des adultes de 2016 (pour l'éducation formelle et non formelle). Les données sur la participation par niveau de qualification excluent les activités de « formation sur le tas » des calculs de l'éducation non-formelle.

Ensuite, les systèmes de formation des adultes dans l'UE sont également confrontés à des défis en termes de **qualité et d'adéquation avec les besoins du marché du travail**. La qualité est essentielle pour créer un état d'esprit positif autour de l'apprentissage tout au long de la vie. Si les travailleurs déjà réticents à se former se retrouvent dans une formation de mauvaise qualité, qui ne leur permet pas de se perfectionner et de renforcer leur employabilité, ils risquent de devenir encore plus réticents à s'inscrire à des formations, créant un cercle vicieux. Dans l'UE, plusieurs facteurs expliquent la faible qualité des systèmes de formation des adultes : une approche fragmentée quant aux garanties de qualité pour la formation des adultes<sup>7</sup>, l'absence d'éléments

spécifiquement adaptés aux adultes pour la formation formelle<sup>8</sup>, le manque de professionnalisation du personnel assurant la formation des adultes, l'insuffisance voire l'absence de contrôle, un accès réduit à l'orientation professionnelle ainsi que des possibilités limitées de validation de la formation non formelle et informelle<sup>9</sup>. Ces défis devraient s'intensifier avec la hausse de la demande de formation des adultes et l'augmentation des **formations en ligne**, celle-ci apportant son lot de difficultés en termes de qualité des ressources éducatives, de formation des enseignants et de reconnaissance des compétences. En outre, la formation ne correspond souvent pas aux besoins sur le marché du travail et les **outils d'anticipation des compétences** doivent encore être amé-

7. Commission européenne (2013), *Final Report of the Thematic Working Group on Quality in Adult Learning*, 24 octobre, p. 20.

8. UNESCO (2019), *Quatrième rapport mondial sur l'apprentissage et l'éducation des adultes*, p. 66.

9. Commission européenne, *Op. cit.*



liorés dans l'UE<sup>10</sup>, ce qui crée le risque que les travailleurs contraints de changer de poste ou de secteur ne bénéficient pas nécessairement de la formation adéquate pour réussir leur transition sur le marché du travail.

Enfin, certains rapports soulignent d'autres lacunes, telles que le **sous-investissement collectif dans la formation des adultes** et **l'absence de coordination en matière de gouvernance**. Le financement de la formation des adultes est en effet très insuffisant, les États membres investissant en moyenne 0,5 % de leur PIB dans la formation des adultes<sup>11</sup>, contre 4,6 % pour l'éducation dans son ensemble<sup>12</sup>, malgré de fortes divergences d'un État à l'autre. Dans le secteur privé, bien que davantage d'employeurs européens investissent aujourd'hui dans la formation de leur main d'œuvre par rapport à il y a 15 ans<sup>13</sup>, l'investissement dans la formation n'atteint pas non plus les niveaux requis pour faire face aux besoins massifs de reconversion futurs. Cela vaut en particulier pour les PME, qui offrent considérablement moins d'opportunités de formation à leurs travailleurs que les grandes entreprises<sup>14</sup>, souvent du fait de l'absence de prise de conscience de la nécessité de la formation et du retour sur investissement qu'elle peut engendrer, mais aussi à cause de leurs contraintes financières, de la perte de production dues aux heures de travail manquées et de la crainte du débauchage<sup>15</sup>. Outre les questions de financement, la gouvernance de la formation des adultes est fragmentée au niveau national : la responsabilité et le budget des politiques de formation des

adultes sont souvent répartis entre plusieurs ministères (par exemple, l'éducation, l'emploi, l'économie et les finances), différents niveaux de gouvernance (national, régional et local) et plusieurs acteurs (privés, publics et associatifs)<sup>16</sup>, très souvent en fonction de la répartition des compétences spécifique à chaque pays. Si cette gouvernance multi-niveau constitue l'un des principaux atouts des systèmes de formation des adultes dans l'UE<sup>17</sup>, il existe néanmoins un risque que les politiques de formation des adultes manquent de cohérence, en raison d'efforts insuffisants en matière de communication et de coordination.

De manière générale, les systèmes de formation des adultes dans l'UE ne sont pas adaptés pour permettre les reconversions et mises à niveaux majeures requises pour s'assurer que la main d'œuvre européenne est capable de se saisir des transformations actuelles et futures de notre société. Des changements progressifs pourraient permettre de surmonter certaines des lacunes que nous venons d'identifier, mais seule une révision en profondeur reflétant le rôle central de la formation continue pour nos économies et les individus peut **créer un véritable changement de mentalité des citoyens, gouvernements et entreprises**, et contribuer à créer une culture de l'apprentissage tout au long de la vie dans l'UE. Dans ce contexte, nous estimons que l'Union européenne a un rôle clé à jouer et que les comptes de formations individuels peuvent constituer une solution.

10. Ecorys (2019), *Adult Learning policy and provision in the Member States of the EU, A synthesis of reports by country experts*, p. 103.

11. SEKMOKAS, M. et al (2020), "Workforce skills and innovation diffusion: trends and policy implications", *R&I Paper Series*, Working paper 2020/21, mai, p. 34.

