



Bruxelles, le 10.6.2016  
COM(2016) 382 final

2016/0179 (NLE)

Proposition de

**RECOMMANDATION DU CONSEIL**

**sur l'établissement d'une garantie de compétences**

## **EXPOSÉ DES MOTIFS**

### **1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION**

#### **• Justification et objectifs de la proposition**

##### **Importance des compétences**

Le maintien d'une productivité élevée ainsi que d'une compétitivité et d'une croissance durables dépend de la disponibilité d'une main-d'œuvre compétente et capable de s'adapter, ainsi que de la pleine utilisation du réservoir de compétences. L'employabilité repose sur la qualité des compétences de la personne. Les pays dans lesquels la proportion d'adultes ayant un faible niveau de compétences de base (lecture, écriture, calcul) et de compétences numériques est importante sont aussi ceux où les niveaux de productivité de la main-d'œuvre sont les plus faibles et, en fin de compte, où les perspectives de croissance et de compétitivité sont les moins favorables<sup>1</sup>. Il est possible de faire une utilisation plus efficace du capital humain tout au long de la vie en Europe et d'améliorer réellement celui-ci en améliorant le niveau général des compétences. Les ressources disponibles au niveau national et de l'UE doivent être mobilisées à cette fin. Conformément à l'examen annuel de la croissance 2016<sup>2</sup>, investir intelligemment dans le capital humain de l'Europe et doter les citoyens des compétences qui permettront de stimuler l'innovation et la compétitivité et d'atteindre une productivité élevée sont les meilleurs moyens pour empêcher des personnes de basculer dans le chômage et pour réduire le risque de pauvreté et d'exclusion sociale.

##### **Compétences de base et niveau d'études en Europe**

L'évaluation des compétences des adultes (étude PIAAC) réalisée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) révèle qu'un adulte européen sur cinq (âgé de 16 à 65 ans) n'a qu'un niveau rudimentaire dans les compétences de littératie et qu'un adulte sur quatre a le niveau inférieur dans celles de numératie<sup>3</sup> et ne peut résoudre que des tâches très simples dans l'utilisation des TIC. Cette étude de l'OCDE montre également l'étroite corrélation entre le niveau d'études atteint et la maîtrise des compétences de base, même si le niveau de compétences peut être très différent chez des personnes possédant des qualifications semblables. En ce qui concerne le niveau d'études atteint, en moyenne, près d'un quart des Européens du groupe d'âge des 25-64 ans n'a pas achevé le second cycle de l'enseignement secondaire; dans certains pays, cette proportion dépasse 40 % ou atteint même 57 %. Par ailleurs, les résultats ne sont pas répartis uniformément entre les sous-groupes de population; ainsi, environ 44 % des ressortissants de pays non-UE («pays tiers») qui résident dans l'UE n'ont pas achevé le second cycle de l'enseignement secondaire (environ 7 % des adultes n'ont pas atteint ce niveau dans l'UE) et sont plus susceptibles d'avoir un faible niveau de compétences de base que les citoyens de l'UE.

L'incidence d'un faible niveau de compétences sur les personnes est un problème à multiples

---

<sup>1</sup> OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills (Perspectives 2013 en matière de compétences - OCDE: premiers résultats de l'évaluation des compétences des adultes).

<sup>2</sup> Examen annuel de la croissance 2016 Consolider la reprise et renforcer la convergence [COM (2015) 690 final du 26.11.2015].

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016\\_annual\\_growth\\_survey.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016_annual_growth_survey.pdf)

Dans le présent document, le terme «compétences» est employé dans un sens large et renvoie à ce qu'une personne sait, comprend et est capable de faire, ce qui englobe les savoirs, les aptitudes et les compétences particulières.

facettes dont les conséquences sont considérables. En effet, les personnes concernées s'en sortent généralement moins bien sur le marché du travail (taux de chômage — notamment de longue durée — plus élevé, retour plus difficile à l'emploi, salaires plus bas, etc.) et sont exposées à un risque accru de pauvreté et d'exclusion sociale. Pendant la récession, leurs perspectives sur le marché du travail se sont encore détériorées: le taux de chômage chez les personnes dont le niveau d'études ne dépasse pas le premier cycle de l'enseignement secondaire est passé de 9,7 % (en 2008) à 17,4 % (en 2014), alors qu'il n'a connu qu'une augmentation d'à peine 3 points de pourcentage chez celles ayant un niveau d'études plus élevé. Au cours des dernières années, les pertes d'emploi ont concerné en grande majorité les personnes peu qualifiées (plus de neuf millions d'emplois perdus).

Un faible niveau de compétences est susceptible d'avoir une incidence également sur les enfants des personnes concernées. Selon l'étude PIAAC, dans certains pays, les enfants de parents ayant un faible niveau d'études ont une maîtrise nettement moins bonne des compétences testées que ceux dont les enfants ont un niveau d'études plus élevé.

Les coûts de cette situation sont importants, non seulement pour les personnes concernées mais aussi pour l'économie et la société dans leur ensemble et pèsent sur les dépenses publiques liées aux prestations sociales et de chômage.

### **Nouveaux défis**

Les nouvelles méthodes de travail, y compris les modèles de l'économie collaborative, la progression de l'emploi indépendant ou contractuel, les changements d'emploi plus fréquents (par nécessité ou par opportunité) et l'évolution de l'organisation du travail sont autant de facteurs déterminant la nature des compétences requises. Selon les prévisions, si les emplois peu qualifiés ne sont pas appelés à disparaître, ils n'occuperont pas plus de 15 % de la main-d'œuvre<sup>4</sup>. La progression des emplois à forte intensité de compétences se poursuivra à tous les niveaux et de nombreux emplois manuels ou répétitifs traditionnels perdront de l'importance ou se transformeront en emplois exigeant des compétences de base plus élevées.

Compte tenu de l'évolution démographique, la main-d'œuvre sera de plus en plus réduite: selon les projections, la population en âge de travailler (20-64 ans) devrait passer de 306 millions à 269 millions. Ces tendances peuvent exacerber les inadéquations et les pénuries de compétences sur les marchés du travail et freiner ainsi l'investissement, l'innovation et la croissance. Ces inadéquations et pénuries peuvent aussi entraver l'accroissement de la productivité et la réaffectation des ressources entre les secteurs à l'intérieur d'un État membre et entre les États membres, ce qui peut à son tour empêcher de récolter tous les bénéfices du marché intérieur et affaiblir la résilience aux chocs des économies vulnérables. Ces tendances représentent un défi qui souligne la nécessité d'intégrer le capital humain encore inexploité sur le marché de l'emploi, en particulier parmi les adultes ayant de faibles compétences. Afin de contrebalancer cette évolution démographique, il est indispensable d'augmenter le taux d'emploi, d'accroître la productivité de la main-d'œuvre et de maintenir les travailleurs âgés plus longtemps dans la vie active. Les migrants peuvent aussi contribuer à combler les lacunes, à condition que leurs compétences soient adaptées aux besoins du marché du travail et soient bien utilisées.

La plupart de ceux qui constitueront la main-d'œuvre européenne des deux prochaines décennies sont déjà adultes aujourd'hui. La question de savoir si l'UE sera en mesure de tirer

---

<sup>4</sup> <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/5526>.

parti des avancées technologiques et de rester compétitive dépendra de ses investissements dans l'amélioration continue des compétences de la main-d'œuvre. Il faut dès lors redoubler d'efforts pour soutenir le développement continu de ces compétences.

### **Obstacles au relèvement des compétences**

Tous ces problèmes ne peuvent être résolus qu'en donnant aux citoyens — qu'ils aient un emploi ou non — les moyens d'acquérir les compétences nécessaires pour entrer sur le marché du travail et, s'ils ont déjà un emploi, de s'adapter aux exigences accrues.

Or une proportion significative de la population en âge de travailler, y compris ceux qui ont un emploi aujourd'hui, ne dispose pas des compétences de base en lecture, écriture, calcul et culture numérique, indispensables pour participer aux mesures de formation professionnelle qui leur permettront de s'adapter aux exigences nouvelles de leur poste et pour éviter la disparition de compétences. Les travailleurs ayant de faibles compétences ainsi que les travailleurs âgés et ceux qui n'ont pas la possibilité de développer leurs compétences au cours de leur vie professionnelle sont les plus exposés au risque d'obsolescence des compétences.

En outre, les travailleurs ayant de faibles compétences ont souvent un emploi qui n'offre aucune possibilité de formation sur le lieu de travail; ils suivent moins de formations organisées par les employeurs et, comparé aux travailleurs ayant des compétences élevées, ne profitent pas des avantages de l'apprentissage continu. En conséquence, ils se retrouvent coincés dans un cercle vicieux «faibles compétences, travail de bas niveau», dans des emplois non qualifiés, sans réelles perspectives d'améliorer leurs compétences.

Alors que la solution pour relever ces défis est évidente (notamment la mise à niveau des personnes qui ne possèdent pas les compétences de base pour pouvoir entrer sur le marché du travail ou rester en phase avec lui), le principal obstacle dans la mise en pratique est le faible taux de participation des adultes aux mesures d'éducation et de formation, en particulier parmi ceux qui ont de faibles compétences de base. Selon l'enquête sur les forces de travail, seulement 10,8 % des adultes avaient participé à une mesure quelconque d'apprentissage dans les quatre semaines précédant l'enquête, alors que l'objectif européen est un taux de participation de 15 % à l'horizon 2020. Chez les adultes peu qualifiés, ce taux est encore plus faible: seulement 4,3 % en moyenne<sup>5</sup>. Il existe donc une inégalité dans l'accès aux possibilités d'apprentissage, qu'il importe de combattre et qui affecte également les ressortissants de pays tiers.

La participation limitée à l'apprentissage continu est imputable à des obstacles à la fois structurels et circonstanciels, qui sont étroitement liés.

Les obstacles structurels tiennent notamment au manque d'orientations et d'informations disponibles pour sensibiliser les personnes concernées aux avantages d'une mise à niveau, aux possibilités d'apprentissage et aux mesures de soutien proposées, mais aussi à l'offre insuffisante de possibilités d'apprentissage adaptées aux adultes.

Dans la plupart des États membres, les services d'orientation ciblent leurs efforts sur la réinsertion rapide des chômeurs sur le marché du travail; le plus souvent, aucune mesure de soutien spécifique n'est prévue pour leur offrir des possibilités d'apprentissage axées sur l'amélioration des compétences. En outre, les adultes ayant de faibles compétences, qu'ils aient un emploi ou non, ont également besoin d'un apprentissage continu et tireraient profit

---

<sup>5</sup> Enquête sur les forces de travail 2014 d'Eurostat.

d'un accès à des services d'orientation.

Les adultes s'engagent rarement dans l'apprentissage continu si cela implique de retourner sur les bancs de l'école et de tout recommencer depuis le début. Leur participation pourrait être encouragée si on leur donnait la chance de voir validées et reconnues les compétences qu'ils ont déjà acquises par l'apprentissage non formel et informel et si leurs besoins de mise à niveau étaient identifiés au moyen d'une évaluation de leurs compétences. La recommandation du 20 décembre 2012 sur la validation de l'apprentissage non formel et informel a invité les États membres à mettre en place d'ici à la fin 2018 un système national de validation de ce type d'apprentissage. Le dernier inventaire européen de l'apprentissage non formel et informel (2014) indique que de façon générale, des progrès notables ont été réalisés dans la mise en place des systèmes de validation. Il faut cependant redoubler d'efforts pour que ceux-ci soient plus largement disponibles: les groupes des personnes défavorisées et personnes ayant de faibles compétences ne sont particulièrement susceptibles de bénéficier d'une validation que dans huit pays; quinze pays n'ont pas encore instauré de système de bilan des compétences.

