



L'INVESTISSEMENT EDUCATIF EN EUROPE : DES ENJEUX MAJEURS

Un soutien à l'investissement en éducation est sans doute essentiel à l'échelle de l'Union Européenne, notamment dans la perspective d'une reprise économique durable et dans le contexte des tendances démographiques qui se profilent en Europe. La Commission Européenne s'attend à ce que l'effet de levier généré par le plan d'investissement qu'elle a lancé, dit « Plan Juncker »¹, génère notamment un surcroît de fonds consacrés à la recherche et à l'innovation dans les projets de grande échelle.

Pour la Confédération Européenne des Syndicats (CES), l'investissement en faveur des personnes (« *investing in people* ») est un mot d'ordre important, en particulier depuis les effets de la crise de 2007-2008². L'investissement « *en capital humain* » est motivé à la fois par des besoins et des désirs individuels, mais également collectifs : *individuels*, car il permet à un individu d'acquérir et d'améliorer ses connaissances, ses compétences, ses aptitudes sur l'ensemble de sa vie, et donc d'influer sur ses trajectoires professionnelles ; *collectifs*, car il apporte également des bénéfices pour la société par la complémentarité de l'ensemble des compétences individuelles entre elles et avec d'autres sources d'investissements matériels et immatériels.

1. Une étude réalisée pour la Confédération Européenne des Syndicats

Dans la perspective de renégociation de la Stratégie européenne *Education et Formation 2020*, et des discussions avec la Commission européenne à cet effet au cours de l'année 2015, la CES a demandé au Centre Etudes & Prospective du Groupe Alpha de réaliser une étude sur l'investissement en éducation et formation en Europe³, portant sur l'ensemble de la chaîne éducative (depuis le cycle pré-primaire jusqu'à la formation pour adulte). Cette étude, dont les conclusions principales sont présentées ci-après, vise à dresser un tableau des problématiques nationales et des perspectives européennes en termes d'éducation dans le contexte de renouvellement des priorités de la stratégie *Education et Formation 2020*.

¹ L'objectif de ce plan est d'accélérer la reprise de l'investissement public et privé en jouant sur l'effet de levier pour une levée de fonds visée à hauteur de 315 milliards d'euros (soit le double du niveau habituel du budget annuel de l'Union). Cet effet de levier d'un apport d'investissement est basé sur des ressources sous-utilisées du budget européen s'élevant à 21 milliard d'euros sur 2015-2017.

² Voir par exemple le plan de relance économique proposé par la CES en novembre 2008 : [Action for recovery! - A European plan to relaunch the economy](#).

³ Jacky Fayolle, Nicolas Fleury, Mathieu Malaquin et Audrey Rain, *Investissement en Education et Formation : des Enjeux Nationaux aux Perspectives Européennes*, rapport du CEP, avril 2015. Pour accéder au rapport complet, voir : <http://www.groupe-alpha.com/fr/etudes-prospective/publications/rapports-cep/investment.html>

Cette étude se base à la fois sur des données et des analyses européennes et internationales (notamment celles de l'OCDE), sur la littérature économique afférente, et sur une enquête réalisée auprès d'organisations syndicales de plusieurs pays européens. Un échantillon de dix pays européens a ainsi été sélectionné (République Tchèque, Angleterre, Finlande, France, Allemagne, Italie, Pologne, Portugal, Espagne, Suède), sur lequel se concentre le recueil de données qualitatives, obtenues par les réponses des syndicalistes à un questionnaire.

2. Implication et initiatives européennes en matière d'éducation et de formation

Au niveau européen, le concept clé de *Formation tout au long de la vie* souligne l'implication de l'Union dans de nombreuses initiatives qui promeuvent l'éducation et la formation⁴. La stratégie de Lisbonne affiche ainsi parmi ses objectifs celui de faire de l'Europe « *l'économie basée sur la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique au monde, capable de croissance économique soutenable avec plus et de meilleurs emplois et une plus grande cohésion sociale* ».