12. Commission européenne (2019), *Education and Training Monitor 2019*, p. 12.

13. Banque européenne d'investissement (2019), *Rapport de la BEI sur l'investissement 2019-2020 : Accélérer la transformation de l'Europe*, p. 397 [Principales conclusions en français].

14. Selon l'*Enquête sur la formation professionnelle continue*, 90 % des grandes entreprises (250 employés ou plus) offrent à leurs salariés des opportunités de formation, alors que moins de la moitié des petites entreprises le font (10 à 49 salariés).

15. Commission européenne (2020), "Study on mapping opportunities and challenges for micro and small enterprises in offering their employees up- or re-skilling opportunities", *Final report*, Vol. 1, p. 46. • OCDE (2019), *Getting Skills Right: Future-Ready Adult Learning Systems*, p. 48.

16. OCDE (2019), *Getting Skills Right: Future-Ready Adult Learning Systems*, p. 104.

17. Commission européenne (2019), *Achievements under the Renewed European Agenda for Adult Learning*, p. 39.



## 2 ■ Comptes individuels de formation : pourquoi une action de l'UE est-elle nécessaire ?

Si le contenu et l'organisation des systèmes de formation des adultes relèvent de la responsabilité des États membres, l'UE joue néanmoins un rôle dans ce domaine grâce à sa coordination et son soutien aux politiques nationales. Les initiatives de l'UE relatives à la formation des adultes et aux compétences sont légitimées non seulement par les **dispositions des traités de l'UE** (voir articles 145 et 166 du TFUE)<sup>18</sup> mais aussi par les **engagements politiques des gouvernements nationaux** au niveau supranational. Dans ce contexte, le Socle européen des droits sociaux<sup>19</sup> adopté en 2017 et les Objectifs de développement durables (ODD) des Nations Unies placent explicitement au cœur de l'action de l'UE le droit à un apprentissage de qualité et inclusif, à tout âge.

L'UE soutient l'action des États membres par sa **coordination des politiques nationales** et ses **financements**. Pour ce qui est de la coordination des politiques, l'action de l'UE dans le domaine de la formation des adultes est actuellement encadrée par deux stratégies principales, l'une sur la formation des adultes (« l'Agenda européen dans le domaine de l'éducation et de la formation des adultes », adopté en 2011) et l'autre en matière de compétences (la « Stratégie européenne en matière de compétences » adoptée en 2016 et mise à jour en 2020). Ces stratégies fixent des priorités et objectifs communs, et se traduisent en initiatives et outils concrets, tels que des recommandations du Conseil

(par exemple celles relatives à des parcours de renforcement des compétences ou aux compétences clés pour l'éducation et la formation tout au long de la vie), le portail *Skills Panorama* ou la Plateforme électronique pour l'éducation et la formation des adultes en Europe. En outre, afin de s'assurer du respect des priorités et objectifs établis au niveau européen, la Commission surveille l'action des États membres par le biais du Semestre européen, grâce au Tableau de bord social et aux recommandations par pays publiées chaque année.

Outre ses activités de coordination, l'UE octroie des financements visant à soutenir les initiatives dans le domaine de la formation des adultes. En raison de sa nature transversale, la question des compétences apparaît dans de nombreux fonds. Les instruments de financement incluent des subventions (notamment par le biais du Fonds social européen +, Erasmus +, le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation et le Fonds pour une transition juste), mais aussi des prêts (notamment via InvestEU ou SURE) ainsi qu'un soutien financier aux réformes structurelles (Instrument d'appui technique). La nouvelle Facilité pour la reprise et la résilience (FRR), qui s'élève à 672,5 milliards d'euros, apportera aussi un soutien financier à grande échelle aux réformes et investissements engagés par les États membres, notamment pour le développement des compétences<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Art. 145 du TFUE : « Les États membres et l'Union s'attachent, [...], à élaborer une stratégie coordonnée pour l'emploi et en particulier à promouvoir une main-d'œuvre qualifiée, formée et susceptible de s'adapter ainsi que des marchés du travail aptes à réagir rapidement à l'évolution de l'économie ». Art. 166 du TFUE : « L'Union met en œuvre une politique de formation professionnelle, qui appuie et complète les actions des États membres, tout en respectant pleinement la responsabilité des États membres pour le contenu et l'organisation de la formation professionnelle ».

<sup>19</sup> Principe 1 du Socle européen des droits sociaux : « Toute personne a droit à une éducation, une formation et un apprentissage tout au long de la vie inclusifs et de qualité, afin de maintenir et d'acquérir des compétences lui permettant de participer pleinement à la société et de gérer avec succès les transitions sur le marché du travail. ».

<sup>20</sup> Voir FERNANDES, S. et KERNEIS, K. (2020), « Chapitre 3. L'action de l'UE dans le domaine de la formation des adultes ». Dans : *Vers un droit individuel à la formation des adultes pour tous les Européens*, Institut Jacques Delors & Fondation européenne d'études progressistes.



