

***New Skills for New Jobs :* un champ pour l'intervention syndicale**

Jacky Fayolle

L'initiative *New Skills for New Jobs* a été lancée par une communication de la Commission européenne en 2008, en vue d'évaluer les besoins en compétences à l'horizon 2020 et de combiner la réponse à ces besoins avec l'affirmation d'une nouvelle politique industrielle (CCE, 2008)¹. La finalité affichée était de dépasser les restructurations défensives par une approche pro-active du développement des compétences humaines et des choix de spécialisation productive.

La Confédération européenne des syndicats (CES), conjointement avec les fédérations sectorielles affiliées, a engagé une démarche d'appropriation critique et constructive de cette initiative². Cet article attire d'abord l'attention sur les enjeux clefs de l'initiative, bien repérables en mobilisant les travaux prospectifs disponibles. Il se centre, dans un second temps, sur l'examen de la proposition, formulée par la Commission européenne, de mise en place de Conseils sectoriels pour l'emploi et les compétences à l'échelle européenne. Il envisage ensuite les implications que pourrait avoir cette mise en place pour le fonctionnement des marchés du travail et le développement de la formation au long de la vie. Il conclut sur les conditions à respecter pour que ces initiatives contribuent à consolider la place de l'Europe dans la compétition mondiale et à améliorer la justice sociale au sein des sociétés européennes.

-
1. L'initiative *New Skills for New Jobs* a été subrepticement rebaptisée *New Skills and Jobs* par la Commission européenne. L'appellation initiale souligne davantage le besoin d'innovation.
 2. Cet article prend appui sur un travail mené par le Centre Études & Prospective du Groupe Alpha pour la Confédération européenne des syndicats. L'équipe en charge de ce travail, animée par Jacky Fayolle, comprenait Odile Chagny, Sonia Hacquemand, Mathieu Malaquin, Antoine Rémond, Natacha Seguin et Sabine Vincent.

1. Emplois et compétences : une stratégie européenne embryonnaire

1.1 Des obstacles et des défis substantiels

La crise des années 2008-2009 a définitivement confirmé que les résultats de la stratégie de Lisbonne ne seraient pas à la hauteur des espoirs placés en elle. Les déboires de cette stratégie ne sont cependant pas réductibles au choc de la crise et certaines dérives étaient tangibles bien avant sa survenue :

- la carence d'efforts de formation et de recherche-développement ;
- la médiocrité de l'appariement entre secteurs, emplois et compétences ;
- le renoncement à la qualité de l'emploi comme facteur clef de productivité.

C'est bien parce que ces tendances préexistaient à la crise que celle-ci risque, en l'absence de réactions adéquates, de renforcer et de pérenniser les faiblesses européennes : la priorité à la réduction des coûts salariaux, du côté des entreprises, et la réduction indifférenciée des dépenses publiques, du côté des États, iront à l'encontre d'une correction offensive de ces faiblesses.

La remontée du chômage, inégale entre pays, mais massive dans certains, n'incite pas au développement des compétences, moins ressenti comme une nécessité lorsque le marché du travail est globalement détendu. Pourtant, la combinaison des changements démographiques et économiques recèle autant de dangers que d'opportunités. Ainsi, dans les secteurs où la crise a engendré des surcapacités persistantes et où la main-d'œuvre vieillit, le risque d'un déclin industriel silencieux, mais irréversible est à prendre au sérieux : machines et travailleurs partiront ensemble à la retraite. Combattre ce scénario suppose d'impulser la transmission et le renouvellement générationnels des compétences, notamment par une meilleure attractivité des métiers industriels pour les jeunes actifs. C'est bien plus exigeant qu'une simple adaptation des travailleurs aux postes de travail existants. Si elles n'améliorent pas

l'attractivité des métiers et des carrières, nombre d'industries subiront un risque démographique menaçant pour leur avenir.

La crise a donc renforcé le besoin de clarifier l'agenda : *New Skills for New Jobs* est devenue l'une des sept « initiatives phares » proposées par la Commission européenne au début 2010 par la communication *Europe 2020* (CCE, 2010a). Le langage et la méthode de cette nouvelle stratégie décennale se cherchent. La méthode ouverte de coordination (MOC), mise en avant dans les domaines où la responsabilité nationale reste première, n'a pas réussi à promouvoir un engagement actif des acteurs publics et privés nationaux. La stratégie de Lisbonne est défunte et la stratégie *Europe 2020* encore embryonnaire.

Pourtant la conscience du défi auquel sont confrontés les pays européens devient plus répandue et plus aiguë : la capacité de ces pays à s'inscrire positivement dans la nouvelle configuration compétitive et environnementale de l'économie mondiale dépend de la disponibilité des compétences appropriées et de leur élévation pour tous. La consolidation du niveau et de la qualité de vie des citoyens européens est conditionnée par la réponse à ce défi, qui se heurte à des obstacles évidents :

- trop de travailleurs ont aujourd'hui une faible qualification et la crise a démontré leur vulnérabilité prioritaire sur le marché du travail, lorsque celui-ci est frappé par un choc important et persistant. Le niveau d'éducation s'élève avec les jeunes générations, mais il ne suffit pas d'être un jeune Européen pour être assuré de disposer de connaissances et de compétences à la hauteur des exigences du monde actuel : nombre de pays européens sont médiocrement classés dans les comparaisons internationales des niveaux et des performances en matière d'éducation.
- La diffusion et le renforcement de la précarité de l'emploi et du travail n'incitent pas au développement des compétences, ni du côté des salariés, ni du côté des employeurs. Les jeunes sont particulièrement concernés : leur insertion professionnelle est souvent difficile. La lutte contre la précarité est une condition du développement des compétences de tous, dans le cadre d'un marché du travail inclusif. Les partenaires sociaux se sont accordés sur les principes de ce marché inclusif et sur les responsabilités qui leur incombent pour en promouvoir le respect (BusinessEurope *et al.*, 2010).

La concurrence pour l'attraction des talents entre entreprises et pays est une dimension de la globalisation. Si cette concurrence n'aboutit qu'à mieux rémunérer les porteurs de ces talents et à accentuer la polarisation du marché du travail, ni le sort des travailleurs moins qualifiés, ni la compétitivité collective de l'économie européenne ne s'en trouveront bénéficiaires au bout du compte. L'action publique et privée de formation doit concourir au renforcement et à la mobilisation équilibrés des capacités des différentes générations, des femmes et des hommes, des travailleurs des grandes et des petites entreprises. Les personnes menacées d'exclusion sociale, qu'il s'agisse de jeunes sortis tôt du système scolaire ou de migrants peu qualifiés, ne sont pas à laisser à l'écart de l'effort général de développement des compétences. La cohésion sociale aussi bien que l'efficacité économique sont en jeu au sein des sociétés européennes.

1.2 Les apports des travaux prospectifs

Les organismes communautaires ont impulsé, dans les années récentes, un effort systématique d'exploration prospective de la dynamique des emplois et des compétences. Deux jeux principaux d'études prospectives sont disponibles à l'échelle européenne : les projections du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (CEDEFOP) et les enquêtes sectorielles coordonnées par la Commission (cf. encadré).

