



# **Étude à l'appui de l'évaluation de la recommandation du conseil du 19 décembre 2016 relative à des parcours de renforcement des compétences: de nouvelles perspectives pour les adultes**

Synthèse

## Synthèse

Les possibilités de formation qui permettent aux adultes de se perfectionner et de se requalifier sont des éléments essentiels de la croissance économique et de l'égalité sociale. La recommandation du Conseil du 19 décembre 2016 relative aux parcours de renforcement des compétences <sup>1</sup> (2016/C 484/01) vise à garantir que chaque membre de la société dispose de l'éventail de savoirs, d'aptitudes et de compétences de base nécessaire pour réaliser tout son potentiel, jouer un rôle actif dans la société et progresser sur le marché du travail. En vue de permettre aux adultes peu qualifiés d'accéder à des parcours de renforcement des compétences, la recommandation définit une approche en trois étapes basée sur l'évaluation des compétences, une offre de formation adaptée et flexible, et la validation et la reconnaissance des qualifications et des compétences. Cette approche s'appuie sur des mesures de communication, d'orientation et de soutien à destination des apprenants, ainsi que sur la coordination des acteurs concernés de l'éducation, de la formation, de l'emploi et de la politique sociale.

L'étude contribue au document de travail du service d'évaluation de la Commission européenne. Elle décrit les changements survenus dans les États membres, entre 2016 et 2021, dans le domaine des parcours de renforcement des compétences en réponse à la recommandation. Elle évalue ensuite dans quelle mesure cette réponse a été efficace, efficiente, pertinente, cohérente avec les autres politiques et programmes des États-membres et de l'UE et a apporté une valeur ajoutée à l'UE. Sur la base de ces constatations, elle en tire des enseignements clés.

## Principales constatations

### *Efficacité*

Les données montrent que les États membres n'ont fait que **des efforts modérés pour faciliter l'accès aux parcours de renforcement des compétences depuis l'adoption de la recommandation**. Quatorze États membres ont modifié leur approche du renforcement des compétences afin de mieux l'aligner sur la recommandation. Les États membres qui avaient un besoin élevé de changement en 2016 <sup>2</sup> ont été plus enclins à amorcer les transformations nécessaires à la mise en œuvre la recommandation, comme le montre le tableau 1. Les **indicateurs relatifs aux parcours de renforcement des compétences montrent également des progrès modérés**, notamment une participation accrue à l'éducation et à la formation des adultes, une augmentation du niveau de compétences numériques et une diminution de la proportion d'adultes peu qualifiés dans l'UE.

**Tableau 1 Récapitulatif du degré de besoin de changement et du degré de changement effectif**

Besoin de changement en 2016	Degré de changement 2016-2021			
	Changement significatif	Changement modéré	Changement modeste	Aucun changement
Élevé	BE, PL, BG	EL, HR, MT	SK, CZ, CY, IT	HU, IE, RO, ES
Moyen	LV		DE	LT, LU, PT, SI

<sup>1</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H1224\(01\)&from=FR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H1224(01)&from=FR)

<sup>2</sup> Un besoin élevé de changement est défini comme une forte proportion de personnes peu qualifiées, un faible taux de participation et/ou un faible degré de mise en œuvre de l'approche en trois étapes.

Faible		EE, DK,	AT, FI, FR, NL, SE
--------	--	---------	--------------------

Source: Ecorys/3s, 2022. Une explication complète de la méthodologie figure à l'annexe 1 et à l'annexe 9. «Aucun changement» indique qu'il n'a été identifié aucun changement significatif visant à mieux aligner l'approche actuelle du pays sur la recommandation relative aux parcours de renforcement des compétences. Cela ne signifie pas que l'approche du renforcement des compétences adoptée par le pays n'a pas du tout évolué.

Toutefois, **les indications tendant à prouver que cette amélioration est la conséquence des parcours de renforcement des compétences** mis en œuvre en réponse à la recommandation sont faibles. Aucune évolution sensible des indicateurs pertinents n'a été constatée après 2016, les tendances à long terme suggérant que l'amélioration de la formation initiale explique en grande partie le fait que les niveaux d'éducation atteints ont été plus élevés. Les éventuels effets macroéconomiques directs des mesures prises en réponse à la recommandation ne sont pas encore visibles et il est probable qu'ils ne se manifesteront pleinement qu'à long terme, étant donné que les parcours individuels de renforcement des compétences durent généralement plusieurs années.