S'il est important de rappeler le rôle actuel de l'UE dans le domaine de la formation des adultes, il faut aussi reconnaître que l'ampleur du défi appelle une **action décisive au niveau de l'UE**. La question des compétences n'est pas seulement « un problème paneuropéen qui requiert des solutions pan-européennes »<sup>21</sup>; mais, étant donné que les plans de relance nationaux comporteront sans doute des réformes des systèmes de formation des adultes, la Commission européenne devrait offrir aux États membres les orientations et la coordination adéquates pour s'assurer de la mise en œuvre d'initiatives ambitieuses dans ce domaine. En outre, relever le défi des compétences pourrait entraîner d'importants gains économiques dans toute l'UE. Un scénario imaginé par le Cedefop prévoit qu'une baisse importante du nombre de personnes peu qualifiées grâce à une mise à niveau ambitieuse de la main d'œuvre pourrait conduire à une augmentation du PIB annuel de l'UE de plus de 200 milliards d'euros entre 2025 et 2050<sup>22</sup>.

L'UE a donc besoin de toute urgence de mener une « révolution des compétences »<sup>23</sup>, selon les termes du commissaire Nicolas Schmit. Pour cela, elle devrait s'assurer que **chaque adulte dans l'UE bénéficie d'un droit individuel à la formation des adultes**. Nous identifions cinq raisons principales pour lesquelles l'UE devrait inclure les comptes de formation individuels dans sa boîte à outils.

Tout d'abord, les comptes de formation individuels **associent les droits à la formation à un individu plutôt qu'à son poste ou à son statut**. Cela garantit l'accès de tous les travailleurs à la formation, indépendamment de leur statut, y compris les travailleurs atypiques,

les travailleurs indépendants et ceux ayant un lien plus ténu avec leur employeur. La recommandation du Conseil relative à l'accès des travailleurs salariés et non-salariés à la protection sociale<sup>24</sup> témoigne de l'engagement de l'UE à garantir l'égalité des droits pour tous les travailleurs. Alors que l'augmentation du travail atypique rend les systèmes de formation des adultes centrés sur le rôle de l'entreprise moins inclusifs, l'élargissement de l'action de l'UE en matière de protection sociale aux droits à la formation semble plus que justifié.

Ensuite, grâce aux comptes de formation individuels, **les travailleurs peuvent accumuler et transférer leurs droits à la formation tout au long de leur vie professionnelle**, indépendamment de leurs changements de poste ou de statut sur le marché du travail. Selon le Centre européen de stratégie politique, la fragmentation des carrières devrait s'intensifier et une personne pourrait bientôt occuper 15-20 emplois différents au cours de sa vie professionnelle<sup>25</sup>. La portabilité des droits à la formation permet ainsi aux individus de s'engager dans des formations approfondies, qui leur permettent d'importantes mises à niveau de leurs compétences ou des reconversions professionnelles, garantissant ainsi leur employabilité à long terme, plutôt que de se contenter d'une mise à niveau occasionnelle des compétences nécessaires pour leur poste actuel.

Troisièmement, les comptes de formation individuels peuvent être un **outil utile pour contribuer au changement de mentalité autour de l'apprentissage tout au long de la vie** dont nous avons cruellement besoin. En effet, si l'on examine les raisons expli-

21. Eurochambres (2019), *Eurochambres Economic Survey*, p. 3.

22. Ce scénario inclut le Royaume-Uni. Cedefop (2017), "Investing in skills pays off: the economic and social cost of low-skilled adults in the EU", *Documents de recherche Cedefop*, n°60.

23. SCHMIT, N. (2020), Discours introductif, *Individual learning accounts in the 2020s, ALL Digital*, 18 février.

24. Conseil (2019), « Recommandation du Conseil du 8 novembre 2019 relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale », *Journal officiel de l'Union européenne*, 15 novembre.

25. Centre européen de stratégie politique (2016), "The Future of Work: Skills and Resilience for a World of Change", *EPSC Strategic Notes*, vol. 13, 10 juin, p. 7.



quant le faible taux de participation à la formation des adultes, nous constatons 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<sup>26</sup>. Les comptes de formation individuels peuvent contribuer à surmonter cette absence de prise de conscience sur la nécessité de se former tout au long de la vie : en effet, ils encouragent les individus à investir dans leurs propres compétences et qualifications et à davantage s'approprier leur projet de formation.

Quatrièmement, l'augmentation du taux de participation à la formation des adultes est une condition nécessaire mais non suffisante pour des systèmes de formation des adultes adaptés à l'avenir. La mise en place de comptes de formation individuels peut **entraîner une réforme structurelle des systèmes de formation des adultes** visant à combler leurs diverses lacunes. Comme nous le soulignons dans la partie 3, des comptes de formation individuels bien conçus devraient cibler les groupes défavorisés et s'accompagner de meilleures procédures de certification et de contrôle,

ainsi que d'une meilleure anticipation des compétences afin de garantir la qualité et la pertinence de l'offre de formation.

Cinquièmement, l'octroi à tous les adultes dans l'UE d'un droit individuel à la formation constitue une première étape pour garantir la **portabilité des droits à la formation entre les pays de l'UE** et ainsi protéger les droits des travailleurs mobiles. Cela est particulièrement important alors que le nombre de citoyens mobiles dans l'UE a doublé entre 2006 et 2018<sup>27</sup>. Depuis 1957, l'une des responsabilités de l'UE dans le domaine social a été de doter les États européens de règles communes pour protéger les droits des citoyens européens en matière de sécurité sociale lors de leurs déplacements en Europe. Cette protection devrait également être étendue aux droits à la formation, et les comptes de formation individuels offrent une opportunité d'y parvenir.