Projections du CEDEFOP et enquêtes sectorielles

Le CEDEFOP (2009 et 2010a) réalise des projections quantitatives de l'offre et de la demande d'emplois et de compétences par pays (27 pays de l'UE, plus Norvège et Suisse). Ces projections sont désagrégées par secteurs (selon la nomenclature d'activités des communautés européennes, NACE, en 41 secteurs), par métiers (selon la Classification internationale type des professions, CITP, en 27 professions) et par qualifications (selon la Classification internationale type de l'éducation, CITE, résumée en trois larges niveaux de qualification formelle). Ces projections, qui recourent à une modélisation complexe, apportent d'utiles informations sur la relation entre les sentiers envisageables de croissance économique et la dynamique des structures d'emploi et de qualification. Elles fournissent une mesure sommaire des déséquilibres entre les qualifications requises par les emplois et les compétences formelles des personnes. Cette opération ambitieuse rencontre inévitablement des obstacles limitant son usage aisé dans le cadre du dialogue social :

- les classifications standard ne s'appliquent pas identiquement dans les différents pays ;
- l'évaluation solide des déséquilibres entre offre et demande de compétences requiert un signalement adéquat des compétences, formelles et informelles, qui reste difficile dans un cadre homogène. Elle requiert aussi une meilleure connaissance des sources d'embauche et des modes de recrutement auxquels recourent les secteurs et les métiers ;
- les projections combinent l'extrapolation raisonnée des tendances de long terme et la prise en compte explicite de déterminants économiques : les redéploiements sectoriels, le commerce international, les changements technologiques et organisationnels interagissent pour déterminer la demande de compétences par les entreprises. L'interprétation correcte des résultats suppose une transparence des méthodes qui est limitée par leur technicité.

Parallèlement à la prospective quantitative du CEDEFOP, la Commission a coordonné la conduite d'enquêtes dans 19 secteurs selon une méthodologie commune, qui ordonne les étapes d'un raisonnement prospectif cohérent : cartographie des forces et faiblesses du secteur ; identification des facteurs de changement et des profils professionnels émergents ; *scenarii* qualitatifs ; impact sur l'emploi et les compétences ; choix stratégiques des entreprises ; implications pour l'éducation et la formation ; recommandations. Une synthèse en est disponible, qui témoigne de la diversité des situations et des trajectoires sectorielles³. En conséquence, les évolutions globales que connaîtra l'économie européenne dépendront fortement de la nature des redéploiements sectoriels qui interviendront : si la croissance relative des activités de services reste une tendance acquise, les spécialisations industrielles n'ont pas un destin fixé d'avance.

Comme ces enquêtes ne reposent pas sur la même méthodologie que les travaux du CEDEFOP, il est normal que les deux exercices ne présentent pas des résultats identiques, y compris sur des points importants (comme la trajectoire attendue des emplois de qualification intermédiaire). Pour que ces écarts soient une source d'enrichissement de la réflexion plutôt que de confusion, il faut qu'ils puissent être interprétés en toute rigueur : le champ sectoriel, les nomenclatures utilisées, les hypothèses économiques, etc. peuvent différer entre les deux exercices à propos d'un secteur donné.

3. Voir, sur le site de la Commission, <http://ec.europa.eu/restructuringsandjobs> et la synthèse *Transversal Analysis on the Evolution of Skills Needs in 19 Economic Sectors* (Oxford Research, 2010).

La projection centrale du CEDEFOP à l'horizon 2020 fait ressortir l'ampleur des mobilités professionnelles attendues, en raison du contraste entre les faibles créations nettes d'emplois (7,2 millions entre 2010 et 2020) et le nombre élevé de postes à pourvoir (80,3 millions, soit l'addition des 7,2 millions précédents et des 73 millions de postes à remplacer) : c'est la conséquence du renouvellement attendu de la population active, compte tenu des flux importants de départs en retraite. Ce renouvellement ouvrira de nombreux postes à pourvoir, notamment pour les emplois occupés par des personnes moyennement qualifiées. Ces personnes de qualification moyenne constitueront encore en 2020 la moitié de la population active européenne, même si leur nombre croît moins vite que celui des personnes hautement qualifiées.

La tendance conjointe à l'augmentation du niveau de formation des personnes actives et du nombre d'emplois qui demandent une qualification plus élevée est une tendance lourde qui se poursuivra. La création d'emplois réclamant des qualifications intermédiaires apparaît plus sensible au degré d'optimisme du scénario que les emplois de qualification élevée ou faible. C'est lié à des effets de structure démographique et sectorielle. La proportion des qualifications intermédiaires est plus élevée dans les cohortes qui ont passé l'âge de 40 ans, comparativement aux cohortes plus jeunes. L'emploi de ces cohortes relativement âgées peut se trouver dans des activités industrielles menacées. Si ces menaces se concrétisent, la création nette d'emplois industriels s'en trouve d'autant affaiblie.

Sur la décennie 2000, avant la crise, les enquêtes sectorielles menées par la Commission témoignent du repli prononcé de la part des emplois de travailleurs manuels qualifiés dans les activités de production industrielle et énergétique. Dans la décennie qui vient, la combinaison, dans ces activités, du progrès technique privilégiant les hautes qualifications et de la délocalisation des emplois de production moyennement qualifiés risque d'accentuer cette tendance. La synthèse des 19 études sectorielles repère les secteurs particulièrement concernés : l'industrie automobile, la construction navale, les industries informatiques et électromécanique, la chimie aussi, sans oublier le textile... Les secteurs capables de combiner croissance de l'emploi et progression forte des qualifications sont minoritaires : il s'agit surtout d'activités de services comme la santé et les télécommunications.

Le genre intervient aussi dans la dynamique des qualifications : la qualification des femmes progresse plus rapidement que celle des hommes si bien qu'en termes d'offre de travail, elles font approximativement poids égal avec les hommes aux niveaux élevés de qualification. Les évolutions des taux d'activité des femmes et des seniors auront donc des effets marqués sur la dynamique des qualifications. Le remplacement des seniors masculins par les nouvelles générations féminines pousse à la hausse les qualifications. Dans le cadre d'un scénario optimiste, qui répond aux besoins d'emploi de l'ensemble de la population, cette évolution peut relever d'une adaptation en douceur, favorable au respect de l'égalité professionnelle entre hommes et femmes. Dans le cadre d'un scénario moins expansif, les femmes qualifiées seront confrontées, sur le marché du travail, à des déséquilibres allant à l'encontre de la pleine reconnaissance de leur qualification.

Les projections du CEDEFOP alertent en effet sur une expansion nette polarisée de l'emploi, bénéficiant largement aux professions hautement qualifiées, mais aussi à des emplois dits élémentaires, constitués de tâches routinières nécessitant peu d'initiative personnelle. Cette polarisation est porteuse d'un double risque : le déclassement de personnes qualifiées dans des emplois élémentaires ; l'éviction de personnes peu qualifiées de l'accès à ces mêmes emplois. Ce risque est tangible dès lors que, dans le scénario central, le niveau d'emploi européen ne retrouve pas en 2020 son pic de 2008. Pour une population active européenne qui approchera 250 millions de personnes en 2020, la crise aura coûté, par rapport à un scénario virtuel hors crise, une perte d'environ 10 millions d'emplois. Cette perte ne serait pas résorbée avant 2025, à en croire le scénario central du CEDEFOP.

La présomption de « surqualification » d'une proportion significative de la main-d'œuvre repose, dans les exercices prospectifs du CEDEFOP, sur deux évolutions distinctes, mais conjointes :

- la poursuite de la croissance des « professions élémentaires »⁴ faisant appel à des personnes de qualification moyenne ou élevée. Les secteurs des transports, de l'hôtellerie et de la restauration, de la santé

4. Ces professions dites élémentaires sont présentes dans la plupart des secteurs. L'emploi de manœuvre (*labourer*) en est typique, mais ce n'est pas le seul.

et des soins sociaux, des services de maintenance et de nettoyage sont particulièrement concernés. Ce sont aussi des secteurs faisant appel à de hautes qualifications et susceptibles ainsi de nourrir la polarisation évoquée. La projection centrale du CEDEFOP donne un ordre de grandeur envisageable du phénomène : environ 3 millions de postes pourvus par des personnes disposant de qualifications moyennes ou élevées seraient créés dans les « professions élémentaires », tandis qu'environ un million de postes pourvus par des personnes peu qualifiées disparaîtraient dans ces mêmes professions. Comparés à une création nette de 7,2 millions de postes de travail entre 2010 et 2020, ce n'est pas négligeable ;

- le déséquilibre entre offre et demande de qualifications pour les différentes professions, mesuré selon le regroupement de la CITE en trois niveaux. Offre et demande sont séparément projetées, puis ajustées pour tenter d'éliminer les discordances qui ne peuvent pas être assimilées à un réel déséquilibre. L'offre de qualifications moyennes et élevées par les personnes qui en sont pourvues croît plus vite que la demande correspondante exprimée par les employeurs. Cet écart ne concerne pas les seules professions élémentaires.

