TREIZE ANS DE COOPÉRATION ET DE RÉFORMES EN MATIÈRE D'ENSEIGNEMENT ET DE FORMATION PROFESSIONNELS DANS LES PAYS ADHÉRENTS ET LES PAYS CANDIDATS

etf
SHARING EXPERTISE
IN TRAINING

LA FONDATION EUROPÉENNE POUR LA FORMATION EST LE CENTRE D'EXPERTISE DE L'UNION EUROPÉENNE CHARGÉ DE LA RÉFORME DE L'ENSEIGNEMENT ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELS DANS LES PAYS TIERS DANS LE CADRE DES PROGRAMMES DE RELATIONS EXTÉRIEURES DE L'UNION EUROPÉENNE

NOUS CONTACTER

Des informations complémentaires sur nos activités, appels d'offres et vacances d'emploi peuvent être obtenues sur notre site web: www.etf.eu.int.

Pour toute autre information, veuillez contacter :

Unité «Communication extérieure»
Fondation européenne pour la formation
Villa Gualino
Viale Settimio Severo, 65
I-10133 Turin
T +39 011 630 2222
F +39 011 630 2200
E info@etf.eu.int

TREIZE ANS DE COOPÉRATION ET DE RÉFORMES EN MATIÈRE D'ENSEIGNEMENT ET DE FORMATION PROFESSIONNELS DANS LES PAYS ADHÉRENTS ET LES PAYS CANDIDATS

QUELS ENSEIGNEMENTS EN TIRER À LA LUMIÈRE DES OBJECTIFS DE LISBONNE ?

Rapport préparé par Jean-Raymond Masson, ETF
Octobre 2003

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur Internet via le serveur Europa (http://europa.eu.int).

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2003

ISBN 92-9157-348-5

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

Printed in Italy

« Il est très important de savoir quelle place tiendront les pays postcommunistes dans le programme de Lisbonne, qui doit mener, à la fin de cette décennie, vers une Europe dont l'économie serait la plus dynamique du monde. Sur cette voie, les pays candidats peuvent transformer leur faiblesse en matière de développement technologique en force, en trouvant des niches de développement économique à fort potentiel. Cela exige d'inclure les questions de recherche et développement dans les politiques d'aide, de soutenir les investissements dans l'éducation et les sciences afin de rapprocher les standards de l'éducation et la proportion de personnes pourvues d'un diplôme universitaire dans les pays candidats du niveau européen. C'est pour le moment loin d'être le cas. »

Bronislaw Geremek,
ancien ministre polonais des
Affaires étrangères,
Extrait d'un article intitulé :
« France – Pologne : sortir du malaise »,
Le Monde (Paris), 26 février 2003

AVANT-PROPOS

Ce rapport de l'ETF se penche sur 13 années de coopération et de réformes en matière d'enseignement et de formation professionnels dans les pays adhérents et les pays candidats. Il procure une synthèse d'une série de rapports par pays ou « monographies sur l'apprentissage tout au long de la vie et les services de l'emploi », produites suite à la demande de la Direction générale de l'emploi et des affaires sociales en juin 2000.

En 1998, la Commission lançait une procédure pour entreprendre un examen des politiques de l'emploi dans les pays candidats. L'objectif était d'évaluer dans quelle mesure ces pays avaient progressé pour adapter leurs systèmes et leurs politiques d'emploi en vue d'appliquer la Stratégie européenne de l'emploi dès leur adhésion à l'Union. La pièce maîtresse de ces examens était la préparation par chaque pays, de concert avec la Commission, d'un document conjoint d'évaluation sur les priorités en matière d'emploi. Ces documents d'évaluation avaient pour but d'identifier les domaines clefs pour la réforme et de préparer la future mise en œuvre des politiques et mesures nécessaires. La procédure comportait une phase d'exécution de ces priorités, conjuguée avec des activités de contrôle régulières.

L'ETF s'était déjà forgée une expertise considérable grâce à ses travaux d'analyse et d'évaluation dans le domaine de l'enseignement et de la formation professionnels dans les pays candidats, et grâce à sa contribution à l'exécution du programme Phare spécifique à la préparation au Fonds social européen. C'est la raison pour laquelle la Commission se tourna vers l'ETF pour lui demander de préparer des monographies approfondies conçues pour procurer un outil analytique destiné à aider la Commission et les pays eux-mêmes dans le contrôle des priorités déterminées dans ces documents conjoints d'évaluation.

Ces monographies ont systématiquement été utilisées par les services de la Commission et les représentants des pays concernés. Elles se sont avérées une contribution très utile aux discussions bilatérales, et lors des réunions des commissions de contrôle adjacentes. Elles ont notamment aidé les fonctionnaires de ces pays à mieux comprendre où se situaient leurs systèmes d'éducation et de formation et leurs services de l'emploi, ainsi que les politiques apparentées, par rapport à ceux des États membres de l'Union européenne.

Cette synthèse transnationale fournit une analyse intéressante parce qu'elle donne une vue globale des analyses faites dans les rapports par pays, et parce qu'elle permet aussi une comparaison avec des développements parallèles dans les pays de l'UE, en particulier dans les pays dits de la cohésion (Grèce, Portugal et Espagne). Elle procure des perspectives significatives sur les rapports entre l'emploi et le chômage d'une part, et les politiques d'éducation et de formation d'autre part. En fournissant une analyse détaillée des forces et des faiblesses des systèmes et des politiques des pays candidats, elle contribue à identifier les priorités à déterminer dans les Plans d'action nationaux pour l'emploi et dans les Fonds structurels, notamment le Fonds social européen.

Antonis Kastrissianakis,
Directeur,
DG Emploi et Affaires sociales

La Commission européenne se félicite du rapport de l'ETF sur treize ans de coopération avec les pays adhérents et les pays candidats et sur les réformes entreprises dans leurs systèmes d'enseignement et de formation professionnels. Ce rapport procure un panorama instructif sur le travail intensif mené par l'ETF dans cette région dès le début de ses activités en 1995.

