

Politiques d'éducation : une comparaison des évolutions au sein de l'UE et dans les politiques nationales¹

Chiara Agostini et Giliberto Capano

Introduction

Dans le domaine de l'éducation, la coopération européenne remonte loin (Hingel, 2001 ; Corbett, 2005 ; Pépin, 2006 et 2007 ; Walkenhorst, 2008 ; Ertl, 2003 et 2006 ; Lawn et Grek, 2012). Avec le lancement de la stratégie de Lisbonne, l'éducation et la formation ont cependant pris un nouvel élan. En vertu de cette stratégie, le programme de travail « Éducation et formation 2010 » (EF, 2010) a mis en place le premier cadre global de coopération européenne en matière d'éducation. En conséquence, la méthode ouverte de coordination (MOC) a été introduite en matière d'éducation et de formation.

En 1992, le traité de Maastricht exclut explicitement toute harmonisation des politiques d'éducation et de formation. C'est pour cette raison que la stratégie de Lisbonne s'est accompagnée d'accords intergouvernementaux tels que les processus de Copenhague et Bologne (Ertl, 2006) en matière, respectivement, d'enseignement supérieur (ES) et d'enseignement et formation professionnels (EFP).

Lorsque la stratégie de Lisbonne s'est officiellement close et qu'Europe 2020 a été lancée à sa place, les principaux instruments européens de coordination dans le domaine de l'éducation étaient le processus de Bologne, la MOC et le processus de Copenhague. Ils ont été initiés à des

1. Nous tenons à remercier les directeurs de la publication ainsi que les relecteurs anonymes pour leurs commentaires précieux et corrections détaillées, que nous avons trouvés constructifs et utiles pour améliorer notre texte.

moments différents, poursuivent des objectifs divers, et impliquent des groupes de pays variables². Dans ce contexte, la stratégie Europe 2020 représente une opportunité d'intégration de ces instruments et de promotion de leur réorganisation sous une nouvelle coupole, qui renforce le rôle stratégique de l'éducation.

Ce chapitre se construit autour de deux points principaux. D'une part, nous analysons le renforcement de la gouvernance européenne en matière d'éducation et de formation réalisé par l'intégration des instruments « anciens » (introduits avant ou pendant la période de Lisbonne) et « nouveaux » (mis en place sous l'égide d'Europe 2020). Nous soulignons que le cadre actuel de coordination qui en résulte est plus cohérent et contient plus d'instruments que pendant la période de Lisbonne. D'autre part, nous envisageons l'impact de cette gouvernance européenne renforcée au niveau national. Plus précisément, nous examinons tout d'abord, son influence sur les priorités des États membres en matière de dépenses publiques et, par ailleurs, sur les résultats des systèmes nationaux d'enseignement et de formation (les deux sont évalués en utilisant des données nationales en matière d'éducation).

Le chapitre est divisé en quatre parties. La première examine les principaux instruments de coordination. Elle se penche plus précisément sur leurs objectifs, leur évolution, et la façon dont ils fonctionnent. Elle traite ensuite du recoupement (overlap) progressif de leurs objectifs et de leurs modes de fonctionnement. Elle analyse également le processus par lequel ces instruments ont été intégrés dans le cadre d'Europe 2020. Cette analyse montre que, dans le domaine de l'éducation et de la formation, la coordination européenne a été progressivement renforcée.

La deuxième partie reprend les principaux événements de l'année 2012, et la façon dont ils ont renforcé la coordination européenne en matière d'éducation. Sont inclus, le rapport conjoint Conseil/Commission publié début 2012, l'ensemble du cycle du semestre européen pour 2012, et la communication la plus récente de la Commission, publiée à la fin de l'année. En ces temps d'austérité, le rôle stratégique de l'éducation et de la formation a été souligné par la Commission chaque fois que c'était possible. En fait, ce rôle stratégique a même été mis en évidence dans

2. Sept pays n'ont toutefois pas atteint l'objectif (Danemark, France, Irlande, Lettonie, Luxembourg, Espagne et France).

tous les documents officiels qui traitaient (directement ou indirectement) d'éducation et de formation.

La troisième partie se concentre sur l'impact de la coordination au niveau européen sur le niveau national. Il ne s'agit pas d'une évaluation exhaustive : nous nous servons de deux indicateurs : 1) le niveau des dépenses publiques en matière d'éducation, et 2) la performance des systèmes nationaux d'éducation et de formation (mesurée par rapport aux objectifs fixés dans le cadre de la MOC). Cette partie de l'analyse montre, premièrement, que le renforcement de la coordination européenne n'a pas affecté les décisions des États membres en matière de dépenses consacrées aux politiques d'éducation. De nombreux États membres ont en fait réduit leurs investissements dans le domaine, malgré l'insistance de l'UE sur le sujet (tant dans le cadre de Lisbonne que d'Europe 2020). Elle montre, deuxièmement, que la coordination européenne n'a pas amélioré les performances des politiques d'éducation au niveau national et que peu d'éléments attestent d'une convergence entre pays participants. L'analyse des objectifs fixés dans le cadre de la MOC et d'Europe 2020 montre que les objectifs en matière d'éducation sont systématiquement manqués. La quatrième section se conclut par quelques réflexions sur la contradiction apparente entre le renforcement de la coordination au niveau européen et son impact limité au niveau national.

1. Gouvernance européenne en matière d'éducation

1.1 Le processus de Bologne

Le processus de Bologne n'a pas vu le jour sous les auspices de l'Union européenne, bien que la Commission ait été impliquée dans la rédaction de la déclaration de Bologne (Corbett, 2011). Par la suite, en 2004, Bologne en est venu à inclure la Commission, et de façon plus significative, à être inclus dans le cadre des politiques d'éducation de l'UE (Pépin, 2011 ; Gornitzka, 2010). Le succès du processus a rapidement attiré l'intérêt de la Commission. Elle en est en fait non seulement devenue un partenaire, mais, depuis 2005, elle a également essayé de « lisbonniser » Bologne (Haskel, 2009 ; Capano et Piattoni, 2011).

Le processus de Bologne a démarré avec la déclaration de la Sorbonne, signée en 1998 par quatre ministres de l'ES (France, Allemagne, Royaume-Uni et Italie). Ceux-ci ont proposé de rendre plus homogènes les systèmes nationaux d'ES, grâce à l'introduction de diplômes d'ES communément

reconnus. C'est ce qui est devenu le noyau du processus de Bologne. La déclaration de la Sorbonne et, plus tard, le processus de Bologne visaient à établir un « espace européen de l'enseignement supérieur » (EEES). Cette idée d'une « zone » ou d'un « espace » concerne la mobilité (des étudiants, du personnel et des connaissances) ainsi que la nécessité d'une architecture institutionnelle commune (West, 2012).

La déclaration de Bologne a fixé six objectifs, à atteindre d'ici 2010 pour construire l'EEES : 1) l'adoption d'un système de diplômes facilement lisibles et comparables afin de promouvoir l'employabilité des citoyens européens et la compétitivité internationale du système d'enseignement supérieur en Europe ; 2) l'adoption d'un système basé sur deux cycles principaux, un premier cycle (Baccalauréat) et un deuxième (Maîtrise) ; 3) la mise en place d'un système de crédits (le *European Credit Transfer and Accumulation System* - ECTS) afin de promouvoir la mobilité des étudiants ; 4) la promotion de la mobilité en surmontant les obstacles à l'exercice effectif de la libre circulation ; 5) la promotion de la coopération européenne en matière de garantie de la qualité par l'élaboration de critères et de méthodologies comparables ; 6) la promotion de la nécessité d'une dimension européenne en matière d'enseignement supérieur, en particulier dans l'élaboration des programmes de cours, la coopération inter-institutions, les programmes de mobilité et les programmes intégrés d'études, de formation et de recherche.

Tous les deux ans, des « conférences ministérielles » ont eu lieu et les ministres ont produit les communiqués suivants : Prague (2001), Berlin (2003), Bergen (2005), Londres (2007), Louvain-la-Neuve (2009) et Bucarest (2012). Il a été remarqué que ces communiqués ont vu le nombre de pays participants, d'acteurs (non-gouvernementaux ou supranationaux) et d'objectifs poursuivis dans le cadre du processus s'accroître considérablement (Voegtler *et al.*, 2011). En 2001, la Commission européenne est devenue un membre à part entière du processus et plusieurs autres organisations (telles que l'Association européenne des universités – EUA et l'Association européenne des établissements d'HE – EURASHE) l'ont rejoint, avec un rôle consultatif. Ces organisations, ainsi que la Commission et un représentant de chacun des États signataires, participent désormais à une organisation de suivi appelée Groupe de suivi de Bologne (BFUG).

Le nombre d'objectifs inclus dans le processus a aussi été progressivement élargi, par exemple, en : 1) introduisant une référence à l'éducation et la

formation tout au long de la vie dans le communiqué de Prague (2001), qui reconnaît celles-ci comme une partie essentielle de l'EEES ; 2) promouvant le lien entre l'EEES et l'espace européen de la recherche (EER)³ (communiqué de Berlin, 2003), 3) avançant l'idée que l'ES doit être équitablement accessible à tous, introduisant dès lors une « dimension sociale » de l'ES ; 4) accroissant l'attractivité (auprès des étudiants potentiels) de l'EEES et en promouvant la coopération avec les autorités éducatives dans d'autres parties du monde (communiqué de Bergen, 2005) ; 5) en favorisant une plus grande employabilité (communiqué de Londres, 2007).

En 2009, le communiqué de Louvain-la-Neuve a établi les priorités de l'EEES pour 2020. Ces priorités sont axées sur : 1) la dimension sociale (l'accès équitable à une éducation de qualité et l'égalité des chances au sein de l'ES), 2) l'éducation et la formation tout au long de la vie ; 3) l'employabilité ; 4) l'apprentissage centré sur l'étudiant et la mission d'enseignement de l'ES ; 5) l'éducation, la recherche et l'innovation ; 6) l'ouverture internationale ; 7) la mobilité ; 8) l'amélioration de la collecte de données pour assurer le suivi des progrès réalisés ; 9) l'élaboration d'outils d'amélioration de la transparence ; 10) une plus grande attention à la recherche de sources et de méthodes de financement nouvelles et diversifiées.

Après Louvain, les conférences ministérielles ont eu lieu en mars 2010 à Budapest et à Vienne. Ce furent des « conférences d'anniversaire » célébrant une décennie de processus de Bologne. À cette occasion, l'EEES a été officiellement lancé (en tant que cadre européen commun pour l'ES). Le communiqué de Bucarest qui s'en est suivi (2012) a réaffirmé la nécessité de fournir un ES de qualité à tous, d'améliorer l'employabilité et de renforcer la mobilité.

1.2 La méthode ouverte de coordination

Comme mentionné ci-dessus, sous l'égide de la stratégie de Lisbonne, le programme de travail « Éducation et formation 2010 » (EF 2010) a établi le premier cadre solide de coopération européenne et a introduit la MOC dans ce domaine. EF 2010 a défini trois objectifs stratégiques des politiques

3. Actuellement, 47 pays sont impliqués dans Bologne, 31 dans la MOC, et 33 dans Copenhague.

de l'UE concernant respectivement : 1) l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des systèmes d'éducation et de formation ; 2) la facilitation de l'accès à l'éducation et à la formation ; 3) l'ouverture du système d'éducation et de formation au reste du monde (Conseil européen, 2002). La coopération a été renouvelée en 2009, lorsque « Éducation et formation 2020 » (EF, 2020) a été lancé. Il intègre des objectifs stratégiques actualisés pour 2020, à savoir : 1) faire de l'éducation et de la formation tout au long de la vie et de la mobilité une réalité ; 2) améliorer la qualité et l'efficacité de l'éducation et de la formation ; 3) promouvoir l'équité, la cohésion sociale et la citoyenneté active ; 4) renforcer la créativité et l'innovation, y compris l'esprit d'entreprise, à tous les niveaux des politiques d'éducation et de formation (Conseil de l'Union européenne, 2009). L'utilisation de la MOC en matière d'éducation vise à améliorer la performance des systèmes éducatifs nationaux, et à promouvoir la convergence entre eux par le partage des meilleures pratiques. Tant EF 2010 qu'EF 2020 ont fixé des objectifs stratégiques aux politiques de l'UE (Conseil de 2002 et 2009) ainsi que des *benchmarks* au niveau national pour y évaluer les performances (Conseil de 2003 et 2009).