Le maintien persistant de taux de chômage importants hérités de la crise laisse craindre en conséquence des difficultés importantes pour les personnes les moins qualifiées, soumises à la concurrence de personnes plus qualifiées pour occuper des emplois considérés comme élémentaires. Le taux de chômage des personnes disposant d'une qualification n'allant pas au-delà du premier cycle de l'enseignement secondaire dépasse 18 % dans l'ensemble de l'Union européenne en 2010 (contre environ 10 % pour l'ensemble de la population active). Dans le scénario central du CEDEFOP, il décroîtrait ensuite lentement pour rester au-dessus de 16 % en 2020 (8 % pour l'ensemble de la population active). La récession met particulièrement à mal l'emploi des moins qualifiés et fragilise ainsi la cohésion sociale. Les risques de pénurie de main-d'œuvre dans certains métiers hautement qualifiés coexisteront avec une situation durablement dégradée pour les personnes les moins qualifiées.

L'offre et la demande de compétences ne sont cependant pas deux variables indépendantes : leur confrontation suscite des ajustements qui modifient les déséquilibres initiaux, via notamment les processus d'apprentissage sur le terrain et les efforts de formation engagés en direction des personnes à la

recherche d'un emploi. Une meilleure information est nécessaire à cet égard. L'enquête envisagée par le CEDEFOP auprès des entreprises sur leurs pratiques de recrutement et de formation est une voie en ce sens, en vue de mieux connaître comment elles perçoivent et traitent les tensions sur les compétences. La reconnaissance des compétences non certifiées et donc peu visibles introduit de la souplesse par rapport à la rigidité de la stricte logique adéquationniste⁵.

1.3 Conjuguer les efforts du dialogue social et des politiques publiques

Le rapport du groupe d'experts sollicité par la Commission pour proposer un programme d'action équilibré et cohérent définit quatre lignes d'action (CCE, 2010b) :

- mettre en œuvre les bonnes incitations en direction des individus et des employeurs pour élever et mieux mobiliser les compétences ;
- amener les mondes de l'éducation, de la formation et du travail à travailler plus étroitement ensemble ;
- développer la bonne combinaison de compétences ;
- mieux anticiper les besoins futurs de compétences.

Le syndicalisme européen aborde ces enjeux avec une préoccupation prioritaire : comment mieux équiper les travailleurs pour des transitions professionnelles plus fréquentes et plus risquées ? L'élévation des compétences individuelles au cours de la vie active est une composante clef de cet « équipement ». Elle contribue à une carrière plus assurée et à une mobilité davantage choisie. Cette orientation amène à considérer l'ensemble des transitions envisageables, depuis l'entrée dans la vie active jusqu'à la retraite.

5. La démarche adéquationniste vise une conformité de l'emploi occupé par la personne avec la formation qu'elle a reçue. Or, la relation entre formation et emploi n'est pas sans flexibilité : les choix personnels prennent en compte, comme des contraintes, les dysfonctionnements du marché du travail, mais aussi, comme des opportunités, les degrés de liberté qu'il peut offrir.

Il ne s'agit pas d'une simple orientation individualiste : la cohésion du monde salarial suppose l'accès élargi d'un maximum de travailleurs à l'entretien et au développement de leurs compétences. La formation supplémentaire, en cours de vie active, ne va pas spontanément à ceux qui en sont le moins dotés au départ. Les discriminations à l'encontre des femmes, des migrants, etc. existent trop souvent. Les droits égaux à la formation, notamment via l'accès aux fonds publics et la responsabilité de l'employeur, restent à faire prévaloir.

Les obstacles s'opposant à une telle orientation ne sont pas à méconnaître : ils sont ancrés dans la nature complexe des compétences. Celles-ci sont incorporées, de manière privée, dans les individus et, sur un mode collectif, dans l'organisation du travail. Les entreprises traitent les compétences dont elles disposent comme un bien privé et un actif stratégique qu'elles n'entendent pas mettre à disposition de leurs concurrents. Les politiques publiques et le dialogue social doivent prendre en compte ces obstacles afin de définir des objectifs réalistes et de mettre en œuvre les incitations appropriées en direction des entreprises et des individus. Conférer une dimension de « bien public » aux compétences suppose d'assurer :

- l'équilibre entre compétences spécifiques (valables sur un poste de travail donné) et compétences transversales (mobilisables dans une vaste gamme d'emplois) au sein de la combinaison personnelle de compétences ;
- la transférabilité des compétences personnelles entre firmes, secteurs, territoires, ce qui permet aux travailleurs d'élargir leur espace de mobilité et aux entreprises de bénéficier de compétences formées ailleurs qu'en leur sein.

2. Les Conseils sectoriels pour l'emploi et les compétences

2.1 Un outil complémentaire du dialogue social sectoriel ?

Appréciée à l'aune des enjeux évoqués, la proposition de la Commission – mettre en place des « Conseils sectoriels de l'emploi et des compétences » à l'échelle communautaire – touche un point sensible : le besoin de

lieux où le dialogue social et les politiques publiques puissent interagir positivement en vue d'impulser le développement individuel et collectif des compétences.

Le rapport de faisabilité commandé par la Commission à la société ECORYS se livre à une revue comparative des institutions et des pratiques existantes dans les pays de l'Union (ECORYS, 2010). Les auteurs tirent de cette revue des recommandations pragmatiques pour le lancement de tels Conseils sectoriels :

- définir des objectifs et des attentes réalistes ;
- miser sur une participation volontaire des parties prenantes ;
- accorder un soutien temporaire et conditionnel par la Commission, sur la base d'un accord sur les objectifs, d'un suivi attentif du processus et d'une évaluation sérieuse des résultats ;
- privilégier au départ l'échange d'informations entre partenaires sociaux ;
- mettre en réseau les organismes nationaux en vue de forger des communautés de pratiques.

Cette voie pragmatique a été validée par la Commission. Dans un document de travail de juillet 2010 qui trace le bilan et les perspectives du dialogue social sectoriel, la Commission précise son point de vue (CCE, 2010c). Appelant à un nouveau souffle de ce dialogue, elle conçoit les Conseils sectoriels de l'emploi et des compétences comme une instance complémentaire, ouverte à d'autres acteurs que les seuls partenaires sociaux. Insistant sur la volonté autonome des partenaires sociaux pour lancer puis gouverner les Conseils, la Commission exprime néanmoins sa propre vision de leur vocation, en misant sur les effets d'émulation.

2.2 Les points de vue syndicaux

Les fédérations affiliées à la CES expriment un intérêt partagé pour la proposition des Conseils sectoriels, avec des nuances significatives. Le sentiment est au demeurant répandu, parmi les syndicalistes, que les

employeurs sont souvent plus réticents que les syndicats à s'engager dans cette direction : notamment parce que les employeurs préfèrent gérer les compétences au niveau de l'entreprise.

Les fédérations syndicales considèrent *New Skills for New Jobs* comme une initiative bienvenue, compte tenu des défis auxquels sont confrontés les Européens. Dans ce cadre, les Conseils sectoriels peuvent constituer des centres de ressources intéressants pour :

- développer des travaux prospectifs au contenu opérationnel et mieux coordonner les méthodes quantitatives et qualitatives de prospective ;
- mettre en réseau les conseils nationaux en vue de l'échange d'expériences.

