

L'implication ambivalente de l'UE dans les politiques d'éducation et de formation

Chiara Agostini et David Natali¹

Introduction

Depuis la stratégie de Lisbonne en 2000, l'Union européenne (UE) concentre de plus en plus son action sur les politiques d'éducation et de formation (EF), au motif qu'elles constituent un aspect fondamental du modèle européen de l'économie de la connaissance. Parallèlement à cette orientation de l'UE, les experts académiques et les analystes s'entendent largement sur la question. Pour les tenants de la politique de l'offre, l'éducation et la formation représentent des investissements dans le capital humain, et sont dès lors un facteur de production améliorant la compétitivité et stimulant le progrès économique (voir Kolev et Matthes 2013). Les défenseurs de la perspective inverse, basée sur la demande, apportent aussi leur soutien à l'EF au motif qu'une augmentation des dépenses dans ce domaine réduit les inégalités entre les citoyens et encourage la demande intérieure à travers les budgets publics (Bsirske et Busch 2013). L'éducation et la formation sont également au centre du paradigme d'investissement social, qui repose notamment sur l'investissement dans le capital humain afin de promouvoir la participation au marché du travail et d'affronter les nouveaux risques sociaux (Hemerijck 2013 ; Vandenbroucke et Vanhercke 2014).

La question centrale de ce chapitre est la suivante : cet accent mis sur l'enseignement et la formation a-t-il débouché sur des efforts et des investissements concrets dans ces domaines au niveau national et européen ?

1. Nous souhaitons remercier Valentina Lisi pour son aide précieuse dans la collecte d'informations sur les recommandations spécifiques adressées à chaque pays sur l'éducation et la formation pour les années 2011 à 2014.

Nous défendrons la thèse que, malgré l'intérêt de l'Europe et le consensus des experts, la gouvernance européenne en matière socio-économique et d'EF, sans parler des réformes mises en place jusqu'à présent par les États membres, est ambivalente.

Dans les sections qui suivent, nous décrirons trois sources différentes de cette ambivalence. Pour commencer, nous examinerons les événements politico-institutionnels survenus récemment au niveau européen : s'il est vrai que certains d'entre eux tendent à donner la priorité à l'EF (on peut citer la Commission Juncker et sa réorganisation interne, ou le lancement du plan d'investissement pour l'UE), d'autres au contraire (les moyens européens limités destinés à l'investissement dans l'EF ; les conflits potentiels au sein de la Commission et le faible poids politique du nouveau commissaire à l'Éducation, à la Culture, à la Jeunesse et à la Citoyenneté) risquent d'amenuiser toute éventuelle action de l'UE dans ces thématiques. Ensuite, nous nous tournerons vers la gouvernance de l'UE, qu'il s'agisse de la méthode utilisée pour coordonner les politiques d'éducation et formation ou, plus largement, du Semestre européen. Nous verrons également ici des tendances indiquant un renforcement de l'action de l'UE sur ce terrain (p. ex. la stabilité de la méthode de coordination de l'EF), mais aussi des tendances plus problématiques. Le souci permanent d'assainissement budgétaire et l'interprétation économique de l'EF proposée par la Commission ont mis un frein aux investissements dans l'enseignement et la formation au cours des dernières années. Enfin, et de façon plus cruciale, nous examinerons les évolutions récentes des politiques d'EF dans les États membres. La tendance générale est à la maîtrise des coûts, et les budgets nationaux présentent peu de signes d'une nouvelle façon d'envisager les investissements.

Ces trois catégories d'indications confirment la rhétorique pro-EF : l'importance accordée aux politiques d'EF dans l'agenda politique de l'UE est en augmentation, et les États membres sont en voie de réaliser la plupart des objectifs de la stratégie Europe 2020. Pourtant, nous affirmons que le cadre européen en matière d'EF est ambivalent, et en partie contradictoire.

Le chapitre est organisé comme suit. Dans la section 1, nous nous attacherons à mettre en lumière les événements politiques majeurs de l'année 2014 et la manière dont ils ont influencé les politiques

d'éducation et de formation. Les sections 2 et 3 contiennent un bref aperçu des tendances en matière de gouvernance européenne. Nous aborderons la stratégie Éducation et formation 2020 (EF 2020) ainsi que les évolutions significatives du Semestre européen, en insistant sur les faits marquants de 2014. Dans les sections 4 et 5, nous nous concentrerons sur les tendances qui se dégagent des dépenses nationales et sur les résultats globaux des systèmes d'éducation et de formation, à travers une analyse des tendances nationales au regard des objectifs d'Europe 2020. La section 6 conclura le chapitre.

1. La nouvelle Commission, son plan stratégique et sa réorganisation : de bonnes nouvelles pour l'EF ?

On a assisté en 2014 à des innovations importantes répondant au contexte politique généré par les élections européennes de mai 2014. Parmi celles-ci, nous nous intéresserons tout particulièrement à la nouvelle Commission, à ses priorités et à sa structure. Bien que l'éducation et la formation soient une priorité pour la Commission, la division des tâches au sein des Directions générales (DG) et les conflits politiques qui ont entouré l'élection du nouveau commissaire à l'Éducation, à la Culture, à la Jeunesse et à la Citoyenneté peuvent affaiblir l'action politique de l'UE dans ces domaines.

1.1 Les nouvelles orientations politiques de la Commission Juncker

Le 15 juillet 2014, Jean-Claude Juncker, candidat à la présidence de la Commission européenne, a présenté au Parlement européen les « Orientations politiques pour la prochaine Commission » (Juncker 2014a) et son « programme pour l'Emploi, la Croissance, l'Équité et le Changement démocratique » (voir l'introduction du présent ouvrage). Ce programme est structuré en dix domaines prioritaires dans lesquels il estime que l'Union européenne peut faire la différence. Quatre d'entre eux sont clairement liés à l'éducation et à la formation (Juncker 2014b).

La première priorité – *Un nouvel élan pour l'emploi, la croissance et l'investissement* – a trait au renforcement de la compétitivité de l'Europe et à la stimulation des investissements pour créer des emplois.

À ce sujet, Juncker souligne qu'il est possible de faire un meilleur usage du budget commun de l'Union et de la capacité de prêt des instruments financiers européens (à savoir la Banque européenne d'investissement). Ces efforts devraient permettre de mobiliser jusqu'à 315 milliards d'euros supplémentaires d'investissements publics et privés sur les trois prochaines années. Ces investissements devraient être tournés vers certains domaines stratégiques, parmi lesquels l'éducation et la formation, et être nettement axés sur des projets permettant aux jeunes générations de trouver des emplois, en étoffant les mesures lancées avec la Garantie pour la jeunesse².

La deuxième priorité – *Un marché unique du numérique connecté* – est aussi liée à l'éducation et à la formation. En créant un marché unique du numérique connecté, l'UE pourrait générer jusqu'à 250 milliards d'euros de croissance supplémentaire en Europe, créant ainsi des centaines de nouveaux emplois dans les cinq ans. La Commission, pour citer Juncker, devrait prendre toutes les initiatives nécessaires pour promouvoir les compétences numériques, l'apprentissage du numérique et la création de jeunes entreprises innovantes (*ibid.*).

Un marché intérieur plus approfondi et plus équitable, doté d'une base industrielle renforcée est la troisième priorité en lien avec l'éducation et la formation. Elle vise à contribuer au développement industriel de l'économie européenne et à maintenir la position dominante de l'Europe dans des secteurs stratégiques offrant des emplois de qualité. Pour y parvenir, il faudrait suivre une stratégie cohérente d'investissement dans les nouvelles technologies, améliorer l'environnement des entreprises et, entre autres choses, faire en sorte que les qualifications des travailleurs correspondent mieux aux besoins de l'industrie.

La quatrième priorité associée à l'EF est *Une Union économique et monétaire (UEM) plus approfondie et plus équitable*. Il s'agit de réaliser toutes les potentialités de l'UEM, dans l'idée d'améliorer la convergence des politiques économiques et des marchés du travail dans les États membres. Elle prévoit également la révision, après un réexamen

2. De plus, la révision à mi-parcours du « cadre financier pluriannuel » (fin 2016) devrait être l'occasion d'orienter plus efficacement les budgets européens vers l'emploi, la croissance et la compétitivité. À cet égard, l'accent est mis sur l'importance de stimuler l'innovation.

de mi-mandat, d'Europe 2020 (y compris EF 2020, la Méthode ouverte de coordination, MOC, sur l'éducation et la formation ; voir section suivante). La modernisation des systèmes d'éducation est une composante centrale de la réforme stratégique structurelle et est donc au cœur d'une UEM renouvelée.

