



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 10.01.2003
COM(2002) 779 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

**Investir efficacement dans l'éducation et la formation:
un impératif pour l'Europe**

1. RESUME

La présente Communication présente le point de vue de la Commission sur le nouveau paradigme de l'investissement dans l'éducation et la formation dans l'UE élargie dans le contexte de l'ambitieux but stratégique fixé à l'UE par le Conseil européen de Lisbonne en mars 2000. Dans ce contexte, les Ministres en charge de l'éducation ont adopté en février 2002 le *Programme détaillé sur les objectifs des systèmes d'éducation et de formation*, y compris son Objectif 1.5 : Faire des ressources l'usage le plus efficace possible¹.

La Communication a pour ambition de traiter de la question de l'investissement dans l'éducation et la formation dans une perspective très large, attentive en particulier aux aspects concernant la recherche, l'apprentissage tout au long de la vie et la Stratégie européenne de l'Emploi. Elle examine tout d'abord l'utilité et la contribution de l'éducation aux principales composantes de la stratégie de Lisbonne, telles que la croissance durable, la compétitivité, la R&D et l'innovation, la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité, l'inclusion sociale et la citoyenneté active et les politiques régionales. Le nouveau paradigme de l'investissement dans l'éducation et la formation sera déterminé par des facteurs tels que les nouvelles exigences de la société de la connaissance, la mondialisation, l'élargissement de l'UE et des tendances démographiques peu favorables. Dans ces circonstances, le défi à relever sera encore plus considérable que celui envisagé à Lisbonne. De nombreuses régions et plusieurs pays de l'UE actuelle et future devront surmonter des défis majeurs pour que l'Europe puisse atteindre les buts de Lisbonne.

Concernant le montant total du financement, l'Europe souffre d'un sous-investissement dans les ressources humaines. Aucune tendance claire à la hausse du financement *public* n'a pu être observée; il existe par contre un net déficit au niveau du financement *privé* dans des domaines essentiels pour l'économie de la connaissance tels que l'enseignement supérieur, l'éducation des adultes et la formation professionnelle continue. L'élargissement de l'UE risque d'amplifier plutôt que de réduire ces insuffisances. Compte tenu de ces éléments, la présente Communication exprime les préoccupations de la Commission quant aux chances de réaliser l'« augmentation substantielle prévue chaque année dans l'investissement *per capita* dans les ressources humaines » demandé à Lisbonne. Elle conclut que de nouveaux investissements dans l'éducation et la formation seront nécessaires, y compris (selon la situation de chaque pays) des investissements publics ciblés et des dépenses privées plus élevées en complément des financements publics.

Concernant la nécessité d'utiliser plus efficacement les ressources existantes, le présent document aborde tout d'abord la question de l'efficacité de leur *allocation*. Il expose les priorités en matière d'investissement dans l'éducation et la formation qui découlent du « Processus des objectifs » ainsi que de la stratégie d'apprentissage tout au long de la vie et de la Stratégie européenne de l'emploi. Il identifie ensuite un certain nombre de signes d'inefficacité des dépenses (taux élevés d'échec scolaire,

¹ Programme de travail sur les objectifs futurs des systèmes d'éducation et de formation, document du Conseil 6365/02, 2002. L'objectif 1.5. reflète aussi la nécessité de "ressources adéquates" identifiée dans la communication de la Commission "Réaliser un espace européen d'éducation et de formation tout au long de la vie", 2001.

d'abandon prématuré des études, de chômage des diplômés, durée excessive des études, faibles niveaux de connaissance) et leurs causes les plus probables, avec l'intention d'inciter les Etats Membres à examiner ces facteurs et à en mesurer les coûts supplémentaires. Il insiste également sur la nécessité d'une *gestion* efficace des ressources (par une décentralisation de l'éducation, une approche de partenariat et des actions mieux coordonnées) et sur la nécessité de fixer des critères de référence nationaux et européens.

Enfin, la présente Communication relève que ces investissements ne peuvent être véritablement efficaces que s'ils sont ancrés dans un contexte européen. Dans des domaines clés comme la modernisation des programmes, l'assurance de la qualité et la reconnaissance des qualifications, d'importantes réformes, parfois attendues depuis longtemps, sont des conditions préalables pour un investissement efficace. De telles réformes ne produisent pas tous les bénéfices qu'on peut en attendre si elles sont conçues en fonction du seul contexte national sans tenir compte du contexte plus large du nouvel espace européen. Les investisseurs (États, régions, entreprises ou individus) qui ne tiendraient pas compte de la dimension européenne des décisions d'investissement dans l'éducation et la formation, se pénaliseraient eux-mêmes et réduiraient l'efficacité de leurs investissements.

En conclusion, la Communication souligne que les attentes élevées à l'égard des systèmes d'éducation et de formation définies par les Chefs d'Etat et de gouvernement à Lisbonne sont pleinement justifiées. La réalisation des objectifs fixés dans le domaine de l'éducation et de la formation sera décisive pour le succès d'ensemble de la stratégie de Lisbonne. La Commission invite les Etats Membres à fournir le niveau d'investissements publics exigé par le modèle social européen², à mettre en place des partenariats et des incitations pour un accroissement soutenu des investissements des entreprises et des individus, à concentrer les financements sur les domaines où ils ont le plus de chances de provoquer les meilleurs résultats, et à entreprendre des réformes concernant les cursus, la qualité et la reconnaissance de manière à maximiser leur efficacité dans le contexte européen.

2. INTRODUCTION

L'éducation et la formation joueront un rôle décisif dans l'atteinte du but stratégique que se sont fixé les Etats membres lors du Conseil européen de Lisbonne : faire de l'Union européenne l'économie (et la société) de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde. Les Chefs d'Etat et de gouvernement réunis pour les Conseils européens de printemps de Lisbonne (en 2000), Stockholm (en 2001) et Barcelone (en 2002), ont confirmé le rôle et l'importance de l'éducation et de la formation et ont fixé des priorités pour une action concertée au niveau européen.

Pour que les systèmes d'éducation et de formation puissent remplir leur rôle, il faut non seulement que les Etats membres y investissent des ressources suffisantes, mais encore que celles-ci soient bien ciblées et gérées le plus efficacement possible. L'importance nouvelle accordée au niveau européen aux politiques d'éducation et de formation entraîne un changement du contexte dans lequel se définit l'efficacité des investissements.

² Conseil européen de Lisbonne, Conclusions de la Présidence, paragraphe 24.

La présente Communication se fonde sur la recherche économique et éducative ainsi que sur des informations issues de contacts directs de la Commission avec les parties prenantes de l'éducation et de la formation. Elle vise à donner le point de vue de la Commission et d'ouvrir un débat sur les questions d'investissement dans l'éducation et la formation dans l'UE actuelle et élargie, dans le cadre de la mise en œuvre du Processus des objectifs et de la Communication sur l'apprentissage tout au long de la vie ainsi que dans le contexte de la Stratégie européenne de l'emploi. De façon plus spécifique, ses principaux objectifs sont les suivants:

- Analyser les implications pour le secteur de l'éducation et de la formation de l'appel lancé par le Conseil européen de Lisbonne à accroître substantiellement les investissements annuels per capita dans le développement des ressources humaines³.
- Clarifier les nouvelles tâches et les nouvelles responsabilités des Etats Membres et des Pays Candidats afin de garantir que l'éducation et la formation jouent tout leur rôle dans la réalisation du but stratégique de l'UE fixé à Lisbonne.
- Indiquer à cet effet les principaux composants et facteurs de succès du nouveau paradigme de l'investissement dans l'éducation et la formation au sein de l'Union européenne actuelle et élargie.
- Appuyer les Etats Membres ainsi que les Pays Candidats dans leurs efforts pour développer des stratégies d'apprentissage tout au long de la vie et des réformes structurelles de leurs systèmes d'éducation et de formation, et les encourager à revoir le niveau et les orientations de leur investissement dans les ressources humaines.
- Préparer les fondements pour le rapport conjoint que la Commission et le Conseil doivent soumettre au Conseil européen de printemps de 2004 pour lui rendre compte de la progression vers les Objectifs communs, notamment l'objectif 1.5.

3. LE ROLE DE L'EDUCATION ET DE LA FORMATION DANS LA REALISATION DU BUT STRATEGIQUE DE LISBONNE

3.1. La demande d'un accroissement substantiel de l'investissement dans les ressources humaines

En mars 2000, le Conseil européen a fixé à l'UE l'objectif stratégique ambitieux de devenir pour 2010 "l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique au monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale". Reconnaissant que l'Union «se trouvait face à un formidable bouleversement induit par la mondialisation et par les défis inhérents à une nouvelle économie fondée sur la connaissance», il a souligné que ces changements appelaient non seulement «une transformation radicale de l'économie européenne», mais aussi «un programme ambitieux en vue de moderniser les systèmes de sécurité sociale et

³ Conseil européen de Lisbonne, Conclusions de la Présidence, paragraphe 26.

d'éducation». Le Conseil européen a aussi demandé d'entreprendre « une réflexion générale sur les objectifs concrets futurs des systèmes d'enseignement et une « augmentation annuelle significative de l'investissement per capita dans les ressources humaines ». Il a souligné à cet égard que l'avenir de l'économie (et de la société) européenne dépendra des compétences de ses citoyens, lesquelles devront à leur tour faire l'objet de la mise à jour permanente qui caractérise les sociétés de la connaissance. Dans le contexte de la Stratégie européenne de l'emploi, le Conseil européen de Feira de juin 2000 a appelé les Etats Membres à élaborer et mettre en œuvre des stratégies d'apprentissage tout au long de la vie globales et cohérentes.

Le Conseil européen de Stockholm de 2001 a convenu que le travail devait continuer par le développement d'un programme de travail centré sur la qualité et l'efficacité, l'accessibilité et l'ouverture sur le monde des systèmes d'éducation et de formation. Il a ajouté que les travaux devaient s'effectuer « sur la base de la méthode ouverte de coordination et dans une perspective mondiale », et que les Pays Candidats devaient être impliqués.

Le Conseil européen de Barcelone de mars 2002 s'est félicité du *Programme de travail détaillé sur les objectifs des systèmes d'éducation et de formation*, y compris son ambition accrue de faire de l'Europe « une référence mondialement reconnue pour la qualité et la valeur de son éducation et de sa formation ainsi que la destination la plus prisée des étudiants, des universitaires et des chercheurs des autres régions du monde »⁴. Ce Programme de travail inclut un objectif spécifique sur « l'utilisation optimale des ressources » qui tient compte de la demande d'un investissement renforcé dans les ressources humaines formulée à Lisbonne, et de la nécessité de « ressources adéquates » pour l'apprentissage tout au long de la vie dans la société de la connaissance soulignée dans la Communication de la Commission sur ce thème⁵. Cet objectif vise à « accroître l'investissement dans les ressources humaines, tout en assurant une distribution équitable et efficace des ressources disponibles » et se réfère à l'ensemble des investissements, c'est-à-dire à ceux des pouvoirs publics, des entreprises privées et des particuliers. En raison de la forte synergie entre éducation et recherche, il est important de noter que le Conseil européen de Barcelone a également fixé un double objectif pour la recherche, qui est d'amener les dépenses totales de R&D vers 3 % du PIB en 2010 et d'en faire financer les deux tiers par les entreprises⁶.

3.2. Contribution de l'éducation et de la formation à la stratégie globale de Lisbonne

En adoptant le *Programme de travail détaillé sur les objectifs*, le Conseil (Éducation) et la Commission ont souligné que l'Union européenne ne pourrait devenir l'économie de la connaissance la plus avancée du monde que si l'éducation et la formation fonctionnaient comme des facteurs de croissance économique, d'innovation et de recherche, de compétitivité, d'emploi durable et d'inclusion sociale et de citoyenneté active. Les ministres en charge de l'éducation et de la formation ont affirmé leur responsabilité dans ce processus et leur détermination à

⁴ Programme de travail sur les objectifs futurs des systèmes d'éducation et de formation, op.cit.

⁵ Réaliser un espace européen d'éducation et de formation tout au long de la vie, Communication de la Commission européenne, 2001.