Les *benchmarks* fixés pour EF 2020 montrent une certaine continuité avec les précédents, même s'ils comprennent quelques nouveautés importantes. Premièrement, les nouveaux *benchmarks* fixent des objectifs plus ambitieux, même si un seul des objectifs d'EF 2010 avait été atteint. Deuxièmement, une attention nouvelle est accordée à l'éducation de la petite enfance. Troisièmement, l'accent mis sur les résultats atteints pour le niveau moyen de l'enseignement (dont l'objectif d'EF 2010 consistait à ce que 85% des jeunes terminent l'enseignement secondaire supérieur) a été remplacé par un nouveau *benchmark* portant sur les résultats atteints en matière d'enseignement supérieur (ETUI, 2011).

En outre, de nouveaux *benchmarks* ont été ajoutés récemment, et un supplémentaire le sera en 2013. En décembre 2011, a été lancé celui concernant la « mobilité à des fins d'apprentissage » (Conseil européen, 2011). Il renvoie à la fois aux *benchmarks* initiaux d'EF et d'ES, et demande que 20% des diplômés de l'enseignement supérieur et 6% des 18-34 ans détenant une certification initiale de l'enseignement ou de la formation professionnelle effectuent une période d'étude ou de formation à l'étranger. En mai 2012, a été introduit un *benchmark* en matière d'employabilité (Conseil de l'Union européenne, 2012). Il requiert que la part des diplômés employés (20-34 ans) ayant quitté l'enseignement ou la formation au maximum trois ans avant l'année de référence soit d'au moins 82%.

Tableau 1 EF 2010 et EF 2020 : objectifs stratégiques et *benchmarks*

| EF 2010 | EF 2020 |
|---|---|
| Objectifs stratégiques | |
| Améliorer la qualité et l'efficacité des systèmes d'éducation et de formation dans l'UE | Faire de l'apprentissage tout au long de la vie et de la mobilité une réalité |
| Faciliter l'accès de tous les systèmes de formation et d'enseignement | Améliorer la qualité et l'efficacité de l'enseignement et de la formation |
| Ouvrir les systèmes d'enseignement et de formation au reste du monde | Promouvoir l'équité, la cohésion sociale et la citoyenneté active |
| | Favoriser la créativité et l'innovation, y compris l'esprit d'entreprise, à tous les niveaux de l'éducation et de la formation |
| Benchmarks | |
| Le taux moyen de jeunes quittant prématurément l'école dans l'UE devrait atteindre 10% en 2010 | Le taux moyen de jeunes quittant prématurément l'école dans l'UE devrait atteindre 10 % en 2020. |
| Le nombre total de diplômés en mathématiques, sciences et technologies dans l'UE devrait augmenter d'au moins 15% d'ici 2010 et le déséquilibre en termes de genre devrait se réduire | D'ici 2020, au moins 95 % des enfants ayant entre quatre ans et l'âge de la scolarité obligatoire devraient participer à l'enseignement préscolaire. |
| Le nombre de jeunes âgés de 22 ans ayant terminé leurs études secondaires supérieures devrait être d'au moins 85 % d'ici 2010. | D'ici 2020, la proportion des personnes âgées de 30 à 34 ans diplômées de l'enseignement supérieur devrait être d'au moins 40 %. |
| D'ici 2010, le pourcentage d'élèves âgés de 15 ans ayant de faibles compétences en lecture devrait être réduit de 17 % par rapport à l'année 2000. | D'ici 2020, la proportion de personnes âgées de 15 ans ayant une maîtrise insuffisante de la lecture, des mathématiques et des sciences, devrait descendre sous le niveau des 15 %. |
| Le pourcentage d'adultes en âge de travailler (groupe des 25-64 ans) participant à l'éducation et à la formation tout au long de la vie devrait atteindre 12,5 % en 2010. | D'ici 2020, une moyenne d'au moins 15 % des adultes devrait participer à des activités d'éducation et de formation tout au long de la vie. |
| | D'ici 2020, une moyenne de 20 % des diplômés de l'enseignement supérieur dans l'UE devraient avoir effectué à l'étranger une période d'études ou de formation liée à cet enseignement (y compris des stages), représentant un minimum de 15 crédits ECTS ou une durée minimale de trois mois. |
| | D'ici 2020, une moyenne d'au moins 6 % des 18-34 ans diplômés de l'enseignement et de la formation professionnels initiaux devraient avoir effectué à l'étranger une période d'études ou de formation liée à ce type d'enseignement ou de formation (y compris des stages) d'une durée minimale de deux semaines, ou moins sur présentation d'un document Europass. |
| | D'ici 2020, le taux d'emploi des diplômés (âgés de 20 à 34 ans) ayant quitté le système d'éducation et de formation trois ans maximum avant l'année de référence devrait être d'au moins 82 %. |

Source : construction par les auteurs.

Enfin, un autre *benchmark* sur les compétences linguistiques est actuellement en cours d'élaboration et sera adopté au premier semestre de 2013 (Commission européenne, 2012a). Le tableau 1 résume ces différents *benchmarks*.

1.3 Le processus de Copenhague

La déclaration de Copenhague sur l'EFP a été signée suite à une demande du Conseil européen (2002 : 19), dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne. L'émergence de la déclaration de Copenhague est cependant également liée étroitement au processus de Bologne. À la fin des années 1990, le large consensus sur Bologne (et sa capacité à promouvoir des réformes importantes au niveau national) a favorisé un « débordement » de Bologne vers Copenhague. Il en résulte que la déclaration de Copenhague se réfère à la fois à la déclaration de Bologne et à la stratégie de Lisbonne⁴. D'une part, il était prévu d'en faire l'équivalent du processus de Bologne dans le domaine de l'EFP (Cedefop, 2010). D'autre part, il est également devenu l'un des principaux éléments de la mise en œuvre du programme de travail « EF 2010 », en forte interaction avec la MOC (Pépin, 2007).

En outre, le lancement du processus de Copenhague a également été étroitement lié à l'émergence, depuis le milieu des années 1990, de la stratégie en matière d'éducation et formation tout au long de la vie (*lifelong learning* - LLL) (voir le livre blanc de Jacques Delors de 1993). En particulier, la Commission a préconisé en 2001 la création d'un « espace européen de l'éducation et de la formation tout au long de la vie ». De l'avis de la Commission, cet espace devait garantir que les citoyens puissent passer « librement d'un environnement d'apprentissage, d'un emploi, d'une région ou d'un pays à un autre afin de poursuivre leur éducation » (Commission européenne, 2001 : 3). Dans ce contexte, il est clair que l'EFP a joué un rôle important en soutenant la stratégie d'apprentissage tout au long de la vie. Alors que cette dernière LLL n'a pas été en mesure d'améliorer automatiquement la

4. L'EER reprend tous les programmes, activités et politiques de recherche et développement en Europe, qui adoptent une perspective transnationale (voir http://ec.europa.eu/research/era/index_fr.htm).

reconnaissance mutuelle des certifications et des compétences, le processus de Copenhague a pu le faire plus profondément.

La déclaration de Copenhague énonçait quatre priorités : 1) renforcer la dimension européenne de l'EFP afin de faciliter la mobilité et rehausser le profil de l'enseignement et de la formation professionnels européens ; 2) fournir davantage d'informations, d'orientations et de conseils et garantir une plus grande transparence dans ce domaine ; 3) mettre en place des instruments pour la reconnaissance mutuelle et la validation des compétences et des certifications ; 4) améliorer la garantie de la qualité en matière d'EFP.

Comme dans le cas du processus de Bologne, depuis la « déclaration de Copenhague », la Commission, les ministres chargés de l'EFP dans les pays participants et les partenaires sociaux européens se réunissent tous les deux ans pour évaluer les progrès et réorganiser les priorités à court terme ou en définir de nouvelles. De manière également similaire à Bologne, ces réunions ont produit différents « communiqués », qui ont progressivement étendu les objectifs du processus. En 2004, le communiqué de Maastricht a réaffirmé l'importance de l'EFP. Les ministres responsables de l'EFP, la Commission et les partenaires sociaux européens y acceptent par ailleurs pour la première fois d'utiliser des instruments, références et principes communs pour développer les compétences des enseignants et des formateurs, et accroître l'investissement en matière d'EFP. Le communiqué de Maastricht fixe également l'objectif de rendre la formation professionnelle plus flexible afin de permettre la définition de parcours individuels, et de répondre aux besoins des groupes à risque.

Deux ans plus tard, le communiqué d'Helsinki a confirmé les priorités fixées à Maastricht. Il a également souligné la nécessité d'améliorer la qualité et l'attractivité (pour les étudiants potentiels) de l'EFP, ainsi que la nécessité d'une bonne gouvernance. En outre, ce deuxième examen a mis l'accent sur l'importance d'achever l'élaboration des instruments, références et principes communs et de les mettre en œuvre (Cedefop, 2007).

En 2008, le communiqué de Bordeaux a également répété l'importance de la mise en œuvre d'instruments européens communs. Enfin, en 2010, le communiqué de Bruges a fourni des objectifs stratégiques à

long terme pour la période 2011-2020. Ceux-ci visent à répondre aux défis actuels et à tenir compte des principes établis au cours des huit années du processus de Copenhague. Le communiqué de Bruges a eu comme résultat d'intégrer le processus de Copenhague dans le programme de travail EF 2020 et de le faire contribuer à la réalisation des objectifs d'Europe 2020 – dans la lignée de la communication précédente de la Commission intitulée « Un nouvel élan pour la coopération européenne en matière d'enseignement et de formation professionnels pour appuyer la stratégie Europe 2020 ». Cette communication fait valoir que l'EFP devrait contribuer à l'excellence des systèmes d'éducation et formation tout au long de la vie et à la réalisation de l'objectif fixé par la stratégie Europe 2020 (Commission européenne, 2010a).

Depuis le début du processus de Copenhague, quatre instruments différents ont été institués : 1) le cadre européen des certifications (CEC) qui permet la comparaison des certifications à travers toute l'Europe afin de soutenir la mobilité dans l'éducation et l'emploi – à l'heure actuelle, les États membres définissent leurs propres cadres nationaux de certifications (CNC) pour les relier au CEC ; 2) le système européen de crédits pour l'EFP (ECVET) qui permet de reconnaître, de valider et d'accumuler à l'étranger des connaissances et des compétences liées au travail ; 3) le cadre européen de référence pour l'assurance de la qualité dans l'EFP (CERAQ), qui aide les États membres à évaluer, améliorer et développer la qualité de leurs systèmes d'EFP ; 4) EUROPASS, une série de documents visant à soutenir la mobilité professionnelle (Cedefop, 2007 et 2010).