Les priorités politiques de Juncker ont été suivies, en novembre 2014, par la communication « Un plan d'investissement pour l'Europe » (Commission européenne 2014a). Le plan confirme l'ambition de la Commission de mobiliser environ 315 milliards d'euros, les propositions devant être financées dans le cadre financier pluriannuel déjà en place pour le budget de l'UE 2014-2020. L'idée première est d'accroître la capacité de prise de risques grâce au financement public, afin d'encourager les promoteurs de projets et d'attirer des financements privés vers des projets d'investissement viables. D'une part, cette action sera soutenue au niveau de l'UE par l'établissement d'un Fonds européen pour les investissements stratégiques (*European Fund for Strategic Investments*, EFSI) devant assumer les risques liés aux investissements à long terme et garantir un accès renforcé au financement des risques pour les petites et moyennes entreprises (PME) et les entreprises à moyenne capitalisation. D'autre part, au niveau national, il est important de recourir plus stratégiquement aux Fonds structurels et d'investissement européens. L'EFSI encourage les investissements stratégiques dans les infrastructures tout comme dans certains secteurs stratégiques tels que l'éducation (Juncker 2014b : 4).

Au premier abord, l'EFSI semble être une étape clé en vue d'une véritable stratégie de croissance fondée, entre autres, sur l'éducation. Cependant, lorsque l'on scrute plus en détail, sa faiblesse est patente (voir Myant dans cet ouvrage). En ce qui concerne l'éducation, la formation et la recherche, l'obstacle principal est la pénurie de moyens. La plus grande partie du budget est en réalité issue d'une réorientation de ressources venant d'autres programmes européens. L'EFSI sera financé par le programme européen de recherche Horizon 2020 à hauteur de 2,7 milliards d'euros, ce qui a entraîné des critiques de la part des acteurs concernés. La *Ligue européenne des universités de recherche* (LERU) regrette « le détournement de moyens alloués à

Horizon 2020 (...) vers le Fonds européen pour les investissements stratégiques (...) au service d'un projet vague et extrêmement hasardeux » (Fleming 2014)³.

1.2 La nouvelle structure de la Commission, les conflits politiques et leurs effets escomptés sur l'EF

La mise en place de la Commission Juncker s'est accompagnée d'une nouvelle répartition des portefeuilles et des services d'appuis dans les différentes Directions Générales (Commission européenne 2014b). Voici les principaux changements affectant l'éducation et la formation :

- La subdivision de l'unité COMM C2 (Programme des citoyens) qui assure la gestion du programme « L'Europe pour les citoyens » passe de la DG COMM à la DG Éducation et Culture (EAC).
- Les subdivisions de l'unité EAC A3 (Stratégies en matière de compétences et qualifications ; Politique pour le multilinguisme) qui s'occupent des compétences et des qualifications, et de l'unité EAC B2 (Formation professionnelle et éducation des adultes ; Erasmus+) chargées de la stratégie en matière de formation professionnelle et d'éducation des adultes, passent de la DG EAC à la DG Emploi (EMPL).
- L'unité EAC E3 (Programme « Europe créative – MEDIA ») passe de la DG EAC à la DG des réseaux de communication, du contenu et des technologies (CNECT).

Autre nouveauté importante : la nomination de six vice-présidents, chacun responsable d'une équipe de projet qui coordonne le travail d'un certain nombre de commissaires. La composition de ces groupes pourrait évoluer en fonction des besoins et de la mise sur pied de nouveaux projets au fil du temps. Ces équipes de projets reflètent les orientations politiques dont il a été question plus haut. Cette nouvelle organisation doit assurer une interaction dynamique et cohérente entre tous les membres du collège, et un fonctionnement plus souple des structures. Les vice-présidents seront tous de véritables adjoints du

3. Voir aussi CES (2013a; 2013b).

président (EUNEC 2014). Parmi les équipes de projets, celle consacrée à « *Un nouvel élan pour l'emploi, la croissance, l'investissement et la compétitivité* » jouera un rôle de premier plan dans les politiques d'éducation. Deux autres équipes toucheront aux politiques d'éducation et de formation : l'une intitulée « *Euro et dialogue social* » et l'autre s'occupant du « *Marché unique du numérique* ». Toutes trois sont supposées mettre l'accent sur l'EF, considérée comme une dimension essentielle de la stratégie de l'UE pour la croissance.

Cependant, la nouvelle organisation de la Commission semble également comporter des risques. La restructuration de la Commission vise manifestement à installer une direction politique plus forte et à fournir un travail plus efficace dans les domaines clés qui permettront à l'Union de sortir de la crise. Néanmoins, la nouvelle structure risque d'être excessivement complexe et de créer un chevauchement partiel des tâches et fonctions. Cette complexité n'épargne pas l'éducation et la formation. Alors qu'elles étaient auparavant de la compétence presque exclusive de la DG EAC, elles relèvent aujourd'hui de la responsabilité de plusieurs commissaires et vice-présidents. Cette situation pourrait mener à des doublons dans les responsabilités, à un manque de transparence dans les processus de décision, et à des conflits entre les commissaires (De Marcilly 2014 ; voir Barcevičius *et al.* 2014 pour des expériences passées concernant les politiques sociales)⁴.

Des problèmes politiques inattendus ont également affaibli la position européenne dans ce domaine. L'élection du commissaire pour l'EAC a par exemple été particulièrement mouvementée. Le président élu Juncker a présenté son équipe et la répartition des portefeuilles le 10 septembre 2014. Après cette première étape, les commissions compétentes du Parlement européen ont auditionné individuellement les commissaires désignés. Les députés ont interrogé le commissaire désigné à l'EAC, Tibor Navracsics, ancien ministre du gouvernement hongrois, sur son programme de travail. Après un premier tour de réponses écrites, la Commission de la culture et de l'éducation (CULT)

4. Lors de la réunion des Directeurs généraux pour la formation professionnelle, qui s'est tenue à Rome les 13 et 14 octobre 2014, la Confédération européenne des syndicats (CES) a exprimé son inquiétude concernant la coordination entre les secteurs de l'éducation et de la formation; quant à la délégation belge, elle s'est inquiétée du transfert du Cadre européen des certifications (CEC) vers la DG EMPL (Commission européenne 2014e).

du Parlement européen a demandé des informations complémentaires afin d'achever son évaluation. La réponse du commissaire désigné à ces questions supplémentaires était attendue pour le 5 octobre 2014. À l'issue de la procédure, la Commission CULT a voté contre l'attribution de ce portefeuille au commissaire désigné, tout en l'acceptant comme commissaire potentiel. Les parlementaires n'étaient pas convaincus de son engagement en faveur de la société civile, étant donné l'attitude du gouvernement hongrois envers les droits des citoyens et les organisations non gouvernementales (ONG). Ce rejet partiel donna lieu à un nouveau tour de discussions entre le Parlement européen (PE) et la Commission, et au compromis final suivant : le PE finit par accepter la nomination de ce candidat commissaire, mais avec un portefeuille plus restreint (EUCIS-LLL 2014a). Même si le nouveau commissaire a survécu aux critiques du Parlement, son statut politique s'en est ressenti, ce qui pourrait diminuer la visibilité de l'EF à l'avenir.

Dans l'ensemble, nous avons montré l'ambivalence des évolutions du domaine pendant l'année 2014 : certaines pourraient favoriser l'EF, mais d'autres pourraient avoir l'effet inverse. La nouvelle organisation de la Commission et la proposition de plan Juncker ont permis de mettre en valeur le rôle de l'éducation et de la formation dans la stratégie pour l'investissement et la croissance. Cependant, les moyens limités de l'EFSD, les conflits potentiels entre les commissaires ayant une part de responsabilité dans l'EF et la faiblesse du nouveau commissaire pour l'EAC pourraient amoindrir l'attention accordée à l'EF.

2. L'évolution de la gouvernance de l'UE en matière d' « Éducation et de Formation »

Les actions entreprises récemment pour coordonner l'éducation et la formation par le biais de la méthode de coordination *ad hoc* (Éducation et formation 2020 – EF 2020) et plus largement du Semestre européen constituent une deuxième source d'ambivalence. Comme nous le verrons ci-dessous, des progrès ont été réalisés, mais des obstacles existent également.

2.1 EF 2020, l'origine du processus et sa stabilisation

Les événements politiques et institutionnels évoqués à la section 1 ont ouvert la voie à des évolutions ultérieures dans les modes de décision bien définis de l'UE en matière d'éducation et de formation. Comme l'indiquent Agostini et Capano (2013), il y a bien longtemps que l'UE s'implique dans les politiques d'éducation. À beaucoup d'égards, l'éducation et la formation sont l'un des piliers du processus d'intégration, dans le cadre des efforts de l'UE pour favoriser la mobilité de ses citoyens et pour mettre en place un bagage éducatif commun et des références culturelles partagées par les citoyens européens. L'éducation a connu un regain d'intérêt plus récemment, dans les années 1990 puis lors du lancement de la Stratégie de Lisbonne en 2000. C'est d'abord le processus de Bologne pour l'enseignement supérieur à la fin des années 1990, ainsi que le processus de Copenhague pour l'enseignement et la formation professionnels (EFP), qui ont donné un nouveau souffle à l'éducation. Le programme de travail « Éducation et Formation 2010 », qui fait partie de la stratégie de Lisbonne, a établi le premier cadre pour la coopération européenne et a instauré la MOC dans cette thématique (Capano et Piattoni 2011).