La contribution de l'ETF a été importante dans le contexte de l'assistance de l'Union européenne aux pays candidats. Les premières années, la Commission a demandé à l'ETF de mettre en place en son nom les programmes Phare relatifs à l'éducation et à la formation. L'ETF a ainsi administré avec succès plus de trente programmes différents couvrant l'enseignement et la formation professionnels (EFP), l'enseignement à distance, l'enseignement supérieur, la formation au management et la préparation à la participation des futurs États membres au Fonds social européen après leur adhésion à l'Union. Avec la réorientation du programme Phare en 1998, afin que celui-ci apporte son soutien aux préparatifs nécessaires à l'adhésion et fasse progressivement passer les responsabilités administratives des mains de la Commission à celles des pays bénéficiaires eux-mêmes, il a ensuite été demandé à l'ETF d'axer son travail sur l'analyse et la préparation de rapports sur les progrès des pays candidats dans les domaines de l'éducation et de la formation. L'ETF commença à produire pour chaque pays candidat un rapport annuel sur l'état d'avancement des réformes dans l'enseignement et la formation professionnels (Review of progress in VET reforms), rapport qui était utilisé par la Commission pour rédiger les rapports réguliers (Regular Reports) issus une fois par an sur les progrès réalisés par ces pays en vue de leur adhésion à l'UE.

Ce rapport sur treize ans de coopération et de réformes en matière d'EFP est publié au bon moment car il fournit une vue globale de la situation dans le domaine de l'éducation et de la formation quelques mois avant l'adhésion de dix pays à l'Union européenne. Il met ainsi l'accent sur les réussites obtenues et les difficultés rencontrées, il détermine les tendances « transversales » et il identifie pour chaque pays les options politiques et les recommandations nécessaires à la poursuite du processus de réformes lancé lors de la période de pré-adhésion.

En passant en revue les principales phases de l'assistance de l'UE aux pays candidats en matière d'enseignement et de formation professionnels pour mener un processus de réformes, le rapport contribue à expliquer pourquoi ce domaine a été jugé important d'emblée. Il a d'abord reçu une aide importante de Phare, suivie ensuite d'autres mesures, comme la possibilité pour les pays candidats de participer au programme de la Communauté sur la formation professionnelle, appelé Leonardo da Vinci, parallèlement aux activités de l'ETF. Le rapport procure une analyse détaillée des succès et des difficultés ayant émaillé la période de transition. Basés sur cette analyse, de précieux enseignements peuvent en être tirés pour une future assistance de l'UE à d'autres pays, notamment la nécessité de maintenir le renforcement de l'appareil institutionnel des pays bénéficiaires en tant que priorité essentielle.

Fabrizio Barbaso,
Directeur général,
DG Élargissement

REMERCIEMENTS

Cette étude a été préparée par Jean-Raymond Masson, assisté d'un comité consultatif composé de représentants du Forum consultatif de l'ETF : Rita Gilfellon (Royaume-Uni), Mary Canning (Banque mondiale), George Panayides (Chypre), Valdas Dienys (Lituanie), Stavros Stavrou (Cedefop), Marie-Jeanne Maurage (Cedefop) et Miroslava Kopicova (République tchèque).

Le travail réalisé fut essentiellement basé sur douze monographies par pays, établies par Ulrike Schöner pour la République tchèque et Malte, par Ulrike Damyanovic pour la Bulgarie, par Helmut Zelloth pour la Pologne, la Lettonie et l'Estonie, par Haralabos Fragoulis pour la Slovaquie, par Henrik Faudel pour Chypre et la Lituanie, par Arjen Deij pour la Roumanie, par Lewis Kerr pour la Hongrie et par Peter Grootings pour la Slovénie.

L'auteur tient à remercier particulièrement Haralabos Fragoulis et Jerzy Wisniewski pour leur précieux concours et pour leurs conseils judicieux tout au long de la rédaction de ce rapport. Il souhaiterait également remercier les membres du personnel de l'ETF qui ont examiné le document lors de trois réunions d'évaluation distinctes : Ulrich Hillenkamp, Guillermo Hakim, Vincent McBride, Arjen Vos, Alison Kennedy, Mircea Badescu, Søren Nielsen et Helmut Zelloth.

L'auteur aimerait aussi remercier Sabina Nari, Walter Barrera, Roberta Pinoni et Scarlett Charlier pour la réalisation des diagrammes et des tableaux, ainsi que Dominique Nongo-Adidi et Jo Anstey pour l'attention patiente et attentive dont elles ont fait preuve lors des différents stades du processus de publication.

L'auteur souhaiterait enfin exprimer sa gratitude à Levi Vermelho et Vittorio Campanelli, de la Direction générale de l'emploi de la Commission européenne, qui ont lancé le processus des monographies en juin 2000 à Bruxelles et qui ont chargé l'ETF de mener ce travail à bien.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS 5

REMERCIEMENTS 9

1. INTRODUCTION 13

1.1 Les illusions des premières réformes et les avatars de la Maison municipale de Prague 13

1.2 Les héritages économiques et culturels, et les difficultés à restructurer l'économie et la formation professionnelle 14

1.3 Les enjeux des objectifs de Lisbonne et l'examen des stratégies d'apprentissage tout au long de la vie 15

1.4 Les monographies sur les systèmes d'apprentissage tout au long de la vie et les services de l'emploi 16

2. RÉSUMÉ ANALYTIQUE 19

2.1 Le difficile contexte du changement des systèmes de formation professionnelle 19

2.2 L'assistance et la coopération européennes 21

2.3 Des politiques actives et des résultats considérables mais contrastés entre les pays 22

2.4 Des secteurs qui méritent une attention particulière 24

2.5 Les questions clefs et les enjeux de la poursuite des réformes 26

2.6 Perspectives et recommandations 27

3. LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE L'ÉLARGISSEMENT, DANS LE DOMAINE DE L'EFP 29

3.1 Résumé 29

3.2 Première période (1990-1997) : une assistance technique régie par la demande 32

3.3 Deuxième période (1998-2002) : les questions d'EFP dans la stratégie de pré-adhésion : la préparation à la Stratégie européenne pour l'emploi et à l'apprentissage tout au long de la vie 41

3.4 Troisième période (2002-en cours) : la stratégie d'intégration vers une Europe de la connaissance 50

3.5 Les principaux jalons 51

4. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE, DÉMOGRAPHIQUE ET DE L'EMPLOI 55

4.1 Résumé 55

4.2 Les progrès de l'économie 58

4.3 Des considérations démographiques 71

4.4 Les inégalités sociales et la pauvreté 72

5. LE CADRE LÉGISLATIF ET POLITIQUE **75**

5.1 Résumé 75

5.2 Une mise en place graduelle du cadre législatif et politique 77

6. LES QUESTIONS DE FINANCEMENT ET DE RESSOURCES **87**

6.1 Résumé 87

6.2 Le financement de l'éducation, ses tendances récentes et ses enjeux 90

6.3 Le financement de l'enseignement et de la formation continus 99

6.4 Les enseignants et les formateurs 105

7. L'ANALYSE DES SYSTÈMES D'ENSEIGNEMENT ET DE FORMATION PROFESSIONNELS ET D'APPRENTISSAGE TOUT AU LONG DE LA VIE **109**