1.4 Europe 2020 et le semestre européen

Europe 2020 a été organisé autour de trois piliers intégrés (surveillance macroéconomique, coordination thématique et surveillance budgétaire dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance), et trois priorités (croissance intelligente, croissance durable et croissance inclusive). En juin 2010, le Conseil européen a établi « cinq grands objectifs européens » à traduire en objectifs nationaux. L'un d'eux concerne l'éducation, et insiste sur la nécessité d'améliorer les niveaux d'éducation par la réduction du taux de décrochage scolaire sous les 10%, et en augmentant

à 40% la part des 30-34 ans ayant achevé un cursus universitaire ou équivalent.

Dans le cadre d'Europe 2020, le Conseil (octobre 2010) a également adopté dix « lignes directrices intégrées ». L'une d'entre elles (9) traite explicitement de l'éducation et de la formation, en se référant à la nécessité d'une « amélioration de la performance des systèmes d'enseignement et de formation à tous les niveaux et d'une augmentation de la participation à l'enseignement supérieur ». D'autres lignes directrices traitent également de ce secteur, en tant qu'élément essentiel des politiques actives du marché du travail. La ligne directrice 8 appelle, par exemple, à « développer une main-d'œuvre qualifiée en mesure de répondre aux besoins du marché du travail et promouvoir l'éducation et la formation tout au long de la vie » (Frazer *et al.*, 2010 ; Vanhercke, 2011).

La stratégie Europe 2020 introduit également sept initiatives phares, ce qui devrait favoriser les progrès dans les thèmes prioritaires et permettre d'intégrer un large éventail d'actions aux niveaux international, européen et national. Deux initiatives phares concernent spécifiquement les politiques d'éducation : « Jeunesse en mouvement » et « une stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois ». L'objectif du programme « Jeunesse en mouvement » est de répondre aux défis auxquels les jeunes sont confrontés et de les aider à réussir dans l'économie de la connaissance. Il s'agit d'un ensemble approfondi d'initiatives politiques en matière d'éducation et d'emploi impliquant les jeunes d'Europe. Cet agenda propose de nouvelles actions prioritaires, renforce les activités existantes, et assure la mise en œuvre des autres. « Une stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois » comprend une série d'actions destinées à améliorer la flexibilité et la sécurité sur le marché du travail, à doter les individus des compétences nécessaires, à garantir la qualité de l'emploi et l'amélioration des conditions de travail, et à améliorer les conditions de création d'emplois. Cette initiative phare est mise en œuvre en liaison étroite avec l'initiative (lancée en 2008) « Des compétences nouvelles pour des emplois nouveaux » par laquelle les États membres s'engagent à améliorer leur capacité à anticiper les besoins en compétences des citoyens et des employeurs européens.

Tableau 2 **L'architecture de la gouvernance de l'éducation au sein d'Europe 2020**

| | | |
|---------------------------------------|--|--|
| Priorités de l'UE | (10) Lignes directrices intégrées | Num. 8 : Développer une main-d'œuvre qualifiée en mesure de répondre aux besoins du marché du travail et promouvoir l'éducation et la formation tout au long de la vie. Num. 9 : Améliorer la qualité des systèmes d'éducation et de formation et les rendre plus performants à tous les niveaux, et augmenter la participation à l'enseignement supérieur. |
| | (5) Grands objectifs | La part de jeunes quittant prématurément l'école dans l'UE devrait être inférieure à 10% en 2020 et au moins 40% des personnes âgées de 30 à 34 ans devraient être diplômées de l'enseignement supérieur ou d'un niveau équivalent. |
| Instruments au niveau de l'UE | (7) Initiatives-phares | « Jeunesse en mouvement » ; « une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois » |
| | Semestre européen | Examen annuel de la croissance ; recommandations spécifiques par pays |
| Instruments au niveau national | Programmes nationaux de réforme (PNRs) | Comprend les objectifs nationaux en matière de « jeunes quittant prématurément l'école » et d'« enseignement supérieur » |

Source : construction par les auteurs.

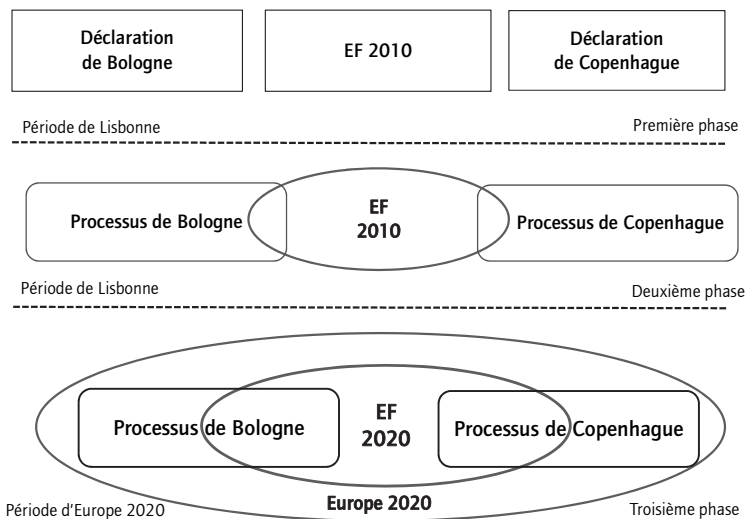
Afin d'améliorer la gouvernance socio-économique, le Conseil a introduit le « semestre européen », qui vise à améliorer la coordination des politiques économiques et à contribuer au renforcement de la discipline budgétaire, de la stabilité macroéconomique et de la croissance. Le semestre commence chaque année en mars, lorsque le Conseil, sur la base de l'examen annuel de la croissance produit par la Commission européenne (EAC), définit les principaux défis économiques, et fournit des conseils en matière de politiques à suivre. Sur la base de ces conseils, les États membres sont amenés, au cours du mois d'avril, à revoir leurs stratégies budgétaires à moyen terme et à préparer leurs programmes nationaux de réforme (PNR), qui définissent les actions qu'ils entreprendront, et fixent leurs grands objectifs nationaux. Ensuite, en juin et en juillet, la Commission et le Conseil formulent des opinions et recommandations aux différents pays avant que ceux-ci n'établissent leurs budgets pour l'année suivante (Frazer *et al.*, 2010 ; Vanhercke, 2011). Tous les instruments mis en place par Europe 2020 concernent (directement et indirectement) l'enseignement et la formation. Le secteur se retrouve de plus en plus au

centre de la stratégie de croissance économique et de cohésion sociale. Les principaux instruments de la stratégie Europe 2020 en matière d'enseignement et de formation sont résumés dans le tableau 2.

1.5 L'intégration des instruments de gouvernance européenne

Les instruments de gouvernance européenne en matière d'éducation ont été élaborés à des époques différentes, poursuivent des objectifs différents, et impliquent un nombre variable de pays. C'est pour cette raison qu'ils ont tendance à être très fragmentés. Le lancement d'Europe 2020 représentait donc une occasion de favoriser leur intégration.

Graphique 1 **Évolution des instruments de coordination politique souple**



Source : graphique élaboré par les auteurs.

Depuis leur création, on a assisté à une convergence partielle du processus de Bologne et de Copenhague, et de la MOC. Cette convergence a été progressivement renforcée, par un recoupement grandissant des fins et moyens de ces trois dispositifs, avant de finalement connaître une intégration au sein d'Europe 2020. De ce point de vue, l'évolution des instruments de coordination politique souple en matière d'éducation peut être divisée en trois phases principales (graphique 1). Ces instruments

sont d'abord lancés séparément (phase un). Lors de la mise en œuvre d'EF 2010, ils commencent à se recouper lentement (phase deux). Au cours de ces premières étapes, ce rapprochement était plus important pour le processus de Copenhague que pour celui de Bologne. Au moment de la fin de la stratégie de Lisbonne (juin 2010), les objectifs et les moyens auxquels recourent ces instruments ont été intégrés dans la nouvelle stratégie Europe 2020 (phase trois), ce qui a encore renforcé le rôle stratégique de l'éducation.

Le recouplement de ces instruments peut être abordé sous quatre angles différents. On peut tout d'abord envisager la complémentarité entre Europe 2020 et EF 2020. Comme vu précédemment, Europe 2020 définit cinq « grands objectifs » à traduire en objectifs nationaux. L'un d'eux, qui met l'accent sur l'éducation, est pleinement compatible avec deux des *benchmarks* d'EF 2020. Europe 2020 vise à améliorer les niveaux d'éducation en réduisant le taux de décrochage scolaire à moins de 10% et en augmentant à 40% la part des 30-34 ans ayant achevé un cursus universitaire ou équivalent. Ce sont là deux des huit critères d'EF 2020.

Deuxièmement, on peut envisager les caractéristiques du dernier rapport conjoint (Conseil de l'Union européenne et Commission européenne, 2012a) et des documents qui l'accompagnent (Commission européenne, 2011a). Ce rapport, publié tous les deux ans, évalue la mise en œuvre du programme de travail EF. Le rapport conjoint 2012 constitue une tentative claire d'intégrer EF 2020 au sein d'Europe 2020 et du semestre européen. Par exemple, la structure du document est organisée sur la base des priorités de l'EAC et d'Europe 2020 plutôt que celles d'EF 2020. Dès le début de ces textes, sont mises en évidence des réflexions quant à l'apport de l'enseignement et de la formation dans le cadre de la stratégie Europe 2020, à l'investissement dans les grands objectifs en matière d'éducation et de formation (dans le fil des priorités de l'EAC), et aux grands objectifs en matière d'éducation (définis sous l'égide d'Europe 2020).

Troisièmement, l'ensemble de ces instruments de gouvernance européenne se recourent, non seulement dans les objectifs qu'ils se sont fixés, mais aussi dans les moyens déployés pour les atteindre. C'est particulièrement évident en ce qui concerne Bologne et EF 2010. Depuis 2001, le processus de Bologne a été lié à l'éducation et la formation tout au long de la vie. Le communiqué de Prague a d'ailleurs reconnu que ce domaine constituait un élément essentiel de l'EEES. Dans la même veine, EF 2010 s'est doté d'un *benchmark* en matière

d'éducation et de formation tout au long de la vie, et, en 2009, le communiqué de Louvain-la-Neuve a apporté des modifications aux objectifs du processus de Bologne. Celles-ci portaient sur la dimension sociale de l'enseignement supérieur, l'employabilité, les améliorations en matière d'apprentissage des élèves et d'activités d'enseignement, l'internationalisation, ainsi que le développement de la recherche et de l'innovation à travers la promotion des doctorats. Elles ont également insisté à nouveau sur la mobilité en exigeant que « pour 2020, au moins 20% des diplômés de l'EEES devraient avoir connu une période d'étude ou de formation à l'étranger » (communiqué de Louvain-la-Neuve 2009 : 4). Le communiqué soulignait en outre la nécessité de définir « les indicateurs employés pour mesurer la mobilité et la dimension sociale et en assurer le suivi, en lien avec la récolte de données » (*ibidem* : 6). Indicateurs et collecte de données sont des éléments fondamentaux de la MOC⁵, dont la quantification et le *monitoring* sont des éléments essentiels de fonctionnement.