Les accords de Maastricht puis le traité de Lisbonne reconnaissent des compétences à l'Union Européenne dans le domaine de l'éducation, de la formation et de la jeunesse. Cependant, les Etats restent responsables de leurs systèmes éducatifs (principe de subsidiarité). La mise en œuvre d'une politique éducative européenne relève notamment de la méthode ouverte de coordination (MOC). Basée sur la coopération volontaire des Etats membres, celle-ci passe par la définition d'objectifs communs et d'échange de bonnes pratiques. Afin d'orienter les Etats membres dans le développement de leurs systèmes d'éducation et de formation, la Stratégie *Education et Formation 2020* identifie cinq objectifs majeurs associés à des indicateurs de performance éducative (cf. tableau).

Indicateurs clés dans *Education et Formation 2020*

indicateur	cible
Part des enfants ayant entre quatre ans et l'âge de la scolarité obligatoire participant à l'enseignement préscolaire	≥ 95%
Proportion de jeunes de 15 ans ayant une maîtrise insuffisante de la lecture, des mathématiques et des sciences	< 15%
Proportion de jeunes en situation de décrochage scolaire	< 10%
Part des personnes âgées de 30 à 34 ans devant être diplômées de l'enseignement supérieur	≥ 40%
Part des adultes devant bénéficier d'activités d'apprentissage tout au long de la vie	≥ 15%

⁴ On peut citer par exemple les programmes européens *Erasmus*, pour l'enseignement supérieur, et *Leonard de Vinci*, orienté vers la formation professionnelle.

Le financement des programmes européens dans le domaine de l'éducation est précisé dans le cadre financier pluriannuel de l'Union Européenne 2014-2020, qui regroupe 126 milliards d'euros dédiés à la « compétitivité pour la croissance et l'emploi » (incluant éducation et formation, innovation, développement des entreprises, etc.), sur un budget total de 960 milliards d'euros. Les fonds structurels de l'Union peuvent également permettre aux Etats de poursuivre certains objectifs notamment en termes éducatifs.

3. L'expression des syndicats sur les enjeux éducatifs

Les organisations syndicales des pays étudiés ont fait de nombreuses propositions de réformes et d'orientation des politiques publiques éducatives et de formation dans leurs réponses à notre enquête. Ces propositions sont abordées de manière plus ou moins détaillée dans les résultats présentés ci-après. De manière générale, les prises de positions syndicales associent très clairement préoccupations relatives au marché du travail et problématiques éducatives. Ces considérations doivent être prises en compte sérieusement dans l'orientation générale des politiques d'éducation et de formation ainsi que dans leur mise en œuvre.

Par exemple, en Finlande, la confédération syndicale SAK souligne « les coupes budgétaires récentes et leur impact à tous les niveaux éducatifs ». SAK pointe le fait que les fonds publics dédiés à l'éducation pour adultes (en particulier pour « l'éducation libérale », éducation « non formelle » caractéristique très importante de la société finlandaise) et à l'offre d'éducation et de formation professionnelle ont décliné, et que « les écoles et les centres éducatifs ont été forcés de réduire leurs activités, incluant du personnel », ce qui entraîne des conséquences négatives pour « la qualité de l'éducation, l'accroissement de la taille des classes, le système scolaire local, la ségrégation scolaire et les acquis de l'apprentissage ».

Un autre cas éclairant est celui du Portugal. La confédération CGTP-IN y considère ainsi que « la focalisation de l'Union Européenne sur des réductions de dépenses publiques a mis en péril la performance et l'atteinte des cibles [européennes] ». Cette situation a des racines anciennes, en particulier « l'absence de culture d'entreprise sur l'éducation et la formation et l'échec du droit des travailleurs à la formation professionnelle ». Un progrès a été effectué pour les jeunes générations, grâce à « l'accès à l'éducation publique, universelle et

gratuite mise en œuvre depuis le milieu des années 1970... mais dans les années récentes il y a eu une régression, particulièrement depuis les politiques d'austérité ». Un exemple concret de l'impact de l'austérité budgétaire est la fin du programme des *New Opportunities*, mis en œuvre par le précédent gouvernement, pour positionner les personnes à faible niveau initial d'éducation dans un cursus de formation et de certification.