7.1 Le capital humain et l'acquisition des connaissances 109

7.2 Les changements dans la structure éducative et dans la scolarisation 117

7.3 L'enseignement et la formation continus : évolution et participation 137

7.4 Les principales réformes, questions et enjeux « transversaux » 155

8. UNE VUE D'ENSEMBLE DES SERVICES DE L'EMPLOI PUBLICS ET PRIVÉS **173**

8.1 Résumé 173

8.2 Organisation et structure 175

8.3 Les ressources 175

8.4 Responsabilités, activités et parts de marché 177

8.5 Les services privés de l'emploi 180

8.6 Les réformes en cours 181

9. CONCLUSIONS GÉNÉRALES **183**

9.1 Les pays adhérents et candidats pendant les premières années de transition : un contexte difficile pour des changements radicaux 183

9.2 Les politiques en matière d'éducation et de formation 184

9.3 Les principaux résultats 186

9.4 Les problèmes et les enjeux 188

9.5 Les perspectives d'avenir 193

ANNEXES **195**

BIBLIOGRAPHIE **205**

SIGLES ET ACRONYMES **211**

1. INTRODUCTION

1

1.1 LES ILLUSIONS DES PREMIÈRES RÉFORMES ET LES AVATARS DE LA MAISON MUNICIPALE DE PRAGUE

En 1990, dans les mois qui suivirent la Révolution de velours, des travaux de rénovation furent entrepris dans les principaux palais et musées de Prague, afin de les dépoussiérer de la grisaille accumulée des années 1970 et 1980 et de retrouver le lustre d'antan propre à accueillir au mieux les touristes qui commençaient à investir la capitale de la Bohême et à se réapproprier la partie manquante de l'Europe hémiplégique des années d'avant la chute du rideau de fer, au sens où l'entendait Milan Kundera.

L'un des symboles de l'Art nouveau, la splendide Maison municipale – *Obecni Dum* en langue tchèque – construite place de la République par les architectes Polivka et Balsanek de 1904 à 1912, fut l'un des premiers bâtiments à bénéficier de cette cure de jouvence. Elle fut rapidement ravalée, ses peintures retrouvèrent leur éclat et, dès l'automne 1990, les premiers clients du bar et du restaurant qui formaient les ailes du bâtiment pouvaient contempler les peintures de Mucha et de Spillar tandis que les mélomanes pouvaient retrouver les accents de Dvorak et de Smetana dans la salle de concert au centre de la Maison municipale.

Mais les travaux avaient été entrepris trop rapidement, et le ravalement bâclé. On s'aperçut très vite que les peintures craquelaient, que les revêtements avaient été posés sans intervenir suffisamment au niveau des structures qui les portaient, et que ces structures avaient besoin elles aussi d'un traitement sérieux. C'est ainsi qu'on dut fermer la Maison municipale au bout de quelques mois seulement, que les travaux durèrent environ trois ans, et qu'elle ne rouvrit ses portes qu'au milieu des années 1990.

Cette image des rénovations successives de la Maison municipale semble correspondre assez bien aux réformes des systèmes de formation professionnelle engagées dans les pays candidats depuis les débuts de la transition. Beaucoup, à l'Est comme à l'Ouest, ont pensé dans un premier temps qu'il suffisait d'un simple

toilettage des programmes d'enseignement, de leur mise à jour au niveau des standards en vigueur dans l'Union européenne et d'une immersion dans l'univers de la concurrence pour adapter rapidement la formation professionnelle aux exigences de l'économie de marché et de la démocratie et poursuivre activement la construction de l'Europe de l'intelligence et des qualifications avec les pays de l'Union.

La réputation des systèmes éducatifs des pays d'Europe centrale était bonne ; l'éducation avait été l'une des priorités des régimes socialistes ; l'illettrisme avait disparu depuis longtemps ; le niveau d'éducation de la population semblait élevé. Les conditions paraissaient donc réunies pour un redémarrage rapide de l'économie sur des bases nouvelles, notamment grâce au haut niveau de qualification de la main-d'œuvre et à la qualité des systèmes d'éducation et de formation.

Tel Ralf Dahrendorff[1] en 1990, certains cependant envisageaient une transition d'autant plus longue qu'on toucherait aux fondements mêmes des sociétés. L'idée était que six mois suffiraient pour adapter le système des lois et des institutions, mais qu'il faudrait six ans pour changer l'économie, et soixante ans – c'est-à-dire au moins deux générations – pour transformer les systèmes culturels et la société civile. Douze ans après la chute du rideau de fer, cette prédiction conserve toute sa valeur, d'autant qu'elle semble même avoir péché par excès d'optimisme, ne serait-ce qu'au niveau des systèmes institutionnels et des structures de l'économie, dont des pans entiers ont peine à se reconstruire.

1.2 LES HÉRITAGES ÉCONOMIQUES ET CULTURELS, ET LES DIFFICULTÉS À RESTRUCTURER L'ÉCONOMIE ET LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Les problèmes sont donc extrêmement complexes pour les systèmes d'enseignement et de formation professionnels si l'on veut bien considérer qu'ils sont liés aux structures de l'économie, mais qu'ils s'enracinent aussi dans des systèmes de valeurs et des cultures façonnés pour la plupart des pays d'Europe centrale par près de cinquante années de socialisme réel et, au-delà (ou plutôt en deçà), par leur appartenance à cette *Mittel Europa* des débuts du vingtième siècle, écartelée entre les puissances des Empires voisins. Les enjeux de la transformation de ces systèmes sont multiples et essentiels.

C'est ainsi qu'il fallut déchanter lorsqu'on commença la rénovation des curricula de formation professionnelle et qu'on prit conscience de l'état réel des appareils d'éducation et de formation, d'autant que les transformations de l'économie leur infligeaient des dommages nouveaux que les États ne parvenaient pas à anticiper ni même à contenir. Un toilettage des curricula ne pouvait donc suffire à traiter les questions cruciales qui se posaient aux systèmes de formation. Il fallait s'attaquer aux structures mêmes des appareils et à leurs orientations fondamentales. La stratégie nécessaire devait passer du moyen au long terme.