⁶ Conseil européen de Barcelone, Conclusions de la présidence, paragraphe 47

relever le défi. Cette position a été reprise par le Conseil européen de Barcelone de mars 2002⁷.

La contribution de l'éducation et de la formation à la réalisation du but stratégique de Lisbonne pour 2010 sera particulièrement importante dans les domaines suivants:

– **Croissance**

La contribution de l'éducation et de la formation à la croissance a été largement reconnue et les estimations laissent penser que l'investissement dans l'éducation et la formation produit des taux de rendement pour les individus (rendement privé) et pour la société (rendement social) comparables à ceux de l'investissement dans des biens physique⁸. La proportion croissante des services dans l'économie, le rythme du changement technologique, la part grandissante d'information et de connaissance dans la valeur des produits ainsi que l'ampleur des restructurations industrielles et sociales renforcent les arguments en faveur de tels investissements. Selon les conclusions d'un rapport récent préparé pour la Commission⁹, l'investissement dans le "capital humain" contribue de façon significative à la croissance de la productivité et représente une option d'investissement attrayante par rapport à d'autres alternatives, tant au niveau micro-économique qu'au niveau de la société. Au niveau social, il est manifeste que l'investissement en capital humain explique en grande partie la croissance de la productivité agrégée. Une estimation de l'OCDE considère que l'ajout d'une année supplémentaire au niveau d'études moyen augmente le taux de croissance d'environ 5% de façon immédiate et de 2,5% supplémentaires dans le long terme¹⁰. L'OCDE a aussi constaté que l'amélioration du capital humain avait entraîné dans plusieurs Etats Membres de l'UE un demi-point de croissance supplémentaire, voire davantage, pendant les années 90 par rapport à la décennie précédente¹¹.

– **Compétitivité et dynamisme**

La compétitivité et le dynamisme sont deux aspects sur lesquels l'UE accuse actuellement du retard sur les Etats-Unis. L'éducation et la formation doivent jouer un rôle décisif pour attirer et retenir les talents en Europe. L'écart de productivité entre l'UE et les États-Unis continue à se creuser. Pour renverser cette tendance, des investissements sont nécessaires non seulement dans la recherche-développement et les TIC mais aussi dans le "développement du capital humain". On sait que les raisons expliquant la médiocre performance de l'Europe dans ce domaine ne résultent pas d'une simple inadaptation entre les compétences acquises et celles qui sont utiles. Les causes sont plus profondes et sont liées au niveau d'études insuffisant de la population active. Il a fallu de nombreuses années à l'UE pour augmenter de 70 % en 1971 à 87 % en 1999 la durée moyenne de la scolarité en Europe comparée à celle des Etats-Unis¹². L'exode de personnes hautement qualifiées de l'Europe

⁷ Conseil européen de Barcelone, Conclusions de la Présidence, paragraphes 33 et 43.

⁸ Returns to investment in education: a further update, Psacharopoulos and Patrinos, World Bank, 2002

⁹ De la Fuente et Ciccone, *Human capital in a global and knowledge-based economy* ('Le capital humain dans une économie fondée sur la connaissance'), rapport final pour la DG Emploi et affaires sociales, Commission européenne, 2002.

¹⁰ De la Fuente et Ciccone, op.cit.

¹¹ Regards sur l'éducation, OCDE, 2002

¹² 2002 European Competitiveness Report, document de travail de la Commission européenne, 2002

principalement vers les États-Unis se poursuit, en particulier dans les domaines scientifiques et technologiques, et le sixième Programme cadre de recherche et de développement prévoit d'investir 1,6 milliards d'euros pour lutter contre ce phénomène. L'éducation peut aussi favoriser l'esprit d'entreprise, en sensibilisant à la possibilité de choisir un travail indépendant et en développant les compétences nécessaires à cette fin.¹³

– **Economie et société de la connaissance**

En ce qui concerne l'économie (et la société) de la connaissance, le volume et la qualité des ressources humaines ont été largement reconnus comme des déterminants majeurs de la création et de la diffusion de nouvelles connaissances. Les facteurs clés sont la formation de nouveaux scientifiques et de nouveaux ingénieurs en nombre suffisant (ce qui implique une amélioration des études post-licence), le renforcement de la recherche universitaire, un personnel scientifique toujours à jour des découvertes, ainsi que le niveau de compétence général de la population en âge de travailler et l'intensité des activités d'apprentissage tout au long de la vie¹⁴. L'éducation joue aussi un rôle crucial en favorisant les avancées et la diffusion des sciences et des technologies¹⁵ pendant la transition vers la société de la connaissance. Le secteur de la connaissance est tributaire de la capacité de l'éducation, en particulier des universités, à offrir des cursus de haute qualité dans les domaines à forte intensité scientifique et technologique et d'attirer vers eux un nombre suffisant de personnes qualifiées¹⁶. En outre, si l'innovation requiert des activités de recherche et de développement, elle dépend également de l'aptitude des partenaires sociaux à garantir qu'une main-d'œuvre généralement créative et bien formée la stimule, l'utilise et la soutient.

– **Davantage d'emplois et de meilleure qualité**

Le Conseil européen de Lisbonne a demandé « des emplois plus nombreux et de meilleure qualité », a fixé des objectifs en matière d'emploi et a souligné le rôle des partenaires sociaux pour les atteindre¹⁷. L'éducation et la formation y contribuent de plusieurs manières. Il est démontré clairement que le niveau d'études est un déterminant essentiel du revenu individuel et des atouts de chacun sur le marché du travail. De récents travaux estiment qu'en moyenne une année de scolarité supplémentaire augmente le salaire individuel d'environ 6,5 % à travers l'Europe, et jusqu'à 9% dans les Etats Membres qui ont une structure des revenus plus dispersée. Dans la relation positive qui existe entre les niveaux d'éducation et de revenu, le palier des études secondaires supérieures représente un point de rupture au-delà duquel toute formation supplémentaire produit une prime de revenu particulièrement élevée¹⁸. Il est aussi démontré que les taux de chômage sont d'autant plus faibles que les niveaux d'études sont plus élevés¹⁹, ce qui réduit corrélativement les coûts sociaux correspondants. Il est clair enfin que le taux d'emploi augmente avec le niveau d'études atteint, y compris dans la tranche d'âge supérieure, ce qui est

¹³ *Entrepreneurship in Europe* ("L'esprit d'entreprise en Europe"), Livre vert, Commission européenne, 2002

¹⁴ 2001 Innovation Scoreboard, Commission européenne, 2002

¹⁵ De la Fuente et Ciccone, op.cit.

¹⁶ Plan d'action sur les compétences et la mobilité, Commission européenne, COM(2002)72 final, point 2

¹⁷ Conseil européen de Lisbonne, Conclusions de la Présidence, paragraphes 28 et 29

¹⁸ Regards sur l'éducation, OCDE, 2002

¹⁹ Eurostat, Données sur l'emploi, citées dans le Plan d'action sur les compétences et la mobilité, op.cit.

particulièrement important dans l'UE où l'on observe un faible taux d'emploi dans cette tranche d'âge et un vieillissement rapide de la population. L'écart entre hommes et femmes persiste dans l'accès à l'emploi comme dans le déroulement des carrières et s'accroît avec l'âge ; sa réduction permettrait en Europe de mobiliser une main d'œuvre considérable et de plus en plus éduquée. Un accroissement de la qualité des emplois contribue à améliorer le taux d'activité, la productivité et la cohésion sociale. Deux dimensions importantes de la qualité des emplois sont la formation (dont on connaît l'impact positif en particulier sur la productivité) et la mobilité (qui exige le démantèlement des barrières internes du marché européen de l'emploi; voir Section 6.2).

– Inclusion sociale et citoyenneté active

Avec une prime de revenu croissante pour ceux qui possèdent des compétences, la polarisation entre les *riches* et les *pauvres en connaissance* exerce une forte pression sur la cohésion sociale. L'accès à la formation financée par les employeurs est en général limité à ceux qui ont déjà de bonnes qualifications et certains groupes se trouvent bloqués aux niveaux inférieurs du marché du travail. Développer l'éducation et la formation tout au long de la vie de telle manière que les changements et les restructurations dans l'économie n'aient pas d'effets néfastes sur la cohésion sociale est un défi considérable. L'une des principales conclusions des recherches récentes dans le domaine de l'éducation est que l'investissement dans les ressources humaines est *à la fois* un facteur essentiel de croissance, en particulier dans le contexte actuel d'évolution technologique rapide, et un instrument clé de renforcement de l'inclusion sociale²⁰. Les résultats de l'analyse PISA le confirment. Ils montrent en effet que dans certains des pays où le niveau d'études moyen est le plus élevé on trouve aussi le moins d'inégalités entre individus et entre établissements scolaires²¹: en d'autres termes, améliorer la qualité n'implique pas de restreindre les possibilités d'accès, mais plutôt de les développer. Une autre étude indique qu'un accroissement de 1% de la main-d'œuvre ayant atteint au moins le niveau d'études secondaires supérieures entraîne une augmentation de 6% de la part des revenus des 40% les plus pauvres de la population et de 15% de la part des 60 % les plus pauvres, contribuant ainsi à une plus grande égalité des revenus²². Ces chiffres reflètent aussi le fait que l'éducation et la formation produisent des bénéfices économiques et sociaux en développant les compétences personnelles et civiques en même temps que les aptitudes professionnelles. L'éducation à la citoyenneté active a le potentiel d'élever le niveau de responsabilité sociale et politique dans la société civile ainsi que dans la vie professionnelle.

- Politiques régionales

Une éducation et une formation de haute qualité sont aussi une composante importante des politiques régionales, comme un instrument de réduction des disparités entre les régions les plus développées et les autres par la formation des ressources humaines nécessaires au développement économique et social. La dimension locale et régionale de l'éducation et de la formation a été identifiée comme l'un des six piliers clés des politiques d'apprentissage tout au long de la vie en

²⁰ De la Fuente et Ciccone, op.cit.

²¹ PISA, OCDE, 2002

²² Inégalité et développement, Bourguignon et Morrison, Delta, Paris, 1997

Europe, et le mouvement des Villes et régions apprenantes montre combien elles sont devenues cruciales pour l'emploi et le développement local et régional. Du fait que les disparités régionales ne pourront qu'augmenter dans la période suivant l'élargissement, ce rôle pourrait bien croître encore davantage dans les quelques années à venir. Le Plan d'action sur les compétences et les mobilité présenté par la Commission européenne a déjà demandé qu'une attention particulière soit donnée à la nécessité d'investir davantage dans les ressources humaines dans les régions en retard²³.

3.3. Un nouveau paradigme de l'investissement dans l'éducation et la formation

De nombreuses régions, voire des pays entiers parmi ceux de l'UE actuelle et les Pays Candidats sont confrontés à des défis majeurs qu'ils devront surmonter pour que l'Europe puisse atteindre les buts de Lisbonne. Le rôle central de l'éducation et de la formation dans la réalisation de tous les aspects essentiels du but stratégique de Lisbonne, tel qu'il a été défini ci-dessus, entraîne un changement significatif du paradigme de l'investissement. Ce ne sont pas seulement les variables du modèle qui changent, mais les paramètres eux-mêmes qui évoluent de manière considérable. Ce changement de paradigme concerne les quatre domaines suivants.

– Nouvelles exigences de la société de la connaissance

Créer avec succès une économie et une société de la connaissance en Europe demande de nouvelles attitudes et compétences de base que tout le monde doit acquérir, un accès plus large à l'éducation et à la formation tout au long de la vie, et des mesures de protection sociale (y compris la lutte contre la discrimination et pour l'égalité des genres) pour accompagner un processus de changement rapide et généralisé. Les principales implications de ces nouvelles exigences ont été formulées dans le *Programme de travail détaillé sur les objectifs des systèmes d'éducation et de formation*. Si les principaux défis que comporte le but stratégique de Lisbonne sont clairement liés au marché du travail, les contributions de l'éducation et de la formation à l'économie de la connaissance sont difficilement dissociables de celles qu'elles apportent à la société en général et à chaque citoyen en particulier: ces deux dimensions sont complémentaires et interdépendantes. Ceci se reflète dans le rendement social élevé généré par les investissements dans l'éducation, qui réduisent les dépenses à effectuer dans d'autres domaines, par exemple sous forme d'indemnités de chômage, de prestations sociales, de pensions précoces, d'assurances sociales, de soins de santé, etc.²⁴.

