



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 9 novembre 2011 (14.11)
(OR. en)**

16248/11

**EDUC 265
SOC 935
ECOFIN 744**

NOTE

du: Secrétariat général du Conseil
au: Comité des représentants permanents (1^{ère} partie)/Conseil

n° doc. préc.: 15807/11 EDUC 258 SOC 895

Objet: Investir efficacement dans l'éducation et la formation en temps de crise
- *Débat d'orientation*
(Débat public conformément à l'article 8, paragraphe 2, du règlement intérieur du Conseil [proposé par la présidence])

Après avoir consulté le Comité de l'éducation, la présidence a établi le document de réflexion ci-joint qui servira de base au débat d'orientation que le Conseil "Éducation, jeunesse, culture et sport" aura lors de sa session du 28 novembre 2011.

Investir efficacement dans l'éducation et la formation en temps de crise

La crise financière et de la dette souveraine que nous traversons actuellement est lourde de conséquences en ce qui concerne les dépenses publiques dans l'ensemble de l'UE et, dans un grand nombre d'États membres, une très forte pression s'exerce sur les systèmes d'éducation et de formation et leur devenir.

Au cours du semestre européen 2011 dans le cadre de la stratégie *Europe 2020*, le Conseil européen a souligné que, si l'assainissement budgétaire était indispensable pour pouvoir engager une reprise économique et une nouvelle croissance, "*...les États membres devraient donner la priorité aux dépenses favorisant la croissance durable dans des domaines comme la recherche et l'innovation, l'éducation et l'énergie.*"²

La nécessité de surmonter la crise par des mesures qui favorisent résolument la croissance est également mise en évidence dans le rapport de la présidence polonaise intitulé "*Towards a European consensus on growth*" (Vers un consensus européen sur la croissance). Il y est souligné que le potentiel énorme que constituent la formation, les compétences et l'expérience des 500 millions de citoyens de l'UE doit être le moteur principal de la prospérité future.

L'Union européenne et les États membres doivent davantage s'attacher à relever le niveau d'éducation formelle des citoyens et à les encourager à se former tout au long de leur vie, à tous les niveaux. Outre qu'elle sera profitable pour la croissance à moyen et à long terme, cette démarche soutiendra la reprise à court terme en aidant les jeunes et les personnes sans emploi à améliorer leur employabilité et donc leurs perspectives sur le marché du travail.

I. Les bénéfices tirés de l'investissement dans l'éducation

Les études qui ont été menées font clairement apparaître les **bénéfices importants que peut apporter l'investissement dans l'éducation et la formation**, dont on citera ci-après quelques exemples.

¹ Élaboré sur la base des travaux menés en septembre 2011 au sein du groupe de haut niveau consacré aux politiques d'éducation et de formation et du document d'information préparé par la Commission pour cette réunion.

² Conclusions du Conseil européen du 4 février 2011 (EUCO 2/11), point 23.

Améliorer les **résultats**, en moyenne, **de l'enseignement chez les élèves** peut avoir sur le long terme des effets macro-économiques considérables dans l'UE³. D'après les recherches menées récemment par le Réseau d'experts européens en matière d'économie de l'éducation (EENEE), si les niveaux de référence de l'UE pour 2020 étaient atteints en ce qui concerne les compétences en lecture, mathématiques et sciences des élèves âgés de 15 ans, il en résulterait **une hausse à long terme des taux de croissance annuels de 0,23 % et un gain global en valeur actuelle de 21 billions d'euros**.

- Dans le cadre de la politique de cohésion, il a été démontré que **les régions dont un pourcentage important des 25-64 ans sont diplômés de l'enseignement supérieur ont des taux de compétitivité de loin supérieurs** (données de 2007). Si ce lien de cause à effet peut bien sûr être influencé par d'autres facteurs, une estimation basée sur cette corrélation **donnerait à penser** que l'on parviendrait à **relever le PIB par habitant de 3-4 % dans l'UE** si l'on atteignait l'objectif de la stratégie *Europe 2020* consistant à porter à 40% le taux de diplômés de l'enseignement supérieur⁴.
- C'est au **niveau élémentaire** (plus précisément pré-primaire et primaire) que les **bénéfices tirés des politiques de l'éducation sont les plus élevés**. Les taux de retour sur investissement, même s'ils diminuent au cours du cycle de vie, restent positifs à des stades ultérieurs de la vie (grâce à la formation et, en particulier, à la formation professionnelle continue⁵).
- Le taux de rendement privé pour les personnes qui bénéficient d'un deuxième cycle de l'enseignement secondaire ou de l'enseignement postsecondaire non supérieur est estimé à 11,4 % dans les pays de l'OCDE⁶. Le taux de rendement est élevé également pour les investissements dans l'enseignement supérieur: 11,5 % pour les femmes et 12,4 % pour les hommes. En clair: **l'éducation demeure la meilleure assurance contre le chômage et la pauvreté**.