Les syndicats témoignent d'une volonté d'un dialogue tripartite approfondi et renforcé qui serait plus fécond pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques.

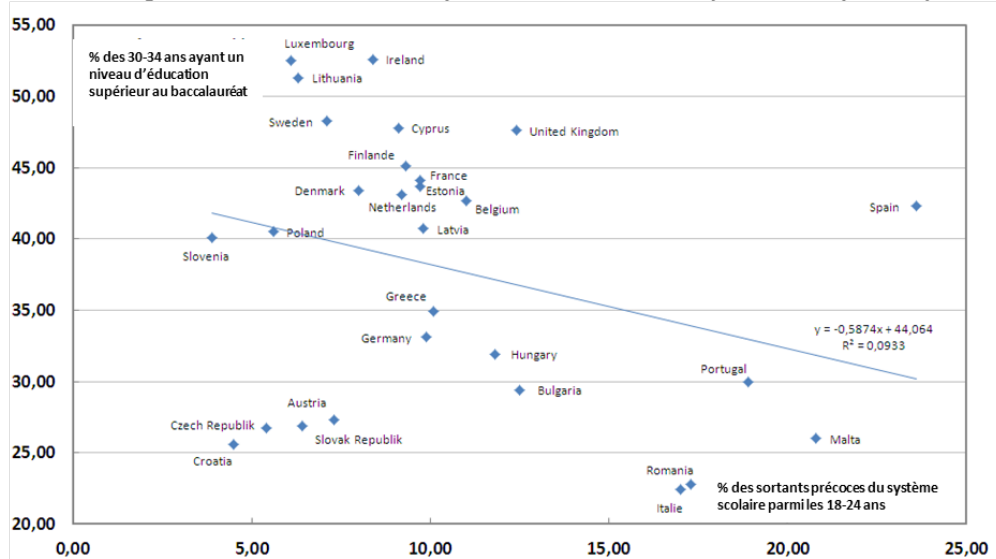
4. Des performances éducatives qui restent hétérogènes

Avec un important impact médiatique et un fort développement depuis les années 2000, les analyses et les enquêtes de l'OCDE (PISA, PIAAC, TALIS), fournissent des informations très riches et utiles. Cependant, il convient de considérer avec recul ces analyses, ainsi que certaines recommandations de politique économique qui en découlent, et de les « contextualiser ». En effet, au milieu de la décennie 2010, les pays membres de l'Union européenne présentent une hétérogénéité des performances éducatives toujours forte ; la convergence en termes de niveaux d'éducation et de formation (et de compétences) est seulement partielle.

La convergence vers des performances éducatives similaires et ambitieuses ne passe pas nécessairement par les mêmes politiques : les contextes institutionnels, la réalité de terrain et les préférences sociales, très divers dans l'Union européenne, appellent des actions adaptées à chaque situation.

La stratégie *Education et Formation 2020* accorde un intérêt particulier à plusieurs indicateurs, parmi lesquels le taux de sortants précoces du système éducatif (parmi les 18-24 ans) et le pourcentage de diplômés du supérieur (parmi la population des 30-34 ans). Ces indicateurs révèlent une hétérogénéité substantielle des performances éducatives nationales. La moyenne européenne du taux de sortants précoces du système éducatif (12%) et celle du taux de scolarisés du supérieur (36,9%) n'atteignent pas tout à fait les objectifs européens (fixés respectivement à <10% et ≥40%). L'hétérogénéité des performances pour ces deux indicateurs est très forte au sein de l'Union.