Étant donné que la situation est variable selon les États membres et que le groupe des adultes ayant un faible niveau de compétences comprend plusieurs sous-groupes très différents (p.ex. personnes ayant un emploi, chômeurs, personnes économiquement inactives, personnes résidant dans des régions rurales, migrants, groupes minoritaires défavorisés), il n'existe pas de solution «passe partout». Qui plus est, à l'intérieur de chaque sous-groupe, chaque personne a des besoins spécifiques, de sorte qu'une approche sur mesure est indispensable. Or l'offre de soutien individualisé n'est pas disponible uniformément sur le territoire de l'UE.

Il a été constaté que les parcours d'apprentissage flexibles (par exemple, apprentissage à distance, mixte, modulaire, etc.) encourageaient les adultes à participer mais que, bien souvent, l'offre disponible n'était pas adaptée à leurs besoins. La moitié seulement des États membres ont des programmes ou des cadres spécifiques visant à doter les adultes de compétences de base. Seulement 3,6 % des Européens ont atteint un niveau de deuxième cycle de l'enseignement secondaire après l'âge de 25 ans et il existe des disparités importantes entre les pays. Il apparaît que dans les États membres qui offrent des programmes modulaires flexibles, la part d'adultes atteignant un niveau de deuxième cycle d'enseignement secondaire après l'âge de 25 ans est plus importante.

Les obstacles circonstanciels sont liés à la situation spécifique de chaque individu. Il peut s'agir de responsabilités familiales, de contraintes d'emploi du temps, de coûts, d'un manque de soutien de la part des employeurs, de l'éloignement, etc. Parmi ces obstacles, les deux premiers sont les plus fréquemment cités dans l'enquête sur l'éducation des adultes. Le manque de motivation, qui peut être dû au fait que beaucoup ne sont pas conscients de leurs besoins en matière de mise à niveau et de l'intérêt d'investir dans les compétences, constitue aussi un frein; les études montrent que souvent, les personnes disposant de faibles compétences de base ne peuvent pas ou ne veulent pas reconnaître leurs points faibles et, de ce fait, ne voient pas la nécessité d'améliorer leurs compétences.

## **Objectifs**

La présente initiative vise à augmenter les chances de réussir dans la vie et l'employabilité des personnes, et de mener ainsi à une plus grande résilience du capital humain et à une croissance plus forte et plus inclusive dans toute l'UE. Pour obtenir des résultats tangibles, des efforts politiques et financiers considérables devront être faits. Les États membres devront

mobiliser suffisamment d'investissements publics dans les compétences des personnes, en conformité avec le pacte de stabilité et de croissance. Ils pourront néanmoins tirer bénéfice de ces investissements, qui contribueront à ramener davantage de personnes vers l'emploi et à renforcer la productivité de la main-d'œuvre.

Son objectif est d'aider les personnes ayant quitté le système d'éducation et de formation sans qualification de second cycle de l'enseignement secondaire à améliorer leurs compétences en lecture, écriture, calcul et culture numérique ou à acquérir une qualification correspondant au niveau 4 du CEC ou équivalent. Dans la plupart des pays, le niveau 4<sup>6</sup> du cadre européen des certifications (CEC) est le niveau de qualification correspondant au deuxième cycle de l'enseignement secondaire.

La garantie de compétences comprendra trois étapes:

- une évaluation des compétences, permettant aux adultes peu qualifiés de déterminer leurs compétences existantes et leurs besoins de mise à niveau;
- la conception et l'offre de mesures d'éducation et de formation adaptées à la situation particulière de chacun et tenant compte des compétences déjà existantes;
- la validation et la reconnaissance des compétences qui ont été acquises grâce à ces parcours personnalisés de mise à niveau.

La présente recommandation cible les adultes ayant quitté le système d'éducation et de formation sans qualification correspondant au second cycle de l'enseignement secondaire (CEC 4) et qui ne sont pas admissibles à un soutien au titre de la garantie pour la jeunesse.

Elle définit un «parcours» comprenant une série interconnectée d'interventions ciblées qui permettront d'améliorer et de consolider l'offre de soutien destinée à ce groupe et conduiront au développement des compétences et qualifications requises.

Ces mesures s'insèrent dans un paquet global d'actions stratégiques qui s'attaquent aux problèmes plus larges liés aux compétences: relever le niveau général des compétences dans l'UE, faire une meilleure utilisation des compétences existantes et anticiper celles qui seront nécessaires.

Pour mettre au point leurs interventions, les États membres peuvent s'appuyer sur des années d'expérience et d'apprentissage mutuel dans les domaines de la coordination des politiques de l'éducation, de la formation et de l'emploi ainsi que dans le financement des Fonds structurels et d'investissement européens, notamment du Fonds social européen.

#### • **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

La présente initiative s'inscrit dans la nouvelle stratégie en matière de compétences, sous la priorité politique n° 1 de la Commission européenne, «Un nouvel élan pour l'emploi, la croissance et l'investissement». Elle renforcera la participation de tous au marché du travail, stimulera l'investissement social et fera progresser l'Europe vers une convergence sociale ascendante. Elle est cohérente et en complémentarité avec les autres stratégies et initiatives dans les domaines de l'éducation et de la formation et de l'emploi.

---

<sup>6</sup> Voir la section I.2 de l'annexe technique accompagnant la présente recommandation [SWD(2016) 195].

Un certain nombre de stratégies, instruments et initiatives de l'UE poursuivent l'objectif commun de soutenir le relèvement des compétences, en particulier le semestre européen pour la coordination des politiques économiques et les Fonds structurels et d'investissement européens, notamment le Fonds social européen (FSE) (des informations plus précises sont données à la section «Incidences budgétaires» ci-après).

La recommandation viendra étayer le processus de réforme entamé dans le cadre des objectifs de la stratégie Europe 2020, notamment en contribuant à la réalisation des objectifs d'accroître le taux d'emploi, de réduire la pauvreté et d'atténuer les effets de l'abandon scolaire. Les objectifs généraux du semestre européen pour la coordination des politiques économiques s'appuient sur les lignes directrices intégrées, qui englobent les grandes orientations des politiques économiques et les lignes directrices pour l'emploi (appelées conjointement «lignes directrices intégrées»). Les premières visent notamment à renforcer la croissance en réalisant des réformes structurelles et en éliminant des entraves majeures à la croissance et à l'emploi. Les secondes portent sur des priorités telles que faciliter la création d'emplois, augmenter l'offre de main-d'œuvre et de compétences ainsi que favoriser l'inclusion sociale, combattre la pauvreté et promouvoir l'égalité des chances. Il est souligné dans les recommandations spécifiques par pays de 2015<sup>7</sup> que des programmes d'enseignement et de formation professionnels efficaces et efficaces, y compris une formation ciblée pour les adultes, sont cruciaux pour améliorer l'employabilité. Il y est également indiqué que les services publics de l'emploi doivent être renforcés dans certains États membres et que les instruments actifs sur le marché du travail pourraient être mieux ciblés pour soutenir l'inclusion de ceux qui sont le plus éloignés du marché du travail.

Pour ce qui est de **l'éducation et de la formation**, la présente proposition mettra à profit plusieurs mesures existantes en agissant par rapport aux messages clés sur la nécessité de réduire le nombre d'adultes ayant de faibles compétences. Elle encouragera aussi les États membres à renforcer les synergies entre les actions qui doivent être combinées pour atteindre les résultats escomptés, en particulier les politiques actives du marché du travail, l'orientation et le conseil, les politiques d'éducation et de formation, y compris la validation, ainsi que les politiques sociales.

Le cadre stratégique pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation (EF 2020) offre aux États membres une plateforme de collaboration dans les domaines relevant de leur compétence. Le rapport conjoint «EF 2020» adopté en novembre 2015 a présenté des priorités révisées, y compris pour l'agenda européen pour l'éducation et la formation des adultes<sup>8</sup>, en mettant l'accent sur la transmission des compétences en lecture, en écriture et en calcul ainsi que des compétences numériques et sur l'offre de possibilités suffisantes de la seconde chance conduisant à une qualification CEC reconnue pour ceux qui n'ont pas de qualifications de niveau 4 (deuxième cycle de l'enseignement secondaire).

Le cadre européen des certifications inclut les qualifications fondées sur des résultats d'apprentissage acquis au moyen de l'enseignement général ou de l'enseignement formel professionnel (comme les qualifications du deuxième cycle de l'enseignement secondaire). Dans le même temps, l'approche fondée sur les résultats d'apprentissage, telle que préconisée par le CEC, facilite l'acquisition de qualifications fondées sur un apprentissage dans des

---

<sup>7</sup> Recommandations du Conseil concernant les programmes nationaux de réforme (JO C 272 du 18.8.2015).

<sup>8</sup> Résolution du Conseil sur un agenda européen renouvelé dans le domaine de l'éducation et de la formation des adultes (2011/C 372/01).

contextes non formels ou informels, qui constitue la part essentielle de l'apprentissage des adultes. Le niveau 4 du CEC est le niveau auquel la plupart des États membres rattachent leurs qualifications de second cycle de l'enseignement secondaire, c'est-à-dire le niveau d'études qui s'impose de plus en plus comme étant le seuil minimum ouvrant de bonnes perspectives pour accéder au marché du travail et à l'éducation ou la formation continue. Le taux d'emploi pour ceux n'ayant pas atteint ce niveau est de 25 points de pourcentage inférieur au taux d'emploi de ceux qui l'ont atteint; le nombre de postes qui conviennent à des personnes sans qualification du second cycle de l'enseignement secondaire diminue rapidement et même les emplois considérés comme «peu qualifiés» exigeront à l'avenir un niveau plus élevé de compétences.

La recommandation de 2006 du Parlement européen et du Conseil sur les compétences clés pour l'éducation et la formation tout au long de la vie est actuellement mise en œuvre par les États membres, au travers de curricula pour tous les niveaux d'éducation et de formation. Elle attire l'attention sur l'importance de la lecture et de l'écriture, du calcul et des compétences numériques.

La recommandation du Parlement européen et du Conseil de 2008 établissant le cadre européen des certifications (CEC) pour l'éducation et la formation tout au long de la vie établit un cadre de référence pour les niveaux de qualification définis sur la base des résultats d'apprentissage. Chaque niveau pourra être atteint par différentes voies d'apprentissage, formel, non formel et informel. Aux côtés des autres instruments, le système européen de crédits d'apprentissage pour la formation et l'enseignement professionnels (ECVET) est un système d'unités capitalisables fondé sur les résultats d'apprentissage, qui facilite la validation de l'apprentissage non formel et informel et la progression modulaire menant à une certification.