Le programme de travail « Éducation et Formation 2020 » (EF 2020) a été lancé en 2009. Ce programme, qui a remplacé le précédent EF 2010, fixe des objectifs stratégiques pour les politiques européennes et des critères de référence au niveau national afin d'évaluer les résultats des États membres (Conseil de l'UE 2009). Via EF 2020, l'UE fournit des conseils et un appui aux réformes, et offre une plateforme d'échange de bonnes pratiques rassemblant des informations et des statistiques. Le cadre stratégique d'EF 2020 donne aux États membres quatre objectifs partagés à atteindre d'ici 2020 :

- faire en sorte que l'apprentissage tout au long de la vie et la mobilité deviennent une réalité ;
- améliorer la qualité et l'efficacité de l'éducation et de la formation ;
- favoriser l'équité, la cohésion sociale et la citoyenneté active ;
- encourager la créativité et l'innovation, y compris l'esprit d'entreprise, à tous les niveaux de l'éducation et de la formation.

L'évaluation des progrès réalisés dans les pays de l'UE est faite au regard des objectifs de référence suivants pour 2020⁵ :

- au moins 95% des enfants ayant entre quatre ans et l'âge de la scolarité obligatoire devraient participer à l'enseignement préscolaire ;
- la proportion de jeunes de 15 ans ayant une maîtrise insuffisante de la lecture, des mathématiques et des sciences devrait être inférieure à 15% ;
- la proportion de jeunes décrochant prématurément des systèmes d'éducation et de formation devrait être inférieure à 10% ;
- au moins 40% des personnes âgées de 30 à 34 ans devraient être diplômées de l'enseignement supérieur ; au moins 15% des adultes devraient participer à des activités d'apprentissage tout au long de la vie ;
- au moins 20% des diplômés de l'enseignement supérieur et 6% des 18-34 ans disposant d'une qualification professionnelle initiale devraient avoir effectué une partie de leurs études ou de leur formation à l'étranger ;
- le taux d'emploi des diplômés (les personnes entre 20 et 34 ans avec un niveau d'enseignement secondaire de deuxième cycle ou d'enseignement supérieur) ayant terminé leurs études depuis moins de trois ans devrait atteindre au moins 82%.

Comme nous l'avons souligné ailleurs, le processus de coordination pour l'éducation et la formation s'est révélé particulièrement stable au cours des années (Agostini et Natali 2013). Les priorités-clés définies au début de la stratégie ont été maintenues, les indicateurs et les critères de référence restant inchangés et largement acceptés par les acteurs concernés.

Si le processus de coordination a été établi, puis renforcé, grâce à la définition d'objectifs et d'indicateurs communs, l'UE s'appuie également, pour sa mise en œuvre, sur des Groupes de travail thématiques (GTT) composés d'experts et de parties prenantes.

5. L'UE procède notamment à une évaluation annuelle de ces objectifs par pays.

Ces groupes sont créés par la Commission et/ou ses services et visent à promouvoir l'échange de bonnes pratiques et l'apprentissage mutuel. Ils mettent leurs conseils et leur expertise à disposition pour élaborer les propositions législatives et les projets politiques, pour préparer les actes délégués, et pour appliquer la législation, les programmes et les politiques publiques existantes, en ce compris la coordination et la coopération avec les pays membres et les acteurs du secteur. Les GTT sont une plateforme de discussion et fournissent des contributions de haut niveau sous forme d'opinions, de recommandations et de rapports (Commission européenne 2010a ; 2014d). Onze groupes de travail thématiques ont été mis sur pied entre 2011 et 2013 sur les thématiques suivantes : 1) enseignement primaire et secondaire ; 2) enseignement supérieur ; 3) éducation et formation des adultes ; 4) enseignement et formation professionnels ; 5) compétences transversales clés.

Janvier 2014 a vu la naissance d'une nouvelle génération de groupes de travail consacrés à six sujets : 1) politiques scolaires ; 2) modernisation de l'enseignement supérieur ; 3) éducation et formation des adultes ; 4) enseignement et formation professionnels ; 5) compétences transversales ; 6) apprentissage numérique et en ligne. Ces nouveaux GTT ont remplacé les onze groupes mentionnés plus haut. La composition des nouveaux GTT a évolué : ils sont ouverts aux partenaires sociaux, aux pays tiers et aux organisations internationales telles que l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE).

La rationalisation des groupes de travail thématiques constitue encore un signe du renforcement des institutions chargées de la coordination, ce qui permet une interaction plus systématique entre les acteurs associés au processus (p. ex. les partenaires sociaux, les organisations de la société civile, les organisations internationales, etc.). Pourtant, comme nous le constaterons plus bas, les discussions entre les institutions européennes et les acteurs concernés laissent apparaître une certaine faiblesse, et dès lors une certaine ambiguïté, dans la coordination de l'EF.

2.2 Le « bilan à mi-parcours » d'EF 2020

EF 2020 repose principalement sur deux documents. Chaque année, la Commission publie le *Suivi de l'éducation et de la formation*, qui contient des informations sur les progrès des États membres par

rapport aux objectifs européens fixés dans EF 2020. Tous les trois ans, la Commission et le Conseil publient le *Rapport commun sur l'éducation et la formation*, afin d'évaluer le cycle de 3 ans écoulé et de préparer le cycle suivant.

En 2014, la troisième édition du *Suivi de l'éducation et de la formation* a joué un rôle particulier : il constitue un aspect essentiel du bilan général à mi-parcours d'EF 2020. Ce bilan vise notamment à cibler davantage la contribution d'EF 2020 à Europe 2020, en participant à la préparation du *Rapport commun 2015*⁶. La stratégie Europe 2020 est elle-même soumise actuellement à un processus d'évaluation, probablement balisé par les Conseils européens de printemps 2014 et 2015. Il fallait donc harmoniser les processus de révision d'Europe 2020 et EF 2020 (Commission européenne 2014e).

Tout au long de l'année, l'ensemble des parties prenantes a été impliqué dans une réflexion très large autour de l'état du processus de coordination, à la cinquième année de sa mise en œuvre. Cette réflexion s'est appuyée sur :

- les rapports nationaux des États membres (à l'aide d'un questionnaire standard) ;
- la consultation des États membres dans le Groupe de Haut niveau de l'éducation et de la formation, les réunions entre les directeurs généraux chargés des politiques scolaires, de l'enseignement et de la formation professionnels, et de l'enseignement supérieur, le Comité consultatif pour la formation professionnelle, et le Comité de l'éducation (groupe de travail du Conseil) ;
- la consultation des partenaires sociaux européens ;
- les contributions des acteurs concernés (y compris la société civile) au Forum jeunesse, éducation et formation, précédées d'une enquête auprès des acteurs (voir sous-section ci-dessous) ;
- une évaluation indépendante à mi-parcours effectuée par Ecorys. Le rapport final a été remis le 3 novembre 2014 ;

6. Europe 2020 a fixé deux objectifs phares pour l'éducation : ramener la proportion de décrochage scolaire sous les 10%, et arriver à un taux d'au moins 40% des personnes âgées de 30 à 34 ans diplômées de l'enseignement supérieur.

- une analyse spécifique des progrès réalisés dans le domaine de l'EFP pour la période 2011-2014, menée par le Cedefop (ou la Fondation européenne pour la formation, ETF, pour ce qui concerne les pays candidats). Le rapport a été publié en mars/avril 2015 (*ibid.* 2 ; Eurydice 2013).

Nous abordons ici l'évaluation indépendante à mi-parcours d'EF 2020 pour dresser l'état des lieux de la méthode de coordination et mettre en lumière ses faiblesses⁷. L'évaluation donne un aperçu des progrès effectués et des lacunes persistantes que connaît la coordination lancée en 2009. Quant aux progrès, EF 2020 a été présentée comme un « accélérateur » d'apprentissage, capable de mettre en lien les États membres et offrant un lieu de dialogue sur les réformes dans l'éducation et la formation. Son rôle important de lien entre EF 2020 et la stratégie économique et sociale de l'UE via Europe 2020 et le Semestre européen a également été reconnu. Certaines lacunes ont cependant été pointées du doigt. Premièrement, les objectifs sont trop nombreux. Il a été jugé nécessaire de prévoir un ensemble simplifié de priorités afin d'améliorer l'efficacité de tout le processus. Le recours limité aux critères de référence et aux indicateurs a aussi été mis en évidence. Plus important encore en ce qui nous concerne, la transparence et la visibilité du processus laissent à désirer, ce qui entraîne une participation limitée et compromet l'efficacité des procédures et des résultats. EF 2020 n'a pas la visibilité suffisante et, exception faite des personnes directement concernées, le public y est peu sensibilisé. L'évaluation identifie également la faible implication des États membres et leur faible appropriation des priorités d'EF 2020, comme des facteurs limitant les résultats de la coordination de l'UE dans ce domaine (Commission européenne 2015).