De fait, il en allait de même pour beaucoup de sujets, et en particulier pour ce qui touchait à la réorganisation de l'économie. On s'apercevait ainsi que les premières opérations de privatisation, même si elles étaient très efficaces et permettaient aux secteurs du commerce et des services de se développer rapidement et de constituer un tissu de petites (voire toutes petites) entreprises, ne suffisaient pas à transformer en profondeur le tissu industriel et créaient même des difficultés

1 Sociologue et ancien Commissaire européen.

nouvelles pour la modernisation de l'agriculture. Il s'agissait dès lors de s'attaquer à la restructuration de pans entiers de l'économie. On le voyait bien avec les grands complexes sidérurgiques d'Ostrava en République tchèque, de Galati en Roumanie ou de Katowice en Pologne, les mines de charbon de Walbrych en Pologne, les chantiers navals de Gdansk, l'industrie de l'armement de Martin en Slovaquie et les grands ensembles industriels de Maribor en Slovénie ou de Miskolc en Hongrie, pour ne citer que quelques exemples. On le voyait encore plus avec la rénovation des centrales nucléaires « de type soviétique » de Kozloduy en Bulgarie ou d'Ignalina en Lituanie, qui subissaient de multiples opérations de « replâtrage » avant qu'on en vienne à envisager des solutions plus radicales.

Ainsi, les pays candidats se trouvaient confrontés à des opérations de restructuration industrielle d'une ampleur sans précédent, supérieure sans doute à celles qu'avaient subi les économies de pays de l'Union européenne au cours des années 1980. A cela s'ajoutait pour certains la nécessité de faire face à la restructuration de secteurs agricoles qui tenaient une place considérable dans l'économie, comme en Pologne, dans les Pays baltes et surtout en Roumanie. On comprend mieux dès lors que ces grands « chantiers » soient loin d'être « terminés ». On comprend mieux aussi les difficultés extrêmes auxquelles étaient et sont encore confrontés les systèmes de formation professionnelle dans ce contexte.

Il apparut ainsi clairement qu'entre les systèmes d'éducation et de formation des pays candidats et ceux de l'Union européenne il existait de véritables écarts de niveau, aux plans quantitatif et qualitatif. Et ces écarts devenaient des enjeux lourds de la construction européenne dès lors que l'élargissement devenait une perspective à court terme et qu'en même temps, l'Europe se dotait d'objectifs plus ambitieux en matière d'emploi, de formation et d'éducation au Sommet de Lisbonne en mars 2000, et s'inscrivait résolument dans la stratégie d'apprentissage tout au long de la vie.

1.3 LES ENJEUX DES OBJECTIFS DE LISBONNE ET L'EXAMEN DES STRATÉGIES D'APPRENTISSAGE TOUT AU LONG DE LA VIE

Pour cette raison, à peine l'encre de la rédaction des conclusions de ce sommet était-elle sèche que la Commission demandait à la Fondation européenne pour la formation de procéder à une analyse approfondie de la situation dans chacun des pays candidats. Il s'agissait d'évaluer l'état de l'offre d'éducation et de formation, avec bien entendu une attention particulière accordée à la formation professionnelle initiale et continue, ainsi qu'à la façon dont les systèmes des bureaux de l'emploi contribuaient à la réussite des stratégies mises en œuvre. L'ambition était aussi de donner une photographie aussi précise que possible des écarts avec les pays de l'Union, en référence aux moyennes des pays de l'Union européenne ou de l'OCDE, en particulier celles des pays dits de « la cohésion » : l'Espagne, la Grèce et le Portugal. Les monographies ainsi établies étaient appelées à contribuer au processus des évaluations conjointes des politiques de l'emploi engagées par la Commission avec chacun des pays candidats.

En même temps, sous l'influence de la Commission européenne, en particulier avec le débat sur le mémorandum sur l'apprentissage tout au long de la vie et avec les lignes directrices de l'emploi, mais aussi sous l'influence de l'OCDE[2] et de la Banque mondiale avec leurs travaux et conférences sur la préparation à l'économie de la connaissance, les pays candidats entreprenaient l'élaboration de stratégies adaptées. Encore faut-il analyser ce que signifie pour eux cette approche nouvelle de l'apprentissage tout au long de la vie, et comment ils entendent la mettre en œuvre. Les résultats du processus de consultation sur le mémorandum organisé

2 OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques.

en 2001, ainsi que les deux conférences organisées par la Banque mondiale pour les pays candidats sur ces sujets, à Paris en mars 2002 et à Helsinki en mars 2003, sont éclairants ; ils révèlent une série d'ambiguïtés et d'interprétations partielles voire lacunaires à l'égard des problèmes posés. Les priorités vont au développement de l'enseignement supérieur et à l'introduction des nouvelles technologies de la communication. La formation continue des adultes est aussi une priorité, mais il appartient d'abord au système formel de l'éducation de s'en saisir et de développer des méthodologies appropriées. Au total, dans les documents présentés à Paris, la qualification de la population et la qualité des systèmes d'éducation semblait un acquis dont seuls quelques éléments devaient justifier des actions d'envergure. Et à Helsinki, lors du débat consacré à l'apprentissage tout au long de la vie, il était symptomatique de constater que les cas présentés concernaient seulement les enseignements universitaires, et l'introduction et le développement des nouvelles technologies de la communication.

C'est pourquoi les monographies, dès lors qu'elles traitent des systèmes de formation professionnelle (et des services de l'emploi) dans le contexte de l'apprentissage tout au long de la vie, mettent l'accent sur une des composantes clefs de l'ensemble des systèmes d'éducation et de formation, alors même que cette composante ne semble pas bénéficier de l'attention prioritaire des gouvernements de la plupart des pays candidats. Elles ambitionnent donc de restituer une peinture plus réaliste de la situation d'ensemble, et de provoquer la prise de conscience nécessaire à l'élaboration des stratégies indispensables à la réussite des objectifs de Lisbonne.

Dans la mesure où la formation professionnelle est aujourd'hui au cœur des enjeux de cohésion économique et sociale, comme le rappellent avec force les conclusions de Lisbonne, le rôle des stratégies que les pays candidats vont avoir à mettre en œuvre dans les années qui viennent est tout à fait crucial dans la perspective du rattrapage du retard dans le niveau de développement, comme en témoigne le dernier rapport de la Commission européenne sur la cohésion en Europe. Bien plus, l'intérêt de ces monographies est aujourd'hui encore accru du fait de la signature de la Déclaration de Copenhague en octobre 2002, dans laquelle les ministres de l'Éducation de l'Europe élargie (incluant les douze pays candidats) se sont engagés dans la voie d'une coopération renforcée dans le domaine de la formation professionnelle, dans la perspective des objectifs de Lisbonne de « bâtir en Europe en 2010 l'économie de la connaissance la plus avancée au monde ». Elles fournissent en effet un état des lieux susceptible de mettre en évidence les problèmes rémanents et les retards mais aussi les réussites, de mettre en relief les tendances et les enjeux des réformes en cours et à l'étude, et de dégager les priorités pour l'action à mener.