³ Hanushek, E. & Woessmann, L. (2010): *The cost of low educational achievement in the European Union* (EENEE).

⁴ Rapport de la présidence polonaise intitulé "*Towards a European consensus on growth*" (octobre 2011) et calculs d'EUROSTAT, de la DG REGIO figurant dans le rapport intitulé "*Investir dans l'avenir de l'Europe*" - cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale, chapitre I: *Aperçu et tendances de la situation économique, sociale et territoriale* (novembre 2010).

⁵ Cf. Cedefop (2011), *The economic benefits of VET for individuals* (rapport de recherche).

⁶ Chiffre pour 2011.

Les investissements dans le domaine de l'éducation **devraient être utiles, rentables, et correspondre aux réformes** destinées à moderniser les systèmes d'enseignement et de formation et à en améliorer les résultats. Les recommandations par pays adoptées par le Conseil le 1^{er} juillet 2011 indiquent déjà certains domaines prioritaires dans lesquels des réformes sont nécessaires. Conformément aux objectifs de la stratégie *Europe 2020*, les priorités à moyen terme 2012-2014 pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation, qui devraient être adoptées en même temps que le rapport conjoint *ET2020* ("Éducation et formation 2020") à paraître sous peu, devraient mettre davantage en évidence les possibilités de suivi et d'apprentissage mutuel qu'il convient d'exploiter en matière de financement de l'éducation et de la formation.

II. L'incidence de la crise sur les budgets de l'éducation et de la formation

Selon les rapports nationaux "Éducation et formation 2020"⁷ présentés au printemps 2011, depuis le début de la crise, **de fortes restrictions budgétaires ont contraint la plupart des États membres à geler, voire à réduire, les investissements publics dans l'éducation**. En même temps, ils ont dû choisir de nouvelles priorités.

Les **réductions budgétaires** ont touché particulièrement **le personnel enseignant et administratif, mais aussi les établissements et les infrastructures**, dans tous les secteurs de l'éducation et de la formation. Les **secteurs de l'enseignement primaire et secondaire semblent avoir été les plus touchés**, étant donné que les gouvernements, confrontés à des taux de chômage élevés, tendent à privilégier l'enseignement professionnel et l'éducation et la formation continues, ainsi que l'enseignement supérieur. Certaines économies réalisées dans le domaine de l'enseignement scolaire peuvent être attribuées à l'évolution démographique, à savoir la diminution du nombre d'élèves inscrits dans l'enseignement primaire et secondaire. En revanche, on constate que **la demande en matière d'enseignement post-obligatoire va croissant**, en particulier pour ce qui est de l'enseignement et de la formation professionnels et de l'enseignement supérieur.

Comment faire des investissements plus rentables dans l'éducation et la formation, tout en obtenant plus d'efficacité en termes de qualité et de résultats: telle semble être l'équation clé à résoudre par les décideurs politiques dans tous les États membres, et cet enjeu pourrait constituer, à l'avenir, un domaine de premier plan pour la coopération européenne et l'échange de bonnes pratiques.

⁷ Cf. Commission, *Draft Cross Country Analysis of national implementation reports on ET2020*, présenté aux ÉM en septembre 2011. Les données statistiques comparables (Eurostat) ne seront pas disponibles avant 2012.

III. Preuves de l'efficacité et de l'utilité de l'investissement dans l'éducation et la formation

Il est clairement prouvé sur le plan empirique que **l'investissement doit aller de pair avec le développement de la qualité**: le simple fait d'augmenter les financements ne se traduit pas nécessairement par une amélioration des résultats des élèves.

Ce point est confirmé par la recherche internationale dans le domaine de l'éducation, notamment en ce qui concerne les éléments suivants:

- Un élément fondamental pour améliorer l'efficacité des systèmes scolaires est de réduire le décrochage scolaire⁸. En ce qui concerne les résultats des élèves, la dernière enquête PISA indique que, **pour améliorer la qualité, il faut commencer par en bas**. Les pays qui ont de bons résultats dans les enquêtes PISA sont ceux où il y a peu de divergences entre les scores des élèves. **Les pays de l'UE qui ont amélioré leurs résultats d'ensemble y sont parvenus en relevant le niveau des élèves les moins performants, sans que cela se fasse au détriment des résultats des élèves les plus performants**. On considère que les réformes structurelles qui sont les plus efficaces pour améliorer les résultats consistent à réduire le phénomène de stratification dans les systèmes scolaires, à apporter un soutien pédagogique adapté dès que cela s'avère nécessaire aux élèves à risque et qui ont des difficultés d'apprentissage, et à encourager l'innovation pédagogique adapté grâce à des partenariats, à la formation des enseignants et à de meilleures procédures d'évaluation des élèves.
- Les résultats des élèves sont influencés par les **mesures d'incitation destinées aux personnes intervenant directement dans le système d'éducation** et par le **cadre institutionnel**: l'instauration de normes claires, la responsabilisation et l'autonomie sont considérées comme bénéfiques à la qualité et à l'efficacité de l'éducation⁹. La diversité de l'offre d'enseignement et la concurrence entre les établissements peuvent aussi avoir une incidence sur l'amélioration de la qualité¹⁰, mais ce point mériterait d'être approfondi. Par ailleurs, des recherches en cours ne confirment pas clairement que la taille des classes aurait une influence significative sur les résultats des élèves¹¹. **Il faut que la taille des classes soit réduite dans des proportions significatives pour que l'effet puisse en être mesuré sur les résultats des élèves**; des réductions à la marge semblent avoir peu ou pas d'effet.