Même s'il n'est pas possible d'établir un lien de causalité entre la recommandation et l'amélioration des principaux indicateurs, les faits montrent que **la recommandation a contribué indirectement à renouveler l'attention portée au groupe cible des personnes peu qualifiées et à déterminer les mesures qui sont efficaces pour les soutenir**. Les consultations menées dans le cadre de cette étude confirment que la recommandation a mis en évidence les problèmes que pose l'offre actuelle à destination des personnes peu qualifiées, a défini une marche à suivre pour améliorer le soutien disponible et a stimulé la coopération entre les acteurs du domaine de l'éducation et de la formation des adultes. C'est notamment le cas dans les États membres qui avaient un besoin élevé de changement en 2016.

#### *Mise en œuvre de l'approche en trois étapes*

En ce qui concerne la mise en œuvre de l'**approche en trois étapes**, l'étude montre que l'évaluation des compétences et la fourniture d'une offre de formation adaptée sont les domaines qui ont le plus progressé. Les mesures de validation et de reconnaissance des compétences, bien que plus nombreuses qu'en 2016, sont moins courantes et n'existent toujours pas dans plusieurs pays, ce qui donne à penser qu'elles restent difficiles à mettre en œuvre. Il y a également peu d'éléments qui attestent d'efforts visant à garantir l'intégration des trois étapes dans un parcours unique complet.

Comme demandé dans la recommandation, tous les États membres ont identifié des **groupes cibles prioritaires** pour les parcours de renforcement des compétences, notamment les chômeurs de longue durée, les travailleurs âgés, les personnes handicapées et les ressortissants issus de l'immigration ou de pays tiers. Cependant, la définition des groupes cibles des parcours de renforcement des compétences est souvent large, et donne la priorité aux personnes peu qualifiées en général. Les éléments attestant de mesures conçues *spécifiquement* pour les groupes vulnérables sont peu nombreux. Même lorsque des groupes cibles marginalisés sont identifiés, il reste des difficultés à surmonter pour les atteindre, notamment une méconnaissance des opportunités parmi les groupes eux-mêmes, les obstacles financiers à la participation, ainsi que les problèmes de stigmatisation et de faible motivation des individus.

Conformément à la recommandation, les États membres ont mis en place des parcours de renforcement des compétences dans une large mesure en **coopération avec les parties prenantes concernées**, notamment les partenaires sociaux, les services publics de l'emploi et les acteurs régionaux et locaux. L'étude a constaté que des services d'information et de conseil sont proposés aux apprenants potentiels, bien qu'un soutien plus holistique et personnalisé soit moins courant et que les personnes qui ont un emploi bénéficient moins

systématiquement de conseils. Le soutien aux employeurs est dans l'ensemble fragmentaire et incohérent, et la fourniture systématique d'une formation au personnel chargé de dispenser les programmes de renforcement des compétences pour adultes pourrait être largement accrue.

Le **soutien de l'UE** à la mise en œuvre de la recommandation a pris diverses formes: activités d'apprentissage mutuel, recherches, bilan de la mise en œuvre et soutien financier par le biais des fonds de l'UE. Les activités de recherche et d'apprentissage mutuel entreprises ont contribué à attirer l'attention des acteurs concernés sur l'éducation et la formation des adultes et à stimuler la coopération entre eux. En outre, le financement de l'UE a été identifié comme une contribution importante de la recommandation, notamment par le biais du FSE qui soutient des changements structurels dans les États membres, principalement ceux dont les systèmes d'éducation et de formation des adultes sont moins développés, même si la **nécessité de développer des projets de renforcement des compétences financés par le FSE et de les intégrer dans des structures institutionnelles disposant d'un financement suffisant à long terme** subsiste.