Il en va de même pour le processus de Copenhague. Comme le souligne le Cedefop (2010), à partir de 2005, les groupes de travail spéciaux de Copenhague ont été englobés dans un processus plus large de coordination dans le cadre d'EF 2010. Dès lors, le processus de Copenhague a coïncidé avec EF 2010 et, par conséquent, avec la MOC. Cela s'est traduit, tout d'abord, par un changement des objectifs : alors qu'au début, ses objectifs portaient principalement sur les certifications, en essayant de répliquer le processus de Bologne dans le domaine de l'EF, ils ont fini par inclure des buts plus en accord avec la stratégie de Lisbonne. Les principales cibles à atteindre ont été liées à la stratégie de Lisbonne et fixées dans le cadre du processus de Copenhague : l'amélioration de l'attractivité de l'EF en tant qu'option d'apprentissage, l'incitation à investir dans l'EF, la promotion de la mobilité et l'amélioration de la qualité. Le recoupement entre Copenhague et EF 2010 a également changé la façon dont le processus

5. La première page de la Déclaration de Copenhague souligne en particulier : « En mars 2002, le Conseil européen de Barcelone [...] a préconisé l'adoption de nouvelles mesures en vue de mettre en oeuvre les instruments destinés à assurer la transparence des diplômes et qualifications, y compris en encourageant des actions semblables au processus de Bologne, mais adaptées au domaine de l'enseignement et de la formation professionnels. » Par ailleurs, la Déclaration insiste que : « Le Conseil européen s'est fixé l'objectif stratégique de faire de l'UE l'économie de la connaissance la plus dynamique du monde. Le développement d'un enseignement et d'une formation professionnels de grande qualité est un élément crucial et fait partie intégrante de cette stratégie [...] ».

fonctionne. Comme nous l'avons vu, les groupes de travail de Copenhague ont été absorbés dans un cadre plus large, et le processus de Copenhague peut désormais être considéré comme « un exemple de méthode ouverte de coordination » (Cedefop, 2010 : 17).

Enfin, les processus de Bologne et de Copenhague ont en commun quelques outils spécifiques, tels que le cadre national des certifications (CNC). Il s'agit d'un outil introduit dans l'enseignement supérieur via le processus de Bologne et destiné à coordonner les certifications en vue de favoriser la comparabilité et la transférabilité internationales. Cependant, en 2008, l'adoption formelle (dans le cadre du processus de Copenhague) du cadre européen des certifications (CEC) pour l'éducation et la formation tout au long de la vie encouragea le développement de « CNC complets », à même d'inclure tous les niveaux et types d'enseignement, de manière à permettre aux États membres de développer un seul cadre incluant à la fois l'enseignement supérieur et l'EFP. À l'heure actuelle, les États membres travaillent au développement de leurs CNC et à la liaison de ceux-ci avec le CEC. En outre, le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop), organisme soutenant la Commission dans la promotion et le développement de la formation professionnelle et continue au niveau européen, assure désormais le suivi de ces CNC. Il est capital de noter que cette agence est également étroitement impliquée dans le suivi du processus de Copenhague, et que, via la mise en œuvre des cadres nationaux de certifications, elle favorise un approfondissement du recoupement entre Bologne et Copenhague.

2. 2012 : principaux événements renforçant la coopération européenne

2.1 Les rapports d'étape conjoints Conseil/Commission sur l'enseignement et la formation

Comme vu dans la partie 1.5, un rapport conjoint Conseil/Commission est publié tous les deux ans dans le cadre de la MOC afin d'évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre du programme de travail EF. Le dernier rapport conjoint a proposé des priorités pour la période 2012-2014 (Conseil de l'Union européenne et Commission européenne, 2012a). Dans le cadre des objectifs stratégiques fixés dans l'EF 2020 (voir tableau 1), le rapport conjoint doit définir les domaines prioritaires pour le cycle de travail bisannuel. Ces priorités sont résumées dans le tableau 3.

Tableau 3 **Domaines prioritaires de la coopération européenne en matière d'enseignement et de formation 2012-2014**

Faire en sorte que l'éducation et la formation tout au long de la vie et la mobilité deviennent une réalité

Stratégies d'apprentissage tout au long de la vie

Œuvrer de concert afin d'achever l'élaboration de stratégies nationales globales en matière d'apprentissage tout au long de la vie, en se concentrant sur les partenariats avec les parties prenantes, le développement des compétences des adultes peu qualifiés et les mesures élargissant l'accès à l'apprentissage tout au long de la vie et assurant l'intégration de services dans ce domaine (orientation, validation, etc.). En particulier, mettre en œuvre la résolution du Conseil du 28 novembre 2011 sur un agenda européen renouvelé dans le domaine de l'éducation et de la formation des adultes

Outils de référence européens

Œuvrer de concert pour relier les cadres de certification nationaux au CEC, créer des mécanismes nationaux globaux de validation des acquis d'apprentissage ; établir des liens entre les cadres de certification, les mécanismes de validation, l'assurance de la qualité et les systèmes d'accumulation et de transfert des crédits (ECVET, CERAQ, ECTS) ; coopérer pour prévoir la demande de compétences et mieux rapprocher cette demande et l'offre de formations (panorama des compétences, classification européenne des compétences, des qualifications et des métiers – ESCO) ; améliorer la visibilité, la diffusion et l'utilisation des outils de référence européens afin d'accélérer leur mise en œuvre.

Mobilité à des fins d'apprentissage

Encourager la mobilité de tous les apprenants, en Europe et dans le monde entier, à tous les niveaux d'éducation et de formation, en se concentrant sur l'information et l'orientation, la qualité de la mobilité à des fins d'apprentissage, la suppression des obstacles à la mobilité et la promotion de la mobilité des enseignants. En particulier, mettre en œuvre la recommandation du Conseil intitulée « Jeunesse en mouvement – promouvoir la mobilité des jeunes à des fins d'apprentissage ».

Améliorer la qualité et l'efficacité de l'éducation et de la formation

Compétences de base (lecture, mathématiques, sciences et technologies), langues

Exploiter les données concernant la maîtrise de la lecture, y compris le rapport du groupe d'experts de haut niveau sur la lutte contre l'illettrisme, afin d'accroître le niveau d'aptitude des enfants scolarisés et des adultes et de réduire la proportion des adolescents de 15 ans qui ont des difficultés à lire. Lutter contre l'illettrisme via l'utilisation de divers médias, y compris numériques, et ce pour tous les publics. Exploiter et développer les résultats de la coopération pour combler les lacunes en mathématiques et en sciences à l'école ; poursuivre les travaux visant à améliorer les compétences linguistiques, notamment pour soutenir la mobilité à des fins d'apprentissage et l'employabilité.

Développement professionnel des enseignants, des formateurs et des directeurs d'école

Améliorer la qualité du personnel enseignant, car elle constitue un facteur clé de la qualité des résultats, se concentrer sur la qualité des enseignants, attirer et sélectionner les meilleurs candidats à l'enseignement, garantir la qualité de la formation professionnelle continue, développer les compétences des enseignants et consolider le rôle des directeurs d'établissement.

Modernisation de l'enseignement supérieur et augmentation du nombre de diplômés

Œuvrer de concert afin d'augmenter le nombre de diplômés, notamment en proposant d'autres filières et en développant l'EPF de niveau tertiaire ; améliorer la qualité et la pertinence de l'enseignement supérieur ; améliorer la qualité de l'enseignement supérieur grâce à la mobilité et à la coopération transfrontalière ; resserrer les liens entre l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation pour favoriser l'excellence et le développement régional ; améliorer la gouvernance et le financement.

Attrait et pertinence de l'enseignement et de la formation

Œuvrer de concert, conformément au communiqué de Bruges sur le renforcement de la coopération européenne en matière d'enseignement et de formation professionnels pour la période 2011-2020, notamment dans le but d'accroître l'attrait de l'enseignement et de la formation professionnels initiaux, en promouvant l'excellence et la pertinence sur le marché du travail, mettre en œuvre des mécanismes d'assurance de la qualité et améliorer la qualité des enseignants, des formateurs et des autres acteurs de ce domaine.

Financement et évaluation efficaces

Examiner les mécanismes de financement et les systèmes d'évaluation dans le but d'améliorer la qualité, y compris grâce à un soutien ciblé en faveur des citoyens défavorisés et du développement d'outils efficaces et équitables visant à mobiliser les investissements privés dans l'éducation et la formation postsecondaires.

Favoriser l'équité, la cohésion sociale et la citoyenneté active

Décrochage scolaire

Aider les États membres à appliquer la recommandation du Conseil de 2011 sur les politiques de réduction de l'abandon scolaire, ainsi que leurs stratégies nationales en la matière, dans l'enseignement général et l'enseignement et la formation professionnels.

Éducation et accueil de la petite enfance

Œuvrer de concert, conformément aux conclusions du Conseil de 2011 sur l'éducation et l'accueil de la petite enfance, afin de fournir un accès généralisé et équitable à ces services tout en améliorant la qualité de l'offre ; favoriser des approches intégrées, le développement professionnel du personnel de ce secteur ainsi que le soutien parental ; élaborer des programmes éducatifs adéquats ainsi que des programmes d'action et des modèles de financement.

Équité et diversité

Renforcer l'apprentissage mutuel de méthodes efficaces visant à relever le niveau de formation dans une société de plus en plus diversifiée, notamment en mettant en œuvre des approches éducatives globales qui permettent aux apprenants ayant des situations et des besoins éducatifs différents, y compris les migrants, les Roms et les élèves aux besoins particuliers, de s'épanouir pleinement ; améliorer les possibilités de formation pour les adultes âgés et l'apprentissage intergénérationnel.

Encourager la créativité et l'innovation, y compris l'esprit d'entreprise, à tous les niveaux de l'éducation et de la formation

Partenariats avec le monde de l'entreprise, le secteur de la recherche et la société civile

Élaborer des formes efficaces et innovantes de mise en réseau, de coopération et de partenariat entre les organismes d'enseignement et de formation et un vaste éventail de parties prenantes, y compris les partenaires sociaux, les organisations professionnelles, les instituts de recherche et les organisations de la société civile. Soutenir les réseaux des écoles, des universités et d'autres établissements d'enseignement et de formation afin de favoriser de nouvelles méthodes d'organisation de l'apprentissage (y compris la mise en libre accès des ressources pédagogiques), de renforcer les capacités et de les développer sous forme d'organisations apprenantes.

Compétences transversales fondamentales, éducation à l'esprit d'entreprise, alphabétisation en ligne, éducation aux médias, environnements d'apprentissage novateurs

Œuvrer de concert pour favoriser l'acquisition des compétences fondamentales définies dans la recommandation de 2006 sur les compétences clés pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, y compris les compétences numériques et la manière dont les TIC et l'esprit d'entreprise peuvent améliorer l'innovation en matière d'éducation et de formation, en promouvant des environnements d'apprentissage créatifs et en renforçant la sensibilisation à la culture, l'expression culturelle et l'éducation aux médias.

Source : Conseil de l'Union européenne et Commission européenne (2012a).

Deux documents de travail de la Commission portant sur l'état de chacun des pays et sur des domaines thématiques clés accompagnent le rapport conjoint. Ces documents sont préparés essentiellement sur la base de rapports nationaux fournis par les États membres. Ils contiennent un résumé du travail accompli au niveau européen et national, et une analyse trans-pays fouillée des progrès accomplis dans un certain nombre de domaines politiques clés (Commission européenne, 2011a et 2011c).

2.2 L'éducation dans le semestre européen

Le 10 novembre 2011, la Commission a publié l'examen annuel de la croissance 2012 (Commission européenne, 2011b). Comme dans l'EAC précédent, portant sur 2011 (Commission européenne, 2010b), et dans le suivant, portant sur 2013 (Commission européenne, 2012b), l'éducation est définie comme stratégique pour la croissance et l'emploi, mais également pour plusieurs autres domaines prioritaires. L'EAC 2012 fixe cinq priorités : 1) assurer un assainissement budgétaire différencié propice à la croissance ; 2) revenir à des pratiques normales en matière de prêt à l'économie ; 3) promouvoir la croissance et la compétitivité ; 4) lutter contre le chômage et prendre des mesures pour faire face aux retombées sociales de la crise ; 5) moderniser l'administration publique.