– Globalisation et concurrence mondiale

Les Chefs d'état et de gouvernement ont fixé un nouveau défi à Barcelone au printemps de 2002, en annonçant que l'UE devait devenir une référence mondialement reconnue pour la qualité et la pertinence de son éducation et de sa formation ainsi que la destination la plus prisée des étudiants, des universitaires et des chercheurs des autres régions du monde. La mondialisation touche les systèmes et les établissements éducatifs et de formation de diverses manières, directement (par exemple, le financement accru dont bénéficient les activités de recherche et de

²³ Plan d'action sur les compétences et la mobilité, op.cit., point 11

²⁴ cf. projet PURE (*Public Funding and Private Returns to Education*) financé par l'Union Européenne, 2002

développement ainsi que les universités aux États-Unis et dans d'autres économies de la connaissance dans le monde entraîne le besoin d'investissements plus forts dans ces domaines en Europe) et indirectement, par le besoin de doter les citoyens de compétences leur permettant de trouver un emploi, et encore plus de le garder, dans un environnement technologique et économique en mutation rapide. Ainsi, la globalisation implique non seulement des investissements plus élevés, mais aussi un processus parallèle de réformes pour améliorer la qualité et la pertinence des programmes (ceux des écoles, des universités, de l'éducation des adultes et de la formation professionnelle continue) et la cohérence des systèmes d'éducation et de formation en Europe et pour accroître leur visibilité et leur reconnaissance ailleurs dans le monde. Au vu des effets de la globalisation et d'une concurrence mondiale qui s'accélère dans l'éducation et la formation, le défi auquel l'Europe doit faire face, mesuré en besoins d'investissements et de réformes, reste très probablement largement sous-évalué. Le développement du processus de Bologne dans l'enseignement supérieur et de celui de Bruges dans la formation professionnelle constitue des pas dans la bonne direction. Mais le rythme du changement n'est pas encore le même que celui de la globalisation et l'Europe risque de se voir dépassée par ses concurrents s'il ne s'accélère pas.

– **Elargissement de l'Union européenne**

L'élargissement de l'UE représente aussi un nouveau défi de taille. D'ici 2010, douze Pays Candidats au moins seront devenus des États Membres à part entière (avec l'adhésion de 10 pays en 2004, puis d'au moins deux autres ensuite). Les futurs États Membres présentent de grandes différences de performances en matière économique et éducative, mais aussi un point commun important: un déficit relatif par rapport aux États Membres actuels de l'UE en ce qui concerne le développement d'une économie et d'une société de la connaissance. Le but stratégique de Lisbonne et ses implications en matière d'éducation et de formation, a été défini à Lisbonne pour une UE de 15 pays, mais devra être atteint d'ici 2010 par une UE élargie d'au moins 27 pays. Le principal défi consistera à créer une économie et une société de la connaissance dans tous les nouveaux États Membres, malgré les déséquilibres régionaux et en prévenant au sein de l'Union des flux migratoires qui entraîneraient des conséquences négatives sur l'éducation et la formation et sur la recherche et le développement dans les nouveaux États membres.

– **Démographie**

La stabilisation des taux de naissances à un niveau faible dans l'UE pourrait faire entrevoir une réduction des effectifs à tous les niveaux des systèmes d'éducation et de formation et donc une réduction des dépenses correspondantes. Mais ce serait une erreur. Malgré la réduction du nombre de jeunes enfants, les effectifs totaux des systèmes d'éducation en Europe n'ont pas baissé, du fait que davantage de personnes y restent plus longtemps en s'engageant dans leurs niveaux supérieurs. En outre, l'UE devra s'adapter à l'évolution rapide des technologies malgré le vieillissement de sa population et le nombre nettement moins élevé qu'aux États-Unis et dans les pays d'Asie (Japon excepté) de jeunes sortant de l'éducation et de la formation initiale avec des compétences à jour. Un autre aspect du défi démographique concerne la population en âge de travailler, du fait que la croissance résulte aussi d'un plus fort taux de population active et que l'éducation et la formation sont un facteur clé

influençant ce taux²⁵. Ces contraintes démographiques impliquent pour l'Europe plus d'investissements pour offrir à ceux qui sont déjà sortis de l'éducation formelle plus de possibilités d'apprentissage tout au long de la vie, une participation accrue aux niveaux supérieurs des systèmes d'éducation et de formation (y compris après la formation initiale), des efforts pour permettre et encourager la prolongation de la vie active, et des investissements dans l'intégration des immigrants ainsi que leurs enfants et leur famille (on estime que 70% de la croissance démographique de l'UE devrait provenir de l'immigration). En outre, l'ensemble de l'Union européenne devra faire face au cours de la prochaine décennie au défi de remplacer un très grand nombre de ses enseignants, en raison de nombreux départs en retraite. Il sera pour cela essentiel de conserver la profession attrayante aux yeux de nouveaux entrants hautement qualifiés. L'élargissement, loin d'atténuer cette tendance, l'augmentera au contraire: dans tous les pays qui devraient rejoindre l'Union prochainement, sauf à Chypre, les taux de naissance sont inférieurs au taux moyen de l'UE, et dans tous sauf trois l'accroissement naturel de la population est négatif.²⁶

3.4. Un défi encore plus grand que celui envisagé à Lisbonne

L'analyse ci-dessus permet de conclure que le défi à relever dans le domaine de l'éducation et de la formation sera vraisemblablement encore plus grand que prévu à Lisbonne. Il pourrait se résumer ainsi:

Servir de moteur à la nouvelle économie et société européenne de la connaissance ; sortir des retards et des handicaps accumulés au fil du temps par rapport aux principaux concurrents ; gérer une grave contrainte démographique ; et surmonter des déséquilibres régionaux aigus qui seront exacerbés par l'élargissement pendant la période cruciale de transition.

Le simple maintien du statu quo, ou un programme de changements lents, seraient manifestement insuffisants pour relever avec succès un défi aussi massif. Il est d'une ampleur formidable pour beaucoup de régions, et pour des pays entiers de l'UE actuelle, et il croîtra encore avec l'élargissement. Il appelle des changements radicaux et des décisions d'investissement hardies dans l'éducation et la formation jusqu'en 2010.

Pour cela, il est important de considérer le financement de l'éducation et de la formation comme de véritables investissements durables – qui génèrent des économies nettes si on les voit dans le contexte plus large esquissé ci-dessus – et non comme des dépenses de consommation récurrentes. Leur rôle de facteurs de croissance économique et sociale le justifie amplement²⁷. Le changement de paradigme doit se faire de la consommation publique vers l'investissement dans la connaissance, « au vu des preuves évidentes que l'éducation contribue au développement personnel, à la cohésion sociale et à la productivité, exerce une influence mesurable et considérable sur la croissance économique, et réduit les coûts sociaux en prévenant l'exclusion sociale, les problèmes de santé et la criminalité »²⁸.

²⁵ Augmenter la participation à la vie active et promouvoir le vieillissement actif, rapport conjoint de la Commission et du Conseil au Conseil européen de Barcelone, mars 2002

²⁶ Eurostat, données démographiques pour 2001

²⁷ La nouvelle économie: Mythe ou réalité, OCDE, 2001

²⁸ Réunion du groupe inter-DG, Copenhague, juin 2002; document de suivi élaboré par Hans Borstlap, ministère de l'éducation, de la culture et des sciences des Pays-Bas

4. LE DEFI DE REALISER UNE AUGMENTATION SUBSTANTIELLE DES INVESTISSEMENTS EDUCATIFS TOTAUX

Globalement, l'analyse de la situation actuelle et des évolutions récentes révèle que l'UE souffre d'un sous-investissement dans le développement des ressources humaines. Ceci est vrai pour l'éducation et la formation en général et pour certains domaines très importants pour l'ère de la connaissance en particulier. Les pouvoirs publics portent la responsabilité de s'attaquer à ces déficits de financement pour obtenir une augmentation substantielle des investissements globaux. Mais ils ne peuvent y réussir sans le soutien d'une grande variété de partenaires. Un accroissement réel et durable de l'investissement dans les ressources humaines demande une action de la part de tous les acteurs concernés: individus, entreprises, partenaires sociaux et pouvoirs publics.

4.1. Pas de tendance nette à la hausse des dépenses éducatives publiques

Les pays de l'UE consacrent en moyenne un peu plus de 5 % de leur PIB aux dépenses publiques d'éducation et de formation, avec de très fortes différences entre les Etats membres. Ce chiffre est le même qu'aux États-Unis et il dépasse celui du Japon (3,5 %). Il n'a toutefois pas augmenté ces dernières années. Au contraire, il a même légèrement baissé, de 5,2 % du PIB en 1995 et 1996 à 5,1 % en 2000, avec un minimum à 5,0 % en 1998 et 1999. Cependant, au cours de la même période, la part des budgets publics consacrée à l'éducation et à la formation a légèrement augmenté (de 10 % à 11 %), en partie comme conséquence de la diminution globale des dépenses publiques dans l'UE, mais également d'un relatif changement des priorités vers l'éducation et la formation dans plusieurs pays. Une observation similaire peut être formulée concernant les dépenses per capita : le nombre des nouveaux entrants dans l'enseignement primaire s'est stabilisé ces dernières années après une période prolongée de déclin, mais cette baisse a été contrebalancée par le fait que les étudiants restent plus longtemps dans le système éducatif, ce qui signifie que la dépense per capita est restée à peu près stable globalement, mais a augmenté aux niveaux élémentaire et secondaire. À l'autre extrémité du système d'éducation et de formation tout au long de la vie, la promotion du vieillissement actif dans l'UE, qui vise à augmenter les taux d'emploi en prolongeant la durée de la vie active, crée de nouveaux besoins d'investissements. En Europe le groupe d'âge de 55 à 64 ans présente de larges carences en matière de compétences et des déficits éducatifs.

Le rendement de l'investissement varie selon les différents niveaux du système d'éducation et de formation. Les taux de rendement pour les individus (rendement privé) et la société (rendement social) dépendent également du pays et du sexe. Les différences de taux de rendement peuvent refléter les imperfections qui existent sur le marché du travail (chômage parmi les travailleurs peu qualifiés et les migrants, manque de souplesse dans les négociations salariales, plus faible taux d'emploi des femmes, etc.) ainsi que des niveaux d'investissement différents (des investissements accrus font baisser les rendements marginaux et par conséquent aussi les rendements moyens). Il ressort des estimations relatives aux rendements actuels de l'éducation dans l'UE qu'ils sont généralement les plus faibles en Scandinavie et les plus élevés au Royaume-Uni et en Irlande; en outre, les taux de rendement pour les femmes dépassent nettement ceux pour les hommes. La comparaison des taux de rendement estimés à diverses étapes du système éducatif fait apparaître que l'enseignement secondaire supérieur est en train de devenir le niveau élémentaire d'éducation pour la société de la connaissance. Il est bien établi que la durée prévisible (et donc le coût)

des périodes de chômage baisse considérablement lorsque le niveau d'éducation moyen augmente et atteint l'enseignement secondaire supérieur²⁹. Actuellement dans l'Union européenne, 25 % des jeunes de 25 à 29 ans et 52 % des personnes de 55 à 64 ans ne sont pas parvenus à ce niveau. Des investissements sont nécessaires pour faire en sorte qu'à l'avenir tout le monde atteigne au moins ce niveau.

4.2. Un déficit prononcé de financement privé dans des domaines clés de l'économie de la connaissance

Le niveau du financement privé de l'éducation et de la formation constitue une différence majeure entre l'UE et les États-Unis. Les dépenses privées consacrées aux établissements d'enseignement n'ont augmenté que très peu dans l'UE depuis 1995 (de 5,5 % à 6,6 % du PIB environ). Ce chiffre s'élève à plus du double au Japon (environ 1,2 % du PIB) et il est trois fois supérieur aux États-Unis (1,6 %). Les dépenses des entreprises consacrées à la formation professionnelle continue ont augmenté entre 1993 et 1999 (passant de près de 1,6 % à 2,3 % des coûts de la main-d'œuvre, soit d'environ 0,8 % à 1,1 % du PIB), et il est possible qu'elles aient augmenté un peu plus depuis, mais elles restent insuffisantes pour assurer le "financement adéquat" demandé dans la Communication sur l'apprentissage tout au long de la vie.