Aujourd'hui, les degrés d'engagement dans le processus de mise en œuvre des Conseils sectoriels sont variables d'un secteur à l'autre. Ce processus est engagé dans certains secteurs (commerce, textile-habillement-cuir, métallurgie...). Il reste embryonnaire dans nombre d'autres. La situation est évolutive. Des questions sont soulevées en commun par les syndicalistes :

- quel est le bon périmètre sectoriel que doivent couvrir les Conseils sectoriels ? Un périmètre large pour promouvoir la transférabilité des compétences et l'employabilité des personnes ? Ou un périmètre limité pour coller aux réalités professionnelles ?
- Quel est le lien approprié avec les Comités de dialogue social sectoriel (CDSS)⁶ ? Un consensus syndical existe pour dire que le *leadership*, dans les Conseils, doit revenir aux partenaires sociaux. Mais la relation pratique des Conseils avec les CDSS reste objet d'interrogation. La nécessité d'éviter la redondance bureaucratique et de rechercher la complémentarité est certes soulignée. Les Conseils doivent-ils être autonomes ou subordonnés aux Comités, ceux-ci jouant un rôle directeur dans la détermination du

6. Pour éviter l'ambiguïté et la lourdeur, l'article utilisera le terme « Comités » ou l'acronyme CDSS pour désigner les comités existants du dialogue social sectoriel, et le terme « Conseils » pour indiquer les futurs Conseils sectoriels pour l'emploi et les compétences.

programme de travail des Conseils et la validation de leurs travaux ? Pour l'instant le schéma n'est pas clair.

- Quelle est la bonne participation des acteurs civiques et sociaux autres que les partenaires sociaux ? Un consensus se dessine pour la participation des organismes de formation professionnelle apportant expertise et action dans ce domaine crucial. Mais la prudence prévaut concernant la participation des autres acteurs : les syndicalistes s'interrogent fréquemment sur la légitimité de cette participation et la représentativité de ces acteurs.

2.3 Mobiliser la connaissance et l'expérience de terrain

Ces interrogations d'ordre institutionnel ont une dimension politique. Une réponse correcte conditionne le bon démarrage des Conseils sectoriels. Ceux-ci peuvent constituer un lieu privilégié pour la mobilisation de l'expérience de terrain des acteurs sociaux. Sur la base de cette expérience, les syndicalistes mettent en avant un ensemble de questions qui méritent un traitement ouvert :

- la globalisation économique pousse à une standardisation mondiale des compétences, qui facilite les délocalisations et contribue à la segmentation des chaînes de valeur : chacun est compétent sur le segment qu'il occupe, mais c'est un acquis réversible. La prise en compte de compétences spécifiques de haut niveau est susceptible d'influencer la localisation géographique des activités : la créativité individuelle est un facteur d'innovation qui n'est pas aisément reproductible, sur un mode indifférencié, d'un endroit à l'autre ; les compétences d'ordre systémique, c'est-à-dire la capacité à concevoir, au-delà de produits élémentaires, un ensemble organisé de biens et de services répondant aux attentes des clients, favorisent la concentration des activités en *clusters* localisés ;
- la tension entre le développement des compétences des travailleurs en place et le recours à des ressources externes (par externalisation ou délocalisation des activités, par recrutement de travailleurs qualifiés extra-communautaires) concerne une série d'activités. Les arbitrages correspondants ne devraient pas obéir au seul critère du coût immédiat, mais prendre en compte les dépenses de formation comme

un investissement dont il convient d'évaluer les effets de retour progressifs. L'approche dite sectorielle de la migration, établissant des cadres juridiques distincts pour différentes catégories de migrants, et la directive *Blue Card*, portant sur les conditions d'entrée et de séjour des travailleurs hautement qualifiés, adoptée en mai 2009, facilitent un recours utilitariste à une immigration sélective. Ce recours peut aller à l'encontre de l'effort de formation des personnes peu qualifiées présentes depuis longtemps sur le territoire européen, y compris lorsqu'elles sont d'origine immigrée ;

- l'interaction entre le vieillissement des travailleurs et la restructuration des *process* industriels fait ressortir l'enjeu de l'attractivité envers de nouvelles catégories de main-d'œuvre pour garantir la pérennité des activités concernées : jeunes entrant sur le marché du travail, femmes accédant plus aisément à certaines activités... L'équilibre entre vie professionnelle et vie privée conditionne l'ouverture plus résolue de certains métiers aux femmes. Les salaires, les conditions de travail, la qualité des emplois conditionnent l'attractivité d'activités potentiellement créatrices d'emplois ;
- la combinaison requise de compétences dans une activité donnée est influencée par des facteurs organisationnels et institutionnels : dans les services de santé, la place du secteur à financement public ; dans les services sociaux, la professionnalisation du *social care* ; dans le secteur financier, la nature des changements de la régulation après la crise ; dans le commerce et les transports, l'impact déterminant du *business model*.

3. Les *Learning Outcomes*, évolution ou révolution ?

3.1 Une évolution assumée par le syndicalisme

L'orientation en direction de la valorisation des *Learning Outcomes*⁷, mise en avant par le rapport du groupe d'experts auprès de la Commission, est bien reçue par les syndicalistes enquêtés. Il s'agit de donner à

7. L'expression anglaise passe dans les mœurs. Outre que l'équivalent français consacré, les « résultats de l'apprentissage sur le lieu de travail », n'évite pas la périphrase, il équilibre moins le *processus* et les *résultats* dans la dénomination.

l'évolution professionnelle sur le lieu de travail un plus grand rôle dans l'acquisition et la validation des compétences. Et aussi de porter l'attention sur les compétences acquises au cours de la carrière professionnelle, plus que sur les seuls diplômes issus de l'éducation initiale. Mais cette orientation soulève une série de questions :

- la compatibilité avec le *business model* adopté par l'entreprise, qui conditionne le bénéfice à attendre de l'amélioration des compétences pour ses salariés : meilleures rémunérations et/ou meilleure employabilité. Ce n'est pas neutre pour la motivation individuelle. La négociation collective sur ces enjeux reste limitée, mais le besoin d'en faire une dimension obligée de la négociation est vivement ressenti par les syndicalistes de différents secteurs ;
- la nature et le degré de la responsabilité assumée par les syndicats en matière de formation et d'évaluation des compétences. Doivent-ils s'en tenir à la participation à des organismes partenariaux, sectoriels et transversaux, qui impulsent et régulent la formation initiale et continue, ainsi que l'identification et la certification des compétences ? Doivent-ils s'engager plus résolument dans la négociation des programmes de formation au sein des entreprises et des branches ? Doivent-ils aller jusqu'à la prestation de services auprès des salariés dans ce domaine ?

Les réponses à ces questions dépendent de la sensibilité syndicale. Mais les syndicats ont vocation à un rôle dans la négociation et le suivi de la formation parce que les compétences acquises et reconnues concourent à configurer le monde du travail. Ce champ ne devrait pas être réservé aux « marchands » de la formation.

Dans divers secteurs, les syndicats sont engagés dans la définition partenariale de profils professionnels : ces profils ont vocation à être pris en compte par les institutions – services privés et publics – qui interviennent comme intermédiaires entre offreurs et demandeurs d'emplois sur le marché du travail. Lorsqu'il s'agit d'activités où la mobilité est importante, ces efforts peuvent s'appuyer sur les instruments publics communautaires (Cadre européen de certification, Système de

transfert de crédit pour l'éducation et la formation professionnelles, etc.).