7. L'évaluation a été menée à bien par la société internationale Ecorys, qui propose des services de recherche, de consultance et de gestion. La méthodologie utilisée pour cette évaluation a fait appel à des recherches documentaires, à des consultations et entretiens avec les parties prenantes, à une enquête en ligne, et à des recherches et consultations au niveau national. 151 acteurs ont été consultés, et 420 autres ont répondu à l'enquête en ligne. L'évaluation a été soumise le 3 novembre 2014 et comprenait 23 recommandations concrètes qui constituent une contribution au rapport commun (Commission européenne 2015).

2.3 Éducation et Formation 2020 : la Commission européenne et l'avis des acteurs

La consultation des acteurs européens a représenté une étape importante du bilan à mi-parcours. Cette sous-section examine les réactions de certains acteurs clés et leur propre évaluation d'EF 2020. Ces commentaires renforcent le constat de l'ambivalence du processus, avec ses forces et ses faiblesses.

Différents outils ont permis aux parties prenantes de participer au processus de révision. Le troisième forum européen annuel « Éducation, formation et jeunesse » fut l'un de ces outils. Il s'est déroulé à Bruxelles en octobre 2014, à la fin du deuxième cycle de la mise en œuvre d'EF 2020. Le thème du forum était le suivant : « Priorités futures du cadre stratégique EF 2020 pour une coopération européenne dans l'éducation et la formation, et synergies avec les politiques de jeunesse ». L'objectif de cette réunion, à laquelle ont participé plus de 350 représentants des acteurs et organisations actifs dans l'éducation, la formation et la jeunesse, était donc de procéder à l'examen de la mise en œuvre de la MOC concernée et de débattre des secteurs prioritaires pour le cycle suivant du cadre stratégique EF 2020 (Commission européenne 2014f).

Bien avant le forum, la Commission a lancé une enquête en ligne afin de récolter les avis des acteurs sur les réalisations d'EF 2020 et les défis restant à relever. Le sondage a souligné les effets concrets positifs des actions européennes en la matière, parmi lesquels le développement de nouveaux projets, initiatives et outils au niveau national ; la visibilité accrue des thématiques d'EF 2020 ; et la collaboration croissante entre les acteurs, qu'il s'agisse d'initiatives politiques ou de programmes de financement. « L'apprentissage tout au long de la vie », « la qualité et l'efficacité de l'éducation et de la formation », et « la mobilité » sont les trois thèmes les plus cités.

En ce qui concerne les enjeux, les parties prenantes ont souligné plusieurs éléments, parmi lesquels l'attention limitée portée à la dimension sociale de l'éducation et de la formation, et le montant et l'accès aux ressources financières (*ibid.*).

La Confédération européenne des syndicats (CES) et le Comité syndical européen de l'éducation (CSEE) ont déposé un document de réflexion

conjoint portant un regard critique sur les premières années de mise en œuvre du processus de coordination (CES et CSEE 2014). Selon les deux organisations, d'importantes lacunes subsistent dans trois domaines principaux. Le premier concerne la nécessité de tenir compte pleinement des incidences de la crise économique. Les objectifs généraux du processus devraient être actualisés et revus, en ayant à l'esprit l'évolution de la situation économique, et ces objectifs devraient être harmonisés avec les objectifs plus larges d'Europe 2020. La deuxième critique porte sur la faible implication des acteurs concernés dans le processus, et sur la nécessité de revoir les buts et critères conformément à une vision plus sociale des politiques d'éducation et de formation. Cette déclaration correspond aux conclusions de la réunion informelle de haut niveau du 16 octobre 2013, au cours de laquelle la commissaire européenne de l'époque, Androulla Vassiliou, les dirigeants des organisations interprofessionnelles européennes et ceux des partenaires sociaux du dialogue social sectoriel européen avaient convenu de renforcer la collaboration sur les initiatives politiques en matière d'éducation et de formation. La CES et le CSEE ont indiqué que la participation des acteurs aurait dû s'amplifier dans les différents domaines et actions (mise en place/mise en œuvre/suivi) et à tous les niveaux (Commission européenne 2013c). Les deux organisations appellent enfin à une description approfondie des quatre objectifs prioritaires du processus, en définissant des sous-objectifs plus spécifiques et en ajoutant de nouveaux critères de référence.

Dans sa prise de position sur Europe 2020 et l'évaluation à mi-parcours d'EF 2020, la Plateforme de la société civile européenne sur l'apprentissage tout au long de la vie (EUCIS-LLL)⁸ a clarifié sa lecture critique sur la manière dont l'UE encadre l'EF : « Il semble aujourd'hui que plus l'influence de l'UE se fait sentir dans le secteur, plus les bénéfices escomptés de la modernisation des systèmes d'éducation et de formation sont compromis. (...) Seules des stratégies globales peuvent générer des résultats en termes d'emploi, d'inclusion sociale et de participation citoyenne, en ce compris des aspects fondamentaux tels que la tolérance et le dialogue interculturel » (EUCIS-LLL 2014b : 1).

8. La Plateforme de la société civile européenne sur l'apprentissage tout au long de la vie (EUCIS-LLL) rassemble 36 organisations européennes actives dans le domaine de l'éducation et de la formation.

À l'occasion du forum « Éducation, formation et jeunesse » (ETY), la Commission a présenté ses premiers commentaires et certaines propositions pour le troisième cycle de travail. Elle a proposé de mettre l'accent sur les priorités suivantes :

- une approche holistique liant éducation, formation, travail des jeunes et emploi, et améliorant la coopération intersectorielle entre les acteurs ;
- la dimension sociale de l'éducation et de la formation, en réalisant l'objectif stratégique « favoriser l'équité, la cohésion sociale et la citoyenneté active » d'EF 2020 ;
- un soutien renforcé, en particulier de la part des autorités nationales, pour veiller à la professionnalisation des enseignants (par exemple compétences pédagogiques et numériques) ;
- la mobilité transnationale des apprenants et des éducateurs ;
- l'éducation à l'esprit d'entreprise à tous les niveaux (en commençant dès l'école primaire) ;
- la confrontation entre résultats d'apprentissage et moyens investis (efficience). (Commission européenne 2014f : 4).

3. Le Semestre européen : une conciliation difficile entre ambitions sociales et économiques

Comme expliqué dans le chapitre de Zeitlin et Vanhercke (ce volume), un « Semestre européen » de coordination des politiques a été créé en 2010, par lequel la Commission, le Conseil et le Conseil européen ont fixé des priorités pour l'Union dans l'Examen annuel de la croissance (EAC), examinent les programmes nationaux de réforme (PNR), et émettent des recommandations spécifiques par pays (RSP) aux États membres, soutenues dans certains cas, par la possibilité de sanctions financières. Le Semestre européen est un instrument important pour la poursuite de la modernisation des systèmes d'éducation et de formation, et celle de la contribution aux objectifs clés d'EF 2020. Comme nous le montrons ci-dessous, l'accent parallèle sur la consolidation budgétaire et l'investissement dans l'EF constitue une source supplémentaire – et dans une certaine mesure plus cruciale – d'ambivalence dans le domaine.

3.1 L'examen annuel de la croissance (EAC)

Depuis 2010, la Commission publie chaque année l'Examen annuel de croissance (EAC). Chaque fois, l'éducation y est décrite comme stratégique pour la croissance et l'emploi et jouant un rôle clé dans plusieurs autres domaines prioritaires. L'objectif principal des premiers EAC (2011) était la consolidation budgétaire et la bonne santé des finances publiques (voir le chapitre de Zeitlin et Vanhercke). Dans ce contexte, l'éducation a été considérée comme un des « secteurs de dépenses favorables à la croissance » qu'il fallait considérer comme prioritaires. Cette vision a été répétée dans les EAC suivantes et est devenue centrale dans la coordination européenne en matière d'éducation. Dans les EAC de 2012, 2013 et 2014, figuraient cinq priorités : 1) la poursuite d'un assainissement budgétaire différencié propice à la croissance ; 2) la reprise des prêts normaux à l'économie ; 3) la promotion de la croissance et la compétitivité pour aujourd'hui et demain ; 4) la lutte contre le chômage et les conséquences sociales de la crise ; 5) la modernisation de l'administration publique (Commission européenne 2010b ; 2011 ; 2012a ; 2013a).