Pour toutes ces raisons, nous estimons que l'UE devrait encourager la création de comptes de formation individuels, en tant qu'outils permettant de garantir un droit individuel à la formation des adultes pour tous les Européens.

### 3 ■ Une recommandation de l'UE pour des comptes de formation individuels nationaux conformes à des lignes directrices communes

Pour commencer, la Commission européenne devrait proposer une **recommandation de l'UE invitant les États membres à mettre en place, d'ici 2025, des comptes de formation individuels nationaux conformes à un ensemble de lignes directrices européennes communes**. Le fait que ces comptes de formation individuels soient conçus au niveau national garantirait leur adéquation aux spécificités du pays tout en assurant l'appropriation du dispositif par

les parties prenantes nationales. Il n'y aurait pas de « solution universelle ». Mais parallèlement, les lignes directrices européennes veilleraient à ce que tous les dispositifs de comptes de formation individuels soient conçus de manière à satisfaire leurs objectifs et à être coordonnés entre les États membres, afin de créer une véritable culture de l'apprentissage tout au long de la vie dans l'UE.

<sup>26</sup>. Eurostat, Enquête sur l'éducation des adultes.

<sup>27</sup>. Commission européenne (2019), *Vers une mobilité équitable de la main d'œuvre : mise en place d'une Autorité européenne du travail*, 9 avril.



Les comptes de formation individuels nationaux garantirait l'octroi à tous les Européens (qui ne suivent pas de formation initiale, et jusqu'à l'âge de la retraite) de droits à la formation, convertis en une somme d'argent ou un certain nombre d'heures de formation « gratuites » qui seraient créditées sur un compte personnel. Ces droits à la formation s'accumuleraient au fil du temps et leur portabilité serait assurée tout au long de la vie d'un individu (d'un emploi à un autre, ou d'un emploi à une période de chômage, etc.). Ils seraient mobilisés pour participer à des activités de formation, par le biais de programmes publics, privés, en présentiel ou en ligne. L'option consistant à octroyer un certain nombre d'heures de formation « gratuites » chaque année pourrait être particulièrement adaptée aux États membres comme le Danemark ou la Finlande, où les programmes d'éducation des adultes sont généralement dispensés par des institutions indépendantes financées par l'État (tels que les centres d'éducation des adultes et les établissements d'éducation supérieure)<sup>28</sup>.

Pour s'assurer qu'un tel dispositif contribue à faire du droit à une « éducation, une formation et un apprentissage tout au long de la vie inclusifs et de qualité » une réalité, nous proposons cinq lignes directrices (voir Encadré 1).

### 3.1 ■ Inclusion

Les comptes de formation individuels devraient **promouvoir à la fois l'universalité et l'inclusion**. Il n'existe toujours pas d'égalité d'accès à la formation des adultes. Un dispositif de comptes de formation individuels doit donc être aussi inclusif que possible, en offrant aux groupes vulnérables un **soutien ciblé** ou différencié, d'abord et avant tout pour les personnes peu qualifiées et les chômeurs. Il devrait se traduire en premier lieu

par un **soutien financier plus important** et/ou par un accès renforcé à l'offre de formation publique ainsi que par des congés de formation payés. À cet égard, les fonds européens pourraient être mobilisés pour accorder des abondements destinés à aider des groupes de personnes spécifiques (dans le cadre du FSE+ ou du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation par exemple). Par ailleurs, les comptes de formation individuels devraient systématiquement inclure le droit à une **orientation tout au long de la vie**, afin d'accompagner les individus dans la définition de leur plan de carrière et dans leurs choix de formation. Troisièmement, les comptes de formation individuels devraient proposer une évaluation des compétences et la validation des acquis. Elles assureraient une visibilité aux compétences acquises dans des cadres non formels et informels, un élément primordial pour les groupes vulnérables et pour tous ceux manquant de qualifications formelles, car cela leur permettrait de s'engager dans une transition professionnelle ou de continuer à se former.

### 3.2 ■ Qualité et adéquation avec les besoins du marché du travail

S'assurer de la **qualité de la formation et de son adéquation avec les besoins du marché du travail** devrait constituer une autre des priorités des comptes de formation individuels. Garantir une offre de formation de qualité signifie d'une part que les **programmes de formation couverts par les comptes de formations individuels devraient être certifiés** (et contrôlés grâce à des exigences de rapport pour les organismes de formation) et d'autre part que les compétences acquises au cours de ces formations soient reconnues. Il conviendrait en outre de s'assurer que la formation est adaptée aux besoins des adultes, en se basant par exemple sur des solutions inno-

<sup>28</sup>. Voir la présentation des systèmes d'éducation des adultes en Finlande et au Danemark disponible sur le [site du réseau Eurydice](#).