### *Efficiences*

Il est difficile d'évaluer l'efficacité de la recommandation en raison de la difficulté à distinguer les coûts et les avantages qui en résultent directement de ceux qui auraient pu se produire en son absence. Néanmoins, l'étude établit que **l'ampleur des coûts et des avantages** dépend de la mesure dans laquelle les dispositifs préexistants des États membres en matière de formation des adultes s'alignaient déjà sur la recommandation en 2016. Dans les pays qui appliquaient déjà des mesures conformes à la recommandation, les parties prenantes ont confirmé que les coûts supplémentaires engendrés par la recommandation avaient été très limités, voire nuls. Dans les pays où les systèmes d'éducation et de formation des adultes étaient moins conformes à la recommandation, ces coûts ont été plus élevés.

Néanmoins, dans les deux groupes de pays, les données indiquent que **les coûts sont proportionnels aux avantages obtenus**. Cela est dû aux avantages à long terme découlant de la mise en œuvre: à la fois au niveau individuel, par l'augmentation des salaires et/ou l'obtention d'un emploi stable et, au niveau sociétal, par l'augmentation de l'impôt sur le revenu et de la TVA, due à la hausse des salaires et des dépenses de consommation, et la réduction du coût des prestations sociales.

L'étude montre qu'il est peu probable que les avantages apportés par la recommandation aient pu être obtenus à un coût moindre, bien que certains **facteurs aient négativement affecté son efficacité**. Il s'agit notamment des conséquences de la Covid-19, des difficultés d'exécution telles que le manque de personnel compétent dans le domaine de la formation des adultes et la pénurie de compétences, et de la difficulté à atteindre les groupes cibles plus vulnérables.

L'ampleur du soutien apporté aux parcours de renforcement des compétences dépend largement de la volonté et de la capacité des États membres à affecter des **fonds** à l'éducation et à la formation des adultes. Ces dernières sont généralement financées par les budgets de l'État, dans le cadre du système d'éducation ou de la politique active du marché du travail, ou par les contributions des employeurs. Toutefois, il manque des données concrètes sur ces dépenses, car le financement de la formation des adultes par l'État dans le cadre du système éducatif n'est souvent pas estimé ou comptabilisé, d'où la difficulté d'évaluer le degré de soutien national. En revanche, les **fonds de l'UE** ont soutenu la recommandation par le biais d'une série de programmes et de mécanismes de financement. Le plus important d'entre eux était le Fonds social européen (FSE), avec plus de 42 milliards EUR alloués à la priorité d'investissement 10.iii (une meilleure égalité d'accès à l'apprentissage tout au long de la vie) sur la période 2016-2020. Des fonds étaient également mis à disposition au titre de diverses sources, notamment Erasmus+, le programme pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI), le

Fonds européen de développement régional (FEDER), Horizon 2020, le programme d'appui aux réformes structurelles (PASR) et l'instrument d'appui technique (TSI).

Le niveau de financement de l'UE suggère que des ressources considérables étaient accessibles pour répondre aux besoins visés par la recommandation. Néanmoins, il existe **le risque qu'une dépendance excessive à l'égard des fonds de l'UE entrave l'incidence à grande échelle des mesures**, avec l'introduction de mesures basées sur des projets, par opposition à une réforme à grande échelle. C'est notamment le cas pour l'éducation et la formation des adultes, également parce que le financement national de ce domaine d'action est souvent inclus dans des lignes budgétaires plus larges affectées aux investissements généraux dans l'éducation et peut donc rester dispersé et insuffisant.

### *Pertinence*

Les objectifs de la recommandation restent **très pertinents dans le contexte socio-économique et politique actuel de l'UE**. Les défis qui existaient au moment de l'adoption de la recommandation, notamment un nombre élevé d'adultes peu qualifiés, persistent, tandis que les nouveaux défis résultant de la crise liée à la Covid-19, de la transformation des emplois et du travail, et de l'accélération des transitions verte et numérique, ont accru la pertinence de la recommandation. Ces défis ont même renforcé la nécessité de se concentrer sur les compétences de base, en particulier numériques, et sur les adultes peu qualifiés, qui restent très vulnérables à l'évolution du contexte socio-économique.