Derrière la priorité n°1, les EAC ont insisté sur la nécessité de donner la priorité aux dépenses « favorable à la croissance ». Cette expression signifie que les États membres devraient maintenir l'augmentation des dépenses publiques en dessous du taux de croissance du Produit intérieur brut (PIB) prévu à moyen terme, tout en privilégiant les dépenses dans des secteurs tels que l'éducation, la recherche, l'innovation, et l'énergie. En outre, dans le cadre de la priorité n°1, les EAC soulignent la nécessité de renforcer ou de maintenir les services et les politiques actives du marché du travail, comme la formation des chômeurs et (depuis 2014) les dispositifs de Garantie pour la jeunesse. Ceci constitue une source essentielle d'ambiguïté et de faiblesse pour l'ensemble du domaine de l'EF.

Les politiques d'éducation figurent également implicitement dans la priorité n°4, dans laquelle la Commission souligne la nécessité de promouvoir l'emploi des jeunes. Pour la Commission, une attention particulière devrait être accordée aux actions de soutien à destination des jeunes qui ne sont pas dans l'emploi, l'éducation ou la formation ; à adopter des systèmes d'éducation et de formation afin de refléter les conditions du marché du travail et la demande de compétences ;

assurer la qualité des programmes universitaires et envisager des mesures pour soutenir l'enseignement supérieur. En d'autres mots, il s'agit de mettre en vigueur des frais de scolarité pour l'enseignement supérieur, accompagnés de prêts étudiants et de programmes de bourses, ou d'autres sources de financement, comme le recours aux fonds publics pour mobiliser des investissements privés. En termes plus généraux, l'EAC 2014 souligne la nécessité de poursuivre la modernisation des systèmes d'éducation et de formation, y compris la formation continue, la formation professionnelle et les programmes d'apprentissage dual.

Si les quatre premiers EAC se ressemblaient en termes de contenu et de structure, l'EAC 2015 (Commission européenne 2014g), publié en novembre 2014, était radicalement différent. Celui-ci reflète le contenu de l'agenda pour « l'emploi, la croissance, l'équité et le changement démocratique » proposé par la nouvelle Commission européenne par le biais d'« orientations politiques spécifiques » (Junker 2014b). L'EAC appuie ses recommandations en matière de politique économique et sociale pour l'UE en 2015 sur trois principaux piliers :

- un « coup de pouce » coordonné en faveur de l'investissement, lié au plan d'investissement pour l'Europe ;
- un engagement renouvelé en faveur de réformes structurelles ;
- la poursuite de la politique de responsabilité budgétaire.

L'EAC pour 2015 évoque l'éducation comme un élément clé des trois piliers mentionnés ci-dessus. Tout d'abord, concernant le « plan d'investissement pour l'Europe », le document se réfère à l'éducation comme l'un des domaines qui devraient recevoir des moyens. Dans le cadre du deuxième pilier, « un engagement renouvelé en faveur de réformes structurelles », l'éducation joue un rôle clé dans l'amélioration de la dynamique du marché du travail et dans la lutte contre le niveau élevé de chômage. L'éducation peut assurer la réactivité des compétences aux signaux du marché du travail. En particulier, les systèmes de formation professionnelle devraient être modernisés afin de fournir aux jeunes les compétences nécessaires. L'éducation tout au long de la vie doit jouer un rôle central et les systèmes devraient être en mesure d'y assurer l'accès à tous les âges et pour ceux qui en ont le plus besoin, par la mobilisation des acteurs publics et privés. En outre, l'EAC 2015 souligne la nécessité de promouvoir une meilleure évaluation des

compétences aux niveaux régional et sectoriel. Enfin, dans le cadre du troisième pilier, la Commission attire l'attention sur l'importance de donner la priorité à l'investissement public productif et à d'autres éléments favorables à la croissance et, de ce point de vue, le plan d'investissement pour l'Europe appuiera ces priorités. L'éducation constitue un exemple typique de ces éléments favorables à la croissance (Commission européenne 2014g).

Pour résumer, malgré le glissement progressif des EAC vers une approche plus favorable à la croissance, les références parallèles à l'investissement dans l'EF et à la consolidation budgétaire ont comme résultat de rendre ambiguës et contradictoires les orientations proposées aux États membres.

Recommandations spécifiques par pays

En observant les recommandations spécifiques par pays (RSP) reçues par les États membres en matière d'éducation depuis le lancement du Semestre européen, on décèle l'attention grandissante accordée à ce domaine. Depuis 2011, le nombre de pays recevant des RSP sur l'éducation et la formation est passé de seize en 2011 à dix-huit en 2012, vingt-deux en 2013, et vingt-cinq en 2014 (Commission européenne 2011 ; 2012b ; 2013b ; 2014h). Si l'on exclut les pays qui sont engagés dans des programmes d'aide financière de l'UE/ Fonds monétaire international (FMI) et ne sont donc pas couverts par les recommandations, tous les États membres – à l'exception des Pays-Bas – ont bénéficié de RSP dans le domaine en 2013 et 2014 (tableau 1).

Les RSP 2014 contiennent deux types de recommandations. Le premier concerne l'influence de l'éducation et la formation sur les autres politiques : à savoir, le marché du travail et l'inclusion sociale. Le deuxième type est axé sur l'éducation et la formation en tant que telles, en se fondant sur les dépenses totales, et/ou des questions plus spécifiques (telles que les réformes de l'assurance de qualité, les qualifications, etc.).

Tableau 1 États membres de l'UE ayant reçu des RSP concernant l'éducation et la formation

Pays	2011	2012	2013	2014
Pays-Bas	X	-	-	-
Croatie	-	-	-	X
Lituanie			X	X
Suède			X	X
Belgique		X	X	X
Finlande		X	X	X
Italie	-	X	X	X
Slovénie	-	X	X	X
France	X		X	X
Autriche	X	X	X	X
Bulgarie	X	X	X	X
République tchèque	X	X	X	X
Danemark	X	X	X	X
Estonie	X	X	X	X
Allemagne	X	X	X	X
Hongrie	X	X	X	X
Luxembourg	X	X	X	X
Malte	X	X	X	X
Pologne	X	X	X	X
Slovaquie	X	X	X	X
Espagne	X	X	X	X
Royaume-Uni	X	X	X	X
Lettonie	*	X	X	X
Roumanie	*	*	X	X
Irlande	*	*	*	X
Portugal	*	*	*	X
Chypre	X	-	*	*
Grèce	*	*	*	*

* Pays soumis à un protocole d'entente et/ou d'autres formes de conditionnalité.

Source : Commission européenne (2011 ; 2012b ; 2013b ; 2014h).

En ce qui concerne le premier type, certaines RSP appellent à un renforcement du lien entre le marché du travail et les systèmes d'éducation et de formation. Autrement dit, les systèmes éducatifs devraient être rendus plus sensibles aux exigences du marché du travail (Estonie et Malte), plus capables de réduire l'inadéquation des compétences (Belgique et Portugal) et de promouvoir l'employabilité (Lettonie et Lituanie). Les recommandations portant sur l'influence de l'éducation et de la formation sur l'inclusion sociale considèrent ces politiques comme cruciales pour éviter toute forme de discrimination et d'exclusion sociale et offrir des possibilités à tous les apprenants. Sur ce point, dix pays ont reçu des RSP concernant les apprenants défavorisés. Ces RSP ont plus particulièrement appelé à une amélioration des services à destination des jeunes défavorisés, tels que ceux issus de l'immigration (Danemark) ou d'une communauté marginalisée, les Roms notamment (Slovaquie), afin d'assurer un accès de tous à l'éducation de la petite enfance.

Dans le cas de RSP axées sur l'éducation et la formation en tant que telles, les États membres ont été d'abord invités à veiller à l'efficacité de la dépense publique en matière d'éducation et de formation (Portugal) ou à accroître leurs investissements dans le but d'améliorer des aspects spécifiques du système éducatif, comme l'enseignement supérieur et la recherche (République tchèque et Italie). Parmi les recommandations portant sur des questions plus spécifiques, il a été conseillé à la Bulgarie d'adopter une « Loi sur l'éducation scolaire » et de poursuivre les réformes en matière de formation professionnelle et d'enseignement supérieur. De même, la Croatie a été encouragée à moderniser ses systèmes de qualification et à mettre en place des mécanismes d'assurance de qualité, et (comme la République tchèque et l'Italie) à mettre en œuvre un cadre d'évaluation complet.

4. Les systèmes éducatifs nationaux en période d'austérité : tendances en matière de dépenses

La troisième source d'ambivalence en matière d'EF provient des tendances récentes au sein des États membres. Dans cette section, nous observons les tendances en matière de dépenses consacrées aux politiques d'éducation entre 2009 et 2012. Dans la section suivante, nous examinerons l'évolution des performances des États membres en

EF, en termes de : diplôme de niveau tertiaire, décrochage scolaire, et capacité des systèmes d'éducation à fournir des compétences de haute qualité⁹.