Le Cadre européen des certifications (CEC) est un « esperanto », un langage commun, qui fournit des principes utiles pour la reconnaissance des qualifications. Il fonctionne comme un traducteur censé permettre, via les huit niveaux de qualification croissante qu'il incorpore, une mise en équivalence transparente des grilles organisant les certifications nationales. Mais la traduction est loin d'être automatique. Un niveau donné du CEC est caractérisé par une combinaison des capacités exprimées en termes de savoirs (*knowledge*), d'aptitudes (*skills*) et de compétences (*competencies*). La situation se complique lorsqu'on peut estimer qu'une personne relève, par exemple, d'un niveau plutôt supérieur pour ses savoirs et d'un niveau plutôt inférieur pour ses aptitudes ou ses compétences.

Le CEC n'est pas encore un outil opérationnel pour les équivalences pratiques et la libre mobilité sur le marché européen du travail : il reste trop loin des langages parlés et des représentations portées par les acteurs nationaux. Les instruments européens sont souvent perçus comme des cadres de référence utiles, mais trop abstraits ou trop *top-down* pour être l'objet d'un usage familier.

Dans les secteurs où la mobilité est « naturellement » présente, les cadres de reconnaissance et de certification des compétences viennent plus aisément sur la scène du dialogue social, sans qu'il s'agisse pour autant de dossiers faciles à mener à bien. Le secteur des transports en présente plusieurs cas. Des pas en avant significatifs sont repérables, comme l'élaboration par les partenaires sociaux de « passeports professionnels » dans l'agriculture et le tourisme. Eurocadres, qui s'est livré à un travail substantiel sur la mobilité des cadres (managers et professionnels hautement qualifiés) propose de compléter le CEC par un second étage, une « grille européenne pour la reconnaissance des certifications professionnelles », basée sur une approche sectorielle et un dialogue multi-partenarial, incluant les différents types d'apprentissage, formel, non formel et informel (Tratsaert et de Smedt, 2009).

3.2 De fortes implications pour la régulation du marché du travail

L'approche des *Learning Outcomes* pourrait contribuer à une conception plus équilibrée de la « flexicurité » dans le fonctionnement du marché du travail⁸ :

- la reconnaissance des compétences acquises au cours du travail améliore l'employabilité des personnes et contribue ainsi à mieux les équiper pour des transitions professionnelles réussies ;
- elle accroît aussi la « profondeur » du marché du travail : les compétences génériques acquises dans des lieux de travail spécifiques deviennent disponibles pour d'autres employeurs ;
- les déséquilibres entre l'offre et la demande de compétences sont moins rigides que lorsque les seuls cursus scolaires et diplômes initiaux sont pris en compte : les compétences réellement disponibles sont mieux signalées.

Un marché du travail reconnaissant les diverses voies d'apprentissage nécessite des règles convenables et des acteurs engagés dans leur respect :

- la transparence des méthodes et la claire responsabilité des organismes d'accréditation afin de garantir l'équivalence effective des compétences acquises par les voies formelle, non formelle et informelle ;
- la coopération entre les partenaires sociaux et les services d'emplois publics et privés en vue de cadres unifiés de certification pour la formation professionnelle initiale et continue ;
- la réceptivité des systèmes d'éducation et de formation initiales, amenés à décrire diplômes en termes de compétences professionnelles, ce qui est favorable à l'insertion des jeunes entrant sur le marché du travail.

8. Le thème de la flexicurité est réexploré par la Commission européenne, dans sa communication *Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois : une contribution européenne au plein emploi* (CCE, 2010d).

Les Conseils sectoriels pourraient jouer un rôle utile dans l'évaluation des *Learning outcomes*. Ils offrent un lieu stable pour l'analyse des changements concrets au sein de professions impactées par les évolutions économiques, technologiques et environnementales, en équilibrant l'observation directe, la description statistique, l'analyse prospective. Ils contribueront à l'amélioration des dispositifs européens par la prise en compte de la dynamique précise des professions. Ils permettront de comparer rigoureusement les systèmes nationaux d'acquisition et de validation des compétences et de progresser vers leur reconnaissance mutuelle. Sur cette base cognitive, les enjeux d'efficacité normative seront abordés plus aisément : responsabilité de l'accréditation, cartes professionnelles, critères d'assurance de qualité.

3.3 Du CEC à l'ESCO

La convergence des Cadres nationaux de certification (CNC) par la référence systématique au CEC est un processus en cours. L'échéance de 2012 a été validée par le Conseil de l'Union européenne, dans sa formation Emploi et Politique sociale réunie en juin 2010, qui a précisé le contenu attendu de cette convergence :

- impulser une tendance commune vers des CNC complets, couvrant tous types et niveaux de qualification, exprimés selon les traditions nationales ;
- mettre en œuvre l'approche des *Learning Outcomes* ;
- promouvoir l'intégration entre l'éducation académique et professionnelle par le recours à des descripteurs cohérents couvrant tous les niveaux de qualification ou bien par l'instauration de classes parallèles de qualification pour les hauts niveaux 6 à 8 du CEC : l'une pour les qualifications académiques, l'autre pour les qualifications de nature professionnelle.

L'énoncé de ces orientations par le Conseil Emploi n'est pas sans susciter des réactions. Le Comité syndical européen de l'éducation s'est ainsi inquiété des risques d'une uniformisation excessive des systèmes éducatifs (CSEE, 2010) : les politiques éducatives ne peuvent pas être unilatéralement pilotées par l'état instantané et futur, au demeurant

difficilement prévisible, des marchés du travail. L'éducation initiale et la formation au long de la vie doivent permettre aux personnes de maîtriser leurs projets de vie. Elles n'ont pas vocation à constituer un substitut à la protection sociale nécessitée par les aléas du marché du travail.

Les limites opérationnelles du CEC justifient le développement en cours du programme ESCO (*European Skills, Competencies and Occupations Taxonomy*) (CCE, 2010e). Son objectif est « le développement, au niveau européen, du tout premier dictionnaire multilingue reliant aptitudes et compétences aux métiers », incluant quelques milliers de descripteurs. Il s'agit d'améliorer l'interopérabilité pratique entre les acteurs du marché du travail et ceux de l'éducation et de la formation. Les employeurs et les services d'emplois utiliseront l'ESCO « pour définir un ensemble d'aptitudes et de compétences requises quand ils développent la description d'un *job* ».

La mise en œuvre du programme ESCO est rapide puisque la phase de démarrage, comportant la mise en place d'une gouvernance complexe, devait être menée à bien pour la fin de l'année 2010. Cette rapidité ne devrait pas être de la précipitation : les Conseils sectoriels pourraient utilement injecter une approche de terrain dans la construction de l'ESCO en vue de prendre en compte les changements affectant les compétences requises au sein de professions précises. L'agenda devrait être adapté à l'émergence et à l'apport des Conseils sectoriels. Il s'agit aussi d'éviter qu'une taxonomie détaillée soit trop vite figée, au risque d'être rendue rapidement obsolète par la dynamique des professions.

3.4 Des systèmes nationaux incités au changement⁹

La prise en compte des dispositifs européens par les systèmes nationaux de formation et d'éducation n'est pas neutre pour la cohérence et la dynamique de ces derniers. Ces systèmes manifestent une grande diversité : ainsi, ils ne définissent pas la notion de compétence de manière

9. Cette partie prend appui sur l'étude de Philippe Méhaut et Christopher Winch, « Le cadre européen des certifications : quelles stratégies nationales d'adaptation ? » (Méhaut et Winch, 2010), qui fait partie d'un travail collectif *European Skills and Qualifications: Towards a European Labour Market European Labour Market*, Brockmann, Clarke, Winch (Eds), Routledge, 2011.

uniforme. Certains, comme le système britannique des NVQ (*National Vocational Qualifications*), sont prioritairement attentifs au « grain fin » de la compétence, conçu comme la capacité à réaliser un ensemble de tâches élémentaires associées à un poste de travail. D'autres, comme en Allemagne et en France, ont une approche plus intégrative de la compétence, comprise comme la maîtrise de savoirs à la fois théoriques et pratiques. En Hollande, la prise en compte des dimensions civiques et morales est prononcée. Il ne suffit pas de disposer de cadres de référence européens, élaborés de manière à la fois soigneuse et pragmatique, pour assurer une correspondance transparente entre les systèmes de certification nationaux : les différences conceptuelles entre ces systèmes sont ancrées dans les habitudes et les institutions nationales.