L'**approche en trois étapes** demeure un cadre très utile pour guider à la fois la politique et la mise en œuvre des mesures de renforcement des compétences. Chaque étape est pertinente compte tenu des besoins du groupe cible en matière de soutien pratique et intégré. Le cadre flexible fourni par la recommandation reste également pertinent, car il permet aux États membres d'identifier leurs propres groupes prioritaires en fonction de l'évolution et de la diversité des besoins.

### *Cohérence*

Il existe globalement un **bon niveau de cohérence entre les objectifs, les groupes cibles et les mesures** définis dans la recommandation et les politiques et stratégies pertinentes aux niveaux national et régional. D'après l'étude, soit les États membres disposaient déjà de politiques nationales et régionales conformes à la recommandation, soit ils ont adapté leurs politiques et, dans certains cas, leurs cadres juridiques régissant l'éducation et la formation professionnelles (EFP) après l'adoption de la recommandation, soit ils ont introduit de nouvelles politiques pour assurer la cohérence.

Les objectifs, les groupes cibles et les mesures de la recommandation présentent **globalement un bon degré de cohérence avec les autres politiques connexes de l'UE** dans les domaines de la formation et de l'emploi, de l'éducation et de la formation des adultes ainsi que de l'égalité des chances. Ces autres politiques de l'UE sont complémentaires de la recommandation et ne font pas double emploi avec elle, le risque de chevauchement étant limité. L'analyse montre que, dans le cadre d'autres politiques de l'UE pertinentes, l'attention spécifique portée au renforcement des compétences a tendance à augmenter au fil du temps, de même que la reconnaissance de son importance.

La recommandation présente également un degré élevé de cohérence avec les mécanismes de financement pertinents de l'UE, en particulier le Fonds social européen (FSE) et le FSE+, Erasmus+, le programme pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI), le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds pour la transition juste (FTC), le programme d'appui aux réformes structurelles (PASR), l'instrument d'appui technique (TSI) et la facilité pour la reprise et la résilience (FRR). La recommandation relative aux parcours de renforcement des compétences présente également un très bon degré de cohérence interne.

### *Valeur ajoutée pour l'UE*

La recommandation a généré une **valeur ajoutée pour l'UE dans quatre principaux domaines**. Elle a fourni un cadre commun pour l'élaboration des politiques nationales de renforcement des compétences; elle a encouragé à mettre l'accent sur les compétences de base et les adultes peu qualifiés et a sensibilisé aux multiples groupes vulnérables de ce groupe cible; elle a donné l'impulsion à une coordination plus structurée entre les principales parties prenantes, contribuant ainsi à une approche plus concertée; et elle a offert un soutien financier en mobilisant des fonds au niveau de l'UE qui, à leur tour, ont suscité un certain soutien national par le biais d'exigences de cofinancement.

L'étude indique que les objectifs de la **recommandation n'auraient pas pu être atteints dans la même mesure** sans l'intervention de l'UE. Néanmoins, la valeur ajoutée de la recommandation pour l'UE pourrait être accrue en améliorant sa visibilité au niveau national, en reconnaissant davantage la diversité du groupe cible et en continuant à fournir une supervision et un soutien au niveau de l'UE, notamment en renforçant l'apprentissage mutuel et le partage des connaissances.

### Enseignements tirés

Sur la base de ses constatations, l'étude identifie des enseignements clés pour la suite de la mise en œuvre de la recommandation.

- Il est nécessaire de veiller à ce que les bonnes pratiques mises en œuvre depuis l'adoption de la recommandation pour soutenir les adultes peu qualifiés soient transposées en réformes systémiques **afin de garantir l'amélioration structurelle et à long terme** des systèmes d'éducation et de formation des adultes qui peuvent soutenir ce groupe cible. L'exploration de mécanismes visant à encourager l'intégration et la transférabilité des approches réussies développées à l'aide de fonds de l'UE dans des mécanismes de financement nationaux plus permanents pourrait être utile à cet égard.
- Il est essentiel de **poursuivre la sensibilisation** à l'importance d'acquérir des compétences de base et à la nécessité de prendre des mesures de renforcement des compétences ciblant spécifiquement les adultes peu qualifiés. Les activités de sensibilisation pourraient inclure des campagnes de communication ciblées, la fourniture d'exemples de bonnes pratiques provenant de toute l'UE, ainsi qu'une communication sur les avantages que le renforcement des compétences apporte à tous les acteurs.
- Il est possible d'**améliorer** considérablement **les méthodes de communication** utilisées pour atteindre les adultes peu qualifiés, ainsi que l'effort consacré à cette étape préliminaire. À cet égard, il est essentiel de collaborer avec des acteurs locaux qui ont de l'expérience avec des groupes spécifiques d'adultes peu qualifiés et d'affecter directement des fonds à la communication.
- Dans le cadre de ces efforts, il convient de veiller tout particulièrement à **éviter toute stigmatisation des adultes peu qualifiés**. Plutôt que de se concentrer sur les lacunes de l'individu, les évaluations des compétences et la communication devraient insister sur les avantages qu'il peut en retirer et sur ses atouts actuels.
- Il est possible d'améliorer la mise en œuvre d'offres de formation adaptées, notamment en **identifiant mieux et en adaptant la formation aux besoins des adultes peu qualifiés** qui connaissent des difficultés supplémentaires.