La recommandation du Conseil<sup>9</sup> (2011) concernant les politiques de réduction de l'abandon scolaire fixe un cadre pour l'adoption de stratégies globales qui combine des mesures de prévention, d'intervention et de compensation, ces dernières visant à réengager dans la formation ceux qui ont quitté l'éducation ou la formation sans qualification du second cycle de l'enseignement secondaire. Grâce aux parcours d'apprentissage compensatoire proposés, par exemple l'éducation de la seconde chance ou l'apprentissage non formel accompagné par la validation des apprentissages antérieurs et les facilités pour réintégrer l'éducation et la formation, les jeunes ont la possibilité d'achever leur éducation. Les mesures visant à réduire l'abandon scolaire, déjà mises en place par tous les États membres, donnent des résultats positifs. En 2015, le taux moyen d'abandon scolaire (classe d'âge 18-24) était à environ un point de pourcentage de l'objectif fixé dans le cadre d'Europe 2020 (10 %) mais des écarts importants subsistent entre les États membres. Même si l'indice de référence est atteint, les 10 % restants de personnes de cette classe d'âge auront de sérieuses difficultés pour accéder à un emploi durable. En outre, certains sous-groupes des groupes d'âge plus élevés restent affectés par des taux importants d'abandon scolaire, en particulier chez les adultes qui ont commencé à travailler à un âge précoce, les non-ressortissants de pays de l'UE qui résident dans l'UE et d'autres personnes issues de l'immigration.

La recommandation du Conseil de 2012 relative à la validation de l'apprentissage non formel et informel appelle les États membres à mettre en place d'ici à 2018 un système national de validation (identification, documentation, évaluation et certification) de l'apprentissage non

<sup>9</sup>

[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1441711487189&uri=CELEX:32011H0701\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1441711487189&uri=CELEX:32011H0701(01))

formel et informel, qui prévoit la possibilité pour les personnes qui sont au chômage ou qui risquent de l'être de faire faire un «bilan» visant à identifier leurs compétences. Le dispositif mis en place pour la validation et l'évaluation des compétences jouera un rôle clé dans la garantie de compétences.

Pour ce qui est de l'**emploi**, la présente proposition complétera et mettra à profit plusieurs mesures existantes.

La recommandation de 2013 du Conseil sur l'établissement d'une garantie pour la jeunesse<sup>10</sup> préconise que tous les jeunes de moins de 25 ans, qu'ils soient ou non inscrits aux services de l'emploi, doivent se voir proposer une offre concrète de qualité dans les quatre mois suivant la perte de leur emploi ou leur sortie de l'enseignement formel. L'offre doit porter sur un emploi, un apprentissage, un stage ou une formation continue et être adaptée aux besoins et à la situation de l'intéressé. La garantie de compétences apportera un soutien à tous les adultes, qu'ils aient un emploi ou non. Cependant, pour les chômeurs, elle viendra en complément de la garantie pour la jeunesse, c'est-à-dire qu'elle ne couvrira pas les personnes admissibles à un soutien au titre de la garantie pour la jeunesse étant donné que celles-ci bénéficient déjà d'une offre d'éducation et de formation.

La recommandation du Conseil de 2016 sur l'intégration des chômeurs de longue durée sur le marché du travail renforce le soutien qui est proposé aux plus de 11 millions de personnes au chômage depuis plus d'un an. Elle préconise de veiller à ce que les chômeurs de longue durée se voient proposer des évaluations individuelles approfondies et des conseils personnalisés ainsi qu'un accord d'intégration professionnelle comprenant une offre individualisée et la désignation d'un point de contact unique au plus tard lorsqu'ils atteignent dix-huit mois de chômage. La recommandation sur l'établissement d'une garantie de compétences pourrait fournir des orientations sur la manière dont les chômeurs peu qualifiés peuvent se voir accorder des possibilités de mise à niveau dans le cadre d'accords d'intégration professionnelle.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'UE**

La présente proposition va dans le sens de la priorité de la Commission de stimuler l'emploi et la croissance. L'initiative vise à donner à chacun une chance réelle d'exploiter son potentiel et de participer au marché du travail. Si davantage de personnes sont amenées au-dessus du seuil d'employabilité, l'Europe pourra mieux tirer les bénéfices de son capital humain. Le renforcement de ce type d'investissement social favorise la compétitivité de l'Europe, la convergence sociale vers le haut et la croissance économique.

La Commission a présenté récemment une première ébauche du socle européen des droits sociaux, annoncé par le président Juncker en septembre 2015, et lancé une vaste consultation publique afin de recueillir les avis et les réactions de tous les acteurs concernés. Le socle européen des droits sociaux définira un certain nombre de principes essentiels afin de garantir le bon fonctionnement et l'équité des marchés du travail et des systèmes sociaux au sein de la zone euro. La première partie du projet concerne la nécessité de veiller à ce que toute personne ait accès tout au long de la vie à un enseignement et une formation de qualité afin d'acquérir un niveau adéquat de compétences de base et de compétences clés pour pouvoir participer activement à la société et à l'emploi. Il y est souligné en particulier que les jeunes et

---

<sup>10</sup> Recommandation du Conseil du 22 avril 2013 sur l'établissement d'une garantie pour la jeunesse (JO C 120 du 22.4.2013, p. 1).

les adultes en âge de travailler qui ont de faibles compétences devraient être encouragés à se mettre à niveau.

Aux fins de l'intégration des migrants, il est énoncé dans les principes de base communs en matière de politique d'intégration des immigrants dans l'UE adoptés en 2004 que «[I]es efforts en matière d'éducation sont essentiels pour préparer les immigrants, et particulièrement leurs descendants, à réussir et à être plus actifs dans la société». Les États membres ont pris un certain nombre de mesures visant à améliorer le niveau d'éducation et l'employabilité des non-ressortissants de l'UE et des autres personnes issues de l'immigration, dans certains cas avec le soutien financier de l'UE, en particulier du FSE. En 2014, le Conseil a adopté des conclusions relatives à l'intégration de non-ressortissants de l'UE en séjour régulier dans l'UE qui ont réaffirmé les principes de base communs. La garantie de compétences peut contribuer à l'intégration de non-ressortissants de l'UE et est cohérente avec les initiatives européennes liées à l'agenda européen en matière de migration.

## **2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ**

### **• Base juridique**

La proposition est fondée sur les articles 165 et 166 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), tout en contribuant aussi à promouvoir une main-d'œuvre qualifiée, formée et susceptible de s'adapter ainsi qu'un niveau d'emploi élevé, conformément aux articles 145 et 147 TFUE. L'article 165 TFUE prévoit que l'Union contribue au développement d'une éducation de qualité en encourageant la coopération entre États membres et, si nécessaire, en appuyant et en complétant leur action tout en respectant pleinement la responsabilité des États membres pour le contenu de l'enseignement et l'organisation du système éducatif. Aux termes de l'article 166 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.

La présente initiative recommande des lignes d'action communes à mettre en œuvre par les États membres, avec le soutien de l'Union. Elle propose des mesures qui devront être appliquées tant à l'échelle de l'Union qu'au niveau des États membres. Le niveau de l'UE assurera en particulier la coordination avec les instruments européens concernés et encouragera l'apprentissage par les pairs. Les États membres gardent l'entière responsabilité de la conception, du développement et de la mise en œuvre des dispositions qu'ils adoptent pour mettre en place la garantie de compétences sur leur territoire (législation, réglementations, conventions collectives). Les actions à ces deux niveaux sont complémentaires et les prérogatives des États membres sont préservées.

### **• Subsidiarité**

#### **Raisons d'une action au niveau de l'UE**

Les questions abordées dans le cadre de la présente initiative revêtent toutes de l'importance à l'échelle de l'UE; compte tenu de leur ampleur, une action cohérente et coordonnée est nécessaire. Une action de tous les États membres est essentielle pour concentrer l'attention politique et les investissements sur les efforts de réduction significative du pourcentage d'adultes ayant de faibles compétences dans l'UE. Une approche coordonnée au niveau de l'UE permet de garantir les synergies et la coopération, en maximisant les retombées positives.

Dans ses travaux visant le développement de systèmes d'éducation et de formation de qualité et la mise en œuvre d'une politique de formation professionnelle, l'UE a la responsabilité d'encourager la coopération entre les États membres, en soutenant et en complétant leur action si nécessaire. Dans le cadre stratégique 2020 pour l'éducation et la formation, les États membres ont reconnu que la proportion de personnes ayant de faibles compétences était trop élevée et que ce problème devait être traité au niveau de l'UE. Tout en respectant la responsabilité des États membres, la recommandation donne forme à ces ambitions en conseillant sur les mesures à prendre pour améliorer l'offre de mise à niveau destinée aux personnes ayant de faibles compétences, sur la base des meilleures pratiques identifiées grâce à l'apprentissage mutuel et des travaux d'analyse.

Dans le développement d'une stratégie pour l'emploi, l'UE a la responsabilité de coordonner les efforts, d'encourager la coopération et de soutenir l'action des États membres. Tout en respectant les compétences des États membres, la recommandation concrétise cette ambition en misant notamment sur l'échange de bonnes pratiques.

Les mauvaises performances sur le marché du travail national dues au pourcentage élevé d'adultes ayant de faibles compétences et à l'inclusion insuffisante de cette catégorie de personnes dans la société peuvent avoir des conséquences négatives sur l'économie et nuire à la cohésion économique et sociale dans l'ensemble de l'UE. Les défis liés à la mise en place de mesures de mise à niveau sont multiples et cette nouvelle initiative renforcera l'efficacité des possibilités offertes et des standards de qualité appliqués. Elle s'appuie sur les bonnes pratiques au niveau national et les traduit dans une action concrète qui aidera les États membres à améliorer la qualité et l'impact de leurs politiques dans les domaines de l'éducation et de la formation, de l'emploi et de l'action sociale en faveur des personnes ayant de faibles compétences.

- **Proportionnalité**

La présente recommandation donne une indication des mesures à prendre à l'échelle nationale. Elle est conforme au principe de proportionnalité dans la mesure où elle offre un cadre souple et des orientations pour les processus de modernisation et de réforme dans les États membres. Elle s'appuie sur des exemples de bonnes pratiques recueillies dans toute l'UE et reconnaît que la disparité des situations nationales, régionales ou locales pourrait conduire à des différences dans la manière dont la recommandation serait mise en œuvre. Les États membres désigneront les autorités responsables de la mise en œuvre de la recommandation et pourront établir des priorités entre les groupes cibles, en fonction des spécificités nationales et des ressources disponibles.

La recommandation fournit un cadre d'action visant à soutenir et à mettre à niveau les adultes peu qualifiés et son champ d'application se limite à guider les autorités publiques et les autres prestataires sur les principales étapes à suivre pour concevoir et mettre en œuvre une garantie de compétences. Elle préserve également un haut degré de flexibilité pour les États membres quant à la conception et à la substance des mesures d'application au niveau national.

L'action proposée respecte les pratiques des États membres ainsi que la diversité des systèmes en place. Elle tient compte de la nécessité pour les États membres d'adopter une approche différenciée en fonction de leur situation économique, financière et sociale, et des conditions spécifiques de leur marché du travail.

La garantie de compétences sera proposée sur une base volontaire, et sera fondée sur la détermination et la volonté de la personne à s'engager sur la voie d'un relèvement de ses

compétences, et dans le respect des modalités d'exécution mises en place par les États membres.

- **Choix de l'instrument**

Le choix de l'instrument — recommandation du Conseil — est proportionné. Il se fonde sur le corpus existant du droit européen et s'inscrit dans la ligne des instruments disponibles pour l'action européenne dans les domaines de l'éducation et de la formation ainsi que de l'emploi. L'expérience, notamment celle acquise avec le CEC<sup>2</sup>, montre que cet instrument est capable d'engendrer des réformes structurelles au niveau des États membres.

### **3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT**

- **Consultations des parties intéressées**

Des consultations ciblées sur les stratégies possibles pour s'attaquer au problème des faibles niveaux de compétences dans la population en âge de travailler ont eu lieu dans différents contextes et avec les principales parties intéressées, de la façon décrite ci-après.