Les dispositifs européens ont une finalité ambitieuse : favoriser la libre mobilité des Européens à la fois au sein du système de formation et sur le marché du travail, en décloisonnant l'éducation générale et la formation professionnelle et en intégrant la formation initiale et la formation continue dans un cadre unifié de certification. Sans perdre de vue cette finalité, il peut être réaliste de fixer un objectif intermédiaire plus modeste : mobiliser les cadres européens comme un outil heuristique de révélation des différences et des tensions qui existent entre les approches nationales, dans un esprit de confiance mutuelle. Les problèmes que posent ces écarts entre pays sont à résoudre sans être artificiellement gommés.

Les cadres nationaux de certification eux-mêmes sont souvent loin d'être parfaitement homogènes : ils peuvent présenter un pluralisme ou une hétérogénéité internes plus ou moins prononcés, recouvrant des principes et des logiques différenciés selon les métiers. La hiérarchie des compétences proposée par le CEC peut venir percuter les logiques de classement considérées comme acquises dans un cadre national. La prise en compte plus explicite des *Learning Outcomes* dans les référentiels de compétences exerce une incitation sur le système éducatif pour que les diplômes délivrés soient davantage définis par les compétences qu'ils certifient (les résultats ou *outcomes*) que par les voies qui y conduisent (les *inputs*). Le CEC ne constitue pas une référence incontestable, mais, utilisé à bon escient, avec une juste distance critique, il peut constituer un levier pour œuvrer à des évolutions nationales impliquant les partenaires sociaux.

4. Formation professionnelle, formation au long de la vie : un chantier ouvert

4.1 Un acquis communautaire déjà consistant

La promotion de la formation au long de la vie (*Life Long Learning*) est une ambition européenne qui a déjà une longue histoire, depuis les années 1970. Au cours des années 1990, grâce à l'impulsion de la Commission que présidait Jacques Delors, une série de programmes (Erasmus, Comenius, Leonardo da Vinci) et de processus (Bologne, Copenhague) fut lancée en vue de promouvoir l'éducation permanente et d'encourager la mobilité individuelle.

Dans les années 2000, la stratégie de Lisbonne inclut la formation comme un champ essentiel et la méthode ouverte de coordination s'y applique. Des lignes directrices sont définies et des objectifs stratégiques sont énoncés : qualité et efficacité des systèmes d'éducation et de formation, accès de tous à l'éducation et à la formation, ouverture au monde. Des objectifs et indicateurs détaillés sont élaborés pour étalonner et influencer les pratiques nationales.

En juin 2010, une communication de la Commission reprend l'énoncé des enjeux clés de l'éducation et de la formation professionnelles (CCE, 2010f). Sans innover vraiment, elle présente un inventaire à jour des objectifs et des instruments de la coopération européenne. Elle réaffirme nombre d'objectifs et de principes d'action auxquels adhèrent les syndicalistes européens, qui revendiquent un véritable droit à la formation, accessible à tous les citoyens et travailleurs (CES, 2009). Quelques idées principales sont repérables dans cette communication :

- équiper les personnes avec la bonne combinaison de compétences et la mettre à jour, via l'Enseignement et la formation professionnels initiaux (EFPI) et continus (EFPC), en s'efforçant d'équilibrer : les compétences clés (base pour la formation au long de la vie) et les aptitudes professionnelles ; les compétences standardisées et les compétences personnelles créatives ;
- encourager les systèmes favorables à la formation au long de la vie, en facilitant un accès aisé à l'EFPC ; en fournissant aux personnes des services d'orientation ; en permettant l'individualisation des

voies d'apprentissage ; en assurant la reconnaissance transparente et cohérente des *Learning Outcomes* ;

- moderniser les systèmes d'éducation et de formation professionnels en développant et rapprochant les cadres nationaux de certification par référence commune au CEC afin d'encourager la perméabilité entre l'éducation professionnelle et l'éducation supérieure et d'ouvrir les barrières grâce à la certification transparente des *Learning Outcomes* ; en faisant de la mobilité transnationale un outil de renforcement des compétences, via le système de transfert de crédits d'apprentissage (ECVET) ; en promouvant une culture de qualité, grâce à la politique d'assurance de qualité basée sur un cadre européen de référence (EQAVET) ; en faisant des Conseils sectoriels un outil de mobilisation des partenaires sociaux en vue de confronter les pratiques (organisation, mise en œuvre et financement de l'éducation et de la formation professionnelles).

4.2 Des réalisations en deçà des ambitions

Cette constance, dans l'affichage communautaire, de l'ambition de formation au long de la vie souligne d'autant plus la distance avec une réalité nettement plus médiocre. Les ressources consacrées à cette ambition et les résultats obtenus restent trop limités pour satisfaire les besoins individuels et collectifs de formation dans l'Union européenne à vingt-sept. L'accès effectif à la formation au long de la vie reste trop faible, globalement, et trop inégal, entre pays et entre personnes.

Quelques traits saillants peuvent être tirés des sources statistiques européennes, notamment l'enquête CVTS (*Continuing Vocational Training Survey*) et l'enquête sur l'éducation des adultes (*Adult Education Survey*).

- L'intensité des efforts de formation au sein des entreprises est très inégale entre pays et entreprises, notamment en fonction de la taille de ces dernières. Ces deux types d'inégalités se cumulent : l'accès des travailleurs des petites et moyennes entreprises à la formation est d'autant plus difficile qu'ils vivent dans des pays où l'effort des entreprises est globalement faible. Les travailleurs des PME peuvent être franchement exclus de l'accès à la formation.

Les pays d'Europe centrale et orientale sont particulièrement défavorisés : la formation y reste souvent un sujet secondaire pour les acteurs sociaux, en dépit du soutien fourni par les fonds communautaires. L'ampleur des inégalités entre pays est confirmée lorsque la comparaison porte sur la participation des adultes à la formation continue formelle.

- La comparaison des enquêtes CVTS de 1999 et 2005 laisse entrevoir quelques pas vers un rapprochement des pratiques de formation des entreprises européennes. Mais la tendance aujourd'hui extrapolée pour les niveaux comparés de qualification de la population active ne laisse pas anticiper un franc rattrapage des pays les plus avancés par ceux qui le sont moins. À en croire les projections du CEDEFOP sur l'offre de compétences à horizon 2020, la hausse attendue de la part des personnes de qualification élevée (niveaux 5 et 6 de la CITE) n'est pas plus importante dans les pays en retard. Cette défaillance du rattrapage n'affecte pas que les plus récents États membres : l'Italie et le Portugal sont concernés.