L'étude des dépenses d'éducation par rapport au PIB montre des différences de niveaux entre États membres¹⁰. En 2012, douze d'entre eux présentaient des chiffres proches de la moyenne européenne de 5,3% du PIB. Dans sept pays (BG, DE, EL, ES, IT, RO et SK), les dépenses en matière d'éducation sont beaucoup plus faibles (environ 4%), alors que dans neuf États membres (BE, DK, EE, FR, CY, SI, FI, SE, UK), elles sont de 6% ou plus (Commission européenne 2014i : 16).

Au niveau agrégé, la tendance est à la diminution entre 2009 et 2012, puisque les budgets consacrés à l'éducation sont passés de 5,5% à 5,3% du PIB. En 2012, ce chiffre est resté le même que l'année précédente – 5,3% du PIB – alors que le PIB lui-même avait baissé de 0,4%. Les tendances confirment en outre le manque de convergence entre pays de l'UE (tableau 2).

Tableau 2 **Tendances en matière de dépenses totales en EF, % du PIB, 2009-2012**

	Dépenses totales d'EF en % du PIB (2009-2012)
Augmentation globale	Belgique, Luxembourg, Malte
Baisse globale	Bulgarie, Danemark, Allemagne, Estonie, Irlande, Grèce, Espagne, France, Italie, Chypre, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Autriche, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovénie, Slovaquie, Finlande, Suède, Royaume-Uni
Stabilité globale	République tchèque

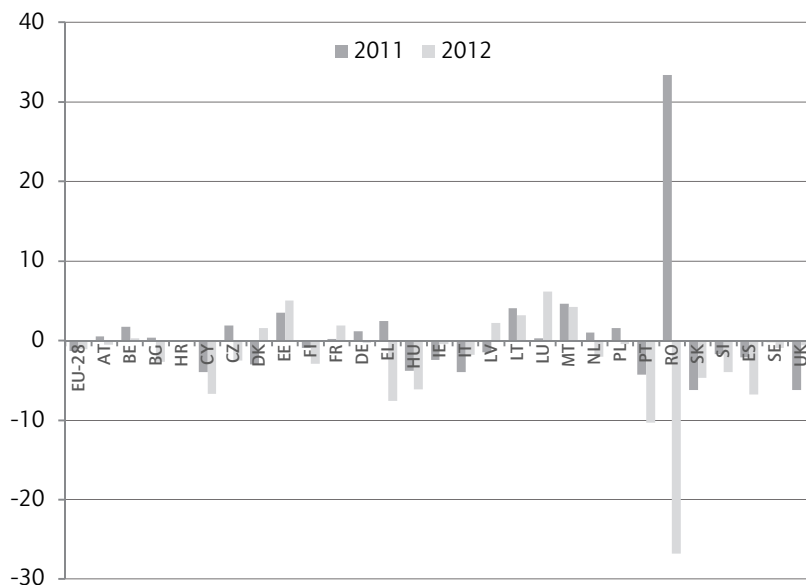
Source : tableau des auteurs à partir de Commission européenne (2014i).

Enfin, pour évaluer les tendances consécutives à la crise économique et financière, nous étudions le changement annuel (de 2009 à 2012) à prix constants. Alors que les EAC ont appelé les États membres à poursuivre

-
9. Les indicateurs concernant les performances des États membres en matière d'EF se réfèrent à la période 2010-2013.
 10. Pour 2012, le pays le plus dépensier était le Danemark (8,8%), suivi des Pays-Bas (8%) et de Chypre (7,9%). Au contraire, la Roumanie (3,1%) et la Bulgarie (3,8%) connaissaient les niveaux les plus faibles (Commission européenne 2014i).

les réformes structurelles et, dans le même temps, à protéger les investissements dans les politiques favorables à la croissance comme l'éducation, nombreux sont les États qui ont réduit les dépenses publiques en matière d'éducation entre 2009 et 2012¹¹. Des données récentes révèlent une baisse en 2011 et en 2012 en termes réels, à la fois de la moyenne de l'UE et dans la majorité des États membres. En 2012, les dépenses publiques d'éducation ont baissé de 1,1% (graphique 1).

Graphique 1 Évolution annuelle des dépenses publiques en matière d'éducation (2011-2012)



Source : graphique des auteurs, à partir de Commission européenne (2014i).

L'année 2012 a été la deuxième année consécutive de baisse, puisque les dépenses avaient déjà été réduites de 1,3% en 2011. En 2012, dix-neuf États membres ont enregistré une baisse en termes réels. Dans six

11. Cet élément est confirmé par une publication récente du Parlement européen (2015) consacrée à l'impact de l'austérité sur les droits fondamentaux des citoyens de l'UE.

d'entre eux (EL, ES, CY, HU, PL, RO), elle a été de plus de 5%. C'était la quatrième année consécutive de baisse en Italie et en Slovénie, la troisième en Espagne et la deuxième pour les pays suivants : IE, CY, HU, PL, SK, FI, SE et UK (Commission européenne 2014i).

Les données attestent donc qu'il n'y a pas eu d'augmentation générale des dépenses pour l'éducation et la formation. L'investissement préconisé par la Commission – conformément à l'accent mis sur les dépenses favorables la croissance – n'a pas été réalisé dans la majorité des pays de l'UE. La crise a aggravé les tendances en matière de dépenses. L'ambivalence du discours de l'UE apparaît ici de manière évidente : malgré l'accent mis sur l'EF, l'UE – comme cela a été souligné à la section 2 – n'a pas fixé de point de référence en termes de financement, qui aurait pu, dans une certaine mesure, encourager la convergence entre États membres¹².

Cette conclusion se voit confirmée par des analyses récentes des stratégies d'investissement social mises en œuvre par les pays de l'UE dans le sillage du Paquet d'investissement social (PIS)¹³ mis en place en 2013. Comme l'ont souligné Bouget *et al.* (2015), la maîtrise des coûts a grandement limité les perspectives d'investissement réel. La consolidation budgétaire a entraîné des coupes dans les dépenses publiques et sociales, et notamment dans certains investissements préexistants en matière de renforcement du capital humain et social, ce qui a eu comme résultat de réduire la disponibilité et/ou la qualité des programmes de politiques actives du marché de l'emploi, et d'éducation, entre autres.

5. Les performances des systèmes éducatifs nationaux

L'autre source d'ambivalence que nous étudions concerne les performances des systèmes éducatifs nationaux. Cette section se réfère à deux indicateurs de l'UE et de l'OCDE.

12. Nous remercions Denis Bouget qui a proposé cette lecture critique de la coordination de l'UE dans le domaine, à l'occasion d'un de ses commentaires.

13. Le PIS a été adopté par la Commission le 20 février 2013; les plans concernant sa mise en œuvre ont été discutés lors d'une conférence dédiée au PIS à Leuven les 2 et 3 mai 2013.

Dans le cadre du Semestre européen, la Commission européenne prépare des résumés thématiques utiles à la comparaison des performances entre États membres (Commission européenne 2014j ; 2014k ; 2014l). Pour l'éducation et la formation, la Commission prépare trois résumés : deux d'entre eux portent les deux grands objectifs de la stratégie Europe 2020 (diplôme de niveau tertiaire et taux de jeunes quittant prématurément l'éducation et la formation), et le troisième traite de la capacité des systèmes nationaux d'éducation à fournir des compétences de haute qualité. Nous évoquerons chacun de ces trois aspects dans cet ordre.

Selon l'objectif d'Europe 2020 en matière de « niveau de scolarité tertiaire », la part des 30-34 ans ayant un diplôme de l'enseignement supérieur devrait être d'au moins 40% en 2020. Pour 2013, le taux moyen de formation tertiaire dans l'UE était de 36,9%. Par rapport à 2010, ce chiffre a augmenté de 3,3 points. Si cette tendance se poursuit, l'objectif de l'UE sera atteint d'ici 2020¹⁴. En 2013, seize États membres (BE, CY, DK, EE, FI, FR, IE, LV, LT, LU, NL, PL, SI, ES, SE, UK) ont atteint l'objectif global (tableau 3 ci-dessous).

Dans treize cas, les États membres présentent un niveau de formation tertiaire au-dessus de la cible avant même le lancement de la stratégie Europe 2020. Seules la Lettonie, la Pologne et la Slovénie ont atteint l'objectif entre 2010 et 2013. En outre, vingt-six pays ont amélioré ces taux entre 2010 et 2013. Mais beaucoup des retardataires n'ont pas connu d'amélioration significative et sont encore loin de l'objectif fixé par l'UE (Commission européenne 2014h).