Les partenaires sociaux ont manifesté un large soutien à l'initiative en matière de compétences ainsi que leur volonté de travailler à remédier à la situation des adultes ayant de faibles compétences. Les syndicats considèrent que l'acquisition des compétences de base constitue un droit fondamental. Il leur semble essentiel de proposer à tous des services d'orientation appropriés et de prendre en compte les apprentissages antérieurs de chacun. Ils ont noté que les travailleurs ayant un faible niveau de compétences étaient souvent dissuadés de suivre la formation dont ils auraient besoin en raison d'engagements familiaux ou professionnels et considèrent que les États membres devraient faire preuve de souplesse dans la mise en œuvre. Les employeurs ont souligné quant à eux qu'il incombait aux États membres de veiller à l'acquisition des compétences de base et ont rappelé l'importance d'un engagement individuel de la personne pour une mise à niveau. L'adéquation des compétences avec les besoins des entreprises est également un aspect à prendre en considération. Selon les employeurs, l'offre d'apprentissage devrait être adaptée à la situation des sous-groupes spécifiques de personnes ayant de faibles compétences (par exemple chômeurs ou personnes ayant un emploi) et répondre aux besoins spécifiques des groupes d'adultes cibles.

Les directeurs généraux pour l'enseignement et la formation professionnels (EFP) ont également été consultés sur la façon de s'attaquer au problème de l'écart de compétences chez les personnes en âge de travailler. De nombreux répondants estiment qu'il est nécessaire de prendre des mesures ciblées en faveur des adultes ayant de faibles compétences. Parmi les aspects mis en avant ont été cités la nécessité de motiver les adultes pour participer à des actions d'apprentissage, d'adapter les services aux besoins de l'apprenant et de s'adresser à des sous-groupes précis d'adultes ayant de faibles compétences, ainsi que l'importance de conclure des accords pour la validation des compétences acquises par l'apprentissage informel et non formel et de mettre en place des services d'orientation performants. Beaucoup ont souligné aussi que les services publics de l'emploi pouvaient jouer un rôle important.

Par ailleurs, des consultations sur la nouvelle stratégie en matière de compétences se sont tenues au comité consultatif tripartite pour la formation professionnelle. En ce qui concerne plus particulièrement le problème des personnes ayant de faibles compétences, un consensus s'est dégagé sur le fait que l'acquisition d'un socle solide de compétences de base constitue une condition préalable pour continuer à apprendre, pour accéder à l'emploi et pour jouer un

rôle à part entière dans la société, et que les États membres devraient veiller à ce que tous les adultes atteignent ce niveau d'exigences minimales. Une maîtrise minimale de l'environnement numérique devrait maintenant faire partie des compétences de base, au même titre que la lecture, l'écriture et le calcul. Des programmes d'enseignement ciblés devraient être proposés aux adultes qui ne disposent pas de ces compétences. Ils devraient répondre aux besoins spécifiques des travailleurs adultes et les aider à surmonter un éventuel manque de motivation. Du côté des employeurs, il a été souligné que la formation aux compétences de base était une responsabilité de l'État et que les employeurs ne devraient pas supporter l'entière charge de remédier aux insuffisances des systèmes d'éducation et de formation initiales. Les syndicats ont souligné qu'ils pouvaient jouer un rôle essentiel dans l'information sur les avantages d'un relèvement des compétences et sur les possibilités disponibles ainsi que dans la conclusion d'accords avec les employeurs visant à faciliter l'accès des travailleurs à ces possibilités de mise à niveau. Un certain nombre de réussites dans la signature d'accords entre les partenaires sociaux ont été citées, comme le cas récent, en France, de la mise en place d'un certificat interdisciplinaire concernant les compétences de base et aptitudes professionnelles adopté par les partenaires sociaux, qui est proposé aux travailleurs peu qualifiés et aux chômeurs.

De manière générale, il a été souligné dans les réponses à la consultation que des services appropriés d'orientation et de soutien devaient être mis en place, que l'offre d'apprentissage devait être suffisamment flexible pour tenir compte de la situation spécifique des différents groupes d'apprenants adultes et qu'il fallait mettre à profit les compétences déjà acquises.

Des discussions ont également eu lieu avec les autorités nationales, les partenaires sociaux, des représentants de collectivités locales et régionales et d'autres parties intéressées, à l'occasion de réunions des comités, groupes consultatifs et groupes de travail concernés et dans le cadre de diverses manifestations.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

L'étude PIAAC fournit des données complètes concernant les niveaux de compétences des adultes dans dix-sept États membres et décrit l'impact des compétences sur les perspectives individuelles d'une personne et sur la compétitivité et la croissance des pays. Elle met également en évidence la forte proportion d'adultes ayant des difficultés à lire, écrire, calculer et utiliser les nouvelles technologies dans l'UE. Les études PIAAC et PISA ainsi que l'enquête sur les forces de travail font la preuve du lien entre le niveau de compétences, les qualifications et l'employabilité.

Dans une étude réalisée en 2015, l'Observatoire européen des politiques de l'emploi a analysé de manière approfondie les mesures de formation, financées par l'État, proposées dans chaque État membre afin de relever les compétences des chômeurs adultes (âgés de 25 à 64 ans) ayant un faible niveau de qualification ou des compétences de base non adaptées. Il y a été constaté que les mesures de formation les plus efficaces sont généralement bien adaptées au potentiel du chercheur d'emploi; répondent aux besoins de compétences des employeurs (locaux); débouchent sur des qualifications professionnelles formelles; ont une ampleur relativement limitée et sont ciblées sur des groupes spécifiques de personnes défavorisées ainsi que sur des professions particulières. Il est également apparu dans l'étude que des approches individualisées étaient indispensables pour une formation efficace et qu'il était nécessaire de mettre en place des services d'orientation et de suivi pour ceux qui ont abandonné la formation, en particulier pour les personnes considérées comme éloignées du marché du travail et qui sont confrontées à de multiples obstacles au retour à l'emploi, l'objectif étant de les maintenir sur un parcours d'apprentissage tout au long de la vie.

L'inventaire européen de validation de l'apprentissage non formel et informel réalisé tous les deux ans par le Cedefop, ainsi que le suivi du CEC du Cedefop, décrivent les progrès des États membres dans la mise en œuvre de la recommandation du Conseil de 2012 relative à la validation de l'apprentissage non formel et informel.

L'étude Eurydice 2015 «Adult Education and Training in Europe: Widening Access to Learning Opportunities» (Éducation et formation des adultes en Europe: élargir l'accès aux possibilités d'apprentissage) fait l'inventaire des offres de formation aux compétences de base et des programmes de qualification de niveau d'enseignement secondaire (1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> cycle) dans les États membres. D'autres études sur l'apprentissage des adultes, axées sur la qualité et le financement, l'efficacité des interventions politiques, ainsi que sur les résultats des groupes de travail dans ce domaine constituent une mine d'informations et d'exemples de bonnes pratiques au niveau national.

Une étude<sup>11</sup> du Cedefop à paraître prochainement est consacrée à l'analyse des coûts sociaux et autres et des conséquences d'un faible niveau de compétences.

- **Analyse d'impact**

L'instrument proposé — recommandation du Conseil — fournit des orientations sur la marche à suivre pour organiser l'offre de relèvement des compétences chez les adultes tout en laissant une grande flexibilité dans la conception et la mise en œuvre des mesures. Cela limite les possibilités de déterminer clairement ex ante toutes les répercussions et, pour cette raison, aucune analyse d'impact n'a été effectuée. Un rapport d'analyse, qui comprend une section consacrée à l'examen des coûts et avantages possibles, a toutefois été élaboré. Celui-ci est joint en annexe au document de travail des services de la Commission qui accompagne la communication sur la stratégie en matière de compétences.

Les propositions formulées dans la recommandation reposent sur un examen approfondi des statistiques et sur les résultats déjà disponibles des stratégies et programmes appliqués dans les États membres. Une approche mieux adaptée a été préférée à une analyse d'impact à proprement parler, laquelle a conduit à l'élaboration d'un rapport d'analyse. Ce document est joint en annexe du document de travail des services de la Commission qui accompagne la communication sur la stratégie en matière de compétences.

Cette analyse a révélé qu'en l'absence de mesures, il est probable que les perspectives d'emploi des personnes ayant de faibles compétences se détériorent, que les besoins de compétences toujours plus élevées continuent à augmenter et, partant, que le risque d'inemployabilité des personnes ayant un faible niveau de compétences aille croissant. Il y a peu d'espoir que la situation change si on continue à investir dans les actuels programmes de mise à niveau, qui n'apportent pas nécessairement la qualité et les résultats escomptés et ne sont pas toujours bien adaptés aux besoins du groupe cible hétérogène. La nécessité d'agir est donc évidente. En ce qui concerne la portée de l'action, l'analyse a montré que l'option d'une recommandation du Conseil sur l'établissement d'une garantie de compétences pour les adultes peu qualifiés était tout à fait cohérente avec les objectifs politiques de l'UE. Elle présente l'avantage de combiner un engagement européen avec une action au niveau national sur la base d'une forte détermination politique à s'attaquer au problème du faible niveau de compétences de la population en âge de travailler, en définissant un cadre global et

---

<sup>11</sup> CEDEFOP (2016, à paraître). Economic and social consequences of low skilled adults in the EU (conséquences socio-économiques d'un faible niveau de compétences chez les adultes dans l'UE). Document de recherche Cedefop.

systématique pour les parcours de mise à niveau, tout en laissant aux États membres une marge de manœuvre dans la définition des modalités de mise en œuvre.

Sur la base de modèles de croissance macroéconomiques, le Cedefop a estimé les effets potentiels d'un niveau plus élevé de compétences sur la croissance du PIB par habitant, en utilisant les données de marché observées (PIB/PIB par habitant) et d'autres variables macroéconomiques de la base de données AMECO de la Commission européenne et de la Total Economy database du Conference Board. Cette estimation révèle qu'une hausse d'un point de pourcentage dans les compétences intermédiaires de la population adulte (niveaux 3-4 de la CITE) pourrait faire augmenter le taux de croissance par habitant de 0,99 point de pourcentage. Sur la base de cette preuve empirique, le Cedefop a simulé la croissance de la production à long terme sur la base d'un niveau plus élevé de compétences. Cette simulation montre que comparé au scénario de base du Cedefop d'une diminution de la proportion d'adultes ayant de faibles compétences, un nouveau recul (de 4 points de pourcentage) de la part de personnes peu qualifiées dans la population adulte pourrait entraîner une hausse d'environ 350 milliards d'euros du PIB annuel de l'UE.

- **Droits fondamentaux**

L'un des objectifs de développement durable des Nations unies (2015) est de s'assurer que tous les jeunes et une part importante d'adultes, hommes et femmes, maîtrisent la lecture, l'écriture et le calcul d'ici 2030.

L'article 14 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose que toute personne a droit à l'éducation, ainsi qu'à l'accès à la formation professionnelle et continue. Malgré ce droit universel, une part significative de la population de l'Union européenne ne reste pas assez longtemps dans le système formel d'éducation et de formation pour acquérir un niveau minimal de compétences; en outre, l'accès aux possibilités d'apprentissage après l'école n'est pas équitablement réparti entre les citoyens de l'Union. La présente proposition vise à encourager une meilleure équité en donnant aux adultes peu qualifiés la possibilité d'acquérir un niveau minimal de compétences de base et de progresser vers une qualification formelle.