1.4 LES MONOGRAPHIES SUR LES SYSTÈMES D'APPRENTISSAGE TOUT AU LONG DE LA VIE ET LES SERVICES DE L'EMPLOI

C'est ainsi que les monographies ont été produites au rythme de la signature des documents conjoints d'analyse des politiques de l'emploi au cours des dernières années, en commençant par la République tchèque et la Slovénie au printemps 2001 et en terminant par la Roumanie, la Bulgarie et la Lettonie au printemps 2003[3]. Elles ont combiné les interviews auprès des décideurs, l'observation du terrain dans quelques régions types et l'analyse documentaire. Les travaux ont été conduits par des équipes mixtes d'experts nationaux et européens, avec le soutien des Observatoires nationaux de la formation

3 Le calendrier fut le suivant : la Slovénie et la République tchèque en printemps 2001, Chypre, la Pologne et l'Estonie en hiver 2002, la Hongrie et Malte au printemps 2002, la Lituanie et la Slovaquie en été 2002, la Roumanie et la Bulgarie en hiver 2003, et la Lettonie au printemps 2003.

professionnelle. La rédaction finale a été menée sous la responsabilité de la Fondation européenne pour la formation. Une première présentation d'ensemble a été donnée à la Commission européenne ainsi qu'aux représentants des pays candidats le 27 septembre 2002 à Bruxelles.

Le rapport présenté dans ce document constitue la synthèse des monographies, enrichie de l'utilisation d'études complémentaires ainsi que de l'analyse des derniers indicateurs européens et internationaux sur les questions d'éducation et de formation provenant de l'OCDE, de l'OIT[4], de l'UNESCO[5], de l'UNICEF[6] et de la Banque mondiale, ainsi que ceux d'Eurostat, de la Commission européenne et de l'ETF. Il s'attache également à restituer le contexte de la situation du marché du travail, afin de mieux appréhender les responsabilités qui pèsent sur l'éducation et la formation dans le traitement des questions d'emploi et de chômage.

La Turquie n'ayant pas encore à cette date fait l'objet d'une monographie du type de celles produites pour les douze autres pays candidats (Bulgarie, Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie et Slovénie), elle ne donne pas lieu dans ce document aux mêmes analyses systématiques que les autres. Cependant, dès lors que des indicateurs la concernant sont disponibles, ils sont mentionnés, et certaines des analyses font donc référence à la Turquie.

Analysant les changements considérables intervenus dans les systèmes d'éducation et de formation depuis les débuts de la transition, le rapport s'efforce d'en identifier les moteurs. Parmi ceux-ci, il importe d'accorder une place particulière à la politique d'assistance mise en œuvre par l'Union européenne dans ce domaine depuis 1990, à travers une série de dispositifs de coopération programmatiques ou institutionnels ainsi que les orientations politiques et les moyens qui leur ont été donnés. C'est à cette approche que se consacre le chapitre 3.

Dans son ensemble, ce rapport se situe délibérément dans la perspective des objectifs pour 2010 fixés lors du Conseil de Lisbonne. Il ne s'agit pas d'une nouvelle opération de « criblage » comme celle qui a passé en revue tous les chapitres de l'acquis communautaire, y compris ceux relatifs à l'éducation et à l'emploi, et qui a été achevée avec succès avant les décisions du Conseil de Copenhague en décembre 2002. Il s'agit plutôt de situer aussi précisément que possible où en sont les pays candidats eu égard aux grands objectifs en matière d'éducation et de formation que l'Europe s'est fixés à Lisbonne, de mesurer le chemin déjà parcouru depuis les débuts de la transition, de comprendre les difficultés spécifiques qui continuent à peser sur leurs évolutions, d'apprécier les écarts avec les pays de l'Union européenne, et enfin d'analyser ce qui reste à faire avant l'adhésion et surtout après, avec le concours des fonds structurels et dans le cadre de la politique de coopération renforcée en matière de formation professionnelle lancée à Copenhague en novembre 2002.

Il ne s'agit pas non plus d'une évaluation de l'assistance apportée par l'Union européenne par le biais du programme Phare. Cependant, le rappel de ses étapes successives et de son impact sur les changements intervenus et les réformes entreprises dans les pays candidats offre la possibilité de mieux comprendre certaines réussites, et aussi certaines difficultés rencontrées tout au long du processus. Cette analyse permet ainsi de tirer des leçons utiles quant aux stratégies d'assistance à mettre en œuvre à l'avenir, d'abord auprès de la Roumanie, de la Bulgarie et de la Turquie, mais aussi auprès des futurs pays candidats que sont les pays des Balkans occidentaux.

4 OIT : Organisation internationale du travail.

5 UNESCO : Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.

6 UNICEF : Fonds des Nations Unies pour l'enfance. L'UNICEF est mandatée par l'Assemblée générale des Nations Unies pour protéger les droits des enfants.

2. RÉSUMÉ ANALYTIQUE

2

2.1 LE DIFFICILE CONTEXTE DU CHANGEMENT DES SYSTÈMES DE FORMATION PROFESSIONNELLE

Si l'on cherche à mesurer l'état d'avancement des réformes et la situation des systèmes de formation professionnelle dans les pays candidats, il convient de garder en mémoire l'historique de ces systèmes, quelle était leur physionomie sous le régime socialiste[7], à quel point ils étaient corsetés dans les mailles étroites du système d'économie administrée, quels débouchés limités leurs filières étroites offraient dans des activités de production aux étudiants qui les empruntaient.

Il convient également de se rappeler les nombreuses demandes auxquelles ces systèmes ont dû faire face dès les débuts de la transition, en formation initiale comme en formation continue, de la part des individus et des entreprises, des petites et moyennes entreprises (PME) en développement rapide et des investisseurs étrangers, tandis que les bailleurs de fonds et en premier lieu la Commission européenne prodiguaient conseils et financements et multipliaient les initiatives. En même temps, le développement rapide du chômage et la montée des inégalités contribuaient à créer de nouveaux besoins dans le contexte de contraintes financières croissantes.

Il importe aussi d'apprécier les différences considérables dans les rythmes de changement entre les pays, mais aussi entre les secteurs de l'économie et entre les régions. C'est ainsi que la création de nouveaux services dans le domaine de l'informatique et du conseil aux entreprises, concentrés dans les plus grandes villes, ont dynamisé les transformations des systèmes de formation, tandis que les hésitations et les lenteurs des processus de reconversion industrielle dans les régions à dominante sidérurgique continuent à les freiner et même à les handicaper.