14. Entre 2002 et 2013, ce pourcentage a augmenté selon une tendance linéaire de long terme (de 23,6% en 2002 à 36,9% en 2013, soit une moyenne de 1,2 point par an). L'objectif européen est donc plutôt modeste. Si cette tendance se poursuit, l'objectif sera atteint en 2016 (40,5%).

Tableau 3. Niveau de scolarité tertiaire dans l'UE

	Formation tertiaire (Objectif Europe 2020 : 40%)		Décrochage scolaire précoce (Objectif Europe 2020 : 10%)	
	2010	2013	2010	2013
Objectif non atteint	AT; BG; HR; CZ; DE; EL; HU; IT; LV; MT; PL; PT; RO; SK; SI	AT; BG; HR; CZ; DE; EL; HU; IT; MT; PT; RO; SK	BE; BG; CY; DK; EE; FI; FR; DE; EL; HU; IE; IT; LV; MT; NL; PT; RO; ES; UK	BE; BG; EL; HU; IT; MT; PT; RO; ES; UK
Objectif atteint	BE; CY; DK; EE; FI; FR; IE; LT; LU; NL; ES; SE; UK	BE; CY; DK; EE; FI; FR; IE; LV; LT; LU; NL; PL; SI; ES; SE; UK	AT; HR; CZ; LT; LU; PL; SK; SI; SE	AT; HR; CY; CZ; DK; EE; FI; FR; DE; IE; LV; LT; LU; NL; PL; SK; SI; SE

Source : tableau des auteurs à partir des chiffres de la Commission européenne (2014j; 2014k).

En ce qui concerne le taux de « décrochage scolaire », l'objectif est d'arriver à moins de 10% des jeunes de 18-24 ans connaissant cette situation en 2020. En 2013, le taux moyen pour l'UE était de 12%, et il a été réduit de 1,9 point depuis 2010. Si cette tendance se poursuit, cet objectif sera également atteint en 2020. En 2013, dix-huit pays (AT ; HR ; CY ; CZ ; DK ; EE ; FI ; FR ; DE ; IE ; LV, LT ; LU ; NL ; PL ; SK ; SL ; SE) ont atteint l'objectif global¹⁵ (tableau 3 ci-dessus).

La moitié de ces États membres avaient moins de 10% des jeunes en décrochage scolaire en 2010, l'autre moitié était au-dessus de 10% pour cette même année. Certains des pays qui n'ont pas atteint l'objectif en 2013 connaissent des améliorations significatives, comme le Portugal (baisse du décrochage scolaire précoce de 9,4%), la Grèce (-3,4%), l'Espagne (-4,6%) et Malte (-3%) (Commission européenne 2014k). Malgré cette amélioration, certains pays auront des difficultés à atteindre l'objectif de 2020 pour deux raisons : ils sont encore loin de la cible et ils sont soumis à des pressions budgétaires fortes laissant peu de place à l'augmentation des investissements dans le domaine.

15. Entre 2002 et 2013, le pourcentage de jeunes quittant prématurément l'école a diminué selon une tendance linéaire à long terme (de 17% en 2002 à 12% en 2013, soit une moyenne de 0,45 point par an). Ici aussi, l'objectif européen s'avère donc plutôt modeste. Si cette tendance se poursuit, l'objectif sera atteint d'ici 2018, principalement du fait d'une accélération du processus depuis 2011 (plus de 0,5 point par an).

La troisième dimension à analyser est la capacité des systèmes d'éducation à fournir des compétences de haute qualité. La Commission évalue la performance des États membres dans le domaine en considérant trois indicateurs : 1) la part des élèves qui ont de mauvais résultats dans les compétences de base ; 2) la participation des adultes à la formation tout au long de la vie ; 3) la part des personnes qui, ayant récemment achevé des études ou une formation reconnue, ont un emploi (Commission européenne 2014l). Les données sont fournies par Eurostat (Commission européenne 2014f) et l'enquête *Programme for International Student Assessment* (PISA) de l'OCDE portant sur les compétences des adultes (OCDE 2014a). En outre, des données sur les niveaux de compétence actuels de la population en âge de travailler sont fournies par l'enquête de l'OCDE sur les compétences des adultes (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*, PIAAC), qui couvre 17 États membres et un total de 83% de la population européenne en âge de travailler (OCDE 2014b).

D'après le premier indicateur, de nombreux États membres connaissent des niveaux très élevés de « peu performants » dans les compétences de base. En 2012, seuls les Pays-Bas, l'Estonie, la Pologne et la Finlande ont atteint l'objectif d'EF consistant à réduire la part des enfants scolarisés connaissant de faibles résultats en mathématiques en dessous de 15% d'ici 2020¹⁶.

Quant à l'indicateur « employabilité », l'objectif de l'UE est qu'au moins 82% des jeunes diplômés (âgés entre 20 et 34 ans ; diplômés de l'enseignement secondaire supérieur au moins, au cours des trois dernières années) devraient avoir un emploi d'ici à 2020. En 2013, seuls 7 pays étaient au-dessus de cet objectif ou à sa hauteur (MT, AT, DE, NL, SE, UK, DK). En Grèce, Italie, Croatie, Espagne, Roumanie, Bulgarie, ainsi qu'à Chypre et au Portugal, moins de 70% de ces travailleurs disposaient d'un emploi (Commission européenne 2014l).

16. Beaucoup de systèmes éducatifs nationaux sont loin de favoriser l'égalité sociale. Le milieu socio-économique demeure un facteur déterminant des compétences obtenues à l'école, ce qui signifie que l'écart entre les compétences des personnes ayant le statut socio-économique le plus haut et celles ayant le plus bas continue à être très élevé, et se maintient entre résidents d'un même pays, ainsi qu'entre pays (Commission européenne 2014l).

En ce qui concerne la participation des adultes à la formation continue, six États membres (BG, RO, HR, EL, SK et HU) avaient, en 2013, un niveau de participation inférieur à 4% (pour une valeur de référence de 15%). La Pologne, la Lituanie, l'Italie, la Lettonie, la Belgique, Chypre, l'Irlande, Malte, l'Allemagne, la République tchèque et le Portugal étaient également en dessous de la moyenne de l'UE. Seuls 6 pays (DK, SE, FI, FR, NL, UK) ont atteint l'objectif fixé par l'UE¹⁷ (*ibid.* : 3).

Dans l'ensemble, les indicateurs portant sur les performances en matière d'éducation et de formation dans l'UE montrent des résultats mitigés. Des tendances positives existent en termes de décrochage scolaire et de formation tertiaire, pour lesquels les objectifs d'Europe 2020 seront probablement atteints. Certains observateurs rappellent toutefois que cette probabilité est en partie liée au faible niveau d'ambition des objectifs fixés par l'UE. Dans de nombreux pays, les indicateurs témoignaient de performances supérieures aux objectifs avant même le début de la stratégie (Agostini et Capano 2013). Les indicateurs concernant la capacité des États membres à fournir des compétences élevées offrent des résultats moins encourageants, puisque peu d'États membres se situent au-dessus des objectifs de l'UE.

Conclusions : le visage de Janus de l'UE en termes d'éducation et de formation

Les données ci-dessus nous permettent de revenir sur la question de recherche proposée dans l'introduction : l'accent mis sur l'éducation et la formation a-t-il conduit à un effort et un investissement constants dans l'EF tant au niveau national qu'europpéen ?

Ce chapitre défend l'idée que l'approche que l'Europe soutient en terme d'investissement dans l'éducation et la formation est ambivalente. Dans les sections ci-dessus, nous avons donné un aperçu des trois sources principales de cette ambivalence. La première concerne les événements politiques et institutionnels de 2014. Alors que la nouvelle Commission

17. L'Enquête PIAAC de l'OCDE confirme que beaucoup d'adultes européens ont des compétences jugées adéquates ou bonnes, mais peu ont des compétences très élevées (OCDE 2014a; 2014b).

Juncker a insisté sur la contribution que la modernisation des systèmes éducatifs et de formation des compétences pourrait apporter à l'économie européenne, un risque existe que la récente réorganisation de la Commission suscite des politiques plus complexes et différenciées. Cette complexité a touché les politiques d'éducation et de formation, qui sont désormais réparties entre différentes DG, ce qui comporte un risque de division peu claire des tâches.

Une deuxième source d'ambiguïté a trait aux évolutions récentes d'EF 2020 et du Semestre européen. La stabilité des lignes directrices et des indicateurs d'EF 2020, ainsi que la réorganisation des groupes d'experts de la Commission ont contribué à renforcer le processus. Pourtant, comme de nombreux intervenants l'ont souligné, ce processus a souffert de certaines lacunes : en particulier, l'objectif de contribution à l'équité, la cohésion sociale et la citoyenneté active semble sous-développé. Cette interprétation limitée tend à asseoir un point de vue purement économique. Qui plus est, l'insistance parallèle du Semestre européen sur la consolidation budgétaire et sur les investissements en matière d'EF est contradictoire. C'est là ce qui semble constituer le plus grand problème de l'action de l'UE dans le domaine.