Dans l'Union européenne, le droit à la protection des données personnelles est garanti par l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Dès lors qu'elles impliquent le traitement de données personnelles, les mesures prévues dans la présente recommandation doivent être mises en œuvre dans le respect de la législation de l'UE sur la protection des données à caractère personnel, en particulier de la directive 95/46/CE relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données<sup>12</sup> et des mesures nationales d'exécution ainsi que du règlement (CE) n° 45/2001 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données<sup>13</sup>.

La directive 95/46/CE sera remplacée par le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du

---

<sup>12</sup> JO L 281 du 23.11.1995, p. 31.

<sup>13</sup> JO L 8 du 12.1.2001, p. 1.

traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (règlement général sur la protection des données)<sup>14</sup>, qui est applicable à partir du 25 mai 2018.

#### **4. INCIDENCES BUDGÉTAIRES**

La mise en œuvre de la recommandation proposée nécessitera, pour réussir, un financement approprié et suffisant. Elle aura des conséquences sur le plan des ressources à l'échelon national, tout en demeurant cohérente avec les engagements pris par les États membres dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance. Le recours à l'aide financière de l'UE, notamment par l'intermédiaire d'une éventuelle réaffectation des programmes du FSE, est encouragé.

La recommandation offre aux États membres une grande flexibilité en ce qui concerne les modalités de mise en œuvre et les groupes cibles prioritaires, si bien qu'il est impossible d'établir, à l'échelle de l'Union, une estimation des coûts de la mise en œuvre de la garantie. Toutefois, plusieurs scénarios ont été envisagés sur la base de variables clés (le nombre de personnes usant de la garantie de compétences et le coût de l'intervention par personne). Ils donnent une indication des divers coûts susceptibles d'être engendrés. De plus amples informations figurent à la section 3.4 de l'annexe technique 1 du document de travail des services de la Commission qui accompagne la communication sur la nouvelle stratégie en matière de compétences pour l'Europe.

Investir dans l'éducation, la formation et l'apprentissage tout au long de la vie est l'un des onze objectifs de la politique européenne de cohésion et les actuels règlements du Fonds social européen (FSE) visent spécialement l'amélioration de l'accès à l'apprentissage tout au long de la vie et le relèvement du niveau des aptitudes et des compétences de la main-d'œuvre. Les ressources existantes des fonds pour la promotion de l'inclusion sociale (ex.: FSE, EaSi, FEAD, FEM) ou le développement de compétences sectorielles (ex.: Feader) peuvent également être utilisées, notamment pour aider des groupes défavorisés tels que les adultes au chômage ayant un faible niveau de compétences, les personnes économiquement inactives et les migrants. Pendant la période de programmation actuelle (2014-2020), il est estimé que les programmes du FSE permettront à près de 3 millions de personnes d'obtenir une qualification. Plus de 27 milliards d'euros seront investis dans l'éducation, la formation, les compétences et l'apprentissage tout au long de la vie par l'intermédiaire du FSE, et plus de 6 milliards d'euros par le Fonds européen de développement régional.

La recommandation fournit un cadre d'intervention souple, dans lequel les États membres peuvent adapter, en fonction de leur situation budgétaire, les ressources allouées aux personnes ayant un faible niveau de compétences. Par ailleurs, sa mise en œuvre s'appuiera essentiellement sur les politiques et les prestations déjà existantes, étant donné que les États membres se seront déjà dotés de systèmes ou d'éléments de système s'adressant aux personnes peu qualifiées afin de leur proposer une mise à niveau de leurs compétences. Les États membres se sont engagés à mettre en place des systèmes de validation, notamment des bilans de compétences pour les groupes vulnérables, conformément à la recommandation relative à la validation de l'apprentissage non formel et informel. Tout récemment dans le rapport conjoint «Éducation et formation 2020», les États membres ont confirmé leur engagement politique à réduire le nombre des personnes peu qualifiées et ayant un faible niveau de compétences. Il existe, dans toute l'UE, des programmes concernant les

---

<sup>14</sup> JO L 119 du 4.5.2016, p. 1.

compétences de base et la formation numérique, ainsi que des programmes offrant la possibilité d'obtenir des qualifications du second cycle de l'enseignement secondaire à un moment ultérieur de la vie.

La mise en œuvre de la recommandation au niveau national entraînera des dépenses administratives pour mettre en place des parcours cohérents de mise à niveau, des mesures d'adaptation des capacités administratives et du personnel de formation, une offre coordonnée, des bilans de compétences et des actions d'éducation ou de formation personnalisées. Pour autant, l'incidence budgétaire globale sera probablement limitée à moyen terme, si les investissements réalisés se traduisent par une augmentation des retours à l'emploi, des salaires plus élevés, une main-d'œuvre plus productive et de meilleures prévisions des besoins de compétences pour les générations futures (en particulier s'ils sont accompagnés d'autres réformes appropriées en matière de compétences) et que la société évolue ainsi vers plus d'équité et d'intégration.

Dans une étude à paraître prochainement, le Cedefop dresse la liste des avantages liés à des **niveaux de compétences plus élevés**:

- a) accroissement des recettes fiscales provenant de la taxation du travail;
- b) augmentation des impôts indirects provenant de la hausse du revenu disponible des personnes plus qualifiées;
- c) diminution des prestations de non-emploi (en raison de l'amélioration des taux d'emploi résultant de niveaux de compétences plus élevés) au bénéfice des budgets publics à long terme;
- d) réduction des dépenses de santé;
- e) diminution des dépenses liées à la criminalité grâce à la baisse de cette dernière.

La proposition de recommandation du Conseil ne requiert pas de ressources budgétaires et humaines supplémentaires pour la Commission.

## **5. AUTRES ÉLÉMENTS**

### **• Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information**

Dans la recommandation, les États membres sont invités à établir, dans un délai d'un an à compter de son adoption, un plan d'action pour sa mise en œuvre. Ce plan devrait comprendre les modalités de coordination, les groupes cibles prioritaires identifiés au niveau national et les ressources financières mises à disposition.

Afin de garantir l'efficacité, la recommandation propose également que des dispositions adéquates soient mises en place au niveau national pour le suivi et l'évaluation des mesures adoptées et de leur incidence sur les progrès dans l'amélioration des niveaux des compétences de base et des compétences numériques et dans la réduction du nombre de personnes peu qualifiées. Les résultats obtenus devraient être examinés et servir de base pour adapter les mesures de mise en œuvre, selon les besoins.

Les progrès dans la réalisation des objectifs de cette initiative seraient mesurés au niveau de l'UE par les mécanismes de notification existants, dans le contexte du semestre européen et du processus «Éducation et formation 2020», sans préjudice des dispositions qui seront mises en place au-delà de 2020.

- **Explication détaillée de dispositions spécifiques**

### **Paragraphe 1 et 2**

Dans la présente proposition, il est recommandé aux États membres de créer une garantie de compétences offrant à ceux qui ont quitté l'éducation ou la formation initiale sans avoir achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire ou l'équivalent (niveau 4 du CEC) et qui ne remplissent pas les conditions pour obtenir une aide au titre de la garantie pour la jeunesse, la possibilité d'accéder à des parcours de mise à niveau leur permettant:

- d'acquérir un niveau minimal de compétences en lecture, écriture, calcul et de compétences numériques, et/ou
- de progresser vers une qualification de niveau 4 du CEC ou l'équivalent et d'acquérir des compétences plus larges, en s'appuyant sur la recommandation sur les compétences clés pour l'éducation et la formation tout au long de la vie.

Le niveau 4 du CEC correspond au niveau auquel la plupart des pays placent les qualifications du deuxième cycle de l'enseignement secondaire et leurs équivalents. Il est en passe de devenir le niveau d'éducation minimum qui est nécessaire pour accéder aux emplois qualifiés sur le marché du travail et pour poursuivre des études ou une formation (voir la section «Nouveaux défis»).

Le niveau 4 du CEC est le niveau d'éducation atteint à la fin du deuxième cycle de l'enseignement secondaire dans la plupart des États membres qui ont rattaché leurs niveaux de certification à ceux du CEC et il permet à l'apprenant d'accéder à l'éducation au niveau de l'enseignement supérieur. Le CEC permet d'établir une correspondance entre les certifications obtenues par l'éducation et la formation tant formelles que non formelles ou informelles, et compte tenu du fait que les adultes sont davantage enclins à suivre une formation non formelle plutôt que formelle, il est proposé d'utiliser les niveaux de correspondance du CEC dans le texte de la recommandation.

Selon la définition figurant dans les considérants, on entend par «adulte peu qualifié» une personne qui a quitté le système d'éducation et de formation initiales sans avoir achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire et ne remplit pas les conditions pour obtenir une aide au titre de la garantie pour la jeunesse.

La garantie de compétences proposée se décline en trois étapes et sa mise en œuvre devrait être étayée par un ensemble de principes fondamentaux, basés sur les bonnes pratiques. Ces étapes sont les suivantes:

- évaluation des compétences afin de déterminer les compétences existantes et les besoins de mise à niveau;
- offre d'éducation et de formation personnalisée; et
- validation et reconnaissance des compétences acquises par l'intermédiaire de la garantie de compétences conformément aux systèmes et aux cadres de certification nationaux.

### **Paragraphe 3 et 4 — Évaluation des compétences**

Les personnes ayant un faible niveau de compétences en lecture, écriture, calcul ou de compétences numériques possèdent généralement certaines aptitudes, notamment professionnelles, mais peuvent avoir des lacunes dans les compétences de base ou un

ensemble plus large de compétences. Dispenser à tous un enseignement ou une formation standard sans tenir compte de leurs compétences existantes serait inefficace et contre-productif. Aussi l'adaptation de la formation aux besoins de chacun est-elle un gage d'efficacité. L'évaluation des compétences a pour objectif de déterminer les compétences qu'une personne a déjà acquises et les lacunes qu'il convient de combler pour lui permettre d'atteindre un niveau minimum.

Cette évaluation peut prendre la forme d'un «bilan des aptitudes et des compétences», tel que proposé dans la recommandation du Conseil de 2012 relative à la validation de l'apprentissage non formel et informel; elle débouche généralement sur un relevé des compétences de la personne concernée, qui peut servir de base à l'élaboration d'un plan pour les prochaines étapes de la formation et l'offre de soutien. De tels bilans de compétences existent déjà dans plusieurs pays européens et peuvent inspirer ceux qui souhaitent en instaurer. L'outil d'évaluation «Éducation et compétences en ligne», élaboré par l'OCDE avec le soutien de la Commission, fournit des résultats, au niveau individuel, qui sont liés aux mesures de la PIAAC dans les domaines de la littératie, de la numératie et de la résolution de problèmes dans des environnements technologiques; quelques pays européens en ont déjà une version linguistique nationale.

L'idée est que les États membres offrent aux adultes peu qualifiés la possibilité de faire faire une évaluation, par exemple un bilan de compétences, afin de déterminer les compétences qu'ils possèdent déjà et leurs besoins de mise à niveau.

### **Paragraphes 5 à 8 — Une offre de formation personnalisée et flexible**

Les résultats de l'évaluation des compétences seraient utilisés comme point de départ pour proposer à la personne concernée une offre personnalisée en matière d'éducation et de formation. L'offre de formation proposée à chaque bénéficiaire aurait pour principale caractéristique d'être conçue de manière à combler les écarts de compétences spécifiques identifiés lors de l'évaluation des compétences. Elle pourrait ainsi comporter des formations qui sont axées sur la lecture, l'écriture, le calcul ou les compétences numériques, combinent l'apprentissage de toutes ces aptitudes ou débouchent sur une qualification.