Aujourd'hui l'analyse des questions d'emploi et de chômage montre des

7 Ceci ne concerne évidemment pas Chypre, Malte et la Turquie.

réalités très contrastées au sein des pays candidats, ainsi que l'existence de difficultés majeures dans certains d'entre eux, comme en témoigne la typologie ci-dessous.

Au total, si l'on se souvient que tous ces pays[8] vivaient des situations de quasi-plein emploi il y a moins de treize ans, on mesure les contraintes et les changements auxquels ont été confrontés les systèmes d'éducation et de formation. Et parmi eux ce sont certainement les systèmes de formation professionnelle qui ont subi les transformations les plus profondes, mais aussi éprouvé les difficultés les plus lourdes à entreprendre les mutations nécessaires. Ils ont vécu – et continuent à vivre –, bien plus que l'éducation générale, la double contrainte de prendre en compte les effets de la mondialisation et de ses corollaires technologiques, commerciaux et organisationnels, en même temps que ceux de la rupture avec le système

Typologie des pays candidats selon la situation de l'emploi et du chômage	
1.	Chypre, Malte, la Hongrie et la Slovénie où presque tous les indicateurs concernant le chômage sont inférieurs aux moyennes européennes, et à la baisse en Hongrie et en Slovénie. Cependant, seuls parmi ces quatre pays, Chypre et la Slovénie ont un niveau d'emploi comparable aux pays de l'Union, au contraire de Malte et de la Hongrie où il est nettement plus faible ; l'emploi des jeunes est bas et en diminution en Hongrie et en Slovénie, ainsi que l'emploi des plus de 55 ans (il remonte cependant en Hongrie), et dans ces deux pays l'emploi reste très important dans le secteur de l'industrie alors qu'il stagne dans celui des services à un niveau très en dessous du niveau européen (surtout en Slovénie). Ce sont aussi, avec la République tchèque, les pays où la productivité est la plus forte.
2.	La Bulgarie, la Pologne et la Slovaquie avec des taux de chômage préoccupants et orientés à la hausse[9], des niveaux d'emploi parmi les plus bas, en particulier en Bulgarie et en Pologne pour l'emploi des jeunes, et en Bulgarie et en Slovaquie pour l'emploi des plus âgés, et une structure de l'emploi par secteur relativement stable, avec un emploi encore très élevé dans l'agriculture (surtout en Pologne) et dans l'industrie (surtout en Slovaquie), et un développement limité de l'emploi dans les services (sauf en Bulgarie où il atteint un niveau voisin de celui de la Grèce ou du Portugal).
3.	Les Pays baltes avec des taux de chômage élevés, mais en diminution rapide en Lituanie et en Estonie, plus lente en Lettonie, tandis que les taux de chômage des jeunes ainsi que des plus âgés se situent à des niveaux élevés et plutôt en croissance (particulièrement en Lituanie). L'emploi global se maintient à des niveaux supérieurs à ceux des autres pays candidats mais en dessous de celui de l'Union, et la tendance est à la baisse. L'emploi des jeunes baisse nettement en Lituanie tandis que celui des plus âgés a tendance à remonter en Estonie. Ces pays sont aussi ceux où les changements dans la répartition de l'emploi par secteur ont été les plus importants dans les dernières années (baisse dans l'industrie et surtout dans l'agriculture, augmentation dans les services), et également ceux dont la croissance est la plus forte mais aussi la productivité la plus faible.
4.	La République tchèque, voisine du premier groupe pour les statistiques du chômage, qui sont toutefois plus élevées, particulièrement pour les jeunes, et les tendances à la baisse y sont moins marquées ; en revanche, l'emploi global est supérieur à la moyenne européenne quoiqu'en diminution légère, tandis que l'emploi des jeunes est en diminution rapide. Cette relative stabilité est sans doute à rapprocher du fait que l'emploi dans l'industrie reste très élevé, le plus élevé parmi les pays de l'Europe élargie, tandis que l'emploi dans les services ne progresse que très lentement.
5.	La Roumanie où le taux de chômage se situait jusqu'en 2001 en dessous de la moyenne européenne, mais a maintenant tendance à augmenter sensiblement, sans que cette augmentation affecte particulièrement les catégories des jeunes ou des plus âgés. L'emploi global reste à un niveau élevé, voisin de la moyenne européenne, et l'emploi des plus âgés est le plus élevé de tous les pays candidats, nettement au-dessus du niveau moyen européen. Tout ceci est à rapprocher de la situation particulière de l'agriculture, qui emploie plus de 44% de la population employée, au-dessus même du niveau atteint en 1997, tandis que les services n'en emploient que 30% environ, à peine plus de la moitié du niveau atteint dans les autres pays candidats.

8 A l'exception bien sûr de Chypre et de Malte.

9 Une légère décroissance était à noter en Slovaquie et en Bulgarie en 2002 par rapport à 2001.

socialiste. C'est ainsi qu'ils restent encore largement tiraillés entre des contraintes de court et de long terme, entre des entreprises qui ont cessé d'investir dans l'éducation et des sociétés qui en demandent plus, entre des secteurs dynamiques et d'autres qui tardent à se restructurer, entre des administrations centrales qui cherchent à garder le contrôle et des responsables locaux et régionaux encore mal préparés à exercer les rôles qui leur ont été attribués.

2.2 L'ASSISTANCE ET LA COOPÉRATION EUROPÉENNES

L'assistance européenne en matière d'éducation et de formation a été constante et aussi graduelle, intégrant petit à petit les éléments de la politique européenne qui se développaient au sein de l'Union. De façon schématique on peut distinguer cinq étapes.

Dans la première, l'approche est censée être tirée par la demande et s'efforce surtout de contribuer au développement d'une offre de formation continue, diversifiée au plan local et dans un contexte sectoriel.

La seconde s'ouvre en 1994 avec un accent renforcé porté sur les réformes systémiques de la formation professionnelle initiale engagées sous la férule des ministères de l'éducation. C'est à ce moment que la Fondation européenne pour la formation s'installe à Turin et commence son travail axé sur les réformes systémiques, ainsi que sur la gestion pour le compte de la Commission d'un certain nombre de programmes Phare.