La troisième source d'ambivalence provient des tendances nationales en matière d'EF. Les objectifs fixés par la stratégie Europe 2020 et poursuivis par le Semestre européen seront probablement atteints avant la fin de la décennie. En revanche, dans le sillage de la crise économique, et conformément à l'assainissement budgétaire défendu par l'Union européenne, de nombreux pays ont connu une baisse de l'investissement en matière d'éducation, ce qui augure d'un avenir sombre pour leurs conditions économiques et sociales. Telles sont les perspectives négatives pour les pays les plus touchés par la récession économique, et où existent donc des risques d'augmentation future des écarts en termes de performances éducatives et de formation.

L'action de l'UE en la matière a montré que l'EF n'a pas constitué une priorité, mais que c'est l'austérité qui a continué à être la force motrice de l'UE par temps de crise. Il reste beaucoup à faire pour passer à une approche plus efficace et équilibrée de l'éducation et de la formation, et faire de celles-ci un axe clé du modèle économique et social européen.

Références

- Agostini C. et Capano G. (2013) Politiques d'éducation : une comparaison des évolutions au sein de l'UE et dans les politiques nationales, in Natali D. et Vanhercke B. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2012, Bruxelles, ETUI et Observatoire social européen, 153-183.
- Agostini C. et Natali D. (2013) Evolving EU social dimension: trends in social and education policy in the Lisbon strategy and Europe 2020, paper presented at Shifting to Post-Crisis Welfare States in Europe? – Long Term and Short Term Perspectives, Berlin, 4-5 juin 2013.
- Barcevičius E., Weishaupt T. et Zeitlin J. (dir.) (2014) Assessing the open method of coordination: institutional design and national influence of EU social policy coordination, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Bouget D., Frazer H., Marlier E., Sabato S. et Vanhercke B. (2015) Social investment in Europe: A study of national policies, European Social Policy Network (ESPN), Bruxelles, Commission européenne.
- Bsirské F. et Busch K. (2013) A concept for deepening the social dimension of the European Union, Social Europe. <http://www.socialeurope.eu/2013/08/a-concept-for-deepening-the-social-dimension-of-the-european-union/>
- Capano G. et Piattoni S. (2011) From Bologna to Lisbon: the political uses of the Lisbon 'script' in European higher education policy, *Journal of European Public Policy*, 18, 584-606.
- CES (2013a) L'UE a besoin de réels investissements sociaux, Bruxelles, 20 février 2013. <https://www.etuc.org/fr/presse/l%E2%80%99ue-besoin-de-r%C3%A9els-investissements-sociaux#.VijvFCsV058>
- CES (2013b) Le paquet investissements sociaux, Bruxelles, 23 avril 2013. <https://www.etuc.org/fr/documents/le-paquet-investissements-sociaux#.VijvOisV058>
- CES et CSEE (2014) ETUC and ETUCE position on ET2020 for the meeting with DG EAC, 5 juin 2014. http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/doc/et2020-etuc-etu-ce-position-2014_en.pdf
- Commission européenne (2010a) Communication du président à la Commission, encadrement des groupes d'experts de la Commission : règles horizontales et registre public, COM (2010) 7649 final, 10 novembre 2010.
- Commission européenne (2010b) Examen annuel de la croissance : avancer dans la réponse globale apportée par l'Union européenne à la crise, COM (2011) 11 final, 12 janvier 2010.
- Commission européenne (2011) Examen annuel de la croissance 2012, COM (2011) 815 final, 1/5, 23 novembre 2011.
- Commission européenne (2012a) Examen annuel de la croissance 2013, COM (2012) 750 final, 28 novembre 2012.

Commission européenne (2012b) Communication sur agir pour la croissance, la stabilité et l'emploi, Tableau 1: aperçu des recommandations par pays pour 2012-2013, COM(2012) 299 final, 30 mai 2012.

Commission européenne (2013a) Examen annuel de la croissance 2014, COM (2013) 800 final, 13 novembre 2013.

Commission européenne (2013b) Semestre européen 2013 : recommandations par pays, Annexe 1: aperçu des recommandations par pays pour 2013-2014, COM(2013) 350 final, 29 mai 2013.

Commission européenne (2013c) Proposals to guide the way forward for a strengthened cooperation between the Commission's education and training services and the European social partners in the field, High-Level Meeting on Education and Training between European Commissioner Androulla Vassiliou and the leaders of the European Social Partners, 16 octobre 2013.

Commission européenne (2014a) Un plan d'investissement pour l'Europe, Bruxelles, COM(2014) 903 final, 26 novembre 2014.

Commission européenne (2014b) La Commission Juncker: une équipe forte et expérimentée pour faire bouger les choses, Communiqué de presse, Bruxelles, 10 septembre 2014.

Commission européenne (2014c) Minutes of the Meeting of the Enlarged Advisory Committee on Vocational Training (ACVT) Bureau, Rome, 24 février 2014.

Commission européenne (2014d) ET 2020 working groups. http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/archive/index_en.htm

Commission européenne (2014e) Roadmap for the draft joint report on the implementation of the strategic framework for European cooperation in education and training (ET 2020), Communication from the Commission to the Council, Bruxelles.

Commission européenne (2014f) European Education, Training and Youth Forum, Report. http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/doc/ety_forum_report_en.pdf

Commission européenne (2014g) Examen annuel de la croissance 2015, COM(2014) 902 final, 28 novembre 2014.

Commission européenne (2014h) Overview of Country-Specific Recommendations for 2014-2015.

Commission européenne (2014i) Suivi de l'éducation et de la formation 2014. http://ec.europa.eu/education/library/publications/monitor14_en.pdf

Commission européenne (2014j) Europe 2020 target: tertiary education attainment. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/28_tertiary_education.pdf

Commission européenne (2014k) Europe 2020 target: early leavers from education and training. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/29_early_school_leaving.pdf

- Commission européenne (2014l) Education and training - providing relevant skills. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/30_quality_of_education_and_training_02.pdf.
- Commission européenne (2015) Interim evaluation of the strategic framework for European cooperation in education and training (ET 2020), Assessment of final evaluation report. http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/more_info/evaluations/docs/education/et2020-qa_en.pdf
- Conseil de l'Union européenne (2009) Conclusions du Conseil du 12 mai 2009 concernant un cadre stratégique pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation (Éducation et formation 2020), 2009/C 119/02, 28 mai 2009.
- De Marcilly C. (2014) La Commission Juncker, le retour du politique ?, Question d'Europe, 330. <http://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0330-la-commission-juncker-le-retour-du-politique>
- EUCIS-LLL (2014a) Information note on the new European Commission. <http://www.eucis-lll.eu/eucis-lll/wp-content/uploads/2012/06/Infonote-on-New-Commission-Update.pdf>
- EUCIS-LLL (2014b) Education and Training 2020 halfway: taking up the challenge of social inclusion and participation, position paper of the European Civil Society Platform on Lifelong Learning. http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/doc/et2020-eucis-lll-position-paper-2014_en.pdf
- EUNEC (2014) Main Policy Lines on Education and Training: May October 2014, European Network of Education Councils, EUN/2014/DOC/043.
- Eurydice (2013) Education and Training in Europe 2020, Responses from EU member states, Eurydice Report, Bruxelles, Eurydice.
- Fleming J. (2014) La Commission dévoile son plan d'investissement de 315 milliards d'euros, Euractiv.
- Hemerijck A. (2013) Changing welfare states, Oxford, Oxford University Press.
- Juncker J.C. (2014a) Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne, Strasbourg, 15 juillet 2014.
- Juncker J.C. (2014b) Un nouvel élan pour l'Europe : mon programme pour l'Emploi, la Croissance, l'Équité et le Changement démocratique. Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne, Strasbourg, 15 juillet 2014.
- Kolev G. et Matthes J. (2013) Smart Fiscal Consolidation. A strategy for achieving sustainable public finances and growth, Bruxelles, CES/Martens Centre.
- OCDE (2014a) Regards sur l'éducation, Paris, Organisation de coopération et de développement économiques.
- OCDE (2014b) Rapport technique de l'évaluation internationale des compétences des adultes (PIAAC), Paris, Organisation de coopération et de développement économiques.

- Parlement européen (2015) The Impact of the Crisis on fundamental rights across Member States of the EU. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510021/IPOL_STU\(2015\)510021_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510021/IPOL_STU(2015)510021_EN.pdf)
- Vandenbroucke F. et Vanhercke B. (2014) A European Social Union: Ten nuts to crack, Bruxelles, Friends of Europe avec le support de l'Observatoire social européen (OSE).