Cette offre peut être décomposée en deux phases, mais devrait d'emblée permettre la progression vers une certification de niveau 4 du CEC. À partir des besoins de mise à niveau identifiés, il conviendrait en premier lieu d'axer les programmes sur le renforcement des compétences en lecture, écriture, calcul et des compétences numériques, en vue de procurer aux apprenants une base solide qui leur permettra de poursuivre un apprentissage et d'obtenir finalement une qualification. Les programmes pourraient aussi viser directement la progression vers une qualification de niveau 4 du CEC ou l'équivalent, si les résultats de l'évaluation des compétences montrent que la personne concernée en a la capacité.

Pour lever les obstacles à la participation aux mesures de mise à niveau des compétences, l'offre d'enseignement et de formation devrait être flexible et adaptée aux habitudes d'apprentissage des adultes. La recommandation souligne par conséquent la nécessité d'avoir des environnements d'apprentissage appropriés, des enseignants et des formateurs dûment qualifiés ainsi que des méthodes d'enseignement adaptées à l'âge des participants, et d'utiliser l'apprentissage numérique. Les adultes qui ont vécu de mauvaises expériences dans le passé sont motivés par les progrès qu'ils font; un moyen de rendre ces progrès tangibles est de structurer l'offre d'enseignement et de formation en unités de résultats d'apprentissage de taille gérable et pouvant être documentées, évaluées et validées individuellement.

Si une formation est proposée en vue d'une qualification, il importe qu'elle soit pertinente pour les besoins du marché du travail local, de sorte que l'offre de mise à niveau réponde à la pénurie de compétences à l'échelon local et régional.

### **Paragraphe 9 - Validation et reconnaissance**

Dans la recommandation, il est proposé que les États membres s'appuient sur les systèmes de validation existants pour évaluer et certifier les compétences acquises par l'intermédiaire de la garantie de compétences, et qu'ils en garantissent la reconnaissance en vue de l'obtention d'une qualification, conformément aux systèmes et cadres de certification nationaux.

La validation permettra de consigner les progrès des apprenants à différentes étapes du parcours, de sorte qu'ils pourront accumuler des crédits (unités capitalisables) en vue d'une qualification ou d'une qualification partielle dans le cadre national des certifications, à un niveau équivalent au niveau 4 du CEC. Il n'en sera que plus facile si les cadres de certification nationaux donnent aux adultes peu qualifiés la possibilité d'accomplir des étapes d'apprentissage courtes et transparentes en vue d'obtenir des diplômes complets et permettent d'atteindre des résultats d'apprentissage de différentes manières.

La mise en œuvre de la garantie de compétences devrait être étayée par une série de principes fondamentaux, comme décrit plus bas.

### **Paragraphe 11 - Coordination et partenariat**

L'offre dans le domaine de l'éducation et de la formation pour adultes est souvent fragmentée. Les actions sont parfois menées par différents organismes publics chargés de différents sous-groupes. L'éducation et la formation pour adultes sont dispensées par une pléthore de prestataires et l'éventail des prestations peut varier d'une localité à l'autre. L'aide proposée à travers des politiques actives du marché du travail aux adultes peu qualifiés n'est pas toujours axée sur les besoins de mise à niveau à plus long terme et, dans la plupart des cas, elle ne cible que les chômeurs.

L'efficacité de la coordination des politiques et des prestations est essentielle pour garantir que les interventions des pouvoirs publics dans le domaine de l'apprentissage pour adultes atteignent leurs objectifs<sup>15</sup>. S'il est primordial de coordonner les politiques, la mise en œuvre de la recommandation ne pourra réussir que grâce à la participation active d'un large éventail de parties intéressées et, à cet effet, la constitution de partenariats est essentielle.

Par conséquent, dans la présente proposition, il est recommandé aux États membres de désigner un organisme ou un nombre limité d'organismes chargés de la mise en œuvre de la garantie de compétences, en coordonnant les travaux des organismes publics concernés et en favorisant les partenariats avec un grand nombre d'acteurs. Il conviendra alors d'accorder une plus grande attention à la bonne coordination des nombreuses autorités publiques concernées, notamment les services publics de l'emploi, les prestataires, les services d'orientation professionnelle et les organismes de validation.

Il conviendrait d'encourager les partenariats associant un large éventail d'acteurs, tels que les partenaires sociaux, les prestataires d'enseignement et de formation, les employeurs, les organisations sectorielles et intermédiaires, les acteurs économiques locaux et régionaux, les

---

<sup>15</sup> «An in-depth analysis of adult learning policies and their effectiveness in Europe», Commission européenne, direction générale Emploi, affaires sociales et inclusion, 2015

services sociaux, services de l'emploi et services de proximité, les bibliothèques, les organisations de la société civile, etc. Les autorités locales peuvent également jouer un rôle important pour déterminer les besoins au niveau local et faciliter l'approche du groupe cible. Tous peuvent jouer un rôle clé dans la mise en place des différentes étapes de la garantie, ainsi que dans la communication et l'orientation tout au long du processus.

### **Paragraphe 12 à 16 Mesures de communication, d'orientation et de soutien**

Des études montrent que de nombreux adultes ne sont pas conscients des avantages qu'ils peuvent tirer d'un meilleur niveau de compétences ou qu'ils ne sont pas informés des possibilités de mise à niveau qui ne nécessitent pas un retour dans un cadre scolaire formel. Des stratégies de communication bien ciblées sont nécessaires pour encourager les personnes à prendre contact avec les services compétents. L'élaboration de telles mesures de communication doit reposer sur une vue d'ensemble adéquate des nombreux sous-groupes que comporte la population ayant un faible niveau de compétences, chacun pouvant appeler une approche légèrement différente. Les chômeurs inscrits sont, par exemple, probablement plus faciles à atteindre par l'intermédiaire des organismes qui les aident à réintégrer le marché du travail. Par ailleurs, les personnes ayant un emploi peuvent être sensibilisées grâce à la participation active de leur employeur ou des syndicats. Il peut également s'avérer nécessaire de prendre des mesures spécifiques pour toucher les migrants, notamment s'ils ne maîtrisent pas la langue du pays d'accueil. La communication devrait consister à sensibiliser les adultes aux avantages d'une mise à niveau des compétences, à les informer sur les mesures d'orientation et de soutien disponibles ainsi que sur les possibilités d'apprentissage, et à les encourager à en tirer parti.

La communication n'est qu'une étape pour amener les personnes ayant un faible niveau de compétences à s'intéresser aux possibilités de mise à niveau. L'orientation est une autre condition préalable qui consiste à fournir des conseils et des informations sur ce que comporte la garantie de compétences, sur les personnes à contacter pour commencer et sur la manière de maintenir le cap tout au long du processus. L'orientation et le soutien devraient accompagner les apprenants à tous les stades du parcours de mise à niveau.

La recommandation appelle à soutenir la formation initiale et le développement professionnel continu du personnel dans le domaine de la formation pour adultes, reconnaissant ainsi le rôle de premier plan qu'il joue dans l'éducation et la formation des adultes ayant un faible niveau de compétences ainsi que dans la communication et le soutien.

Outre la communication et l'orientation, les États membres peuvent aussi envisager un soutien spécifique pour lever les obstacles à la participation. La recommandation donne des exemples de mesures de soutien direct ou indirect, notamment les droits au congé de formation, les incitations financières pour les apprenants ou les mesures encourageant les employeurs à favoriser la mise à niveau de leurs travailleurs. Les mesures financières incitatives ou dissuasives jouent également un rôle dans la décision d'investir dans les compétences, tant pour l'apprenant que pour l'employeur, et pourraient nécessiter une révision.

### **Paragraphe 17 à 26**

Le succès de la recommandation dépendra également de la rigueur avec laquelle les étapes de son élaboration et de sa mise en œuvre seront contrôlées et régulièrement évaluées afin de créer un cercle vertueux de vérifications et d'améliorations qui se répercuteront automatiquement sur l'offre présentée. Cette initiative vise un résultat durable, à savoir une base d'exemples de réussite, susceptible d'être partagée par tous les États membres et la

Commission pour informer en continu et améliorer les pratiques. L'actuelle plate-forme électronique pour l'éducation et la formation des adultes en Europe (EPALE) offre un accès facile à l'information à tous ceux qui interviennent dans le processus de mise à niveau des personnes ayant un faible niveau de compétences, conformément à la présente recommandation. Créée pour faciliter les échanges de bonnes pratiques et la collaboration entre les professionnels responsables de l'apprentissage pour adultes, elle servira à stocker le matériel didactique, les outils d'évaluation et autres informations pour ceux qui mettront en œuvre la présente recommandation.

Les pays sont invités à établir, dans un délai d'un an à compter de l'adoption de la recommandation, un plan d'action pour sa mise en œuvre. Ce plan devrait identifier les groupes cibles prioritaires définis au niveau national sur la base d'un recensement des adultes ayant un faible niveau de compétences et, selon les circonstances nationales et les ressources disponibles, en prenant les résultats de la première enquête PIAAC comme point de départ, le cas échéant.

En s'appuyant sur les résultats du suivi et de l'évaluation au niveau national (à partager dans le cadre du semestre européen et du processus «Éducation et formation 2020») ainsi que sur les plans d'action nationaux, la Commission fera le point sur les mesures de mise en œuvre instaurées d'ici à la fin de 2018. La Commission présentera au Conseil un rapport exhaustif évaluant l'incidence et les résultats de la garantie de compétences dans l'ensemble de l'Union, dans un délai de cinq ans à compter de l'adoption de la recommandation.

Les données collectées par Eurostat au moyen de l'enquête annuelle sur les forces de travail, ainsi que de l'enquête sur l'éducation des adultes et de l'enquête sur la formation professionnelle continue, viendront étayer ce processus, de même que la suite des travaux de l'OCDE sur l'enquête PIAAC. La Commission s'efforcera, avec les États membres, de soutenir l'affectation de ressources financières de l'Union à la participation à la PIAAC et à l'analyse complémentaire des données de la PIAAC.

Proposition de

## **RECOMMANDATION DU CONSEIL**

### **sur l'établissement d'une garantie de compétences**

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment ses articles 165 et 166,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Dans la société d'aujourd'hui, chacun doit avoir un niveau suffisant de compétences en lecture, écriture, calcul et de compétences numériques pour réaliser tout son potentiel, jouer un rôle actif dans la société et assumer ses responsabilités sociales et civiques. Ces compétences sont également primordiales tant pour accéder au marché du travail et y progresser que pour poursuivre des études et des formations. Les qualifications du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, général ou professionnel, et de la formation au niveau 4 du cadre européen des certifications (CEC 4) sont de plus en plus considérées comme le niveau de qualification donnant accès au marché du travail et aux possibilités d'éducation et de formation ultérieures.
- (2) Les emplois à pourvoir (nouveaux emplois mais aussi emplois de remplacement) exigent des compétences à la fois plus élevées et plus larges. À l'avenir, les emplois ne requérant qu'un niveau de compétence élémentaire seront de moins en moins nombreux. Même les emplois dits «élémentaires» nécessitant peu de qualifications, voire aucune, deviennent de plus en plus exigeants. Plus précisément, une grande majorité d'emplois exigeront un certain niveau de compétences numériques et un nombre croissant d'emplois élémentaires nécessitent des compétences de base ou générales (communication, résolution de problèmes, travail d'équipe, compétences émotionnelles).
- (3) En 2015, dans l'Union européenne, 64 millions (soit plus d'un quart) de citoyens âgés de 25 à 64 ans avaient quitté l'éducation et la formation initiales avec tout au plus une qualification du premier cycle de l'enseignement secondaire<sup>16</sup>. Il n'existe aucune mesure des niveaux des compétences de base de ces personnes, mais l'enquête de l'OCDE sur les compétences des adultes, dans le cadre de laquelle les niveaux de littératie et de numératie ainsi que l'utilisation des TIC dans des environnements à forte intensité technologique ont été testés, montre que des proportions similaires d'adultes âgés de 16 à 65 ans se situaient au niveau de maîtrise le plus faible dans 17 États membres.
- (4) Par ailleurs, les données fournies par PISA révèlent la part importante des jeunes de 15 ans ayant de mauvais résultats en lecture (17,8 %), en mathématiques (22,1 %) et

---

<sup>16</sup> Enquête sur les forces de travail 2015 d'Eurostat.

en sciences (16,6 %); ces pourcentages restent supérieurs à l'objectif de 15 % du processus «Éducation et formation 2020».