4.3 La recherche tâtonnante des bonnes incitations

Ce paysage médiocre invite à progresser sur un triple front : les incitations à la formation ; les ressources dont dispose la formation professionnelle ; l'efficacité des programmes de formation. Le groupe d'experts sollicité par la Commission pour proposer un programme d'action concrétisant l'initiative *New Skills for New Jobs* considère l'amélioration et le renforcement des incitations comme l'une des quatre lignes d'action prioritaires :

- les incitations en direction des individus passent par leurs motivations : la meilleure reconnaissance des compétences acquises en termes de rémunération et d'employabilité motive évidemment pour les développer. La qualité des services d'orientation et de conseil contribue aussi à la motivation. L'interaction des motivations, des incitations et des services doit faire sens pour les individus, en leur permettant de se projeter dans l'avenir. Sur cette base, des dispositifs de co-investissement dans la formation, responsabilisant les individus, les entreprises et les services de l'emploi, peuvent être mis sur pied (*learning accounts, learning vouchers*) ;

- les incitations en direction des entreprises passent par la pression des pairs pour diffuser les meilleures pratiques : si l'intensification des efforts de formation devient un atout concurrentiel, c'est bien sûr une vive incitation. Ce n'est pas automatique : la contribution de l'effort de formation à la compétitivité de l'entreprise passe par la capacité à promouvoir une organisation du travail plus centrée sur la mobilisation des compétences que sur l'adéquation étroite aux postes de travail. Dans un tel cadre organisationnel, les incitations de nature financière (incitations ciblées sur certaines catégories : travailleurs peu qualifiés, seniors ; règles fiscales de dépréciation des investissements en formation) gagneront en efficacité ;
- l'amélioration des incitations concerne aussi les acteurs privés et publics de l'éducation et de la formation. Elle passe notamment par des modalités d'évaluation qui encouragent les acteurs les plus performants.

Les débats et les réformes en cours dans plusieurs pays montrent que le bon calibrage des incitations n'est pas chose aisée. Et la variété des modes d'organisation nationaux ne simplifie pas la définition d'orientations communes.

4.4 Des différences structurelles et persistantes entre systèmes nationaux

De manière simple, plusieurs groupes de pays peuvent être identifiés sur la base de deux critères (Lefresne, 2007) :

- la relation entre formations professionnelles initiale (EFPI) et continue (EFPC) : intégration ou séparation ;
- la nature de la régulation de la formation continue : centralisée, décentralisée, faible.

Lorsque la formation continue est intégrée dans le système de formation initiale (pays nordiques), c'est probablement un avantage pour promouvoir la formation au long de la vie, dans un cadre unifié de reconnaissance et de certification des compétences. Dans les pays

d'Europe continentale et méditerranéenne, la formation initiale et la formation continue sont plutôt séparées et la formation continue fait l'objet d'une régulation contractuelle, plus ou moins décentralisée : l'émergence progressive d'un droit individuel des travailleurs à la formation et la mise en œuvre d'un cadre de certification opérationnel pour la transférabilité des compétences personnelles sont des enjeux importants de la négociation collective dans ces pays. Lorsque la régulation de la formation continue est faible, comme au Royaume-Uni, l'intensité de la formation dépend prioritairement des efforts unilatéraux des firmes. Enfin, les carences de la formation professionnelle et du dialogue social afférent sont lourdes dans beaucoup de pays d'Europe centrale et orientale.

Cette typologie simple suffit à faire état de la variété européenne, sans l'épuiser. Une comparaison plus complète des dispositifs nationaux de formation professionnelle se situe à l'intersection des systèmes de relations professionnelles et des politiques publiques propres à chaque pays. Le chercheur Éric Verdier propose une typologie des « régimes d'éducation et de formation », combinant principes politiques, stratégies d'acteurs, modes de gouvernance, règles et instruments (Verdier, 2009). Si on s'en tient sommairement au « principe de justice », critère fondamental, qui contribue à fonder ces régimes, Éric Verdier distingue ainsi :

- les régimes hors marché : professionnel (principe de justice : accès à une communauté professionnelle) ; académique (méritocratie scolaire) ; universel (compensation des inégalités initiales) ;
- les régimes marchands : marché concurrentiel (utilité des services rendus pour le capital humain individuel) ; marché organisé (juste prix et qualité des services développant les compétences comme capital social).

Les systèmes nationaux relèvent de compromis spécifiques entre ces régimes types, durablement installés dans les habitudes. L'approche européenne en cours pourrait être comprise comme une tentative en direction d'une nouvelle combinaison de régimes : professionnel, compte tenu de la vocation sectorielle des Conseils ; universel, puisque la préoccupation de bonnes opportunités et transitions pour tous est affichée ; marché organisé, puisque l'encadrement de l'activité des

prestataires de formation présents à l'échelle européenne est sur l'agenda. L'affirmation de ce régime européen pourrait contribuer, dans le respect de la subsidiarité, à corriger les carences nationales et à diffuser les meilleures pratiques.

4.5 Les Conseils sectoriels et la formation professionnelle

Si la formation professionnelle est une question clef pour des Conseils sectoriels fédérant les acteurs et les organismes nationaux, ces Conseils ont à prendre en compte les différences structurelles entre pays, pour mieux les comprendre et en évaluer les implications.

L'enquête menée par ECORYS auprès des partenaires sociaux dans le rapport sur la faisabilité des Conseils amène logiquement les auteurs à considérer que ces Conseils doivent mettre l'accent sur des thèmes pertinents à la fois pour les employeurs et les salariés. Une grande majorité de répondants à l'enquête (72 %) opte pour une double focalisation des Conseils : éducation et formation professionnelles initiales (EFPI) **et** continues (EFPC). Avec une différence significative : les employeurs se montrent d'abord intéressés par la réactivité de la formation initiale à la demande de compétences qu'ils expriment ; les syndicats sont d'abord intéressés par la promotion de la formation continue, considérée comme une protection, pour les travailleurs comme pour les entreprises.

La relation entre formations professionnelles initiale et continue devrait être ainsi, légitimement, au cœur des préoccupations des Conseils, autour de certains enjeux :

- la définition d'un juste équilibre entre les priorités des syndicats et celles des employeurs, afin de mobiliser activement les uns et les autres ;
- la connexion confiante des mondes de l'éducation, de la formation et des entreprises, en vue d'identifier et d'impulser les métiers d'avenir, à tous les niveaux de qualification. Rien ne serait pire qu'un équilibre bas de gamme entre un système de formation médiocre formant des généralistes manquant de compétences

professionnelles et des entreprises exprimant la demande de travail provenant d'un système productif atrophie ;

- la définition d'un cadre institutionnel pour orienter l'action des prestataires de formation et utiliser efficacement les fonds privés et publics mobilisables. Ce point est d'autant plus important que des prestataires s'efforcent d'organiser d'ores et déjà l'ensemble de la « chaîne de valeur » de la formation, de la certification et de la mobilité.

Le système de formation, initial et continu, doit combiner la sensibilité aux signaux en provenance du marché du travail et l'imagination prospective en prise sur le mouvement des sociétés. Ainsi, les *clusters* de recherche-développement associés aux universités ont un rôle à jouer dans le repérage et la maturation des futurs métiers porteurs, à tous niveaux de qualification.

Conclusions

Les sociétés européennes sont traversées par la recherche d'un équilibre entre deux exigences qu'il n'est pas si aisé de rendre complémentaires :

- le besoin prioritaire du renforcement de la formation de base et des compétences de l'ensemble des actifs de tous âges. La réponse à ce besoin conditionne à la fois l'employabilité des salariés à qualification faible ou moyenne et la consolidation de la présence européenne dans des activités, notamment industrielles, qui continuent d'être source d'innovation ;
- l'investissement dans des formations d'excellence attractives pour les talents potentiels, afin de garantir la mobilisation de capacités créatives dans les domaines de pointe et la place de l'Europe sur la frontière des connaissances et des technologies.

La capacité de l'Europe à s'inscrire positivement dans la nouvelle configuration compétitive et environnementale de l'économie mondiale passe par la capacité à bâtir cet équilibre, dans le cadre d'un marché du travail inclusif qui fasse reculer la précarité, porteuse de gâchis et de démotivation. Le monde salarié est aujourd'hui travaillé par des forces

de dispersion et de parcellisation. C'est un défi de cohésion essentiel, qui n'est pas seulement d'ordre social. Il conditionne aussi l'efficacité et la soutenabilité du développement économique, qui ne peut être assis durablement sur une élite trop restreinte, captant à l'excès les bénéfices d'une croissance inégalitaire.