Au total, l'UE investit significativement moins dans l'enseignement supérieur que les États-Unis. Malgré l'augmentation massive des effectifs et l'accroissement considérable des dépenses publiques dans l'enseignement supérieur, le niveau actuel des investissements totaux (publics + privés) dans l'enseignement "tertiaire" reste nettement inférieur en Europe qu'aux États-Unis. Les États-Unis dépensent plus de deux fois plus par étudiant que l'Union européenne³⁰. Par rapport au PIB, la moyenne de l'UE n'est que de 1,1 % consacré à l'enseignement supérieur, contre 2,3 % aux États-Unis. L'écart de financement dans ce domaine est ainsi encore plus marqué que dans la R&D, où les chiffres sont de 1,9 % du PIB dans l'UE, contre 2,7 % aux États-Unis, la différence étant également expliquée principalement par les dépenses de R&D plus faibles des entreprises européennes. Étant donné le double rôle que jouent les universités - dans l'enseignement et dans la recherche - c'est à leur niveau que le déficit de financement est le plus lourd et rend plus difficile la tâche des universités européennes pour attirer les étudiants et les chercheurs du reste du monde et renverser le flux de l'exode actuel des talents. Il est très important de s'apercevoir que ce déficit de financement est dû en majeure partie au faible niveau des investissements privés dans l'enseignement supérieur et dans la recherche et le développement dans l'UE en comparaison avec les États-Unis. En même temps, les rendements privés des investissements dans l'enseignement tertiaire restent élevés dans la plupart des pays de l'UE, car la demande en personnes très qualifiées a connu une croissance encore plus rapide que celle de la participation dans l'enseignement supérieur. Cette demande varie cependant considérablement entre pays, et de tels écarts pourraient bien inciter les diplômés à être plus mobiles au sein de l'UE élargie, y compris sous la forme non souhaitable d'une fuite des cerveaux au départ de certaines régions ou certains pays moins favorisés.

²⁹ "Objectif compétence: former et se former", CEDEFOP, 2001 (tableaux pages 334 et 246).

³⁰ 19 200 dollars aux USA, 8 600 dollars dans l'UE (moyenne pondérée), en standards de pouvoir d'achat (PPPs). Regards sur l'éducation, OCDE, 2002

Confrontées à des niveaux d'investissement privés comparativement bas et à des rendements privés de l'éducation universitaire comparativement élevés, la principale responsabilité des pouvoirs publics est non seulement de continuer à fournir aux établissements d'enseignement supérieur et aux étudiants un niveau suffisant de financement public, mais aussi de trouver des moyens de l'augmenter en accroissant et en diversifiant les participations privées à l'enseignement supérieur. Le nouvel objectif d'accroître à 3 % du PIB le niveau des investissements en R&D dans l'UE en 2010³¹ aura vraisemblablement un impact positif sur les universités, qui devraient bénéficier de ces dépenses additionnelles. Il est en même temps de plus en plus nécessaire de s'assurer que ces ressources supplémentaires serviront bien à une amélioration de la qualité et de la pertinence, à une diminution du nombre d'échecs et d'abandons ainsi qu'à une accentuation de l'équité sociale en matière d'accès à l'enseignement supérieur et aux avantages de carrière qui en résultent.

L'autre domaine où des investissements privés plus importants sont incontestablement nécessaires est celui de la formation professionnelle continue et de l'éducation des adultes. L'apprentissage tout au long de la vie est encore loin d'être une réalité pour tous et on peut voir les signes d'un écart grandissant dans la participation effective entre les moins qualifiés et les plus éduqués et entre les groupes d'âge les plus jeunes et les plus vieux. Des mesures visant à élargir l'accès et à augmenter les niveaux de participation doivent donc être poursuivies résolument, en portant une attention particulière aux adultes les moins préparés ou les moins inclinés à apprendre, ou qui ont le moins de possibilités de le faire. Il est aussi important de compenser l'échec du marché dans ce domaine et de s'assurer que les incitations nécessaires sont en place pour que les groupes défavorisés saisissent les possibilités de formation³². En dépit de l'augmentation des dépenses de formation des entreprises privées déjà mentionnée (de 1,6 % à 2,3 % des coûts de la main d'œuvre entre 1993 et 1999), le niveau actuel d'investissement n'est pas à la hauteur du défi auquel l'Europe est confrontée dans ce domaine. Il existe encore de profondes différences d'un pays à l'autre (par exemple, le pourcentage ci-dessus varie du simple au triple). Seuls 40 % des salariés européens participent à la formation professionnelle continue (23 % dans les PME) et seulement 62 % de toutes les entreprises fournissent un type quelconque de formation à leur personnel (56 % pour les PME)³³. Cette situation soulève d'importantes questions concernant le dialogue entre les autorités publiques et les partenaires sociaux.

Un point particulièrement important concerne le traitement fiscal de l'apprentissage tout au long de la vie et d'autres mesures en faveur de l'investissement dans la formation (y compris par la valorisation des acquis antérieurs). Selon l'OCDE, une convergence de vues est apparue vers la fin des années 1990 pour reconnaître que les pouvoirs publics seuls ne pouvaient pas fournir l'ensemble des ressources nécessaires à l'apprentissage tout au long de la vie, que les travailleurs et les employeurs devaient en financer au moins une partie au regard des rendements privés considérables qui en découlent, et que les incitations financières étaient insuffisantes pour surmonter les très faibles taux de participation des personnes les moins qualifiées³⁴.

³¹ "Davantage de recherche pour l'Europe – Objectif: 3 % du PIB", Communication de la Commission européenne, DG RTD, 2002.

³² L'emploi en Europe 2002, Commission européenne, DG Emploi et affaires sociales, 2002.

³³ CVTS 1 et CVTS 2, Eurostat.

³⁴ "Les nouveaux mécanismes de financement de l'apprentissage à vie", OCDE, 2002.

4.3. L'effet probable de l'élargissement sur les performances d'investissement de l'UE

Si certains Pays Candidats (les pays baltes et la Slovaquie) dépensent plus que la moyenne de l'UE, la majorité d'entre eux, et notamment tous les "grands", se situent sous la moyenne de l'UE en termes de dépenses publiques d'éducation et de formation en proportion du PIB³⁵. Ceci est bien sûr encore plus visible en termes de dépenses par élève ou par salarié³⁶. Dans plusieurs pays, cela représente néanmoins une proportion des dépenses publiques totales comparable ou supérieure au taux moyen de l'UE (les taux varient de moins de 10 % et plus de 15 % des dépenses publiques). Le niveau de financement privé est très faible dans les Pays Candidats, sauf dans deux d'entre eux, en particulier pour ce qui concerne les dépenses de formation des entreprises. Les taux de scolarisation sont en général élevés (souvent plus que dans l'UE) jusqu'à l'enseignement secondaire supérieur, mais ils déclinent très nettement dans l'enseignement supérieur. La participation à l'enseignement supérieur (en particulier dans des domaines importants pour l'économie de la connaissance), à la formation professionnelle continue (en termes de bénéficiaires, de volume de cours et de nombre d'entreprises organisant des formations) ainsi qu'aux mesures actives en faveur du marché du travail se situe en général en dessous de la moyenne de l'UE – même si elle est plus élevée dans quelques Pays Candidats que dans quelques Etats Membres actuels. La baisse de l'investissement dans l'éducation des adultes a été très marquée dans plusieurs pays au cours de la dernière décennie. Le déficit d'investissement actuel dont pâtissent l'enseignement supérieur et la formation professionnelle continue dans l'UE se creusera encore davantage après l'élargissement. Si l'on considère les systèmes d'éducation et de formation dans leur ensemble, il existe dans plusieurs Pays Candidats un besoin d'accroître les investissements publics, ce qui représente un défi tout particulier dans certains d'entre eux, en raison de leurs contraintes budgétaires et de la proportion élevée des dépenses publiques déjà consacrée à l'éducation formelle. Malgré quelques performances très élevées, des enquêtes internationales comme l'EIAA et PISA révèlent également des écarts qualitatifs, les scores des Pays Candidats ayant tendance à se situer dans la partie inférieure des groupes³⁷. Il en ressort qu'en dépit des efforts passés et de la priorité déjà accordée au développement des ressources humaines (par les pays eux-mêmes ainsi que par l'UE au travers de la FEF et de PHARE), les systèmes d'éducation et de formation dans la plupart des Pays Candidats auront besoin de nouveaux investissements considérables, tant sous la forme de financements que sous celle de réformes qualitatives et structurelles, en vue de répondre aux exigences de l'économie et de la société fondées sur la connaissance³⁸.

4.4. Des investissements publics ciblés et des contributions privées plus élevées

L'analyse ci-dessus de la situation actuelle et des tendances récentes suscite des incertitudes légitimes en ce qui concerne la réalisation de "l'accroissement

³⁵ "Preparation by candidate countries for involvement in the EU lifelong learning policy: achievements, gaps and challenges, Interim report" ("Préparation des Pays Candidats en vue de leur participation à la politique communautaire d'éducation et de formation tout au long de la vie" (synthèse de monographies), Fondation européenne pour la formation, 2002.

³⁶ CVTS2, Eurostat 2002

³⁷ "Preparation by candidate countries for involvement in the EU lifelong learning policy", op.cit.

³⁸ Prof. Erich Gundlach (Kiel Institute of World Economics), cité dans De la Fuente – Ciccone, op.cit.

substantiel" des investissements dans les ressources humaines demandé à Lisbonne. Cela est encore plus vrai si l'on considère que le but fixé à Lisbonne par l'UE à 15 devra être atteint d'ici 2010 par une UE élargie à au moins 27 Etats Membres.

Au vu de la pression accrue sur les ressources publiques résultant d'une croissance économique faible depuis 2001, de perspectives économiques en détérioration et de sévères contraintes budgétaires, les niveaux actuels d'investissements représentent déjà un véritable effort. Pourtant, les arguments pour respecter le but fixé à Lisbonne d'un "accroissement substantiel" de l'investissement en ressources humaines - et pour donner la priorité aux investissements dans l'éducation et la formation - restent aussi forts que jamais, notamment parce que ces investissements sont eux-mêmes un déterminant de la croissance future.

En particulier dans certaines régions et certains pays, des investissements significativement plus élevés seront nécessaires dans l'éducation et la formation, de manière coordonnée avec ceux effectués dans la recherche et le développement, pour faire de l'UE l'économie et la société de la connaissance la plus avancée du monde. Cette conclusion ne constitue cependant pas un appel à tous les Etats membres à investir davantage de fonds publics de manière indifférenciée: il n'en résulterait vraisemblablement aucun résultat satisfaisant, tandis que les ressources publiques, la productivité et la compétitivité seraient soumises à des pressions supplémentaires.

L'augmentation doit résulter d'une combinaison d'investissements publics ciblés et de contributions privées plus élevées. Le principal déficit de financement dans l'éducation et la formation européennes est lié à la contribution comparativement faible des sources privées (entreprises et particuliers) en complément (et non en remplacement) du financement public comme garantie de la continuité du modèle social européen dans le domaine de l'éducation et de la formation.

Les pouvoirs publics des Etats membres et des Pays Candidats portent la responsabilité de réaliser une "augmentation substantielle" de l'investissement total. Des augmentations ciblées de l'investissement public sont nécessaires dans certains pays, par exemple pour garantir que tous ont accès aux possibilités d'apprendre à tous les stades de la vie, que tous atteindront le niveau de fin d'études secondaires et que les régions en retard recevront le soutien nécessaire. De telles augmentations ciblées de l'investissement public peuvent être réalisées dans le cadre des contraintes budgétaires globales, le cas échéant en réorientant vers l'investissement dans le développement des ressources humaines des fonds provenant de domaines présentant des rendements moindres³⁹. La fixation de critères de référence pour suivre leur progression sera indispensable⁴⁰.