- (5) Ces données empiriques indiqueraient qu'entre 20 et 25 % des adultes européens ne possèdent pas les compétences indispensables pour poursuivre un apprentissage et ont moins de chances de participer à des actions de formation ou de prendre pleinement part à l'économie et à la société axées sur le numérique. Pour ces personnes, les risques de chômage, de pauvreté, d'exclusion sociale et d'échec scolaire de leurs enfants ainsi que les risques pour la santé sont plus élevés, et l'espérance de vie est plus faible.
- (6) La part des personnes peu qualifiées ayant des lacunes fondamentales dans les compétences de base est très élevée chez les chômeurs et, en particulier, les chômeurs de longue durée. Ces lacunes rendent plus difficile le retour sur le marché du travail. Il en va de même pour d'autres groupes vulnérables, tels que les travailleurs âgés, les personnes économiquement inactives et les ressortissants de pays tiers.
- (7) Les politiques des États membres visant à réduire la sortie précoce du système d'éducation et de formation, fondées sur des mesures de prévention, d'intervention et de compensation, commencent à avoir un effet positif; en 2015, le taux moyen d'abandon scolaire dans l'UE (dans le groupe d'âge 18-24 ans) était à environ un point de pourcentage de l'objectif général de la stratégie Europe 2020 de 10 %, certes avec des disparités importantes entre les États membres. Même si l'objectif principal est atteint, les 10 % restants entreront dans l'âge adulte avec de grandes difficultés pour accéder à un emploi durable. En outre, dans les groupes plus âgés (25 et plus), le nombre de personnes ayant quitté l'école prématurément demeure important, notamment chez les ressortissants de pays tiers et d'autres personnes issues de l'immigration.
- (8) La participation des adultes peu qualifiés à l'apprentissage tout au long de la vie demeure quatre fois inférieure à celle des diplômés de l'enseignement supérieur. En ce qui concerne l'accès aux possibilités d'apprentissage tout au long de la vie, les inégalités entre les groupes socioéconomiques persistent et pour certains groupes de la population en âge de travailler, notamment les ressortissants de pays tiers, il est moins facile. Les obstacles à la participation à la mise à niveau des compétences sont liés à des facteurs tant structurels que conjoncturels. Il convient de citer notamment l'éventail restreint de l'offre, l'inadéquation des prestations fournies par des programmes formels et trop longs, l'absence de validation de l'apprentissage antérieur, l'inadéquation des approches pédagogiques, le développement insuffisant de l'apprentissage sur le lieu de travail, l'absence de sensibilisation aux avantages de la mise à niveau et d'informations sur l'aide disponible.
- (9) Afin de promouvoir un accès plus équitable et plus juste aux possibilités de mise à niveau et de pallier ces difficultés en tenant compte de l'hétérogénéité du groupe cible, la garantie de compétences devrait donner accès à des parcours de mise à niveau flexibles permettant aux adultes peu qualifiés d'améliorer leurs compétences en lecture, écriture et calcul ainsi que les compétences numériques et de poursuivre un apprentissage à leur propre rythme en vue d'acquérir un socle plus large de compétences et d'obtenir une certification de niveau 4 du CEC ou l'équivalent.
- (10) La garantie de compétences s'adressera aux adultes peu qualifiés, définis comme des personnes qui ont quitté le système d'éducation et de formation initiales sans avoir

achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire et ne remplissent pas les conditions pour obtenir une aide au titre de la garantie pour la jeunesse<sup>17</sup>.

- (11) Compte tenu des circonstances nationales et des ressources disponibles, les États membres devraient axer la mise en œuvre de la garantie de compétences sur des groupes cibles prioritaires (chômeurs, groupes défavorisés, certains groupes d'âge, etc.).
- (12) La garantie de compétences devrait être établie conformément aux dispositions de mise en œuvre adoptées par les États membres et reposer sur l'engagement et l'intérêt de chacun à participer au parcours de mise à niveau.
- (13) La mise en œuvre de ces actions devrait être pleinement conforme aux règles du pacte de stabilité et de croissance.
- (14) Chaque fois que les mesures prévues dans la présente recommandation impliquent le traitement de données à caractère personnel, il conviendrait que ce traitement soit effectué dans le respect du droit de l'Union relatif à la protection des données à caractère personnel<sup>18</sup> ainsi que des mesures nationales d'exécution.
- (15) La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne reconnaît le droit à l'éducation ainsi qu'à l'accès à la formation professionnelle et continue pour tous.
- (16) Conformément aux objectifs de développement durable de 2015 des Nations unies, tous les jeunes et une part importante d'adultes, hommes et femmes, devraient maîtriser la lecture, l'écriture et le calcul à l'horizon 2030.
- (17) La recommandation 2006/962/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 sur les compétences clés pour l'éducation et la formation tout au long de la vie<sup>19</sup> fournit un cadre de référence qui aide les États membres à garantir qu'au terme de l'éducation et de la formation initiales, les jeunes ont acquis les compétences clés qui leur permettent d'être préparés à la vie adulte ainsi qu'à de futurs apprentissages et à la vie professionnelle; ce cadre aide aussi les États membres à garantir que les adultes sont en mesure de développer et de mettre à jour leurs compétences clés tout au long de leur vie.
- (18) Le cadre européen des compétences numériques pour les citoyens fournit un référentiel européen de la dextérité numérique dans la société d'aujourd'hui et définit des compétences et des niveaux de compétences dans cinq grands domaines. Il pourrait servir de base à l'élaboration d'outils d'évaluation pour identifier les lacunes dans les compétences et concevoir des formations personnalisées pour pallier ces lacunes.

---

<sup>17</sup> Recommandation du Conseil du 22 avril 2013 sur l'établissement d'une garantie pour la jeunesse (2013/C 120/01).

<sup>18</sup> En particulier, la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (JO L 281 du 23.1.1995, p. 31) et le règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données (JO L 8 du 12.1.2001, p. 1); à remplacer par le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (JO L 119 du 4.5.2016, p. 1), applicable à compter du 25 mai 2018.

<sup>19</sup> JO L 394 du 30.12.2006, p. 10.

- (19) La recommandation du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2008 établissant le cadre européen des certifications pour l'éducation et la formation tout au long de la vie<sup>20</sup> (CEC) a créé un cadre de référence commun, composé de huit niveaux reposant sur des acquis de formation et d'éducation. Chaque niveau peut être atteint par différentes voies d'apprentissage formel, non formel et informel.
- (20) La résolution du Conseil sur un agenda européen renouvelé dans le domaine de l'éducation et la formation des adultes de 2011<sup>21</sup> a établi les priorités à suivre pour développer le secteur de l'éducation et de la formation des adultes. Dans l'immédiat, la priorité est accordée aux offres de la seconde chance et, en particulier, à l'acquisition des compétences de base telles que la lecture, l'écriture et le calcul, sans oublier les compétences numériques. Le rapport conjoint 2015 du Conseil et de la Commission sur la mise en œuvre du cadre stratégique pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation («Éducation et formation 2020»)<sup>22</sup> définit de nouveaux domaines d'action prioritaires, parmi lesquels figure l'augmentation des offres visant à renforcer les compétences en lecture, écriture et calcul ainsi que les compétences numériques et des offres de la seconde chance débouchant sur une certification CEC reconnue pour ceux qui n'ont pas de qualifications de niveau 4 du CEC. Le rapport conjoint comprend également des éléments livrables à moyen terme pour l'enseignement et la formation professionnels (EFP), parmi lesquels figure l'amélioration de l'accès aux qualifications pour tous grâce à des systèmes d'EFP plus flexibles et plus perméables, notamment en proposant des services d'orientation efficaces et intégrés et en permettant la validation de l'apprentissage non formel et informel.
- (21) La recommandation du Conseil du 28 juin 2011 concernant les politiques de réduction de l'abandon scolaire<sup>23</sup> établit un cadre pour des politiques globales, prévoyant des politiques de prévention, d'intervention et de compensation. Les politiques de compensation proposent des passerelles pour réintégrer l'éducation et la formation et acquérir les qualifications manquantes, telles que l'enseignement de la deuxième chance ou l'apprentissage non formel accompagné de la validation des apprentissages antérieurs.
- (22) La recommandation du Conseil du 20 décembre 2012 relative à la validation de l'apprentissage non formel et informel<sup>24</sup> invite les États membres à mettre en place, d'ici à 2018, des modalités nationales de validation (identification, documentation, évaluation et certification) de l'apprentissage non formel et informel. Cela inclut la possibilité pour les personnes qui sont au chômage ou risquent de l'être de faire faire un «bilan des compétences» visant à identifier leurs savoirs, aptitudes et compétences.
- (23) La recommandation du Conseil du 22 avril 2013 sur l'établissement d'une garantie pour la jeunesse<sup>25</sup> appelle à ce que les jeunes de moins de 25 ans se voient proposer un emploi de qualité, une formation continue, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivant la perte de leur emploi ou leur sortie de l'enseignement formel.

---

<sup>20</sup> JO C 111 du 6.5.2008, p. 1.

<sup>21</sup> JO C 372 du 20.12.2011, p. 1.

<sup>22</sup> Le rapport «Éducation et formation 2020» définit des mesures de coopération européenne dans tous les domaines de l'éducation et de la formation à l'horizon 2020; JO C 417 du 15.12.2015, p. 25 [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XG1215\(02\)&from=FR](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XG1215(02)&from=FR)

<sup>23</sup> JO C 191 du 1.7.2011, p. 1.

<sup>24</sup> JO C 398 du 22.12.2012, p. 1.

<sup>25</sup> JO C 120 du 26.4.2013, p. 1.

Elle invite les États membres à proposer aux jeunes ayant quitté prématurément l'école et aux jeunes peu qualifiés des passerelles pour réintégrer l'éducation et la formation ou des programmes d'enseignement de la seconde chance prévoyant des environnements d'apprentissage qui répondent à leurs besoins spécifiques et leur permettent d'acquérir la qualification qu'ils n'avaient pas réussi à obtenir.