La troisième étape débute en 1997/98 avec la production de l'Agenda 2000 et l'adoption par le Conseil européen de Luxembourg de la stratégie pour l'adhésion. Principal instrument au service de cette stratégie, Phare se transforme en outil privilégié des développements institutionnels et du soutien aux investissements nécessaires à la reprise de l'acquis communautaire. En ce qui concerne la formation, Phare apporte son soutien au développement des ressources humaines dans le contexte de mesures de « type Fonds social » dans des régions prioritaires. La poursuite des réformes dans le domaine de l'éducation est toujours considérée comme une priorité mais doit maintenant relever des financements des États. En même temps, les programmes communautaires, et en particulier Leonardo da Vinci, s'ouvrent aux pays candidats. Avec la montée en puissance des activités de la Fondation, cette étape peut être considérée comme une étape d'approfondissement et d'intensification, même si le soutien aux réformes de la formation professionnelle initiale passe au second plan.

Dans une quatrième étape engagée à la suite d'une revue du programme Phare en 2000, l'assistance fournie porte davantage sur la préparation aux Fonds structurels. Elle permet dans certains pays la reprise du soutien aux réformes de l'enseignement professionnel engagées cinq ou six ans plus tôt. Elle s'attache également à l'adaptation des services de l'emploi aux exigences de la politique européenne de l'emploi. Cette étape se déroule aussi en parallèle avec le renforcement des politiques européennes en matière d'éducation et de formation, dont les effets vont se faire sentir de plus en plus directement sur les pays candidats, avec le processus de consultation sur le mémorandum sur l'apprentissage tout au long de la vie, ainsi qu'avec le processus des documents conjoints d'évaluation des politiques de l'emploi.

La cinquième étape commence avec le Conseil de Barcelone en mars 2002 et se renforce en particulier avec la déclaration de Copenhague concernant la formation professionnelle en novembre 2002. Les pays candidats sont maintenant pleinement associés à la coopération renforcée dans les domaines des politiques de l'emploi et de l'éducation. En même temps, Phare poursuit et renforce encore son soutien à la préparation aux politiques structurelles, notamment en Roumanie et en Bulgarie.

Au total, on peut se demander si cette assistance n'a pas souffert de changements de cap et d'un manque de continuité entre les différentes étapes. Par ailleurs, alors que, jusqu'en 1998, l'ensemble du secteur « éducation, formation, recherche » avait bénéficié de 11% environ de la dotation Phare, les réformes de la formation professionnelle au sens strict en représentaient seulement 8%, c'est à dire moins de 1% de l'ensemble de la dotation Phare[10], auquel il convient d'ajouter le travail de la Fondation dont la majeure partie a été consacrée aux pays candidats jusqu'en 2000.

On peut aussi s'interroger sur le rôle quasi-exclusif donné dans un premier temps aux ministères de l'éducation dans la réforme de la formation professionnelle, tandis qu'ils se retrouvaient mis à l'écart dans un second temps, dès lors que la priorité était donnée à la préparation au Fonds social européen. Ainsi, l'approche de Phare n'a sans doute pas suffisamment promu une vision intégrée des questions à résoudre et des stratégies à mettre en œuvre, ni suffisamment contribué à la coordination interministérielle. Il faut dire que ces questions relevaient du mandat spécifique de la Fondation, et que celle-ci a contribué à leur traitement à partir de 1995 au travers d'analyses et d'évaluations, de séminaires thématiques, et d'un travail de formation et de conseil auprès des décideurs.

En outre, la logique de soutien aux initiatives locales inhérente au programme Phare durant les premières étapes ainsi que les contraintes spécifiques à sa gestion n'ont pas toujours favorisé la meilleure utilisation des résultats des programmes. Enfin, on peut se demander si une meilleure coordination entre les différents outils et institutions mis en œuvre par l'Union européenne n'aurait pas permis d'obtenir de meilleurs résultats. D'un autre côté, la Fondation n'a peut-être pas utilisé autant qu'elle aurait pu le faire les marges de manœuvre que lui offrait la gestion de certains programmes Phare entre 1995 et 2000.

Au total, on peut dire que l'assistance de l'Union européenne dans ses diverses composantes a joué un rôle important dans les réformes entreprises, comme on le verra ci-dessous, surtout dans la deuxième période, à partir de 1997. Cependant, il est évident que les meilleurs résultats ont été obtenus dans les pays qui avaient les idées claires au préalable sur les réformes qu'ils souhaitaient entreprendre, et dès lors utilisaient les actions du programme Phare, les projets Leonardo da Vinci et aussi la Fondation comme les instruments privilégiés de leur mise en œuvre.

2.3 DES POLITIQUES ACTIVES ET DES RÉSULTATS CONSIDÉRABLES MAIS CONTRASTÉS ENTRE LES PAYS

Au total, les réformes accomplies sont considérables dans la plupart des domaines clefs de la formation professionnelle, mais dans un contexte marqué par la priorité accordée aux réformes de l'enseignement général et de l'enseignement supérieur, et avec un peu de retard sur ces dernières. Trois facteurs majeurs se sont conjugués dans ce processus de changement : d'abord la nécessité de faire face aux changements brutaux intervenus dès les débuts de la transition, et en particulier au retrait des entreprises dans le financement de la formation professionnelle et à la montée du chômage ; puis la volonté des gouvernements d'imprimer dans le domaine de l'éducation et de la formation leur vision des changements économiques et sociétaux ; et enfin le soutien de l'Union européenne, dans le cadre du programme Phare dont les évolutions et les moyens limités mis en œuvre n'ont pas toujours favorisé les réformes à caractère systémique, mais aussi dans le contexte d'une influence croissante exercée par les

10 *Phare ex-post evaluation of country support implemented from 1997-98 to 2000-01*, rapport consolidé, Ramboll, mai 2003. Bien entendu, il faudrait ajouter à ces montants ceux consacrés aux composantes de formation à l'intérieur des programmes concernant les réformes sectorielles. Malheureusement, l'information fait défaut dans ce domaine.