Les Fonds structurels, en tant que bras financier de la Stratégie européenne de l'emploi, avec 60 milliards d'euros disponibles dans les programmes actuels (2000-2006) du seul Fonds social européen, ont un rôle important à jouer pour soutenir l'amélioration des politiques et des systèmes et l'effort spécial requis pour s'attaquer aux difficultés des régions en retard. La prochaine révision de mi-parcours des

³⁹ *Public finances in EMU 2002*, European Economy n° 3/2002

⁴⁰ Des critères de référence européens dans l'éducation et la formation : suivi du Conseil européen de Lisbonne, Communication de la Commission européenne, COM(2002) 629 final

programmes des Fonds structurels constitue une occasion de revoir la nature et les priorités des investissements communautaires.

Les gouvernements devront aussi mobiliser le soutien de catégories d'acteurs très diverses et mettre en place des mesures positives en faveur d'investissements supérieurs et soutenus de la part des entreprises (y compris les PME) et des individus et pour encourager les partenariats publics-privés dans ce secteur. Les entreprises pourraient, par exemple être invitées à financer ou à cofinancer des équipements, des écoles, des bourses, des activités de rénovation des cursus, des chaires ou départements d'université, des unités de recherche, des cours de formation pour attirer les étudiants et les apprentis vers les domaines confrontés à un manque de travailleurs qualifiés, etc.

De telles mesures pourraient permettre d'éviter le scénario catastrophe où l'insuffisance de fonds publics ne serait pas compensée par une augmentation des fonds privés, provoquant une situation endémique de pénurie financière, de baisse de la qualité et de restriction des possibilités sociales d'accès à l'éducation et à la formation.

5. UTILISER AU MIEUX LES RESSOURCES EXISTANTES

Cette section traite de l'Objectif 1.5, "Utiliser les ressources le plus efficacement possible" du Programme de travail sur les objectifs, ainsi que du besoin de "ressources adéquates" selon les termes de la Communication sur l'apprentissage tout au long de la vie. Elle identifie certains domaines prioritaires pour assurer l'efficacité à long terme des systèmes, eu égard à leur importance dans la réalisation du but stratégique de Lisbonne dans l'Union dans son ensemble.

Cet exercice est également extrêmement pertinent pour les politiques d'apprentissage tout au long de la vie et pour la Stratégie européenne de l'emploi. La Communication sur l'apprentissage tout au long de la vie a souligné la nécessité d'une redistribution globale des ressources entre l'apprentissage formel, non formel et informel à tous les stades de la vie, et toutes les décisions visant à maximiser l'efficacité de l'investissement dans l'éducation et la formation devraient être analysées dans ce contexte.

Les priorités ainsi identifiées peuvent également contribuer à garantir l'efficacité maximale des interventions de la Banque Européenne d'Investissement (BEI) et des Fonds Structurels Européens, aussi bien dans les Etats Membres actuels que futurs.

5.1. Les implications du "processus des Objectifs" en termes d'investissement

Le *Programme de travail détaillé sur les objectifs des systèmes d'éducation et de formation* demande des investissements dans certains domaines représentant des priorités partagées des Etats membres. Il prend en compte des priorités provenant des stratégies européennes de l'emploi et de l'apprentissage tout au long de la vie. Il inclut aussi les priorités qui ont été posées à Lisbonne par le Conseil européen lui-même, en particulier la division par deux du nombre de jeunes qui n'atteignent pas le niveau supérieur des études secondaires, la transformation des écoles et centres de formation en centres multifonctionnels, la rénovation des cursus, le développement des compétences dans les domaines des TIC, de l'e-learning, des langues étrangères

et de la mobilité. Le Programme de travail fournit ainsi un cadre adéquat pour l'allocation efficace des ressources en fonction de la situation, des besoins et des choix politiques de chaque pays. L'analyse du Programme des objectifs montre qu'il demande des investissements dans les domaines principaux suivants:

– **Investissement dans la formation et la rétention du personnel éducatif**

Sont principalement concernés: a) les professeurs et formateurs de l'enseignement initial et de celui destiné aux adultes, qu'ils soient débutants ou déjà en poste, en particulier pour les méthodes d'enseignement ouvertes et flexibles et le *e-learning*, les TIC, la rénovation des cursus d'éducation initiale et des cours de formation continue et la disponibilité d'outils multimédia; b) les chefs d'établissement et le personnel administratif à tous les niveaux, afin d'étayer la décentralisation administrative et pédagogique; c) le personnel des services d'information et d'orientation personnalisée. Le vieillissement des enseignants, des formateurs et du personnel de soutien partout dans l'UE crée des besoins d'investissements spécifiques, sous la forme de formations et de mesures visant à attirer de nouveaux personnels vers les professions de l'éducation et de la formation⁴¹. De même, l'enseignement supérieur doit pouvoir continuer à attirer les jeunes chercheurs comme les talents confirmés, en particulier en multipliant les passerelles entre université, laboratoires de recherche et industrie.

– **Investissement dans les nouvelles compétences de base**

Les nouvelles compétences de base incluent la culture numérique, la capacité d'apprendre à apprendre, des compétences sociales, l'esprit d'entreprise et l'apprentissage de langues étrangères et devraient être accessibles à tous les groupes d'âge. Le besoin d'un niveau plus élevé des compétences de base adaptées au nouveau marché du travail et à la société de la connaissance concerne les jeunes et les adultes, actifs ou chômeurs, et est particulièrement aigu pour certaines catégories (par exemple, les travailleurs peu qualifiés ou âgés ou les femmes inactives qui veulent reprendre un travail) et dans certaines régions ou certains pays entiers. Le potentiel des TIC et des nouvelles méthodes de *e-learning* pour renforcer les apprentissages, toucher plus de personnes et réduire les coûts devrait être davantage exploré et exploité.

– **Investissement pour ouvrir à tous l'apprentissage tout au long de la vie**

Les dépenses publiques consacrées à ce domaine ont généralement augmenté et il on peut montrer que cela s'est accompagné d'un développement du financement partagé, y compris d'une augmentation des dépenses des entreprises sur la formation continue. Depuis 1997, les Etats membres ont engagé des efforts pour développer des stratégies cohérentes d'apprentissage tout au long de la vie et augmenter leurs investissements dans la qualité et l'accès dans le contexte de la Stratégie européenne de l'emploi. La Communication sur l'apprentissage tout au long de la vie demande des ressources adéquates et leur redistribution à travers tout le spectre des possibilités d'apprentissage. Parmi les conditions de base pour y parvenir figurent le

⁴¹ Rapports Eurydice sur les enseignants, notamment le rapport n° 1 sur la formation initiale et le rapport n° 3 sur les conditions de service.

développement de nouvelles incitations fiscales et d'autres encouragements à se former, et l'implication des partenaires sociaux dans ces stratégies.

– Investissement dans les TIC

Les besoins d'investissement concernent le matériel, les logiciels, la maintenance et la formation, ainsi que le développement des activités de *e-learning* et de matériels pédagogiques, conformément au nouveau programme de *e-learning*⁴². Des investissements substantiels ont été réalisés dans tous les pays ces dernières années, en équipant les écoles en TIC, en fournissant à presque 100 % d'entre elles un accès à l'Internet, en multipliant les moyens d'information et des ressources pédagogiques utilisant Internet, etc. Cependant, les TIC représenteront vraisemblablement un poste de dépenses conséquent jusqu'à ce que le rythme du changement technologique se ralentisse et qu'elles deviennent un produit aussi commun que les articles de papeterie, ce qui pourrait être le cas d'ici 2010. Le potentiel de liens en réseau entre établissements publics d'éducation et de formation et celui de partenariats publics/privés comme sources de financement complémentaire dans ce domaine ne semble pas avoir été exploité complètement jusqu'à présent⁴³.

– Investissement dans l'inclusion cohésion et la citoyenneté active

Les mesures visant à promouvoir l'inclusion sociale concernent des domaines fondamentaux comme l'éducation pré primaire, l'éducation à la citoyenneté active, l'égalité des genres, la prévention de l'échec et de l'abandon scolaires, les écoles de la deuxième chance pour les adultes, etc. Elles sont beaucoup plus que des mesures liées à l'emploi et sont fortement accentuées, tant dans la Communication relative à l'apprentissage tout au long de la vie que dans le *Programme de travail détaillé sur les objectifs des systèmes d'éducation et de formation*. Ces mesures à plus long terme sont peut-être les plus fondamentales de toutes. Elles requièrent de profondes réformes des cursus et des structures pour améliorer la qualité et la pertinence des possibilités d'apprentissage offertes à tous, ainsi que des augmentations ciblées des investissements publics pour étayer ces réformes – y compris sous la forme d'une aide apportée aux organisations de la société civile qui ont joué, et vont continuer à jouer, un rôle crucial dans ce domaine à travers l'UE élargie. Ces investissements sont naturellement une priorité dans tous les pays où plus d'efforts sont requis pour garantir que le développement des systèmes d'éducation et de formation se fait pour le bénéfice de tous.

– Investissement dans l'information et l'orientation des apprenants

Les investissements dans l'orientation devraient être considérés comme des mesures stratégiques de prévention précoces, capables de réduire de manière significative les écarts entre l'éducation et la formation et les besoins du marché du travail⁴⁴, d'accroître le taux de succès dans l'enseignement secondaire et supérieur, et de faciliter la transition vers la vie professionnelle ainsi que le retour aux études⁴⁵. Le renforcement de ces services est également nécessaire eu égard au besoin d'augmenter le nombre de jeunes, en particulier de jeunes femmes, optant pour des

⁴² "e-Learning - Penser l'éducation de demain", Commission européenne, 2000.

⁴³ Plan d'action sur les compétences et la mobilité, op.cit., point 8

⁴⁴ Plan d'action sur les compétences et la mobilité, op.cit., point 1

⁴⁵ "Why Guidance matters" ("De l'importance de l'orientation"), document de travail de l'OCDE, 2002.

études et une carrière dans les domaines des mathématiques, des sciences et de la technologie⁴⁶.

5.2. S'attaquer aux zones d'inefficacité

Outre les domaines prioritaires d'investissement identifiés dans le Programme de travail sur les objectifs, les décisions effectives concernant les investissements doivent être prises en fonction de la situation en vigueur dans chaque pays. L'un des moyens d'accroître le rendement des investissements éducatifs dans les Etats membres est d'identifier et de supprimer les zones où les dépenses sont actuellement les moins efficaces. Les ressources correspondantes peuvent être économisées et réinvesties plus utilement ailleurs. Les paragraphes qui suivent énumèrent les signaux les plus courants et les facteurs ordinairement à l'origine de telles inefficacités.

- Des taux d'échec et d'abandon supérieurs à la moyenne

Dans l'UE, environ 30% des élèves quittent encore l'école sans atteindre le niveau de l'enseignement secondaire supérieur et l'échec et l'abandon sont également élevés dans l'enseignement supérieur dans de nombreux pays. Des taux d'échec et d'abandon plus élevés qu'ailleurs peuvent être la conséquence d'un choix trop précoce entre différentes filières imposé aux apprenants (ou à leurs parents). Cette situation peut résulter soit de l'inflexibilité des systèmes, soit des conditions socio-économiques. Des choix d'orientation prématurés ou mal fondés peuvent déboucher sur des taux plus élevés d'échec ou d'abandon ou sur d'autres manifestations de démotivation. Il conviendrait de ce point de vue de souligner les coûts indirects résultant de situations où les filières professionnelles sont perçues comme des options de seconde zone, aussi bien dans l'enseignement secondaire que supérieur. Cette situation tend à créer une distorsion des choix d'orientation, consistant à privilégier des études considérées comme plus prestigieuses ou plus conformes aux stéréotypes masculins et féminins, au détriment d'autres qui seraient pourtant plus adaptées à certains étudiants. Une meilleure orientation, avec comme résultat des taux supérieurs d'achèvement des études, permettrait d'éviter les dépenses sociales liées à l'échec et aux abandons, et de libérer ces ressources pour des investissements plus productifs, dans des domaines tels que l'éducation des personnes qui ont des besoins éducatifs particuliers ou la mise à jour régulière des cursus⁴⁷.