vantes issues des technologies numériques et en proposant des **opportunités de formation plus modulaires**, par exemple grâce à des micro-qualifications. Les informations attestant de la qualité de la formation doivent également être rendues publiques, tant par le biais d'**évaluations officielles de la qualité**, que par un **système d'évaluation par les utilisateurs**, un peu comme un « *Trip Advisor* » de la formation des adultes. En outre, les formations devraient aider les travailleurs à développer des compétences adaptées aux marchés du travail d'aujourd'hui et de demain, notamment des compétences transversales et celles requises dans les secteurs porteurs (comme le numérique, l'environnement et la santé). Pour cela, il serait nécessaire de garantir l'existence d'un système efficace **d'anticipation des compétences** à tous les niveaux (par le biais du *Skills Panorama* au niveau européen, mais aussi aux niveaux national, régional, local et sectoriel) et impliquant tous les acteurs concernés (entreprises, autorités publiques, syndicats, ONG). En outre, les travailleurs devraient non seulement être aidés à faire les bons choix de formation, mais des **abondements** devraient aussi leur être proposés afin de promouvoir certains programmes de formation spécifiques, en conservant une certaine flexibilité pour répondre aux besoins locaux ou *ad hoc*, par exemple durant une crise<sup>29</sup>.

### 3.3 ■ Information

Les informations sur les comptes de formation individuels devraient être **transparentes, accessibles et diffusées à grande échelle**. Les individus devraient être correctement informés sur les comptes de formation individuels, pas seulement par une campagne de communication grand public, mais aussi par les parties prenantes (entreprises, syndicats, services publics de l'emploi, autorités régionales et locales, ONG) susceptibles de mieux toucher les groupes à risque. Les syndicats ont ici un rôle particulièrement important à jouer pour susciter la prise de conscience, engager les travailleurs et les inciter à utiliser leurs droits à la formation. En outre, une interface numérique unique et facile d'utilisation, avec une procédure d'inscription simple, devrait être mise en place<sup>30</sup>. Celle-ci devrait comporter des informations sur les droits à la formation des individus, l'offre de formation, sa qualité ainsi que sur les autres services disponibles, par exemple en matière d'orientation professionnelle. Enfin, **en labellisant et en faisant la promotion du co-financement européen sur les comptes de formation des individus**, ces derniers pourraient rendre les financements européens plus visibles aux yeux des citoyens.

29. Dans le cadre de sa réponse à la crise de la Covid-19, le gouvernement de Singapour a annoncé la mise à disposition du premier abondement du dispositif *SkillsFuture*. Cependant, l'utilisation anticipée de cet abondement a été limitée à une formation choisie dans une liste encourageant le développement de compétences tournées vers l'entreprise, en tension et porteuses dans huit domaines de compétences émergents, dont la cybersécurité, l'analyse de données, la finance, les médias numériques, les solutions urbaines et les services liés aux TIC, ainsi que les activités d'apprentissage portant sur les compétences numériques, la productivité et la communication. Source : [Site internet de Skills Future](#).

30. Les personnes ayant des compétences numériques limitées devraient pouvoir recourir à des sources d'information alternatives.



### 3.4 ■ Parties prenantes

Enfin, les comptes de formation individuels ne devraient pas être considérés comme l'alpha et l'oméga de la formation des adultes, plaçant l'entière responsabilité de cette formation sur une seule entité et désengageant toutes les autres parties prenantes. Le rôle joué par les entreprises pour garantir le développement des compétences de leurs salariés est crucial, et les comptes de formation individuels ne devraient constituer qu'un outil supplémentaire, et non de remplacement<sup>31</sup>. Les comptes de formation individuels peuvent et doivent créer des synergies avec toutes les parties prenantes de **l'écosystème de la formation des adultes**, y compris **les services publics de l'emploi, les régions, les entreprises, les syndicats, les universités et les organismes de formation**. Elles ont une responsabilité collective majeure à l'égard de l'anticipation et de l'adéquation des compétences, de l'orientation professionnelle et de l'information des personnes. La coopération entre toutes les parties prenantes, notamment les partenariats publics-privés, est également essentielle pour aider les travailleurs à gérer leurs transitions professionnelles ; ainsi, les travailleurs susceptibles d'être licenciés devraient être accompagnés par les services publics de l'emploi avant leur mise au chômage ; les universités, elles, devraient renforcer leur offre de formation des adultes conformément aux besoins actuels et émergents dans leur région ou bassin d'emploi, etc. En outre, les abondements pourraient être utilisés pour créer des liens entre les comptes de formations individuels et les programmes de financement existants, tels que les fonds régionaux et sectoriels afin de promouvoir certains types de formation, ou encore des fonds supplémentaires à destination des demandeurs d'emploi issus des