Une hétérogénéité forte en termes de performance éducative (Union Européenne)



Source: Education and Training Monitor 2014

5. Des contraintes budgétaires qui continueront à peser sur les rattrapages en cours

Malgré quelques exceptions notables (comme celle de la Suède), les contraintes budgétaires, renforcées par la crise dès 2007, ont souvent instauré une véritable austérité dans les dépenses d'éducation, qui ont eu fréquemment des conséquences négatives en pratique.

La limitation des ressources publiques mobilisées à destination de l'éducation et de la formation remet en cause la convergence à moyen-long terme des pays qui restent en retrait en termes de niveaux d'éducation ou de compétences. Une telle convergence était pourtant à l'œuvre jusqu'à la crise.

Ainsi, les données existantes permettent de constater une convergence significative des pays les plus en retard, par exemple en termes de taux de scolarisation des 15-19 ans sur l'ensemble de la période 1995-2012. Certains pays, comme la Grèce, le Portugal ou l'Espagne, sont caractérisés par un retard éducatif significatif se comblant partiellement sur la période 1995-2012. Nous calculons dans notre étude, à partir d'hypothèses « raisonnables », que le retard mettrait ainsi 20 ans pour être comblé totalement. Cependant, sur la période 2006-2012, la convergence des taux de scolarisation entre pays marque le pas, la crise jouant sur ces évolutions : si la tendance se confirme, bien plus d'une vingtaine d'années serait alors nécessaire pour voir se réaliser cette convergence.

6. Un équilibre fin à trouver dans l'effort budgétaire à accorder aux différents niveaux d'enseignement

La perspective d'augmentation des niveaux d'éducation et de compétences de la population active exige de consacrer une large partie des dépenses d'éducation et de formation à l'enseignement supérieur. Cependant, cet effort soutenu et dirigé en faveur des niveaux d'éducation élevés ne doit pas s'effectuer au détriment des cycles inférieurs du système éducatif.

Trivialement, les futurs diplômés du supérieur doivent d'abord passer par les cycles d'enseignement pré-primaire, primaires et secondaires. Philippe Aghion et Alexandra Roulet soulignent ainsi dans un ouvrage de 2011 (*Repenser l'Etat. Pour une social-démocratie de l'innovation, Seuil*) l'erreur commise, selon eux, par les gouvernements successifs de la présidence de Nicolas Sarkozy, qui ont financé l'investissement supplémentaire en faveur de l'université par le non-remplacement de

la moitié des enseignants du primaire et du secondaire partant en retraite. Les efforts de développement de l'éducation supérieure doivent ainsi être accompagnés par un investissement important sur les précédents cycles du système éducatif : un juste équilibre doit être trouvé afin de permettre une performance éducative profitant aux Etats membres et assurant l'équité entre individus au sein des systèmes nationaux.

7. Des problèmes persistants et préoccupants d'insertion des jeunes

Le niveau de chômage des jeunes est élevé dans les Etats membres de l'Union. Il est aussi significativement supérieur à celui des autres tranches d'âge. Le taux de jeunes « NEET » (*Not in education, Employment or Training*) est encore plus préoccupant. Cette population ni en emploi, ni en éducation ni en formation a souvent augmenté depuis le milieu des années 2000 dans les Etats membres (cf. graphique ci-après).