- Un taux de chômage des diplômés comparativement élevé

Si les facteurs économiques généraux jouent un rôle important sur le taux de chômage des diplômés, ce phénomène peut aussi être comparativement élevé dans certains pays en raison de cursus trop rigides ou partiellement inadaptés aux besoins des employeurs. Pour contrecarrer ceci, on peut envisager une nouvelle répartition des financements au bénéfice d'autres secteurs du système d'éducation ou de formation, ou lier les futurs investissements à davantage de pertinence et de flexibilité des cursus. Il peut aussi exister des effets à plus long terme, moins visibles, engendrant des coûts significatifs liés à l'inefficacité, par exemple si les systèmes

⁴⁶ Programme de travail détaillé sur les objectifs des systèmes d'éducation et de formation, op.cit., Objectif 1.4

⁴⁷ Plan d'action sur les compétences et la mobilité, op.cit., point 3

d'éducation et de formation transmettent (ouvertement ou implicitement) certaines valeurs, comme la peur de prendre des risques, et inhibent ainsi l'esprit d'entreprise⁴⁸.

– **De moindres niveaux de connaissance**

Il existe généralement une corrélation positive entre les niveaux d'investissement et les taux de réussite, mais il n'en va pas ainsi dans tous les pays. Dans certains cas, le niveau de connaissances acquis par les élèves (mesuré par des instruments tels que PISA ou EIAA) est moindre que dans d'autres pays ayant des niveaux de dépenses d'éducation comparables, voire inférieurs. Différents facteurs peuvent expliquer de telles situations, notamment la piètre qualité des cursus, une pédagogie inadaptée, la prise en compte insuffisante des problèmes des groupes ou régions défavorisés ou une répartition inefficace des ressources.

– **Des études trop longues pour les diplômes ou qualifications obtenus**

Le temps effectivement consacré à l'obtention d'un diplôme donné de l'enseignement supérieur peut varier du simple au double selon les Etats membres. Le coût total d'un diplômé varie considérablement au sein de l'UE et peut expliquer une grande partie des différences apparentes des niveaux de financement de certains systèmes ou certains établissements. Pour augmenter l'efficacité des investissements réalisés, il est important de surveiller la durée réelle des cursus, comme l'illustre l'intérêt récent porté en Europe à la validation de l'apprentissage informel et non formel, qui est maintenant considérée comme un investissement efficace. Elle abaisse le seuil d'entrée dans le système d'apprentissage tout au long de la vie et augmente le rendement de la formation pour l'individu, l'employeur et la société. Elle signifie qu'il faut moins de temps pour obtenir une qualification ou un certificat, que les organismes de formation doivent proposer des modules plus personnalisés mais aussi plus brefs et mieux ciblés, que l'individu doit s'autofinancer pendant une durée plus courte et est absent moins longtemps du travail, et qu'il existe la motivation supplémentaire de savoir que les acquis antérieurs seront utiles pour progresser plus rapidement.

– **Des filières éducatives sans issue**

Des filières sans issue apparaissent lorsqu'il existe un manque de flexibilité et de perméabilité au sein des divers secteurs qui composent les systèmes d'éducation et de formation et entre eux, ainsi que parfois entre ces systèmes et le monde du travail : les individus n'ont pas la possibilité de changer de filière lorsqu'ils s'aperçoivent qu'ils ne sont pas engagés dans celle qui leur convient le mieux, ou lorsqu'ils veulent reprendre des études ou une formation d'un niveau plus élevé ou à un stade plus avancé de la vie. Cette situation est en général la conséquence de l'absence de prise en compte de l'apprentissage antérieur et informel des candidats qui se présentent pour un enseignement ou une formation, en particulier lorsqu'ils changent d'orientation ou dans le cadre de la formation professionnelle continue ou de l'éducation des adultes.

Il existe bien sûr d'autres domaines où se posent des questions concernant l'efficacité des dépenses engagées. Dans le cadre des politiques actives de l'emploi, c'est le cas,

⁴⁸ "Entrepreneurship in Europe ("L'esprit d'entreprise en Europe"), Livre vert, Commission européenne, 2002.

par exemple, des programmes de re-formation des chômeurs et des adultes qui souhaitent travailler; certaines évaluations estiment que parmi les facteurs de succès figurent notamment l'adjonction d'expériences de travail aux périodes de formation et la prise en compte des caractéristiques de la personne en sus de celles du marché du travail.

Dans l'ensemble, accroître les investissements n'est rentable que s'il en résulte une meilleure qualité, une plus grande pertinence par rapport aux besoins des apprenants, une plus grande efficacité sociale, économique et démocratique et/ou des possibilités d'accès plus ouvertes. Investir davantage dans des programmes inadaptés ou trop longs sans les réformer au préalable entraînerait la continuation des inefficacités plutôt que leur disparition. Des investissements efficaces devraient servir à développer et à récompenser la qualité et l'innovation dans le processus d'enseignement/apprentissage. Ils exigent un suivi attentif de la relation entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus, au niveau de l'Europe, des pays et des établissements, tout en gardant un œil sur l'égalité des possibilités d'accès des divers groupes d'âge et groupes socio-économiques compte tenu de leurs besoins d'apprendre qui sont différents.

5.3. Une gestion efficace des ressources

Il existe un lien positif entre la décentralisation de l'éducation (qui implique, contrairement à la simple déconcentration de l'administration centrale, la possibilité de changer et d'adapter les programmes, les méthodes et la gestion) et les niveaux atteints par les apprenants. Ce lien est devenu plus apparent à la lumière des résultats des enquêtes TIMSS et PISA. Dans leur réponse au Mémoire de la Commission sur l'apprentissage tout au long de la vie, les Etats Membres eux-mêmes ont souligné l'importance de la gestion locale des ressources.

Une décentralisation efficace requiert cependant de nouveaux investissements dans: a) la formation des autorités locales et des administrateurs et enseignants des écoles à la gestion et à l'utilisation efficace des ressources; b) la mise en place d'un système d'assurance de la qualité à tous les niveaux, c'est-à-dire la diffusion d'une culture de sensibilisation à la qualité dans l'ensemble du système d'éducation et de formation, fondée sur la confiance accordée aux acteurs locaux et sur leur autonomie, leur travail respectant un noyau commun de normes de qualité (ce qui devrait notamment garantir qu'une plus grande responsabilité au niveau scolaire/local ne menacera pas l'équité, l'équilibre des genres ou le taux de participation des apprenants); et c) un cadre de qualifications transparent, englobant les qualifications générales et professionnelles, adapté aux besoins nationaux mais aussi compatible avec des cadres similaires au niveau européen (voir la section 6 ci-dessous).

Un autre aspect important concerne l'implication de tous les acteurs utiles dans le cadre d'une approche de partenariat. En particulier, les gouvernements et les partenaires sociaux devraient explorer la possibilité de mettre au point divers types de partenariats publics/privés afin de mobiliser des ressources humaines et financières supplémentaires⁴⁹. Le travail en partenariat a été reconnu comme constituant un facteur critique de motivation, d'ouverture, de pertinence et de qualité de l'éducation dans une perspective d'éducation et de formation tout au long de la

⁴⁹ "Financing of Education" ("Le financement de l'éducation"), Eurydice, 2002.

vie⁵⁰. Les partenariats impliquant des contributions financières privées peuvent également avoir le potentiel d'encourager des comportements plus responsables des élèves, des familles et du personnel éducatif et d'améliorer ainsi l'efficacité des dépenses globales. Cela ne devrait cependant jamais conduire à limiter l'accès à l'éducation et à la formation des apprenants issus de milieux défavorisés.

Pour une efficacité maximale, il faut aussi une action coordonnée entre les ministères. Abaisser dans le contexte national et européen les barrières entre les ministères chargés de l'éducation, l'emploi, l'économie, la recherche, la jeunesse, l'environnement, la santé, etc. permettrait d'éviter la duplication ou la dispersion des efforts et des financements et pourrait ainsi améliorer les résultats des réformes. Une illustration particulièrement nette de ce point peut être observée dans le domaine des services d'orientation personnalisée destinés aux apprenants ainsi qu'aux jeunes et aux adultes, qu'ils soient actifs ou au chômage, y compris ceux qui se trouvent dans des situations difficiles. En dépit des similitudes des missions, cette fonction clé est souvent éclatée entre différents ministères, selon les groupes cibles concernés et/ou les activités envisagées (études, premier emploi, formation au marché du travail, etc.). Cette fragmentation crée souvent de grandes difficultés pour les utilisateurs et réduit l'efficacité globale du service fourni. Investir efficacement dans la société de la connaissance requiert aussi une approche coordonnée entre les autorités chargées de l'éducation et de la formation et celles qui sont responsables de la recherche et de l'innovation, au regard de l'ambitieux objectif double fixé à Barcelone, à savoir augmenter à la fois les ressources et la proportion de celles-ci financée par les entreprises. Des efforts de coordination en ce sens sont également déployés au niveau européen, en particulier dans le cadre de l'approche intégrée utilisée pour la mise en œuvre conjointe du Programme de travail sur les objectifs et de celle d'autres développements de politique européenne.

La fixation de critères de référence nationaux et européens constitue aussi pour chaque pays un moyen incontournable d'évaluer ses propres résultats par rapport à ceux des autres. Elle est aussi indispensable pour mesurer les progrès accomplis en direction du but stratégique de Lisbonne et des Objectifs détaillés définis pour les systèmes européens d'éducation et de formation⁵¹.

6. DES INVESTISSEMENTS EFFICACES DOIVENT S'ANCRER DANS LE CONTEXTE EUROPEEN

Les réformes qui sont nécessaires dans l'éducation et la formation dépendent dans chaque pays de ses structures, ses niveaux de réussite, ses forces et faiblesses et ses orientations politiques. Ces réformes relèvent de la responsabilité des Etats Membres et des Pays Candidats, conformément au principe de subsidiarité. Cette section n'a donc pas comme objectif principal de passer en revue les réformes envisageables au niveau national, mais de souligner que ces réformes, bien que définies et mises en œuvre au niveau national, doivent tenir pleinement compte de leur dimension européenne de plus en plus marquée, qui est devenue un facteur critique de leur efficacité.

⁵⁰ "Réaliser un espace européen de l'éducation et de la formation tout au long de la vie" - Communication de la Commission européenne, op.cit.

⁵¹ Critères de référence européens pour l'éducation et la formation: suivi du Conseil européen de Lisbonne, op.cit.

L'importance d'investir dans la dimension européenne de l'éducation et de la formation, soulignée dans la Communication sur l'apprentissage tout au long de la vie et dans le Plan d'action sur les compétences et la mobilité, l'est aussi dans le Programme de travail sur les objectifs (en particulier dans l'Objectif 3.5). L'existence d'un cadre d'objectifs clair et stable au niveau européen est aussi une condition nécessaire pour le succès des stratégies d'investissement des Pays Candidats. Elle permet d'éviter le danger que représentent les objectifs mouvants, qui peuvent aisément miner les politiques d'investissements, même les plus généreuses. Le fait que tous les Etats Membres (actuels et nouveaux) introduisent des changements et des réformes convergeant vers des buts partagés par tous peut constituer en lui-même un puissant facteur de motivation et d'intégration. Ceci souligne l'importance de l'inclusion des Pays Candidats tant dans la Stratégie européenne de l'emploi que dans la mise en œuvre du Programme de travail sur les objectifs, ainsi que l'ont décidé les Ministres de l'Education à Bratislava en juin 2002.