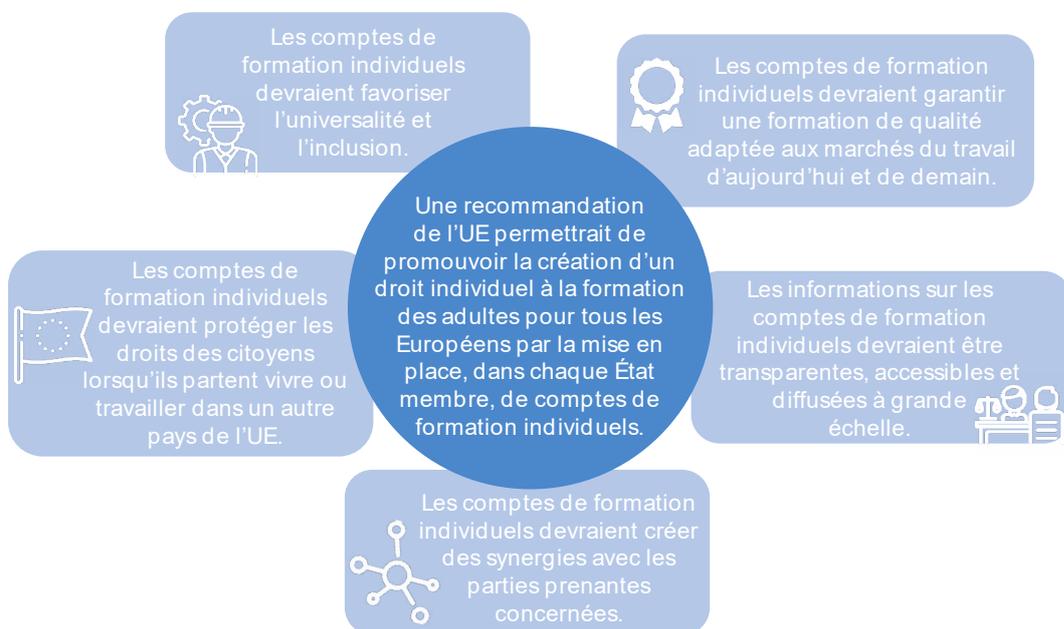
services publics de l'emploi, etc. Enfin, les entreprises (notamment les PME), la société civile et les acteurs délivrant des formations non-formelles, qui dépassent donc le cadre des comptes de formation individuels mais qui sont très pertinentes pour la formation des adultes, devraient faire l'objet d'un soutien adapté afin de jouer pleinement leur rôle de lieux de formation. En promouvant l'évaluation et la validation des compétences, les comptes de formation individuels apportent par ailleurs de la crédibilité à ces types de formation, ainsi qu'à l'apprentissage informel, et aux compétences acquises par les individus dans leur cadre.

### 3.5 ■ Citoyens mobiles

**Les comptes de formation individuels nationaux devraient protéger les droits des citoyens lorsqu'ils vont vivre ou travailler dans un autre pays de l'UE.** Ainsi, lorsque les travailleurs accumulent des droits à la formation dans un pays donné de l'UE par le biais d'un compte de formation individuel, il est impératif de s'assurer que ces droits sont **acquis à vie** et que la mobilité entre les pays de l'UE n'entraîne pas une perte des droits déjà acquis. Le moyen le plus simple pour garantir que les citoyens mobiles soient en mesure d'utiliser leurs droits à la formation même après avoir déménagé dans un autre pays consisterait à leur permettre d'utiliser leurs droits pour participer à des formations en ligne délivrées par des organismes de formation du pays dans lequel les droits ont été acquis. Si cela ne conduit pas en soi à une transférabilité des droits, cela permettra aux utilisateurs des comptes de formation individuels de mobiliser leurs droits, au lieu de les perdre ou de ne pas pouvoir les utiliser pendant une longue période.

<sup>31</sup>. Cela vaut tout particulièrement pour la formation relevant d'ordinaire de la responsabilité de l'employeur (formation obligatoire en matière de santé et de sécurité, ainsi que la formation nécessaire pour son poste actuel).

**ENCADRÉ 1 • Une recommandation de l'UE pour promouvoir la mise en place de comptes de formation individuels nationaux sur la base de cinq lignes directrices européennes**



Ces cinq lignes directrices sont utiles pour créer un socle commun pour les dispositifs de comptes de formation individuels nationaux, mais les États membres restent aux commandes pour les mettre en œuvre sur le terrain. Certains aspects, concernant notamment le financement de ces comptes et leur gouvernance, devraient être tout particulièrement gérés au niveau national. Malgré tout, nous recommandons de **garantir des procédures simples et une coordination efficace entre les parties prenantes**, et de s'assurer que le financement des comptes de formation individuels ne puisse pas être menacé par des changements politiques ou des crises. En outre, conscientes des coûts induits par la mise en œuvre d'un tel mécanisme, nous estimons que **l'UE pourrait**

**octroyer un soutien technique et financier pour aider les États membres à concevoir, mettre en œuvre et préalimenter<sup>32</sup> un dispositif national de comptes de formation individuels dans le cadre de la Facilité pour la reprise et la résilience** – qui finance les investissements et réformes publics – et de l'Instrument d'appui technique. Cela pourrait se révéler particulièrement utile dans le contexte économique actuel afin de réduire la pression sur les finances publiques des États.

Cependant, d'autres actions sont nécessaires au niveau européen pour garantir la portabilité des droits à la formation, non seulement d'un poste et d'un statut à un autre, mais aussi d'un pays à un autre.

<sup>32</sup>. Une recommandation de l'UE sur les comptes de formation individuels pourrait être complétée par un règlement établissant un nouvel outil financier visant à fournir ce soutien financier (comme pour le système de la Garantie pour la jeunesse et l'Initiative pour l'emploi des jeunes qui la soutient).