Dans ce contexte, les Conseils sectoriels pour l'emploi et les compétences peuvent être un lieu utile pour l'interaction du dialogue social et des politiques publiques. Dans un domaine où l'exercice de la responsabilité reste prioritairement national, ils ont vocation à mettre en réseau les acteurs nationaux et régionaux en vue de forger une communauté d'expériences. Le *leadership* des Conseils doit revenir aux partenaires sociaux, afin de faire des Conseils un outil complémentaire aux Comités de dialogue social sectoriel. L'ouverture à d'autres acteurs, en particulier les organismes de formation, est à concevoir sur la base de ce *leadership*. Les Conseils pourraient impulser et coordonner des travaux prospectifs à vocation opérationnelle, en prise directe avec l'expérience des acteurs. Des études ciblées sur des professions soumises à des transformations critiques seraient particulièrement utiles, en vue de forger des programmes de formation pertinents.

La prise en compte des *Learning Outcomes*, c'est-à-dire des résultats de l'apprentissage au cours de la carrière professionnelle, dans la reconnaissance et la validation des compétences est une évolution positivement appréciée par les syndicalistes. L'épanouissement de cette évolution appelle l'adaptation des *business models*, au sein des entreprises, afin que cette reconnaissance ait des conséquences positives pour la rémunération et l'employabilité des salariés. Il incite aussi à une prise de responsabilité accrue des syndicats, afin que les compétences et la formation deviennent un domaine obligé de la négociation collective.

L'approche des *Learning Outcomes* contribue à une acception plus équilibrée de la flexicurité : en améliorant l'employabilité reconnue des personnes, elle les équipe mieux pour les transitions professionnelles ; en élargissant les compétences reconnues au-delà des seuls diplômes initiaux, elle fait bénéficier les employeurs d'une meilleure perception de l'offre effective de compétences ; en incitant les systèmes éducatifs à mieux expliciter les compétences associées aux diplômes délivrés, elle favorise l'insertion professionnelle des jeunes diplômés.

Le bon fonctionnement d'un marché du travail attentif aux *Learning Outcomes* suppose une régulation adéquate : des cadres unifiés, des méthodes transparentes, des organismes d'accréditation responsables pour la certification des compétences. Si les dispositifs européens, comme le Cadre européen des certifications et la taxonomie détaillée des compétences et des professions en cours d'élaboration, vont en ce sens, ce sont des outils dont l'appropriation par les acteurs sociaux reste limitée et difficile. Les études opérationnelles menées par les Conseils sectoriels sur des professions précises contribueraient à favoriser la maturation de ces outils par la mobilisation de l'expérience de terrain.

L'ambition européenne affichée, depuis déjà longtemps, de formation au long de la vie contraste avec la médiocrité des réalisations : l'accès à la formation professionnelle continue reste faible, globalement, et inégal, entre pays et entre personnes. Le rattrapage n'est, à ce jour, pas vraiment tangible pour les pays les moins avancés. L'équilibre entre les services de conseil et d'orientation rendus aux personnes, les incitations financières sur les entreprises, les changements de l'organisation du travail permettant une meilleure mobilisation des compétences, reste l'objet d'un calibrage difficile.

Les profondes différences, entre pays européens, de conception, d'organisation et de régulation des systèmes nationaux de formation professionnelle compliquent la définition d'orientations communes, mais ces différences ne peuvent pas être supprimées artificiellement. Au travers des mises en réseau qu'ils ont vocation à organiser, l'activité des Conseils permettrait de mieux comprendre ces différences et d'en évaluer les implications. Sur cette base, les Conseils pourraient contribuer à la promotion et à la diffusion des expériences positives, touchant notamment à la cohérence entre formations initiale et continue. Ils ont aussi vocation à clarifier le cadre institutionnel orientant l'action des prestataires de formation, déjà actifs à l'échelle européenne.

Références

- BusinessEurope, CEEP, CES et UEAPME (2010), Accord cadre sur des marchés du travail inclusifs, 25 mars 2010 (<http://www.etuc.org/a/7076>).
- CCE (2008), Communication de la Commission « Des compétences nouvelles pour des emplois nouveaux Anticiper et faire coïncider les compétences requises et les besoins du marché du travail », COM (2008) 868 final du 16 décembre 2008.
- CCE (2010a), Communication de la Commission « Europe 2020, Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive », COM (2010) 2020 final du 3 mars 2010.
- CCE (2010b), *New Skills for New Jobs : Action Now*. A report by the Expert Group on New Skills for New Jobs, février 2010.
- CCE (2010c), Commission Staff Working Document on the functioning and potential of European sectoral social dialogue, SEC (2010) 964 final du 22 juillet 2010 ([http://www.lex.unict.it/eurolabor/en/documentation/com/2010/sec\(2010\)-964en.pdf](http://www.lex.unict.it/eurolabor/en/documentation/com/2010/sec(2010)-964en.pdf)).
- CCE (2010d), Communication de la Commission « Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois : une contribution européenne au plein emploi », COM (2010) 682 final du 23 novembre 2010.
- CCE (2010e), The forthcoming European Skills, Competencies and Occupations taxonomy, EMPL D-3/LK D(2009), janvier 2010.
- CCE (2010f), Communication de la Commission « Donner un nouvel élan à la coopération européenne en matière d'enseignement et de formation professionnels pour appuyer la stratégie Europe 2020 », COM (2010) 296 final du 9 juin 2010.
- CEDEFOP (2009), *Future skill needs in Europe : Medium term forecast, Technical background report*, European Centre for the Development of Vocational Training, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg (http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/3051_en.pdf).
- CEDEFOP (2010a), *Skills supply and demand in Europe : medium-term Forecast up to 2020*, European Centre for the Development of Vocational Training, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg (http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/3052_en.pdf).
- CEDEFOP (2010b), *The skill matching challenge, Analysing skill mismatch & policy implications*, European Centre for the Development of Vocational Training, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg (http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/3056_en.pdf).

- CEREQ (2008), « La formation continue dans les entreprises européennes. Premiers pas vers une homogénéisation », *Bref*, n° 251, Centre d'études et de recherches sur les qualifications, avril 2008.
- CES (2009), Résolution de la CES sur la formation professionnelle initiale et continue pour une stratégie européenne de l'emploi, Résolution adoptée par le Comité exécutif de la CES, 16 et 17 mars 2009 (<http://www.etuc.org/a/6079>).
- CSEE (2010), Déclaration du CSEE sur les conclusions du Conseil Emploi « De nouvelles compétences pour de nouveaux emplois : la voie à suivre », Comité syndical européen de l'éducation, juin 2010.
- ECORYS (2010), *Sector Councils on Employment and Skills at EU level. A study into their feasibility and potential impact*, mars 2010.
- Lefresne, F. (2007), « Formation tout au long de la vie : des enjeux convergents dans des contextes institutionnels différents au sein de l'Europe », in Cavestro, W., Durieux, C. et Monchatre, S. (dir.), *Travail et reconnaissance des compétences*, Economica, Paris, pp.175-190.
- Méhaut, P. et Winch, C. (2009), « Le cadre européen des certifications : quelles stratégies nationales d'adaptation ? », *Formation Emploi*, n° 108, octobre-décembre 2009.
- Oxford Research (2010), *Transversal Analysis on the Evolution of Skills Needs in 19 Economic Sectors*, Report prepared for DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, janvier 2010.
- Tratsaert, P. et De Smedt, E. (2009), *Qualifications et compétences pour plus de mobilité dans une Europe compétitive*, Rapport pour Eurocadres, CEPLIS, AIDP, avril 2009.
- Verdier, É (2009), *European LLL Strategy and diversity of national devices : an interpretation in terms of public policy regimes*, European Consortium for Political Research, 2009 General Conference, Potsdam, 9-12 septembre 2009.