6.1. Les réformes nationales dans le contexte de l'espace européen de la connaissance

Au sein d'une Europe plus intégrée, les investissements consacrés à l'éducation et à la formation ont acquis une dimension européenne beaucoup plus marquée. Les investissements et les réformes dans ces domaines qui ne seraient conçus qu'en fonction de besoins nationaux et régionaux et ignoreraient leur dimension européenne, ne seraient pas aussi efficaces qu'ils pourraient l'être dans le contexte de l'espace européen de la connaissance. Les critères d'évaluation de la qualité et de la pertinence des programmes et des établissements d'enseignement et de formation ont besoin d'être compatibles au niveau européen et d'ouvrir le chemin permettant de faire de l'Europe une référence mondiale dans ces domaines. En d'autres termes, les investissements et les réformes devraient être entrepris de manière à parvenir à *autant de convergence que nécessaire* (tout en gardant *autant de diversité que possible*), conformément au message des ministres de l'éducation dans leur déclaration politique ouvrant le Programme de travail sur les objectifs⁵². Une action coordonnée dans ce sens peut engendrer une valeur ajoutée européenne considérable, dans l'enseignement supérieur, l'éducation des adultes et la formation professionnelle continue, tout comme dans d'autres domaines d'action politique, par exemple l'emploi ou le développement régional. En outre, de telles réformes sont cruciales pour la croissance économique et les politiques de l'emploi ainsi que pour garantir l'efficacité des investissements de la BEI et des Fonds structurels, c'est-à-dire pour permettre la réalisation des buts de Lisbonne.

6.2. Investir dans la rénovation des cursus, l'assurance de la qualité et la reconnaissance des qualifications dans le contexte de l'espace européen de la connaissance

Compte tenu de l'émergence de la société de la connaissance, la réforme la plus fondamentalement nécessaire dans le domaine de l'éducation et de la formation est la rénovation des cursus de l'enseignement général, de la formation professionnelle, de l'enseignement supérieur et de l'éducation des adultes - c'est à dire à toutes les étapes de l'apprentissage tout au long de la vie. Une telle rénovation des cursus

⁵² Programme de travail détaillé sur les objectifs des systèmes d'éducation et de formation, op.cit. (Introduction)

devrait refléter la priorité accordée à l'acquisition des compétences de base, la diversité des voies et des méthodes pour apprendre convenant à différents types d'apprenants, l'utilisation efficace des TIC dans l'enseignement et l'apprentissage, la promotion de l'employabilité durable des hommes et des femmes, l'intégration d'une dimension européenne dans toutes les disciplines - y compris par l'apprentissage efficace de langues étrangères et la possibilité pour les élèves et stagiaires de réaliser une partie substantielle de leur formation dans un autre pays – ainsi que la nécessité d'une articulation plus souple des cursus et d'une plus grande perméabilité entre les filières d'éducation et de formation. Une telle rénovation multidimensionnelle des cursus constitue le cœur même du Programme de travail sur les objectifs (voir la section 5.1). Elle est également une exigence de base du processus de Bologne dans l'enseignement supérieur et de la récente Résolution sur une coopération renforcée dans le domaine de l'enseignement et de la formation professionnels (Déclaration de Copenhague)⁵³. Dans les deux cas, les contacts entre les mondes de l'éducation et du travail (organisations professionnelles, employeurs, unités de recherche, etc.) peuvent contribuer à façonner de meilleurs cursus et à encourager des contributions privées plus élevées à l'éducation et à la formation. La refonte des programmes concerne tous les pays, mais elle revêt une importance et une urgence particulières dans certains Pays Candidats où existe le risque que les financements aillent à des parties improductives des systèmes d'éducation et de formation si la réforme des cursus était encore différée.

L'assurance de la qualité est liée à la réforme des cursus. Néanmoins, tous les investissements consacrés à l'assurance de la qualité ne porteront pas nécessairement leurs fruits. Ils ne seront efficaces que là où la priorité est donnée à la réforme des cursus en fonction des besoins de l'économie et de la société, et où la nécessité que les mécanismes d'assurance de la qualité soient crédibles au-delà des frontières nationales est pleinement reconnue. Dans une perspective européenne, la "qualité" ne peut pas être décrétée par voie législative ou par les autorités. Elle n'existe que lorsqu'elle est perçue en tant que telle par les autres (les utilisateurs, les employeurs, les autres établissements, les autres pays). Par conséquent, le premier impératif des systèmes d'assurance de la qualité mis en place à l'échelle nationale devrait être de renforcer leur pertinence et leur crédibilité (par exemple par l'inclusion de représentants des parties prenantes et de ressortissants d'autres pays dans les organismes de garantie de la qualité), et leur compatibilité avec les autres systèmes en vigueur en Europe. Ces aspects sont essentiels pour le développement futur de l'enseignement supérieur (comme cela a été souligné dans le processus de Bologne), ainsi que pour celui de l'éducation et de la formation professionnels (comme l'indiquent le suivi du Forum sur la qualité et la Déclaration de Copenhague). Dans ces deux domaines, il est indispensable de disposer au niveau européen d'un noyau de critères de qualité communs, afin de garantir leur transparence, leur comparabilité et leur compatibilité. Les travaux dans cette direction ont commencé mais devraient être stimulés et accélérés.

Dans le contexte européen, le besoin d'investissements plus efficaces dans l'éducation et la formation et la consolidation d'un vrai marché européen de l'emploi exigent qu'on accélère le pas dans le domaine de la reconnaissance des qualifications

⁵³ Résolution du Conseil sur la promotion d'une coopération accrue en matière d'éducation et de formation professionnelles (EFP), Document 14343-2002, et "Déclaration de Copenhague" des Ministres en charge de l'EFP et de la Commission européenne du 30 Novembre 2002.

et des compétences acquises ailleurs dans l'UE. Le Conseil européen de Barcelone de mars 2002 s'est félicité du Plan d'action de la Commission pour éliminer les barrières internes des marchés de l'emploi en Europe en 2005, y compris celles résultant de la non reconnaissance des qualifications formelles comme de l'apprentissage informel. En dépit d'importantes initiatives politiques dans ce domaine (comme les Directives sur la reconnaissance professionnelle, le Plan d'action sur les compétences et la mobilité présenté par la Commission ou le Plan d'action sur la mobilité adopté par le Conseil européen de Nice) et des divers instruments qui ont été mis en place pour les suivre (le curriculum vitae européen, EuroPass, crédits ECTS, NARIC, Supplément au diplôme), la progression ont été beaucoup plus lente que prévu. Les procédures complexes et lentes en vigueur pour la reconnaissance dans de nombreux pays et de nombreux établissements restent le principal obstacle à l'émergence d'un marché du travail européen fluide et efficace, ainsi qu'à des possibilités d'emploi à l'échelle européenne pour les détenteurs de qualifications⁵⁴. Un espace européen de la connaissance, et un marché européen de l'emploi, ne peuvent pas exister sans un système transparent, convivial et prévisible de reconnaissance des diplômes et des qualifications au-delà des frontières intérieures de l'UE actuelle et future.

L'efficacité des investissements dans l'éducation et la formation - et la progression vers le but stratégique de Lisbonne - requiert dans les domaines ci-dessus des décisions hardies basées sur des priorités claires. À une période où l'intégration des marchés du travail et des économies s'accélère, l'éducation et la formation ne peuvent pas - et ne devraient pas pouvoir - rester en retrait. En outre, il existe une prise de conscience croissante chez les étudiants et les stagiaires européens d'un besoin et d'un droit d'étudier pour acquérir des qualifications qui soient effectivement utilisables dans toute l'UE. Les établissements et les organismes nationaux d'accréditation devront de plus en plus trouver des possibilités pour être à même de délivrer de tels diplômes, et ceux qui ne le feraient pas courront le risque de porter préjudice à leurs propres citoyens, en restreignant leurs possibilités dans l'économie et la société de la connaissance européennes.

6.3. Promouvoir la valeur de l'enseignement européen dans le monde

Faire de l'Europe une référence mondiale en termes de qualité et de pertinence des programmes et établissements d'enseignement nécessite des actions et investissements spécifiques. L'objectif est très ambitieux pour l'UE actuelle, et encore plus pour l'Union élargie. Des initiatives comme "Erasmus World" et l'introduction application de politiques communes en matière de visas pour les étudiants et stagiaires ressortissants de pays tiers, associées à des actions similaires dans le domaine de la recherche, ont le potentiel d'améliorer l'image de l'Europe dans le monde, en tant que destination pour les étudiants, les enseignants et les chercheurs. Néanmoins, une réussite durable dans ce domaine dépendra de la rénovation des programmes, la mise en place d'un cadre de qualifications compréhensible et cohérent, et d'un effort de promotion des établissements et diplômes européens à travers le monde⁵⁵. Bien évidemment, il est peu probable que les diplômes européens

⁵⁴ Plan d'action sur les compétences et la mobilité, op.cit., points 10, 15, 19 et 20

⁵⁵ The globalisation of Education and Training: Recommendations for a Coherent Response of the EU, rapport préparé par ACA (Academic Cooperation Association) pour la Commission européenne, DG Education et Culture, septembre 2000

soient mieux reconnus dans le monde, et que le monde considère l'Europe comme une référence, tant que les Européens eux-mêmes ne reconnaîtront pas mutuellement leurs diplômes.

7. CONCLUSION: UNE ACTION RESOLUE EST URGEMMENT REQUISE

Des objectifs politiques fixés par les Chefs d'état et de gouvernement reflètent des attentes très élevées en matière d'éducation et de formation. Elles sont entièrement justifiées du fait du rôle essentiel de l'éducation et de la formation dans la réalisation du but stratégique de Lisbonne, ainsi que l'a souligné explicitement le Conseil européen.

Le but stratégique de Lisbonne et les objectifs fixés à l'éducation et à la formation qui en découlent restent plus valables que jamais. Ils ont été fixés par les Etats Membres eux-mêmes pour eux-mêmes. La présente communication ne vise pas à fournir des indications sur ce que devrait faire un pays en particulier, et de nombreuses questions qu'elle soulève revêtent clairement plus d'importance dans certains pays que dans d'autres. La responsabilité principale, qui est de remplir les objectifs fixés, est entre les mains des autorités chargées de l'éducation et de la formation dans les Etats Membres actuels et futurs. Il est clair que si des régions et des pays n'investissent pas mieux et davantage dans leur population, leurs performances économiques et sociales – et celles de l'Europe dans le monde – régresseront par rapport aux autres. Au vu de cela, la Commission souligne combien il est important de respecter les objectifs fixés et de poursuivre une politique d'investissements permettant de diriger des fonds suffisants vers les domaines où ils contribueront le plus à la réalisation des objectifs établis aux niveaux national et européen.

Ces objectifs seront plus difficiles à atteindre que prévu initialement, en raison d'ambitions européennes plus importantes, d'une concurrence accrue résultant d'investissements accrus dans les systèmes de connaissance réalisés dans d'autres régions du monde et des défis liés à la démographie et à l'élargissement. Au vu de ces défis et des signaux actuels révélant un démarrage assez lent de l'action, la Commission est préoccupée par le fait que l'objectif de réaliser des investissements plus importants et plus efficaces dans l'éducation et de la formation pourrait ne pas être atteint en 2010; compte tenu de l'apport essentiel de l'éducation et de la formation à d'autres champs d'action politiques, cela pourrait mettre en danger le but stratégique que l'UE s'est fixé à Lisbonne.

Afin d'éviter cela, la Commission invite les Etats Membres et les Pays Candidats, en fonction de leur situation spécifique:

- A revoir leurs investissements publics - à la fois un niveau global et pour les grands secteurs du système d'éducation et de formation – en l'augmentant de façon ciblée là où cela est nécessaire, y compris par la réorientation d'investissements existants vers le développement des ressources humaines à tous les stades de la vie. Ceci est fondamental dans l'UE élargie pour garantir la qualité, l'équité, la cohésion sociale et l'équilibre régional (en termes de croissance et d'emploi) réclamé dans les conclusions de Lisbonne, le Programme de travail sur les objectifs (et l'apprentissage tout au long de la

vie), les Stratégies européennes de l'emploi et de l'inclusion sociale et le "modèle social européen".