## 4 ■ Vers un compte de formation individuel européen

L'Union européenne étant actuellement en proie à des mutations profondes qui rendront indispensable, à terme, la portabilité des droits en matière de protection sociale au sein de l'UE, les comptes de formation individuels nationaux devraient être complétés par un **compte de formation individuel européen**, c'est-à-dire une plateforme dédiée servant de guichet unique pour la formation des adultes dans l'UE.

Tout d'abord, un compte de formation individuel européen comporterait des informations sur les dispositifs de comptes de formation individuels en place dans chacun des États membres, et notamment le montant de l'aide octroyée, les critères d'éligibilité pour le soutien ciblé, le type de formation offert, les abondements possibles, etc. Il inclurait également des informations relatives à d'autres services susceptibles d'être intégrés ou non aux comptes de formation individuels tels que les services d'orientation, l'évaluation des compétences et la validation des acquis ou tout autre programme pertinent en matière de formation des adultes. Cela aiderait les potentiels travailleurs mobiles ou les travailleurs récemment arrivés dans un pays à comprendre le dispositif national en place et à avoir un aperçu de l'écosystème de la formation des adultes dans le pays.

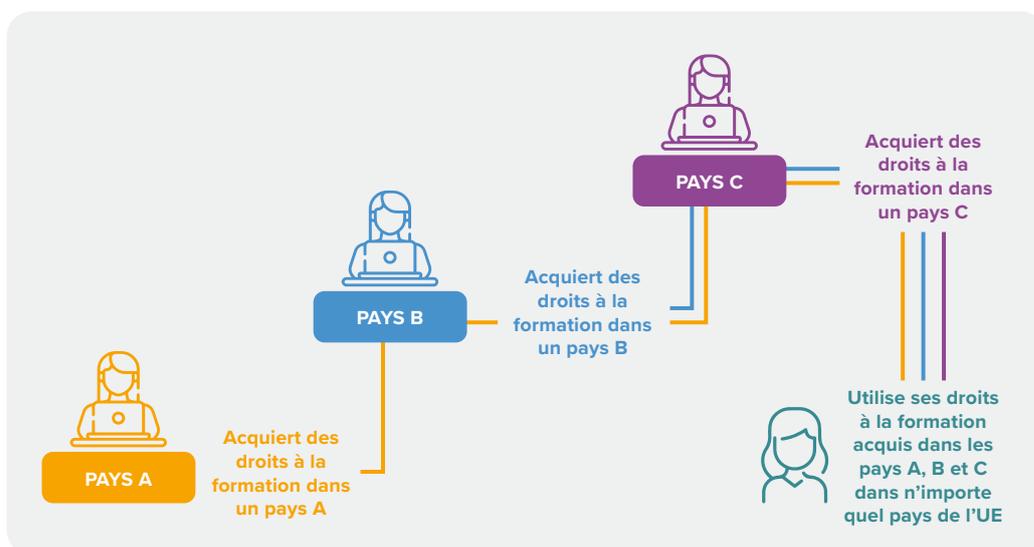
Deuxièmement, un compte de formation individuel européen permettrait aux travailleurs de visualiser leurs droits à la formation acquis dans les différents pays de l'UE. Pour cela, ils n'auraient qu'à synchroniser leurs comptes de formation individuels nationaux avec leur compte européen. **Les droits à la formation des travailleurs mobiles seraient ainsi plus transparents.**

Troisièmement, un compte de formation individuel européen faciliterait la **portabilité des droits à la formation dans l'UE**. Les citoyens n'auraient pas uniquement un aperçu des droits qu'ils ont accumulés mais ils auraient

aussi la possibilité d'utiliser ces droits dans tout État membre de l'UE – évidemment, les coûts liés aux droits acquis dans un pays A et utilisés dans un pays B continueraient à être couverts par le pays A (voir Encadré 2). Les citoyens ne pourraient toutefois utiliser les droits à la formation acquis dans un autre État membre que pour des **formations certifiées au niveau de l'UE**. Cette certification supplémentaire serait délivrée par l'**Autorité européenne du travail** et serait par exemple conforme au Cadre européen de référence pour l'assurance de la qualité dans l'enseignement et la formation professionnels. Un tel mécanisme de garantie commun permettrait d'éviter les éventuels **cas de fraude et d'abus** liés à la portabilité, mais aussi de s'assurer que les **niveaux de qualité des formations sont similaires** dans les différents pays.

Un compte de formation individuel européen pourrait de surcroît proposer une liste de l'ensemble des formations certifiées par l'Autorité européenne du travail, avec une page consacrée à chacune d'entre elles (comportant des informations sur le contenu de la formation, la durée, le pays de l'organisme de formation, si la formation se tient en présentiel ou en ligne, les modalités relatives aux examens et devoirs, les acquis escomptés, etc.). Certaines formations pouvant être entièrement suivies à distance, cela pourrait aussi permettre aux travailleurs non mobiles de profiter de ce « **marché européen de la formation** » virtuel. Enfin, un lien pourrait être établi entre le compte de formation individuel européen et les autres outils européens, tels que le *Skills Panorama* européen, afin d'identifier les compétences et emplois porteurs, ou encore la plateforme *Europass* qui pourrait faciliter la reconnaissance des qualifications et des acquis d'apprentissage dans tous les États membres et à aider les citoyens à les valoriser.