Dans le cadre de la priorité 1, l'EAC 2012 réaffirme la nécessité d'offrir une priorité aux dépenses « propices à la croissance ». En d'autres termes, les États membres devraient maintenir la croissance des dépenses publiques en dessous du taux de croissance attendu du PIB 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 1, l'EAC 2012 met l'accent sur la nécessité de renforcer ou de maintenir des politiques actives du marché du travail (à savoir, des programmes de formation pour les chômeurs) et des services de l'emploi.

Les politiques d'éducation sont également sous-jacentes à la priorité 4, dans laquelle la Commission souligne la nécessité de promouvoir l'emploi des jeunes. D'après elle, une attention particulière devrait être

accordée au soutien d'actions en faveur des jeunes qui ne sont pas dans l'emploi, l'éducation ou la formation ; à l'adaptation des systèmes d'enseignement et de formation aux conditions du marché du travail et aux exigences en matière de compétences ; à la garantie de la qualité des programmes universitaires ; et à des mesures de soutien à l'enseignement supérieur (à savoir l'introduction d'un minerval pour l'enseignement supérieur, accompagné de prêts aux étudiants et de régimes de bourses d'études ou d'autres sources de financement, telles que l'utilisation des fonds publics afin d'obtenir un effet de levier des investissements privés).

Le projet de « Rapport conjoint sur l'emploi » qui accompagne l'EAC 2012 comprend une courte évaluation des réformes et actions entreprises par les États membres sur la base de leurs PNR 2011 (Commission européenne, 2011d). Cette évaluation examine les domaines dans lesquels les États membres étaient tenus de mettre en place des réformes (Conseil européen, 2011 : 3) conformément aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi. Ces domaines comprennent « l'investissement dans l'éducation et la formation », qui est lié aux lignes directrices intégrées 8 et 9 (voir tableau 2). Les rapports conjoints sur l'emploi ont examiné les mesures adoptées au niveau national pour réformer l'enseignement et la formation. Ceux-ci ont été ciblés principalement sur les jeunes, les chômeurs et les immigrants. D'autres réformes visaient à aider les systèmes éducatifs, à anticiper les besoins en compétences, ou à accroître la qualité et l'accessibilité de la formation professionnelle. En outre, les seize États membres ayant reçu des recommandations spécifiques concernant le financement et les réformes en matière d'enseignement et de formation ont pris un certain nombre d'initiatives politiques.

En avril 2012, les États membres ont rendu leur deuxième PNR, qui confirmaient à nouveau largement les objectifs nationaux fixés en 2011. Le 30 mai 2012, la Commission a adressé des recommandations spécifiques (18 États membres ont reçu des recommandations en matière d'éducation). Le document « Action pour la stabilité, la croissance et l'emploi » (Commission européenne, 2012c) résume l'opinion générale de la Commission. Sur le thème de l'éducation, ce document : 1) réaffirme la nécessité de préserver l'investissement public dans la recherche et l'innovation, l'éducation, et l'énergie (en accord avec la

priorité 1 de l'EAC 2012) ; 2) confirme la nécessité de faire davantage pour lier les politiques d'éducation aux besoins du marché du travail (en accord avec la priorité 3 de l'EAC 2012) ; 3) confirme la nécessité de lutter contre le chômage, réduire le décrochage scolaire, améliorer l'enseignement et la formation professionnels, et promouvoir des programmes d'apprentissage (en accord avec la priorité 4 de l'EAC 2012).

2.3 La communication de la Commission

En novembre 2012, la Commission européenne a présenté la communication « Repenser l'éducation : investir dans les compétences pour de meilleurs résultats socio-économiques » (Commission européenne, 2012d). Elle y rappelle que l'éducation et les compétences représentent un « atout stratégique essentiel pour la croissance ». Le texte de la communication insiste sur « la fourniture de compétences adéquates à l'emploi, l'accroissement de l'efficacité et de l'intégration de nos organismes d'enseignement et de formation, et sur la collaboration avec toutes les parties prenantes pertinentes » (*ibidem* : 2). La Commission y répertorie en outre un certain nombre de priorités stratégiques liées aux recommandations spécifiques relatives à l'EAC 2012. Parmi celles-ci, une attention particulière est accordée à la lutte contre le chômage des jeunes. Quatre domaines essentiels, dans lesquels les États membres sont amenés à intensifier leurs efforts, sont envisagés pour résoudre le problème. Ce sont les suivants : 1) développer des systèmes d'enseignement et de formation professionnels de niveau mondial, pour améliorer la qualité des compétences professionnelles ; 2) promouvoir l'apprentissage sur le lieu de travail, notamment par des dispositifs de stage, d'apprentissage et de formation en alternance de qualité, pour faciliter la transition entre les études et la vie ; 3) encourager les partenariats entre les secteurs public et privé (pour garantir la pertinence des programmes éducatifs et de la transmission de compétences) 4) favoriser la mobilité grâce au programme Erasmus pour tous.

Ces quatre questions sont étroitement liées au « paquet emploi des jeunes », un ensemble de mesures visant à lutter contre le chômage des jeunes et faciliter la transition de l'école au travail, dans le but d'offrir aux jeunes des emplois, de l'enseignement et de la formation. La Commission a officiellement initié ce paquet en décembre 2012.

La communication est complétée par sept documents d'accompagnement. Le premier (Education and Training Monitor 2012) donne un aperçu de l'offre actuelle de compétences et de la réalisation des objectifs d'Europe 2020. Ce rapport est basé sur l'analyse de douze indicateurs liés à Europe 2020, EF 2020, et à l'offre de compétences (voir tableau 4). Le second document contient une analyse par pays qui reprend la structure de la communication « Repenser l'éducation » et complète l'analyse trans-pays présentée dans l'« Education and Training Monitor ». Le troisième document porte sur « les compétences linguistiques pour l'employabilité, la mobilité et la croissance ». En réponse au Conseil, la Commission propose dans ce document le tout premier *benchmark* en matière de compétences linguistiques. Celui-ci se fonde sur une double approche combinant « les résultats de l'apprentissage de la première langue étrangère » et « la quantité d'élèves apprenant une deuxième langue étrangère »⁶. Le quatrième document d'accompagnement traite de l'éducation et de la formation tout au long de la vie. Plus précisément, il se penche sur le partenariat entre plusieurs parties prenantes d'une part et les opérateurs de formation continue d'autre part, en se fondant sur l'idée que la coopération est à même de favoriser des synergies particulièrement pertinentes en période d'austérité. Le cinquième document est axé sur l'évaluation des compétences clés initiales de l'EFP. Le sixième et septième traitent respectivement du champ de la formation professionnelle et du rôle des enseignants dans les résultats d'apprentissage.

6. En cohérence avec les conclusions de la Présidence du Conseil européen de Lisbonne (23-24 mars 2000), la MOC se compose de quatre éléments : 1) définir des lignes directrices pour l'Union, assorties de calendriers spécifiques pour réaliser les objectifs à court, moyen et long terme fixés par les États membres ; 2) établir, le cas échéant, des indicateurs quantitatifs et qualitatifs et des critères d'évaluation par rapport aux meilleures performances mondiales, qui soient adaptés aux besoins des différents États membres et des divers secteurs, de manière à pouvoir comparer les meilleures pratiques ; 3) traduire ces lignes directrices européennes en politiques nationales et régionales en fixant des objectifs spécifiques et en adoptant des mesures qui tiennent compte des diversités nationales et régionales ; 4) procéder périodiquement à un suivi, une évaluation et un examen par les pairs, ce qui permettra à chacun d'en tirer des enseignements.

**Tableau 4 Les indicateurs utilisés dans
« Education and Training Monitor 2012 »**

| | | |
|---|---|-----------------------------|
| 1. Jeunes en décrochage scolaire dans le cadre de l'éducation et de la formation (18-24 ans) | | Objectifs d'Europe 2020 |
| 2. Diplômés de l'enseignement supérieur (30-34 ans) | | |
| 3. Participation à l'enseignement préscolaire (4 ans – année précédant le début de la scolarité primaire obligatoire) | | <i>Benchmarks</i> d'EF 2020 |
| 4. Taux d'emploi des diplômés (20-34 ans) ayant quitté le système d'éducation et de formation trois ans au maximum avant l'année de référence | | |
| 5. Participation à l'éducation et la formation tout au long de la vie (25-64 ans) | | |
| 6. Compétences de base Résultats faibles (15 ans ; Niveau 1 ou inférieur dans l'enquête PISA) | Lecture | Autres indicateurs |
| | Mathématiques | |
| | Sciences | |
| 7. Compétences TIC | Pourcentage d'élèves de quatrième année employant un ordinateur à l'école | |
| | Pourcentage de personnes âgées de 16 à 74 ans dotées de bonnes compétences informatiques | |
| 8. Esprit d'entreprise | Pourcentage de la population âgée de 18 à 64 ans supposée avoir les compétences et connaissances requises pour démarrer une entreprise | |
| 9. Langues | Nombre moyen de langues étrangères apprises au niveau CITE. | |
| | Pourcentage d'élèves atteignant le niveau B1 ou un niveau supérieur dans leur première langue étrangère à la fin du cycle inférieur du secondaire | |
| 10a. Diplômés de l'enseignement supérieur (CITE 5-6) par domaines (en % d'un domaine spécifique sur l'ensemble des domaines) | Enseignement et formation | |
| | Lettres et beaux-arts | |
| | Sciences sociales, de gestion et droit : dont commerce et gestion | |
| | Mathématiques, sciences et technologies | |
| | Agriculture et études vétérinaires | |
| | Santé et bien-être | |
| | Services | |
| 10b. Diplômés en MST | Nombre de diplômés en mathématiques, sciences et technologies par 1000 jeunes de 20 à 29 ans. | |
| 11. Compétence pour les marchés du travail futurs. Changement d'emplois prévus en % | Certification élevée | |
| | Certification moyenne | |
| | Certification faible | |
| 12. Investissement dans l'éducation et la formation (dépenses publiques d'éducation en % du PIB) | | |

Source : construction par les auteurs, d'après Commission européenne (2012a : 6).

3. La gouvernance de l'éducation : quel impact au niveau national ?

L'impact de la gouvernance européenne souple (et en particulier de la MOC) a été largement traitée dans la littérature pertinente. Celle sur la MOC a, en particulier, mis en évidence la possibilité d'évaluer ces impacts à partir de différents points de vue. L'un d'eux a trait à l'apprentissage politique (de la Porte et Pochet 2002 et 2012 ; Trubek et Trubek, 2005). La MOC vise à concentrer la pression des pairs sur les pays obtenant de faibles résultats et à encourager les États membres à modifier leurs politiques nationales (Borrás et Jacobsson, 2004 ; Scott et Trubek, 2002). Dans un tel contexte, l'apprentissage peut mener à la fois à des « changements politiques de fond » (à savoir des changements dans la conception nationale d'une politique, dans l'agenda politique national ou dans des politiques nationales spécifiques) et à des « changements procéduraux » (tels que le renforcement de la coordination horizontale et l'intégration intersectorielle entre des domaines d'action inter-dépendants, ou le renforcement de la coordination verticale entre les niveaux de gouvernance) (Zeitlin, 2009 et 2010).