- (24) La recommandation du Conseil du 15 février 2016 relative à l'intégration des chômeurs de longue durée sur le marché du travail<sup>26</sup> appelle à ce que les chômeurs de longue durée se voient proposer des évaluations individuelles approfondies et des conseils personnalisés ainsi qu'un accord d'intégration professionnelle comprenant une offre de services individualisée et la désignation d'un point de contact unique, au plus tard au bout de dix-huit mois de chômage.
- (25) La recommandation 2008/867/CE de la Commission du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail<sup>27</sup> invite les États membres à accroître et améliorer les investissements en capital humain par des politiques d'éducation et de formation inclusives, y compris des stratégies efficaces tout au long de la vie, et à adapter les systèmes d'éducation et de formation aux nouvelles exigences en matière de compétences et aux besoins de compétences numériques.
- (26) Dans les conclusions du Conseil des 5 et 6 juin 2014 sur l'intégration des ressortissants de pays tiers qui résident légalement dans l'Union, les principes de base communs de la politique d'intégration des immigrants dans l'Union européenne, adoptés en 2004, ont été réaffirmés, notamment le principe selon lequel «les efforts en matière d'éducation sont essentiels pour préparer les immigrants, et particulièrement leurs descendants, à réussir et à être plus actifs dans la société».
- (27) Malgré ces efforts, l'accès et la participation des adultes peu qualifiés aux possibilités d'apprentissage restent problématiques. Les politiques actives du marché du travail visent à ramener les chômeurs vers l'emploi le plus rapidement possible, mais elles ne fournissent pas toujours des possibilités de mise à niveau personnalisées et flexibles. Peu de politiques publiques répondent aux besoins de mise à niveau de ceux qui occupent déjà un emploi, les exposant ainsi au risque de voir leurs compétences devenir obsolètes et de perdre leur emploi; quant aux personnes les plus éloignées du marché du travail, ce sont celles qui ont le plus grand besoin de mise à niveau mais aussi qui sont les plus difficiles à atteindre.
- (28) La base de connaissances requise par les décideurs politiques et les professionnels s'accroît, mais est incomplète. L'expertise d'organes de l'Union, notamment Eurostat, l'agence exécutive «Éducation, audiovisuel et culture» (EACEA) et le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop) est essentielle pour développer des travaux de recherche et d'analyse et devrait être encore renforcée.
- (29) Les organisations patronales, les employeurs, les syndicats, les chambres de l'industrie, du commerce et de l'artisanat, les organismes nationaux intervenant dans la planification, l'organisation ou la promotion de l'éducation et de la formation et dans les politiques d'intégration des migrants, les services de l'emploi, les prestataires d'enseignement et de formation, les organisations de la société civile, les autorités

---

<sup>26</sup> JO C 67 du 20.2.2016, p. 1.

<sup>27</sup> JO L 307 du 18.11.2008, p. 11.

locales et les services communautaires sont des acteurs clés et doivent concerter leurs efforts pour atteindre, mobiliser, guider et soutenir les personnes ayant un faible niveau de compétences dans leurs parcours de mise à niveau personnalisés.

- (30) Étant donné la diversité du groupe cible ainsi que la fragmentation et la complexité des interventions politiques dans ce domaine, le plus souvent, aucune approche systématique n'a été adoptée pour mettre à niveau les compétences de la main-d'œuvre et les avantages socio-économiques qui en résulteraient sont méconnus. Par conséquent, il est nécessaire de prévoir une intervention stratégique cohérente, fondée sur une coordination efficace et des partenariats dans tous les domaines politiques,

#### RECOMMANDE AUX ÉTATS MEMBRES:

*En fonction des circonstances nationales et en coopération étroite avec les partenaires sociaux et les prestataires d'enseignement et de formation,*

1. de créer une garantie de compétences offrant aux adultes peu qualifiés, c'est-à-dire ceux qui ont quitté l'éducation et la formation initiales sans avoir achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire ou un niveau équivalent (CEC 4) et ne remplissent pas les conditions pour obtenir une aide au titre de la garantie pour la jeunesse, la possibilité d'accéder à des parcours de mise à niveau qui, selon leurs besoins, leur permettent:
  - a) d'acquérir un niveau minimal de compétences en lecture, écriture, calcul et de compétences numériques; et/ou
  - b) de progresser vers une qualification de niveau 4 du CEC ou un équivalent et d'acquérir des compétences plus larges, en s'appuyant sur la recommandation 2006/962/CE sur les compétences clés pour l'éducation et la formation tout au long de la vie;
2. de faire reposer la garantie de compétences sur les trois étapes suivantes: évaluation des compétences, fourniture d'une offre de formation personnalisée, flexible et de qualité et évaluation et reconnaissance des compétences acquises par l'intermédiaire du parcours de mise à niveau;

#### ÉVALUATION DES COMPÉTENCES

3. d'offrir aux adultes peu qualifiés la possibilité de faire faire une évaluation, par exemple un bilan de compétences, afin de déterminer les aptitudes et compétences qu'ils ont déjà acquises et leurs besoins de mise à niveau;
4. d'appliquer aux adultes peu qualifiés les modalités de validation mises en place conformément à la recommandation du Conseil relative à la validation de l'apprentissage non formel et informel pour identifier, documenter, évaluer et certifier les compétences existantes;

#### UNE OFFRE DE FORMATION PERSONNALISÉE ET FLEXIBLE

5. de fournir une offre d'éducation et de formation personnalisée, conformément au paragraphe 1, sur la base des conclusions de l'évaluation des compétences et des procédures de validation; pour les migrants en provenance de pays tiers, d'inclure, si nécessaire, des possibilités de formation linguistique et de préparation à la formation;

6. de fournir les prestations d'éducation et de formation dans des environnements d'apprentissage appropriés, des écoles ou des centres de formation ou sur le lieu de travail, où des enseignants et des formateurs dûment qualifiés appliquent des méthodes d'enseignement adaptées aux adultes et exploitent les possibilités offertes par l'enseignement numérique;
7. de structurer l'offre d'éducation et de formation en unités de résultats d'apprentissage qui peuvent être documentées, évaluées et validées individuellement, afin de consigner les progrès des apprenants à différents stades;
8. d'adapter, dans la mesure du possible, le contenu de l'offre de formation débouchant sur une qualification, conformément au paragraphe 1, point b), aux besoins du marché du travail local et régional et proposer la formation en coopération étroite avec les acteurs locaux, notamment les partenaires sociaux et les acteurs économiques régionaux et locaux;

#### **VALIDATION ET RECONNAISSANCE**

9. de s'appuyer sur les systèmes de validation existants pour évaluer et certifier les compétences acquises grâce à la garantie de compétences, y compris l'apprentissage sur le lieu de travail, et d'assurer leur reconnaissance en vue d'une certification, conformément aux systèmes et cadres nationaux de certifications;
10. en fonction des circonstances nationales, de fonder l'établissement de la garantie de compétences sur les principes énoncés ci-après;

#### **Coordination et partenariat**

11. de désigner, et de doter d'un mandat suffisant, un seul ou un nombre limité d'organismes chargés de mettre en œuvre la présente recommandation et, en particulier:
  - de coordonner les travaux des organismes publics concernés, y compris les services publics pour l'emploi, les prestataires d'éducation et de formation, les services d'orientation professionnelle et les organismes de validation, afin que la garantie de compétences devienne partie intégrante de la politique active du marché du travail, des mesures relatives à l'abandon scolaire et de l'intégration des ressortissants de pays tiers;
  - de soutenir la création de partenariats public-privé associant par exemple les partenaires sociaux, les prestataires d'éducation et de formation, les employeurs, les organisations sectorielles et intermédiaires, les acteurs économiques locaux et régionaux, les services de l'emploi, les services sociaux et de proximité, les bibliothèques, les organisations de la société civile pour la mise en œuvre de la recommandation;

#### **Mesures de communication, d'orientation et de soutien**

12. compte tenu des circonstances nationales et des ressources disponibles, d'identifier les groupes cibles prioritaires pour la mise en place de la garantie de compétences au niveau national; ce faisant, de prendre également en considération la dimension homme-femme, la diversité et les divers sous-groupes dans la population ciblée;
13. de mettre en œuvre des mesures de communication: sensibilisation aux avantages de la mise à niveau des compétences, transmission d'informations sur les orientations existantes, mesures de soutien, possibilités de mise à niveau et organismes

compétents et mesures d'incitation à tirer parti de ces opportunités pour les personnes les moins motivées;

14. de fournir des services de conseils pour aider les apprenants à progresser à tous les stades du processus de mise à niveau;
15. de soutenir la formation initiale et le développement professionnel continu du personnel participant à la mise en place de la garantie de compétences, en particulier les professionnels de l'enseignement;
16. d'envisager la possibilité de définir et de mettre en œuvre des mesures de soutien visant à lever, de manière équitable, les obstacles à la participation aux parcours de mise à niveau. Il pourrait s'agir d'un soutien direct aux apprenants (droit au congé de formation, incitations financières ou allègements fiscaux) ou d'un soutien indirect aux employeurs en vue de la mise à niveau de leurs travailleurs;

### **Suivi et évaluation**

17. d'établir, dans un délai d'un an à compter de l'adoption de la présente recommandation, un plan d'action pour sa mise en œuvre. Ce plan comprendrait des informations sur les modalités de coordination, les groupes cibles prioritaires identifiés au niveau national et les ressources financières mises à disposition, y compris, le cas échéant, les fonds européens concernés et les modalités de suivi;
18. de suivre et d'évaluer, au niveau national, toutes les mesures relevant de la garantie de compétences et l'incidence sur les progrès réalisés par le groupe cible dans les domaines de la lecture, de l'écriture, du calcul et des compétences numériques et dans l'obtention de qualifications de niveau 4 du CEC ou d'unités de celui-ci;
19. d'utiliser les résultats du suivi et de l'évaluation pour adapter, le cas échéant, la conception et la mise en place de la garantie de compétences au niveau national et élaborer de nouvelles politiques et réformes sur la base d'éléments probants;

### **RECOMMANDE À LA COMMISSION:**

20. avec le soutien du Comité consultatif pour la formation professionnelle, d'assurer le suivi de la mise en œuvre de la présente recommandation, en liaison avec les organes et processus européens de coordination qui traitent de l'emploi et des politiques d'éducation et de formation;
21. d'encourager l'utilisation de cadres de compétences pour la lecture, l'écriture, le calcul et les compétences numériques, ainsi que d'outils d'évaluation;
22. de faciliter l'apprentissage mutuel entre les États membres et de mettre les principales ressources et informations à disposition sur la plateforme électronique pour l'éducation et la formation des adultes en Europe (EPALE);
23. de soutenir et d'effectuer, en coopération avec les organes de l'Union et les organisations internationales compétentes, en particulier avec l'OCDE, des travaux de recherche et d'analyse sur les compétences des adultes et les évaluations de compétences (par exemple, la PIAAC);
24. sans préjudice des négociations sur le prochain cadre financier pluriannuel et conformément aux priorités définies pour la période 2014-2020, de soutenir l'utilisation des programmes de financement européens actuels et futurs dans le domaine du développement des compétences, en particulier les Fonds structurels et d'investissement européens et Erasmus+, pour la mise en œuvre de la présente recommandation, conformément à leur base juridique;

25. de dresser un bilan des mesures de mise en œuvre prises par les États membres au plus tard le 31 décembre 2018, sur la base des plans d'action pour la mise en œuvre visés au paragraphe 17 ci-dessus;
26. d'examiner et d'évaluer, en coopération avec les États membres et après consultation des parties prenantes concernées, les mesures prises pour donner suite à la présente recommandation et, dans un délai de cinq ans à compter de la date de son adoption, de rapporter au Conseil les progrès réalisés dans l'amélioration du niveau de compétences en lecture, écriture, calcul et de compétences numériques chez les adultes peu qualifiés, ainsi que l'expérience acquise et les conséquences à en tirer pour l'avenir.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil*  
*Le président*