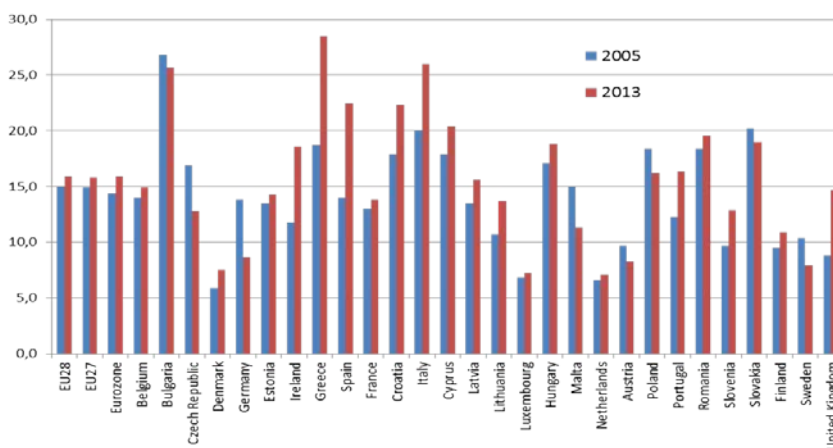
Le retour de la croissance n'est, en soi, pas nécessairement suffisant pour résoudre les difficultés concentrées sur certains groupes de jeunes européens. Des niveaux élevés de formation et de compétences sont clairement des avantages complémentaires sur le marché du travail. C'est pourquoi des programmes et des politiques spécifiques allant plus loin que les *Garanties Jeunes* (voir encadré ci-après) doivent sans doute être mis en œuvre afin d'aider de manière significative les personnes les plus vulnérables (sortants précoces, NEET, etc.).

Des politiques éducatives différentes et structurantes peuvent également être mises en place : le taux de décrochage scolaire est ainsi relativement plus faible dans les pays favorisant les programmes professionnalisants, comme en Allemagne ou au Danemark notamment. Encourager les parcours à vocation professionnalisante constituerait ainsi une voie possible pour limiter la population des NEET en Europe.

Encadré : la Garantie Jeunes (Youth Guarantee)

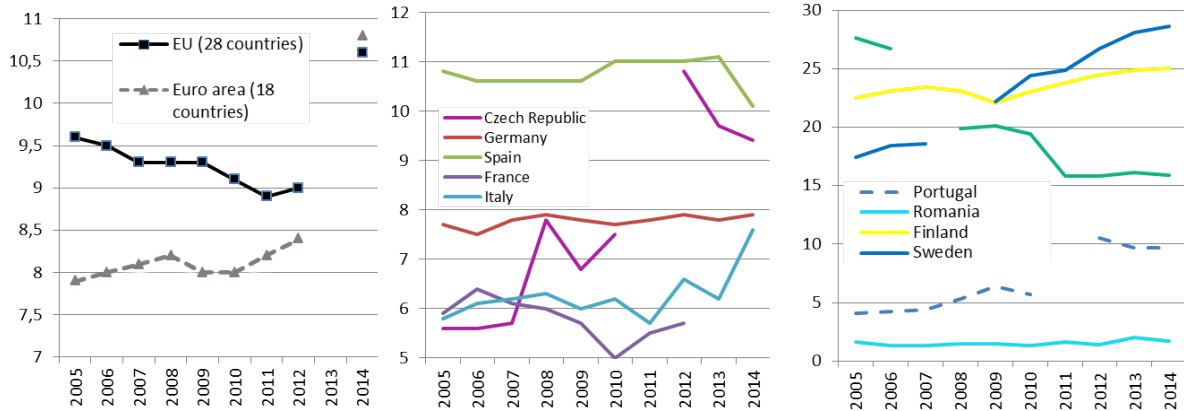
Le principe de la « Garantie Jeunes » adoptée en Avril 2012 par le Conseil européen vise à répondre au taux de chômage élevé et persistant des jeunes en Europe, en s'assurant que « tous les jeunes en dessous de 25 ans (...) obtiennent une offre de bonne qualité et concrète sous quatre mois après leur sortie du système éducatif ou d'un emploi ». La Garantie Jeunes doit déboucher ainsi sur une offre de d'emploi, d'apprentissage, de stage, ou de formation et doit répondre au besoin et à la situation de chaque individu. La garantie est applicable dans l'Union dès Avril 2013.

Part de "NEETS" dans la population des 15-29 ans en Europe (2005-2013)



Source: Eurostat

Participation de la population adulte à des actions de formation tout au long de la vie (% , 2005-2014)



Source: Eurostat, Labour Force Survey.
 Note 1: concerne les 25-64 ans qui ont déclaré avoir reçu éducation ou formation dans les 4 semaines précédentes l'étude.
 Note 2: les données pour 2014 sont prévisionnelles. En cas d'absence de données, cela signifie existence de rupture de série.