Bien que ne prétendant pas à l'exhaustivité, cette partie évalue l'impact de coordination européenne sur les choix politiques nationaux et sur les résultats politiques, à partir de données quantitatives élaborées dans le cadre de la MOC Éducation. Même si la littérature a montré que l'évaluation des instruments de gouvernance souple, pour être complète, devait se fonder sur des critères généraux, l'analyse « grossière » ici développée est utile pour déceler les tendances pertinentes. Nous nous attachons plus particulièrement à deux indicateurs : 1) les dépenses publiques générales (DPG) en matière d'éducation (afin d'évaluer la capacité des États membres à suivre les conseils de la Commission en matière de soutien aux « dépenses propices à la croissance ») et 2) les *benchmarks* fixés dans le cadre d'EF 2010 (visant à évaluer la capacité de la gouvernance européenne à promouvoir la convergence des performances des systèmes éducatifs).

En ce qui concerne le premier point, les États membres n'ont pas, dans l'ensemble, augmenté les dépenses publiques consacrées à l'enseignement et à la formation. Ci-après, nous nous référons à deux indicateurs :

les DPG consacrées à l'éducation en pourcentage du PIB et les DPG consacrées à l'éducation en pourcentage des DPG totales⁷. Pour le premier indicateur, entre 2004 et 2010, les dépenses d'éducation ont légèrement augmenté. Au niveau global, les dépenses des États membres en matière d'éducation sont passées de 5,2% en 2004 à 5,5% en 2010. Seuls sept pays (Bulgarie, Grèce, Italie, Hongrie, Portugal, Roumanie et Suède) ont réduit leur DPG en matière d'éducation par rapport au PIB au cours de la période analysée. Un pays (la Pologne) en 2010 y a consacré autant qu'en 2004, tandis que les autres ont dépensé plus en 2010 qu'en 2004, en pourcentage du PIB. Dans tous les cas, les changements de dépenses n'étaient pas radicaux. En Bulgarie, la réduction a été de 0,3% du PIB, alors que pour la Hongrie, le Portugal et la Roumanie, elle a été de 0,2%, et de 0,1% en Grèce, en Italie et en Suède (voir tableau 5).

Cette hausse apparente doit être nuancée à la lumière de l'impact de la crise financière et économique. Les DPG en matière d'éducation ont augmenté en pourcentage de PIB dans les pays qui ont souffert plusieurs années consécutives de récession (la période 2007-2010 a été marquée par une augmentation de 5,1% à 5,5%, alors que la période 2004-2007 a connu une baisse de 5,2% à 5,1%). En 2009, presque tous les États membres étaient en récession (leur PIB a donc baissé), ce qui a clairement affecté les dépenses d'éducation en termes absolus. Comme nous l'avons indiqué (Commission européenne, 2012a: 11) un tiers des États membres ont été en mesure de maintenir constant le niveau des dépenses réelles depuis 2007. Plusieurs pays ont cependant connu une baisse des budgets publics d'éducation en termes réels pour une ou plusieurs années. C'est ce qui s'est produit trois années de suite en Italie (2008-2010) et Hongrie (2007-2009), et deux (2009 et 2010) en Bulgarie, Grèce, Lettonie et Roumanie.

Les documents officiels de la Commission soulignent que de nombreux États membres ont maintenu ou diminué les investissements publics en matière d'éducation et formation via une réduction du nombre d'enseignants, un gel de leur salaire, la fusion et la réorganisation d'institutions, l'augmentation de la taille des classes, ou la réduction des dépenses

7. Le *benchmark* préconise que « d'ici 2020, au moins 50% des élèves âgés de 15 ans devraient connaître une première langue étrangère (pour 42% aujourd'hui) et au moins 75% devraient étudier une deuxième langue étrangère (61% aujourd'hui) ».

en infrastructures (Conseil de l'Union européenne et Commission européenne, 2012a et 2012b).

De nombreux États membres n'ont pas été en mesure de donner bonne suite aux conseils, émanant de l'UE (initiés dans le cadre de Lisbonne et réaffirmés par Europe 2020), d'investir dans ce domaine. Dans cette perspective, il est important d'analyser les DPG d'éducation par rapport aux DPG totales de chaque État membre (voir tableau 6). Ce chiffre constitue une bonne indication de la mesure dans laquelle les gouvernements ont accordé une priorité à l'éducation par rapport à d'autres politiques (dans un contexte de réduction budgétaire). Ces données démontrent que, parmi les membres de l'UE, entre 2004 et 2010, l'investissement dans l'éducation s'est réduit de 0,3% par rapport au total des dépenses publiques, passant de 11,1 à 10,8%. Dix pays (Belgique, République tchèque, Allemagne, Chypre, Luxembourg, Malte, Autriche, Slovaquie, Suède et Royaume-Uni) ont connu des augmentations de la part de l'éducation dans les dépenses totales. Le Danemark reste au niveau de 2004 (bien que les dépenses y aient été considérablement réduites entre 2007 et 2009). Les autres pays n'ont pas été en mesure d'immuniser les dépenses d'éducation et, dans certains cas, la réduction a été considérable. C'est le cas de l'Irlande (-4,9%), de la Lettonie (-3,1%), du Portugal de la Roumanie (-2,5%), de la Lituanie (-2,4%) et de l'Estonie (-1,8%).

Quant à l'impact de la coordination européenne sur la performance des États membres, nous tenons compte ici des *benchmarks* fixés dans le cadre d'EF 2010 (voir partie 1.2), qui ont été largement reconduits et même renforcés dans EF 2020 et Europe 2020 (voir partie 1.5). Comme le montre le tableau 7, quatre des cinq *benchmarks* d'EF 2010 n'ont pas été atteints, la seule exception concernant l'augmentation du nombre de diplômés en mathématiques, sciences et technologie (MST). En 2009, il était plus du double de l'objectif visé, qui consistait en une augmentation du nombre de MST d'au moins 15%. À l'échelle européenne, le nombre de diplômés en MST a augmenté de 37,2%. Dans certains cas, cette amélioration a été massive : 100% en Pologne, 141,3% en République tchèque, 185,8% en Slovaquie, 193,2% au Portugal⁸.

8. « Les dépenses publiques générales (DPG) en matière d'éducation – reprenant la somme des dépenses publiques de tous les niveaux de pouvoir – peuvent être considérées comme l'engagement que prend un pays en faveur du développement des compétences et connaissances » (Commission européenne, 2012a :10).

Tableau 5 Dépenses publiques générales en matière d'éducation en pourcentage du PIB

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| 27 pays de l'UE | 5,2 | 5,2 | 5,2 | 5,1 | 5,2 | 5,5 | 5,5 |
| Allemagne | 4,1 | 4,1 | 4,0 | 3,9 | 4,0 | 4,3 | 4,3 |
| Autriche | 5,3 | 5,2 | 5,2 | 5,2 | 5,4 | 5,8 | 5,7 |
| Belgique | 5,8 | 5,9 | 5,8 | 5,8 | 6,0 | 6,3 | 6,3 |
| Bulgarie | 4,1 | 4,3 | 3,7 | 3,8 | 4,1 | 4,3 | 3,8 |
| Chypre | 6,5 | 6,4 | 6,4 | 6,3 | 6,8 | 7,2 | 7,5 |
| Danemark | 7,6 | 7,3 | 7,0 | 6,7 | 6,9 | 8,0 | 8,1 |
| Espagne | 4,4 | 4,3 | 4,3 | 4,4 | 4,6 | 5,1 | 4,9 |
| Estonie | 6,3 | 6,0 | 6,0 | 5,9 | 6,7 | 7,1 | 6,8 |
| Finlande | 6,3 | 6,2 | 6,0 | 5,7 | 5,9 | 6,6 | 6,5 |
| France | 5,8 | 5,8 | 5,7 | 5,5 | 5,6 | 6,0 | 6,0 |
| Grèce | 3,9 | 3,9 | 3,9 | 3,9 | 4,1 | 4,1 | 3,8 |
| Hongrie | 5,8 | 5,8 | 5,8 | 5,4 | 5,2 | 5,3 | 5,6 |
| Irlande | 4,6 | 4,6 | 4,7 | 4,9 | 5,4 | 6,1 | 6,0 |
| Italie | 4,6 | 4,7 | 4,6 | 4,6 | 4,4 | 4,6 | 4,5 |
| Lettonie | 6,1 | 5,6 | 6,0 | 5,8 | 6,6 | 6,8 | 6,2 |
| Lituanie | 5,8 | 5,4 | 5,3 | 5,2 | 5,8 | 6,8 | 6,1 |
| Luxembourg | 4,9 | 4,7 | 4,4 | 4,2 | 4,4 | 5,0 | 5,1 |
| Malte | 5,8 | 5,7 | 5,7 | 5,4 | 5,3 | 5,5 | 5,8 |
| Pays-Bas | 5,6 | 5,5 | 5,3 | 5,3 | 5,5 | 6,0 | 5,9 |
| Pologne | 5,7 | 6,1 | 6,0 | 5,7 | 5,7 | 5,6 | 5,7 |
| Portugal | 6,7 | 6,8 | 6,6 | 6,1 | 6,2 | 5,8 | 6,5 |
| République tchèque | 4,6 | 4,6 | 4,7 | 4,5 | 4,5 | 4,8 | 4,8 |
| Roumanie | 3,6 | 3,6 | 4,1 | 3,9 | 4,5 | 4,1 | 3,4 |
| Royaume-Uni | 5,9 | 6,2 | 6,1 | 6,2 | 6,4 | 7,0 | 7,0 |
| Slovaquie | 3,9 | 4,0 | 3,7 | 3,9 | 3,5 | 4,3 | 4,5 |
| Slovénie | 6,5 | 6,6 | 6,4 | 5,9 | 6,1 | 6,5 | 6,6 |
| Suède | 7,1 | 7,0 | 6,9 | 6,7 | 6,8 | 7,2 | 7,0 |

Source : Commission européenne (2012a).

Tableau 6 **Dépenses publiques générales en matière d'éducation en pourcentage du total des DPG**

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| 27 pays de l'UE | 11,1 | 11,2 | 11,1 | 11,1 | 11,0 | 10,8 | 10,8 |
| Allemagne | 8,7 | 8,7 | 8,9 | 9,0 | 9,0 | 9,0 | 9,0 |
| Autriche | 9,8 | 10,5 | 10,7 | 10,6 | 10,9 | 10,9 | 10,8 |
| Belgique | 11,7 | 11,4 | 12,0 | 12,0 | 11,9 | 11,8 | 11,8 |
| Bulgarie | 10,6 | 11,5 | 10,9 | 9,5 | 10,8 | 10,7 | 10,0 |
| Chypre | 15,3 | 14,8 | 15,0 | 15,3 | 16,1 | 15,7 | 16,1 |
| Danemark | 14,0 | 13,9 | 13,7 | 13,3 | 13,4 | 13,7 | 14,0 |
| Espagne | 11,3 | 11,1 | 11,2 | 11,2 | 11,1 | 10,9 | 10,7 |
| Estonie | 18,6 | 17,8 | 17,8 | 17,3 | 16,9 | 15,7 | 16,8 |
| Finlande | 12,5 | 12,2 | 12,2 | 12,1 | 11,9 | 11,7 | 11,8 |
| France | 10,9 | 10,8 | 10,8 | 10,5 | 10,5 | 10,6 | 10,6 |
| Grèce | 8,5 | 8,8 | 8,6 | 8,1 | 8,0 | 7,6 | 7,5 |
| Hongrie | 11,8 | 11,7 | 11,1 | 10,7 | 10,7 | 10,4 | 11,3 |
| Irlande | 13,9 | 13,7 | 13,6 | 13,3 | 12,7 | 12,5 | 9,0 |
| Italie | 9,6 | 9,7 | 9,4 | 9,6 | 9,0 | 8,9 | 8,9 |
| Lettonie | 17,0 | 15,7 | 15,7 | 16,3 | 16,8 | 15,3 | 13,9 |
| Lituanie | 17,3 | 16,2 | 15,9 | 14,9 | 15,5 | 15,6 | 14,9 |
| Luxembourg | 11,5 | 11,4 | 11,4 | 11,7 | 11,8 | 11,7 | 12,1 |
| Malte | 12,8 | 12,7 | 12,8 | 12,7 | 12,1 | 12,7 | 13,5 |
| Pays-Bas | 12,0 | 12,2 | 11,7 | 11,8 | 11,8 | 11,6 | 11,5 |
| Pologne | 13,4 | 14,0 | 13,6 | 13,4 | 13,3 | 12,6 | 12,5 |
| Portugal | 15,1 | 15,0 | 14,9 | 13,8 | 13,9 | 11,6 | 12,6 |
| République tchèque | 10,7 | 10,7 | 11,3 | 10,9 | 10,9 | 10,8 | 10,9 |
| Roumanie | 10,8 | 10,7 | 11,6 | 10,3 | 11,4 | 9,9 | 8,3 |
| Royaume-Uni | 13,7 | 14,0 | 13,9 | 14,0 | 13,5 | 13,5 | 13,8 |
| Slovaquie | 10,5 | 10,4 | 10,2 | 11,3 | 10,0 | 10,4 | 11,2 |
| Slovénie | 14,1 | 14,7 | 14,3 | 14,0 | 13,8 | 13,3 | 13,3 |
| Suède | 13,1 | 13,0 | 13,1 | 13,1 | 13,2 | 13,2 | 13,3 |

Source : Commission européenne (2012a).