⁸ Recommandation du Conseil concernant les politiques de réduction de l'abandon scolaire (JO C 191 du 1.7.2011, p. 1).

⁹ Voir communication de la Commission intitulée *Efficacité et équité des systèmes européens d'éducation et de formation*, COM (2006) 481 final

¹⁰ Des indications récentes à ce sujet figurent dans Hanushek E. & Woessmann L. (2010). *The cost of low educational achievement in the European Union*. EENEE.

¹¹ EENEE (2011) *Class Size: does it matter?* (Policy Brief)

- Les grandes différences entre enseignants en ce qui concerne les résultats en classe semblent indiquer que la **qualité de l'enseignant est d'une importance fondamentale**. L'investissement dans la formation initiale et continue du personnel peut par conséquent avoir un rendement élevé et des répercussions positives sur la qualité. Les ressources existantes pourraient être utilisées de manière plus efficace si l'on adapte les systèmes scolaires de manière à ce que:
 - le recrutement et la sélection des enseignants soient fondés sur une **définition claire des compétences (connaissances, aptitudes et comportements) que les enseignants doivent maîtriser** pour être efficaces;
 - il y ait **un seul système cohérent pour assurer la formation et le perfectionnement du personnel enseignant**, qui combine la formation initiale des maîtres, l'intégration en début de carrière et un perfectionnement professionnel continu;
 - les enseignants débutants puissent compter sur un **système structuré de soutien professionnel et personnel ("intégration")**¹² au cours de leurs premières années de carrière;
 - chaque enseignant dispose d'un **plan de perfectionnement professionnel** qui prévoit un perfectionnement professionnel approprié s'effectuant en milieu scolaire et dans un esprit de collaboration, en fonction de ce qu'il a besoin d'apprendre;
 - les directeurs d'école soient **déchargés de certaines tâches pour pouvoir se concentrer sur l'encadrement pédagogique**; et
 - les personnes responsables de la formation et du perfectionnement professionnel continu des enseignants - que ce soit dans les établissements de formation des enseignants ou dans les écoles - possèdent les **compétences appropriées pour enseigner la pédagogie**.

- **Des incitations financières peuvent encourager la participation à l'enseignement post-obligatoire et à la formation.** Certains programmes, par exemple de déduction d'impôts sur le revenu ou de chèques-formation, peuvent accroître sensiblement les taux de participation, mais ils sont en partie utilisés par des personnes qui auraient, en tout état cause, participé à la formation, et non par ceux qui ont le plus besoin de soutien¹³. Pour être efficaces, ces programmes doivent être accompagnés de **mesures destinées à réduire les obstacles d'ordre non pécuniaire à la participation à l'enseignement** (à savoir le manque de sensibilisation, les contraintes de temps, la pertinence de l'éducation et de la formation, etc.).

¹² Voir le "Handbook for Policymakers" (Guide pour les décideurs) concernant l'introduction de ces systèmes.

¹³ *Cette perte est appelée une perte d'efficacité. Voir Falch T. & Oosterbeek H. Financing lifelong learning: funding mechanisms in education and training, EENEE (sous presse).*

En ce qui concerne en particulier l'enseignement supérieur, **des contributions provenant de sources de financement supplémentaires**, tant publiques que privées, **sont indispensables**. De plus, l'expérience acquise dans plusieurs États membres montre que **les plans de financement fondés sur les résultats et la concurrence** stimulent la qualité des établissements d'enseignement supérieur et rendent le financement plus efficace. Il faut de surcroît évaluer **l'impact des financements de l'UE sur l'amélioration de l'enseignement supérieur**. L'ampleur de cet impact peut se trouver accentuée par une meilleure **complémentarité entre différents instruments de financement de l'UE**.

Compte tenu de ce qui précède, les ministres sont invités à prendre part au débat, en examinant plus particulièrement **au moins l'une** des questions suivantes:

- 1) *Dans le cadre de la crise économique et financière actuelle, quelles mesures votre gouvernement prend-il pour faire en sorte que l'éducation et la formation demeurent une priorité essentielle des investissements publics?*
- 2) *Comment peut-on accroître l'efficacité des investissements dans l'éducation et la formation, ainsi que leur capacité à atteindre des résultats en terme de qualité?*
- 3) *Quelles stratégies semblent les plus susceptibles d'encourager l'augmentation des investissements privés (des entreprises, des particuliers, etc.) dans l'éducation et la formation?*