8. Quelle réalité pour le principe de formation tout au long de la vie ?

Il existe un écart important entre le principe d'universalité de la formation tout au long de la vie mis en avant par l'Union Européenne et la réalité pratique.

L'effort de formation des adultes, en particulier, est plutôt faible au sein de l'Union, et présente une tendance à la baisse depuis le début des années 2000 au sein de l'UE28 (voir graphique ci-avant). Il subsiste également de fortes inégalités entre pays, comme l'illustre le sous-échantillon de pays sur lequel s'est focalisée notre étude.

Par ailleurs, même dans les pays qui ont des systèmes d'éducation et de formation bien développés (voire des systèmes de reconnaissance des compétences non certifiées), de fortes inégalités sont présentes dans l'accès à ces systèmes. Celles-ci peuvent, par exemple, être liées au niveau d'éducation ou de compétences, ou bien à la catégorie socioprofessionnelle.

9. Une forte fréquence de mismatches sur le(s) marché(s) du travail

L'objectif d'élévation des niveaux de formation nécessite d'être questionné, en raison de la persistance de mismatches (« déséquilibres ») entre, d'un côté, les niveaux de formation des travailleurs et/ou les compétences dont ils disposent, et, de l'autre, ceux requis ou utilisés dans l'emploi.

L'importance de ces mismatches s'illustre par exemple (mais pas uniquement), par la part croissante en Europe de travailleurs sur-éduqués ou sur-compétents par rapport à leur poste de travail. La tendance de long terme à la polarisation des emplois⁵ participe de ces évolutions : la disparition croissante des emplois élémentaires représente un enjeu majeur de ce point de vue-là.

⁵ Voir par exemple les travaux du CEDEFOP sur la question (« [Labour-market polarisation and elementary occupations in Europe. Blip or long-term trend ?](#) »). Le CEDEFOP y défend l'hypothèse que le « biais » du progrès technique s'accompagne également d'une évolution croissante de la demande d'emplois élémentaires (services à la personne, etc.) : la structure de la demande de ce type de travail aurait ainsi un rôle plus important que celui de la technologie comme explication de la polarisation observée à l'échelle européenne.

Conclusion : le Plan Juncker, une occasion manquée de relancer l'effort en éducation et formation en Europe ?

De nombreux doutes ont été exprimés sur l'efficacité du Plan Juncker, notamment par la CES, qui juge son ampleur insuffisante. Le Plan Juncker souligne l'engagement de l'Union à adapter ses politiques et ses fonds spécifiques à la situation économique et à la cohésion sociale actuelle de l'Europe.

Néanmoins, une incertitude forte plane sur le contenu « éducation » des futurs projets favorisés par ce Plan. L'éducation est identifiée comme une de ses cibles principales et des propositions ont émergé dans le champ éducatif. La Commission s'attend à ce que l'effet de levier du Plan entraîne une croissance des fonds amenés « vers la recherche et l'innovation à travers des projets à grande échelle financés par le nouveau dispositif ». A contrario, plusieurs acteurs doutent d'un tel effet et mettent en garde contre les effets des coupes budgétaires : dans le programme Horizon 2020, celles touchant la recherche s'élèvent à 2,7 milliard d'euros (sur un budget de 70 milliards).

De manière plus générale, les critères et les outils mis en œuvre pour lever et orienter les fonds privés au-delà des engagements et des garanties publiques initiales ne vont pas nécessairement orienter les choix d'investissement vers des projets éducatifs. Les investisseurs pourraient en effet considérer ces projets comme insuffisamment rentables. La place de l'éducation et de la formation dans le Plan Juncker mériterait certainement des outils et des méthodes spécifiques pour cibler des projets pertinents, afin de lancer une véritable stratégie de développement et de rattrapage dans le domaine éducatif en Europe.

Suivez l'actualité du CEP sur son blog
www.defricheursdusocial.groupe-alpha.com