- La mise en place de systèmes de validation pleinement opérationnels nécessite toujours un effort politique concerté. Entre autres, il est important d'examiner **comment les compétences transversales peuvent être mieux prises en compte dans les qualifications/acquis d'éducation et de formation**, car bien que cruciales pour les adultes peu qualifiés, elles ne sont généralement pas bien intégrées dans les systèmes de validation.
- **L'intégration harmonieuse et l'amélioration de la perméabilité des trois étapes** et des mesures d'accompagnement en un parcours global devraient également constituer un axe majeur de l'action future.
- Les parcours de renforcement des compétences bénéficieraient fortement de **l'intégration d'une perspective holistique de genre et d'égalité** à toutes les étapes, étant donné la nature intersectionnelle des différents désavantages (par exemple, âge, handicap, statut de migrant, genre, statut socio-économique) auxquels sont souvent confrontés les adultes peu qualifiés.
- L'accent mis sur **l'encouragement d'une large coopération** avec les principales parties prenantes dans la mise en œuvre des parcours de renforcement des compétences devrait être maintenu et renforcé.
- La mise en œuvre de parcours de renforcement des compétences au niveau national et régional bénéficierait **du renforcement du suivi et de l'évaluation** des approches mises en œuvre. Une plus importante ventilation des données permettrait de tirer des enseignements importants pour les futures mesures politiques. Il serait très utile d'envisager **l'établissement de référentiels et d'indicateurs pertinents à l'échelle de l'UE** afin d'aider à comprendre les progrès réalisés dans l'UE en matière de mise en œuvre.
- L'utilisation des fonds de l'UE existants a eu un effet positif sur la mise en œuvre de la recommandation. Pour éviter le risque que la majorité des fonds destinés à l'éducation et à la formation ou au renforcement des compétences des adultes ne soient dirigés vers des groupes cibles plus proches du marché du travail, **des lignes directrices et des objectifs clairs pour les fonds de l'UE destinés au renforcement des compétences pourraient être élaborés.**
- Il a été démontré que les mesures définies dans la recommandation constituent un cadre pertinent et complet pour soutenir efficacement les adultes peu qualifiés. Afin d'accroître la pertinence de la recommandation et d'assurer sa pérennité, il faudrait **davantage mettre l'accent, de manière transversale**, sur le renforcement des compétences qui permettent de s'adapter aux transitions verte et numérique, ainsi qu'aux conséquences de l'évolution démographique.
- D'autres mesures pourraient également être encouragées. Il s'agit notamment de mesures portant sur des aspects plus larges de la vie des adultes peu qualifiés, y compris les compétences visant à favoriser une plus grande inclusion sociale et financière (par exemple, la gestion de l'argent, les services bancaires en ligne, etc.) et les mesures de soutien à la participation à des formations (par exemple, le transport, le soutien aux responsabilités familiales) qui, bien que couvertes par la recommandation, doivent faire l'objet d'une attention accrue au niveau de la mise en œuvre.
- Il est possible de **cibler davantage l'apprentissage mutuel** en le concentrant sur les compétences de base et les parcours de renforcement des compétences destinés aux adultes peu qualifiés, afin de partager les bonnes pratiques et d'accroître la sensibilisation.