En ce qui concerne les quatre autres objectifs, les résultats sont nettement moins encourageants à la fois au niveau national et européen. Il n'y a pas vraiment eu d'amélioration des chiffres globaux de l'UE. Le *benchmark* en matière de diplômés du secondaire supérieur (fixé à un taux de 85% des jeunes de 22 ans terminant l'enseignement secondaire supérieur) a connu une augmentation limitée : il est passé de 76,6% en 2000 à 78,6% en 2009. En outre, alors que le pourcentage de jeunes de 15 ans de l'UE présentant de mauvais résultats en lecture devrait avoir baissé à 17%, il n'a diminué que de 21,3% en 2000 à 20,0% en 2010. Le troisième *benchmark* non atteint concerne le nombre de personnes en éducation et formation continues. En effet, alors que le chiffre de 12,5% de la population active était visé, il n'est en fait passé que de 8,5 à 8,9% entre 2000 et 2011.

Le quatrième *benchmark* (jeunes en décrochage scolaire et de la formation) a été fixé à 10%, mais il est passé de 17,6% en 2000 à 13,5% en 2011. De nombreux États membres n'ont pas atteint les objectifs et, dans certains cas, ils en sont très loin. L'élément le plus intéressant qui ressort de ces données porte sur la variation importante entre pays de l'UE. Par exemple, en 2011, la moyenne européenne des jeunes en décrochage scolaire était de 13,5%, tandis que dans certains pays, ce pourcentage était beaucoup plus élevé (Malte : 33,5%, Portugal : 23,2%, Espagne : 26,5%) et extrêmement faible dans d'autres (Slovaquie : 5%, République tchèque : 4,9%, Slovénie : 4,2%). On retrouve des variations similaires en matière d'EFTLV. La moyenne européenne y était de 8,9% en 2011, alors même que certains pays connaissaient de bien meilleures performances (Danemark : 32,2%, Finlande : 23,8%, Suède : 25,0%), et d'autres de bien pires (Lettonie : 5%, Grèce : 2,4 %, Hongrie : 2,7% Pologne : 4,5%, Roumanie : 1,6%, Slovaquie : 3,9%). L'examen des tendances nationales confirme non seulement l'existence de ces variations persistantes, mais aussi de divergences : certains pays ont améliorés leurs performances, tandis que d'autres ont empiré. Par exemple, la participation des adultes à l'éducation et la formation tout au long de la vie a diminué entre 2001 et 2011 en France (de 7,1% à 5,5%), en Italie (de 6,3% à 5,7%), en Grèce (de 2,6% à 2,4%), en Hongrie (de 4,5% à 2,7%), en Lettonie (de 7,8% à 5,0%), en Pologne (de 5,0% à 4,5%) et au Royaume-Uni (de 20,0% à 15,8%). Ces données attestent en fait que la coordination européenne n'a pas permis aux États membres d'atteindre leurs objectifs, ni de converger pleinement en ce qui concerne les performances de leurs systèmes éducatifs.

Tableau 7 Comparaison des *benchmarks* UE (EF 2010/EF 2020 et UE 2020) avec les performances nationales*

| Benchmarks UE 2010 (2020) | Diplômés en MST 15% d'augmentation | | Diplômés du secondaire supérieur 85% | | Faibles résultats (lecture) 17% (pour EF 2020, 15%) | | Participation des adultes à l'EFTLV 12,5% (pour EF 2020, 15%) | | Décrochage scolaire 10% | |
|---------------------------|------------------------------------|------|--------------------------------------|------|---|------|---|------|-------------------------------|------|
| | EF 2010 seulement | | EF 2010 et EF 2020 | | EF 2010 et EF 2020 | | EF 2010, EF 2020, Europe 2020 | | EF 2010, EF 2020, Europe 2020 | |
| | 2009 | 2000 | 2009 | 2000 | 2000 | 2010 | 2000 | 2011 | 2000 | 2011 |
| UE | 37,2 | 76,6 | 78,6 | 21,3 | 20,0 | 8,5 | 8,9 | 17,6 | 13,5 | |
| Allemagne | 53,5 | 74,7 | 73,7 | 22,6 | 18,5 | 6,0 | 7,8 | 14,6 | 11,5 | |
| Autriche | 66,4 | 85,1 | 86,0 | 19,3 | 21,5 | 8,6 | 13,4 | 10,2 | 8,3 | |
| Belgique | 20,9 | 81,7 | 83,3 | 19,0 | 17,7 | 8,6 | 7,1 | 13,8 | 12,3 | |
| Bulgarie | 21,8 | 75,2 | 83,7 | 40,3 | 41,0 | 1,3 | 11,4 | 20,5 | 12,8 | |
| Chypre | 58,3 | 79,0 | 87,4 | - | - | 7,9 | 7,5 | 18,5 | 11,2 | |
| Danemark | 14,3 | 72,0 | 70,1 | 17,9 | 15,2 | 24,2 | 32,3 | 11,7 | 9,6 | |
| Espagne | 14,8 | 66,0 | 59,9 | 16,3 | 19,6 | 10,5 | 10,8 | 29,1 | 26,5 | |
| Estonie | 57,1 | 79,0 | 82,3 | 13,6 | 13,3 | 6,7 | 12,0 | 15,1 | 10,9 | |
| Finlande | 59,5 | 87,7 | 85,1 | 7,0 | 8,1 | 22,4 | 23,8 | 9,0 | 9,8 | |
| France | 5,4 | 81,6 | 83,6 | 15,2 | 19,8 | 7,1 | 5,5 | 13,3 | 12,0 | |
| Grèce | 26,5 | 79,2 | 82,2 | 24,4 | 21,3 | 2,6 | 2,4 | 18,2 | 13,1 | |
| Hongrie | 18,9 | 83,5 | 84,0 | 22,7 | 17,6 | 4,5 | 2,7 | 13,9 | 11,2 | |
| Irlande | 1,0 | 82,6 | 87,0 | 11,0 | 17,2 | 5,9 | 6,8 | 14,6 | 10,6 | |
| Italie | 62,9 | 69,4 | 76,3 | 18,9 | 21,0 | 6,3 | 5,7 | 25,1 | 18,2 | |
| Lettonie | 11,5 | 76,5 | 80,5 | 30,1 | 17,6 | 7,8 | 5,0 | 16,9 | 11,8 | |
| Lituanie | 36,4 | 78,9 | 86,9 | 25,7 | 24,3 | 5,9 | 5,9 | 16,5 | 7,9 | |
| Luxembourg | 11,1 | 72,7 | 76,8 | 35,1 | 26,0 | 6,5 | 13,6 | 7,1 | 6,2 | |
| Malte | 33,9 | 40,9 | 52,1 | - | - | 4,3 | 6,6 | 54,2 | 33,5 | |
| Pays-Bas | 39,3 | 71,9 | 76,6 | 9,5 | 14,3 | 16,4 | 16,7 | 15,4 | 9,1 | |
| Pologne | 100,0 | 88,8 | 91,3 | 23,2 | 15,0 | 5,0 | 4,5 | 7,4 | 5,6 | |
| Portugal | 19,32 | 43,2 | 55,5 | 26,3 | 17,6 | 4,3 | 11,6 | 43,6 | 23,2 | |
| République tchèque | 141,3 | 91,2 | 91,9 | 17,5 | 23,1 | 5,1 | 7,5 | 5,7 | 4,9 | |
| Roumanie | 89,1 | 76,1 | 78,3 | 41,3 | 40,4 | 1,4 | 1,6 | 22,9 | 17,5 | |
| Royaume-Uni | 17,8 | 76,7 | 79,3 | 19,0 | 18,4 | 20,0 | 15,8 | 18,2 | 15,0 | |
| Slovaquie | 185,8 | 94,8 | 93,3 | 27,8 | 22,3 | 3,7 | 3,9 | 6,7 | 5,0 | |
| Slovénie | 16,0 | 88,0 | 89,4 | 16,5 | 16,5 | 13,3 | 15,9 | 6,4 | 4,2 | |
| Suède | 13,3 | 85,2 | 86,4 | 12,6 | 17,4 | 17,5 | 25,0 | 7,3 | 6,7p | |

Source : Commission européenne (2011c, 2011e et 2012a)

*Voir les documents originaux pour une présentation plus détaillée des données

Ces mauvais résultats se sont accompagnés d'objectifs nationaux très peu ambitieux dans le cadre d'Europe 2020. En matière de décrochage scolaire et d'amélioration du nombre de diplômés de l'enseignement supérieur, un écart existe entre l'objectif au niveau européen et les objectifs fixés par les États membres pour 2020. En effet, les grands objectifs fixés au niveau national par les États membres dans leurs programmes nationaux de réforme ne correspondent pas aux *benchmarks* de l'UE, qui s'avèrent plus ambitieux : l'objectif national moyen se situe entre 10,3 et 10,5% en matière de décrochage scolaire alors que l'UE a fixé un objectif de 10%. Un écart similaire apparaît en matière d'enseignement supérieur, où les objectifs nationaux se fixent un niveau de l'ordre de 37,6 à 38% d'ici 2020, inférieur à l'objectif global de 40% (Commission européenne, 2011a).

Conclusions

Dans ce chapitre, nous avons évalué, d'une part, les avancées de la coordination européenne dans le domaine de l'éducation et, d'autre part, l'impact de cette coordination à la fois sur les priorités en matière de dépenses publiques des États membres et sur la performance des systèmes nationaux d'éducation et de formation. Pour développer le premier point, nous nous sommes concentrés sur les principaux instruments de gouvernance souple qui influent directement (ou indirectement) sur les politiques d'éducation. Nous avons analysé les instruments mis en place avant la stratégie Europe 2020 (le processus de Bologne, la MOC, le processus de Copenhague) et ceux mis en place ultérieurement (principalement le semestre européen, l'examen annuel de la croissance, les grands objectifs et les recommandations spécifiques par pays). Nous avons analysé leur recoupement progressif, en particulier dans le cadre d'Europe 2020. L'éducation fait maintenant partie d'un ensemble cohérent de mesures : lignes directrices intégrées, grands objectifs, recommandations spécifiques par pays et initiatives phares. La stratégie de Lisbonne n'offrait pas de processus similaire : seul le programme EF 2010 y fondait la coordination européenne de l'éducation et de la formation. Une autre preuve de cette intégration accrue est apportée par l'inclusion d'ambitieux processus préexistants tels que Bologne et Copenhague dans la nouvelle stratégie Europe 2020.