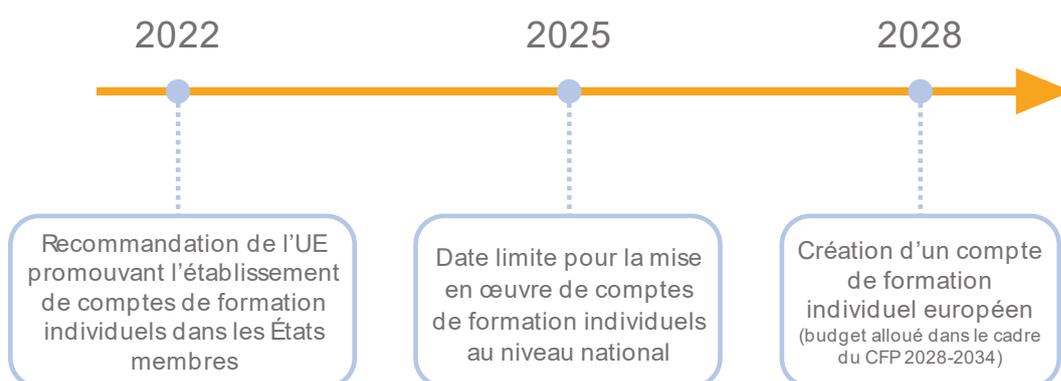
### ENCADRÉ 2 • Un compte de formation individuel européen



En raison des coûts induits par le développement et la maintenance de cette plateforme, notamment pour assurer un certain niveau d'interopérabilité avec les comptes de formation individuels nationaux, l'UE devrait allouer un budget spécifique visant à soutenir la proposition de compte de formation

individuel européen dans le cadre financier pluriannuel (CFP) 2028-2034. Parallèlement, cela laisserait aux États membres le temps de concrétiser la première étape du processus, celle de la création des comptes de formation individuels au niveau national (voir Encadré 3).

### ENCADRÉ 3 • Calendrier de l'action de l'UE relative aux comptes de formation individuels



Pour aller plus loin encore, nous estimons que ce compte de formation individuel européen devrait à terme se muer en **compte d'activité individuel européen**, ne recensant pas uniquement les droits à la formation mais aussi tous les droits acquis par un travailleur lorsqu'il part travailler ou vivre dans un autre pays de l'UE, tels que les droits au

chômage ou à la retraite. L'idée d'un compte personnel d'activité a déjà été promue par le Parlement européen, qui recommandait en 2016 que « dès leur première entrée sur le marché du travail, tous ceux occupant des emplois de quelque forme que ce soit, qu'il s'agisse de relations de travail ou bien de travail indépendant, devraient avoir un



compte personnel d'activité, [...] à partir [duquel] ils pourraient consulter le cumul de leurs droits aux prestations sociales et de leurs autres droits sociaux, notamment en ce qui concerne l'apprentissage tout au long de la vie, et se documenter sur la portabilité de ces droits sociaux d'un pays à l'autre, le cas échéant [...]»<sup>33</sup>. La mise en place d'un tel

compte au niveau de l'UE rendrait les droits à la protection sociale plus transparents pour les travailleurs mobiles, qui manquent souvent de visibilité sur les droits accumulés et ceux auxquels ils peuvent prétendre, alors même qu'il s'agit d'une information indispensable pour leur sécurité financière et leur évolution professionnelle.

## Conclusion ■

L'Union européenne s'est fixée des objectifs ambitieux en matière de développement des compétences de la main d'œuvre européenne, afin de permettre aux Européens de saisir les opportunités offertes par les transitions en cours. Ce décryptage, et le rapport sur lequel il s'appuie, ont souligné la nécessité d'une évolution systémique vers une approche de l'apprentissage tout au long de la vie ; ils avancent des propositions susceptibles de contribuer à satisfaire cet objectif.

Aujourd'hui, de telles ambitions paneuropéennes seront vaines si elles ne s'accompagnent pas de l'engagement des États

membres, des partenaires sociaux et de tous les acteurs de l'écosystème de la formation des adultes, aux niveaux européen et national. La question des compétences étant liée à des considérations autant sociales qu'économiques, elle peut réussir à fédérer l'ensemble de ces parties prenantes pour agir ensemble. Le sommet social de Porto et la future initiative de la Commission européenne sur les comptes de formation individuels sont des opportunités pour trouver un terrain d'entente et créer un « droit à la formation pour chaque travailleur, durant toute sa vie active »<sup>34</sup>, comme l'appelait déjà de ses vœux Jacques Delors il y a 30 ans. ■

<sup>33</sup>. Parlement européen (2016), *Rapport sur un Socle européen des droits sociaux*, 20 décembre.

<sup>34</sup>. « Mais il faut aller plus loin et convenir d'un droit à la formation pour chaque travailleur, durant toute sa vie active », Entretien avec Jacques Delors dans *Le Monde*, 21 juin 1991.

Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Traduction de l'anglais : Mathilde Durand ■ © Institut Jacques Delors