- A mettre en place des politiques et des incitations pour encourager des investissements privés plus importants dans l'éducation et la formation, en complément et non en remplacement d'un niveau suffisant de financement public. Ces actions devraient être coordonnées avec les efforts similaires dans le domaine de la R&D, au vu de l'objectif double fixé à Barcelone d'une augmentation des dépenses de R&D et de leur prise en charge par les entreprises pour les deux tiers. Y parvenir exigera une approche de partenariat ou une action de toutes les parties intéressées : individus, entreprises, partenaires sociaux et pouvoirs publics. L'Etat a la responsabilité d'éviter des situations de sous-financement qui pourraient mettre en danger non seulement la qualité et la pertinence de ses propres systèmes d'éducation et de formation, mais également la réalisation des buts internes de l'UE et sa compétitivité internationale.
- A cibler les investissements sur l'efficacité à long terme des systèmes, c'est-à-dire à concentrer le financement sur les domaines où il est le plus à même d'entraîner davantage de qualité, de pertinence, d'efficacité et de possibilités d'accès. Cela implique un réexamen de la répartition et de la gestion des dépenses actuelles. Les zones d'investissements actuellement inefficaces devraient être identifiées et le coût de ces inefficacités devrait être évalué. La fixation de critères de référence nationaux et européens constitue pour chaque pays un moyen indispensable d'évaluer ses propres résultats par rapport à ceux des autres, ainsi qu'un instrument clé pour mesurer la progression vers le but stratégique de Lisbonne et les objectifs détaillés retenus pour les systèmes européens d'éducation et de formation.
- A créer les conditions pour maximiser l'efficacité des investissements, en entretenant le genre de rénovation des cursus, d'assurance de la qualité et de reconnaissance des qualifications exigé par le nouveau contexte européen dans le domaine de l'éducation et de la formation et dans celui de l'emploi. Les réformes et les investissements conçues et mises en œuvre dans un contexte exclusivement national sans égard aux aspects plus largement européens, ne réaliseront pas tout leur potentiel. Les établissements et les organismes nationaux d'accréditation qui ne prennent pas en compte le fait que les apprenants ont besoin et sont demandeurs de qualifications pouvant être utilisées dans toute l'Europe créent un handicap pour leurs propres citoyens et diminuent l'efficacité de leurs propres investissements.

Comme le montre le présent document, il sera essentiel d'utiliser au mieux les ressources disponibles (Objectif 1.5) pour permettre à l'éducation et à la formation d'atteindre leurs objectifs propres et de jouer pleinement leur rôle dans la Stratégie européenne d'emploi et d'inclusion sociale et la réalisation du but global fixé à Lisbonne. La Commission entend aborder toutes ces questions avec les Etats Membres et les Pays Candidats et les invite à analyser leurs propres politiques d'investissement et de changement dans l'éducation et la formation comme des déterminants clés de leur propre avenir dans l'UE élargie et du futur de l'Europe dans le monde.

ANNEXE

Table 1: Dépenses publiques d'éducation et de formation

Dépenses publiques d'éducation et de formation en pourcentage du PIB

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
UE	5,2i	5,2i	5,1i	5,0i	5,0i	5,1i	(:)
B	5,0i	5,0i	4,9i	5,2	5,5i	(:)	(:)
DK	7,7	8,1	7,9	8,2	8,0i	(:)	(:)
D	4,7	4,8	4,7	4,7	4,7	(:)	(:)
EL	2,9	3,1	3,4	3,5	3,7	3,5e	3,5e
E	4,7	4,7	4,5	4,5	4,5	4,5e	4,4e
F	6,0i	5,9i	6,0i	5,9i	5,9i	5,8e	5,7e
IRL	5,5	5,3	5,2	4,9	4,6	4,5e	(:)
I	4,9	4,9	4,6	4,6	4,5	4,6e	4,5e
L	4,3	4,0	4,1	(:)	(:)	(:)	(:)
NL	5,0	5,0	4,8	4,9	4,8	4,9e	4,9e
A	6,5	6,4	6,3	6,3	6,3	(:)	(:)
P	5,4	5,5	5,6	5,6	5,7	(:)	(:)
FIN	6,9	7,0	6,5	6,2	6,2	6,0e	(:)
S	7,5	7,6	7,9	8,0	7,7	8,4e	8,3e
UK	5,0i	4,8i	4,7i	4,6i	4,6i	4,9e	(:)
USA	4,9	:	5,2	5,0	4,9	:	:
JAP	3,5	:	3,5	3,5	3,5	:	:

Données pour 1999 pour quelques Pays Candidats

BG	CZ	EE	CY	LV	LT	HU	MT	PL	RO	SK
3,8	4,4	7,4	5,7	6,3	6,5	4,7	4,7	5,2	3,4	4,3

Source: Eurostat, données pour les les USA et le Japon: OCDE

e = data for 2000 and 2001 are estimates

i = voir notes explicatives

(:) = Données non disponibles, Pays Candidats: seuls figurent ceux pour lesquels des données sont disponibles

B: seulement Flandre pour 1995-1997

B, DK: changement de périmètre en 1999

FR: les chiffres sur les dépenses d'éducation n'incluent pas les DOM (Départements d'Outre Mer),

UK: estimations, basées sur des données pour l'année budgétaire britannique (qui court d'avril à mars)

Table 2: Dépenses privées d'éducation et de formation

Dépenses privées consacrées aux établissements éducatifs en % du PIB			Dépenses des entreprises pour la formation professionnelle continue en % du coût du travail		
	1995	1999		1993	1999
UE	0,6	0,7	EU	1,6	2,3
B	:	0,3i	B	1,4	1,6
DK	0,3i	0,3i	DK	1,3	3,0
D	1,3	1,2	D	1,2	1,5
EL	:	0,3i	EL	1,1	0,9
E	1,0	0,9	E	1,0	1,5
F	0,4	0,4	F	2,0	2,4
IRL	0,5	0,4	IRL	1,5	2,4
I	0,1	0,4	I	0,8	1,7
L	:	:	L	1,3	1,9
NL	:	0,4	NL	1,8	2,8
A	0,3i	0,3i	A	:	1,3
P	0,0i	0,1i	P	0,7	1,2
FIN	:	0,1	FIN	:	2,4
S	0,1	0,2	S	:	2,8
UK	0,2	0,7	UK	2,7	3,6
USA	1,7	1,6	USA	:	:
JAP	1,2	1,1	JAP	:	:

Données sur les dépenses de formation professionnelle continue des entreprises pour quelques pays candidats (i), en % du coût du travail, 1999

BG	CZ	EE	LV	LT	HU	PL	RO	SI
1,0	1,9	1,8	1,1	0,8	1,2	0,8	0,5	1,3

Source: Dépenses privées consacrées aux établissements éducatifs: OCDE (Regards sur l'Education 2002)

Dépenses de formation professionnelle continue des entreprises: Eurostat

i = voir notes explicatives

A, B, EL, P: les aides publiques aux ménages sont incluses dans les dépenses privées

Pays candidats: seuls figurent ceux pour lesquels des données sont disponibles

Table 3: Dépense totale par élève/étudiant par niveau éducatif, 1999

en 1000 dollars US convertis selon les Standards de Pouvoir d'Achats (PPS)

	Primaire (ISCED 1)	Secondaire (ISCED 2-4)	Tertiaire (ISCED 5-6)
UE	4,1	6,2	8,5
B	4,0	6,4	9,7
DK	6,7	7,6	10,7
D	3,8	6,6	10,4
EL	2,2	2,9	4,3
E	3,6	4,9	5,7
F	4,1	7,2	7,9
IRL	3,0	4,4	9,7
I	5,4	6,5	7,6
L	:	:	:
NL	4,2	5,7	12,3
A	6,6	8,5	12,1
P	3,5	5,2	4,8
FIN	4,1	5,9	8,1
S	5,7	5,9	14,2
UK	3,6	5,6	9,6
USA	6,6	8,2	19,2
JAP	5,2	6,0	10,3

Source: OCDE

NL: seulement établissements publics et établissements privés dépendant du gouvernement

GR, I: établissements publics seulement

USA: institutions publiques et privées indépendantes seulement

A: effectifs 1998/99

Données pour quelques pays candidats:

République tchèque: 1,8 / 3,4 / 5,7

Hongrie: 2,2 / 2,4 / 5,9

Pologne: 1,9 / 1,6 / 3,9

République slovaque: na / 2,2 / 5,3

Table 4: Dépenses publiques et privées pour l'enseignement "tertiaire" en % du PIB

	1995	1999		
	total	Total	public	privé
UE	1,1	1,1	1,0	0,2
B	:	1,3	:	:
DK	1,6	1,6	1,5	< 0,1
D	1,1	1,1	1,0	0,1
EL	0,7	1,0	1,0	< 0,1
E	1,0	1,1	0,9	0,3
F	1,1	1,1	1,0	0,1
IRL	1,3	1,4	1,1	0,3
I	0,8	0,8	0,7	0,1
L	:	:	:	:
NL	1,2	1,3	1,0	0,3
A	1,5	1,5	1,4	< 0,1
P	0,9	1,1	1,0	0,1
FIN	1,9	1,8	1,8	< 0,1
S	1,6	1,7	1,5	0,2
UK	1,2	1,1	0,8	0,3
USA	:	2,3i	1,1i	1,2i
JAP	1,0i	1,0i	0,5i	0,6i

Source: OCDE

i = voir notes explicatives

En raison des arrondis, le total ne correspond pas toujours à la somme public + privé
 USA, Japon: Enseignement post secondaire non supérieur inclus dans le niveau tertiaire

Données pour quelques pays candidats, Total, 1999:

République tchèque: 0,9

Hongrie: 1,1

Pologne: 1,0

République slovaque: 1,1

Table 5: Participation des adultes à l'éducation et la formation dans le contexte de l'apprentissage tout au long de la vie
Population âgée de 25 à 64 ans

	% de ceux qui ont suivi une forme quelconque d'éducation ou de formation dans les 4 semaines avant l'enquête				Taux de participation rate dans la l'éducation et la formation continue au cours d'une année (%)		
	1996	1999	2000	2001	Année de l'enquête	Formation continue liée au travail	Tous types d'éducation et de formation continues
UE	5,7e	8,2	8,5e	8,4e		:	:
B	2,9	6,9	6,8	7,3	95/96	14	22
DK	18,0	19,8	20,8	17,8	98/99	49	56
D	5,7	5,5	5,2	5,2	2000	29	42
EL	0,9	1,2	1,1	1,4		:	:
E	4,4	5,1	5,1	4,9		:	:
F	2,7	2,6	2,8	2,7		:	:
IRL	4,8	:	:	:	95/96	16	22
I	4,4	5,5	5,5	5,1	98/99	16	22
L	2,9	5,3	4,8	5,3		:	:
NL	12,5	13,6	15,6	16,3	94/95	24	36
A	7,9	9,1	8,3	8,2		:	:
P	3,4	3,2	3,3	3,3	98/99	:	13
FIN	16,3	17,6	19,6	19,3	2000	43	55
S	26,5	25,8	21,6	17,5	94/95	:	54
UK	:	19,2	21,1	21,7	95/96	40	45
USA	:	:	:	:	2001	40	51

Source: % qui ont suivi une formation dans les 4 semaines précédentes: Eurostat
Taux de participation à l'éducation et la formation continue au cours d'une année: OCDE
(:) = Données non disponibles
b = séries interrompues
e = estimation

Table 6: Evolution du nombre de jeunes dans l'Union européenne, 1975-2000

(Mio)	âge 0-9	âge 10-19	âge 20-29	âge 0-29
1975	54,2	55,6	50,5	160,4
1980	48,5	58,0	52,2	158,8
1985	44,7	54,9	55,8	155,4
1990	43,6	49,1	58,4	151,1
1995	42,9	46,0	56,6	145,4
2000	41,4	44,9	51,0	137,2
projection				
2005	40,1	43,9	46,7	130,7
2010	39,2	42,4	45,3	126,9

Source: Eurostat, projection pour l'UE basée sur des chiffres Eurostat pour 14 pays de l'UE

Table 7: Evolution du nombre d'élèves et d'étudiants dans l'UE, 1996-2000

(Mio)	Total élèves et étudiants	Niveaux primaire et secondaire	Niveau tertiaire
1996	83,5	71,6	11,9
1997	83,4	71,1	12,3
1998	83,7	71,4	12,3
1999	85,1	72,6	12,5
2000	85,1	72,5	12,6

Source: Eurostat
Rupture de série pour le Royaume-Uni en 1999