En cohérence avec cette évolution de long terme, les principaux événements de l'année 2012 (partie 2) confirment cette attention de l'UE aux questions d'éducation et de formation. C'est en particulier, en tant qu'un instrument stratégique d'amélioration de la performance économique des États membres (comme ce fut le cas dans la stratégie de Lisbonne) dans un contexte de crise économique et financière que ce secteur a attiré l'attention.

Compte tenu de l'impact de la coordination européenne sur la performance des États membres, les données présentées dans ce chapitre attestent d'une certaine incohérence entre les mesures de l'UE en faveur d'une meilleure coordination et leur impact réel au niveau national. En ce qui concerne EF 2010 et la stratégie de Lisbonne, les chiffres des dépenses et l'avancement par rapport aux *benchmarks* montrent que l'UE n'a connu qu'un succès limité en termes d'amélioration des performances nationales en matière d'éducation. Si la Commission soulignait l'importance d'investir dans l'éducation et la formation, les États membres n'ont en fait pas suivi ces conseils. Dans un tel contexte, les crises économiques et financières ont dramatiquement influé sur les dépenses d'éducation. Même si les DPG en matière d'éducation n'ont pas diminué en termes de pourcentage du PIB (entre 2004 et 2010), elles ont baissé en termes absolus dans de nombreux États membres. De plus, les DPG d'éducation, en pourcentage du total des DPG, ont diminué au cours de la période menant à 2010.

Tout cela suggère que (dans un contexte de crise et de coupes budgétaires), de nombreux États membres n'accordent pas de priorité aux investissements en matière d'éducation. Cette tendance semble largement confirmée par l'analyse des *benchmarks* fixés par EF 2010 et à nouveau confirmée voire renforcée par celle d'EF 2020 et Europe 2020. Les tendances portant sur la période 2000-2009 et les données plus récentes de 2010 et 2011 montrent chacune que les objectifs européens sont loin d'être atteints. La tendance la plus inquiétante porte sur la persistance des écarts de performances entre États membres. Comme nous l'avons vu dans la partie 3, des différences frappantes subsistent entre pays en matière, par exemple, de taux national de décrochage scolaire et de participation à des programmes d'EFTLV. Les grands objectifs de la stratégie Europe 2020 (réduction du nombre de jeunes en décrochage scolaire et augmentation des diplômés de l'enseignement supérieur) ont en outre peu de chances d'être

atteints, dans la mesure où les objectifs nationaux fixés par les États membres dans leurs programmes nationaux de réforme sont faibles et peu ambitieux. L'UE a essayé de promouvoir la coordination des politiques nationales d'éducation et de formation (Europe 2020 représentant un pas en avant évident dans cette direction) mais des recherches supplémentaires sont nécessaires pour évaluer la capacité d'amélioration des stratégies nationales en la matière. Une évaluation des tendances futures au niveau des États membres devrait permettre de confirmer ou de revoir notre opinion sur le caractère limité des progrès accomplis dans le passé.

Références

- Borrás S. et Jacobsson K. (2004) The Open Method of Co-ordination and New Governance Patterns in the EU, *Journal of European Public Policy* 11, 185-208.
- 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.
- Cedefop (2007) Zooming in on 2010. Reassessing Vocational Education and Training (<http://www.cedefop.europa.eu>).
- Cedefop (2010) A Bridge to the Future. European Policy for Vocational Education and Training 2002-2010 (<http://www.cedefop.europa.eu/EN/>).
- Commission européenne (2001) Réaliser un espace européen de l'éducation et de formation tout au long de la vie, COM (2001) 678 final du 21 novembre 2001.
- Commission européenne (2010a) 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.
- 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 du 12 janvier 2010.
- Commission européenne (2011a) Commission Staff Working Documents, Education and Training for a smart, sustainable and inclusive Europe Analysis of the implementation of the Strategic Framework for European cooperation in education and training (ET2020) at the European and national levels, (2011) xxx draft.
- Commission européenne (2011b) Examen annuel de la croissance 2012, COM (2011) 815 final, VOL. 1/5 du 23 novembre 2011.
- Commission européenne (2011c) Accompanying Staff Working Document: Analysis of the implementation of the strategic framework for European cooperation in education and training (ET2020) - Country analysis, (2011) xxx draft.

- Commission européenne (2011d) Projet de rapport conjoint sur l'emploi, COM (2011) 815 final, VOL. 4/5 – ANNEXE III du 23 novembre 2011.
- Commission européenne (2011e) Progress towards the common European objective in education and training. Indicators and benchmarks 2010/2011, SEC (2011) 526.
- Commission européenne (2012a) Education and Training Monitor 2012, Accompanying the document, Communication from the Commission Rethinking education: investing in skills for better socio-economic outcomes, SWD (2012) 373 final du 20 novembre 2012.
- Commission européenne (2012b) Examen annuel de la croissance 2013, COM (2012) 750 final du 28 novembre 2012.
- Commission européenne (2012c) Agir pour la croissance, la stabilité et l'emploi, COM (2012) 299 final du 30 mai 2012.
- Commission européenne (2012d) Repenser l'éducation - Investir dans les compétences pour de meilleurs résultats socioéconomiques, COM (2012) 669 final du 20 novembre 2012.
- Conseil européen (2002) Conclusions de la Présidence, Barcelone, 15 et 16 mars 2002.
- Conseil européen (2011) Conclusions de la Présidence, Bruxelles, 24 et 25 mars 2011.
- Conseil de l'Union européenne (2002) Programme de travail détaillé sur le suivi des objectifs des systèmes d'éducation et de formation en Europe (2002/C 142/01).
- Conseil de l'Union européenne (2003) Conclusions du Conseil sur les niveaux de référence des performances moyennes européennes en matière d'enseignement et de formation (Benchmarks), 8981/03, EDUC 83, 5 et 6 mai 2003.
- 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).
- Conseil de l'Union européenne (2011) Conclusions du Conseil sur un critère de référence en matière de mobilité à des fins d'apprentissage (2011/C 372/08).
- Conseil de l'Union européenne (2012) Council Conclusions on the employability of graduates from education and training, 3164^{ème} session du Conseil Éducation, jeunesse, culture et sport, Bruxelles, 10 et 11 mai 2012.
- Conseil de l'Union européenne et Commission européenne (2012a) Rapport conjoint 2012 du Conseil et de la Commission sur la mise en oeuvre du cadre stratégique pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation («Éducation et formation 2020») Éducation et formation dans une Europe intelligente, durable et inclusive (2012/C 70/05).

- Conseil de l'Union européenne et Commission européenne (2012b)
Accompanying document to the Communication from the Commission
Education and Training for a smart, sustainable and inclusive Europe. Analysis
of the implementation of the Strategic Framework for European cooperation
in education and training (ET2020) at the European and national levels.
- Corbett A. (2005) *Universities and the Europe of knowledge: Ideas, Institutions
and Policy Entrepreneurship in European Union Higher Education Policy,
1955-2005*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Corbett A. (2011) Ping pong: Competing Leadership for Reform in EU Higher
Education 1998–2006, *European Journal of Education* 46, 36–53.
- de la Porte C. et Pochet P. (eds.) (2002) *Building Social Europe through the Open
Method of Coordination*, Bruxelles, PIE-Peter Lang.
- de la Porte C. et Pochet P. (2012) Why and how (still) study the Open Method of
Co-ordination (OMC)?, *Journal of European Social Policy* 22 (3), 336–349.
- Ertl H. (2003) The European Union and Education and Training: An Overview of
Policies and Initiatives in Philips D. et Ertl H. (eds.) *Implementing European
Union Education and Training Policy: A Comparative Study of Issue in Four
Member States*, Dordrecht, Kluwer, 13–39.
- Ertl H. (2006) European Union Policies in Education and Training: The Lisbon
Agenda as a Turning Point? *Comparative Education* 42, 5–27.
- ETUI (2011) A Backward and Forward Glance at Education and Training in the
EU, in ETUI (ed.), *Benchmarking Working Europe 2011*, Bruxelles, ETUI.
- Frazer H., Marlier E. avec Natali D., Van Dam R. et Vanhercke B. (2010), *Europe 2020:
Towards a more social EU?*, in Marlier E. et Natali D. (eds.) avec Van Dam R.,
Europe 2020: Towards a more social EU?, Bruxelles, PIE Peter Lang, 11–41.
- Haskel B. (2009) Weak Process, Strong Results: Cooperation in European Higher
Education, in Tommel I. et Verdun A. (eds.) *Innovative Governance in the
European Union: The Politics of Multilevel Policymaking*, Boulder, Lynner
Rienner, 273–290.
- Hingel A.J. (2001) *Education Policies and European Governance. Contribution to
the Interservice Group on European Governance* (<http://ec.europa.eu>).
- Gornitzka A. (2010) Bologna in Context: A Horizontal Perspective on the
Dynamics of Governance Sites for a 'Europe of Knowledge', *European Journal
of Education* 44, 535–548.
- Lawn M. et Grek S. (2012) *Europeanizing Education*, Southampton, Symposium Books.
- Pépin L. (2006) *The History of European Cooperation in Education and Training.
Europe in the Making – An Example* ([http://ec.europa.eu/dgs/education_](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/documents/publications/history_en.pdf)
[culture/documents/publications/history_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/documents/publications/history_en.pdf)).

- Pépin L. (2007) The History of EU Cooperation in the Field of Education and Training: How Lifelong Learning became a Strategic Objective, *European Journal of Education* 42, 121-132.
- Pépin L. (2011) Education in the Lisbon Strategy: Assessment and Prospects, *European Journal of Education* 46, 25-35.
- Scott J. et Trubek D. (2002) Mind the gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union, *European Law Journal* 8, 1-18.
- Trubek D.M. et Trubek L.G. (2005) Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: The Role of the Open Method of Co-ordination, *European Law Journal* 3, 343-364.
- Voegtle E. M., Knill C. et Dobbins M. (2011) To what extent does transnational communication drive cross-national policy convergence? The impact of the Bologna-process on domestic higher education policies, *Higher Education* 61, 77-94.
- Vanhercke B. (2011) La « dimension sociale de la stratégie Europe 2020 » : un oxymore ?, in Degryse C. et Natali D. (eds.), *Bilan social de l'Union européenne 2010*, Bruxelles, ETUI et OSE, 153-190.
- Walkenhorst H. (2008) Explaining Change in EU Education Policy, *Journal of European Public Policy* 15, 567-587.
- West J. (2012) The Evolution of European Union Policies on Vocational and Education Training, LAKESS research paper, 34.
- Zeitlin J. (2009) The Open Method of Coordination and reform of national social and employment policy. Influences, mechanisms, effects, in Heidenreich M. et Zeitlin J. (eds.) *Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the Open Method of Coordination on National Labour Market and Social Welfare Reforms*, Londres, Routledge, 214-245.
- Zeitlin J. (2010) Towards a stronger OMC in a more social Europe 2020: A new governance architecture for EU policy coordination in Marlier E. et Natali D. (eds.) avec Van Dam R., *Europe 2020: Towards a more social EU?*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 249-269.