Typologie des pays candidats selon les questions d'éducation et de formation	
Les différences entre les pays sont telles qu'il est difficile de dessiner une véritable typologie. Cependant, en prenant en compte à la fois les indicateurs existants et les évaluations de l'avancement des réformes produites dans les monographies, on peut schématiquement distinguer les groupes suivants :	
(i)	La Hongrie et la Slovénie, où les réformes sont les plus avancées, le niveau de dépenses pour la formation au marché du travail le plus proche de la moyenne européenne, et les taux de progression de la scolarisation dans l'enseignement supérieur parmi les plus élevés, dans un contexte où l'enseignement technique et professionnel continue à tenir une place majeure dans l'enseignement secondaire. Cependant, la dépense publique d'éducation reste inférieure à la moyenne européenne en Hongrie, ainsi que la formation continue des salariés.
(ii)	Les trois Pays baltes, Chypre et Malte, qui ont en commun d'avoir des niveaux d'investissement en éducation[11] plus élevés que la moyenne européenne, dans un contexte où l'enseignement technique et professionnel ne tient qu'une place limitée dans l'enseignement secondaire. Parmi eux, les réformes sont les plus avancées à Chypre, à Malte et en Estonie ; les taux de progression de la scolarisation dans l'enseignement supérieur ont été à leur maximum dans les Pays baltes, ainsi que la progression des niveaux en mathématiques et en sciences entre 1995 et 1999[12] ; mais les actions de formation continue sont peu développées, sauf à Malte pour les mesures actives du marché du travail.
(iii)	La République tchèque et la Slovaquie, qui ont en commun d'avoir un des pourcentages les plus élevés pour la population disposant au moins d'une qualification de niveau CITE[13] 3 (c'est aussi en République tchèque que les résultats de PISA[14] sont les meilleurs), dans un contexte où l'enseignement technique et professionnel reste le plus développé au sein de l'enseignement secondaire. C'est aussi en République tchèque que la participation des salariés à la formation continue est la plus élevée. Cependant, les réformes systémiques de l'éducation et de la formation ont pris du retard, la dépense publique[15] pour l'éducation et pour les mesures actives du marché du travail reste limitée, surtout en Slovaquie, et le niveau de scolarisation dans l'enseignement supérieur n'a que peu augmenté.
(iv)	La Pologne, où l'investissement public en éducation[16] est voisin de la moyenne européenne et où le taux d'accroissement de la scolarisation dans l'enseignement supérieur a été parmi les plus élevés. Beaucoup de réformes ont été engagées, mais avec un certain manque de méthode, et elles restent tributaires d'un manque flagrant de ressources du côté de l'État et de celui des entreprises en matière de formation continue.
(v)	La Roumanie et la Bulgarie, où les résultats sont inférieurs dans la quasi-totalité des domaines. La mise en œuvre des réformes y est sérieusement handicapée par le manque de ressources. La dépense publique d'éducation[17] y est la plus basse, ainsi que les taux de participation à la formation continue. Cependant, la scolarisation dans l'enseignement supérieur a beaucoup progressé en Roumanie.

politiques européennes de l'emploi et de l'éducation. Les pays qui ont le mieux tiré parti du soutien communautaire sont ceux, tels la Hongrie et la Slovénie, qui avaient engagé le processus dans le courant des années 1980.

Les résultats aussi sont impressionnants. La scolarisation s'est accrue rapidement, notamment dans l'enseignement supérieur ; l'offre d'éducation et de formation s'est étendue et diversifiée, notamment dans le cadre d'une grande autonomie donnée aux établissements et du développement du secteur privé ; les filières « cul de sac » disparaissent progressivement et l'enseignement professionnel offre maintenant des débouchés vers l'enseignement supérieur ; le taux de sorties sans qualification du

11 Mesurés en % du PIB.

12 Selon des études internationales (voir chapitre 7, partie 1).

13 CITE : Classification internationale type de l'éducation.

14 PISA : Programme international pour le suivi des élèves (voir chapitre 7, partie 1).

15 Mesurée en % du PIB.

16 Mesuré en % du PIB.

17 Mesurée en % du PIB.

système scolaire est moitié moindre que celui de la moyenne européenne, et en diminution dans la plupart des pays candidats ; le niveau d'éducation de la population augmente progressivement, bien que des tendances négatives soient observées dans certains pays ; la décentralisation est en cours dans les plus grands pays, ce qui devrait favoriser l'élaboration de stratégies de formation au plus près des besoins et une meilleure gestion des ressources publiques ; un cadre législatif adéquat est en place dans la plupart des pays.

Dans une certaine mesure, il est possible de dire que les systèmes d'éducation et de formation ont répondu – tout au moins partiellement – aux besoins de l'économie et aux attentes des individus et de la société, ainsi qu'aux sollicitations de l'Union européenne dans le contexte de l'élargissement. Mais leurs composantes spécifiques en matière de formation professionnelle n'ont pas reçu la même priorité que les autres. En outre, les réformes engagées dans ce domaine sont d'une portée à moyen ou long terme et leur mise en œuvre concrète dépend de nombreux facteurs, dont certains sont loin d'être réunis. Au total, les systèmes de formation professionnelle continuent aujourd'hui de présenter des difficultés considérables.

La situation est évidemment extrêmement contrastée entre les pays. Sur le plan de l'avancement des réformes, les différences sont très marquées entre Chypre, la Slovénie et la Hongrie d'un côté, la Roumanie et la Bulgarie de l'autre. Sur le plan de la scolarisation au-delà de 18 ans, la Pologne, la Hongrie, la Slovénie, la Lituanie et l'Estonie approchent ou même dépassent la moyenne européenne, tandis que la République tchèque et la Bulgarie sont à la traîne. Les taux de sortie sans qualification du système éducatif sont meilleurs que dans les pays de l'Union, en particulier en République tchèque, en Slovaquie, en Pologne et en Slovénie. La dépense publique d'éducation[18] est supérieure à la moyenne européenne dans les Pays baltes, en Slovénie, à Chypre et à Malte, mais elle reste très en dessous de cette moyenne en République tchèque, en Hongrie, en Slovaquie, et surtout en Roumanie et en Bulgarie.

La participation aux actions de formation continue des salariés des entreprises oppose la République tchèque et la Slovénie, où les résultats sont voisins de la moyenne européenne, et la Roumanie et la Lituanie, où ils sont plus de deux fois et demie moindres.

Enfin, la Slovénie et la Hongrie atteignent les niveaux de dépense publique[19] consacrés en Italie et au Royaume-Uni à la formation au marché du travail (en dessous cependant des niveaux atteints dans les pays de la cohésion et de la moyenne européenne), tandis que la Roumanie et la Slovaquie, et plus encore la Bulgarie, sont très loin derrière. De même, Malte atteint et la Slovénie dépasse le benchmark européen de 20% de participation des chômeurs à la formation, tandis que la Pologne n'en atteint pas le quart.

2.4 DES SECTEURS QUI MÉRITENT UNE ATTENTION PARTICULIÈRE

Au total, si l'on compare les pays candidats aux pays de la cohésion[20], on peut dire que les premiers se situent encore légèrement en dessous des seconds en matière de scolarisation dans l'enseignement supérieur, tandis que la moitié d'entre eux dépensent légèrement plus[21] pour l'éducation[22] et que les taux de sorties sans qualification du système scolaire y sont bien inférieurs. Les écarts sont plus nets en matière de formation continue, où la participation des salariés et surtout celle

18 Mesurée en % du PIB.

19 Mesurés en % du PIB.

20 Espagne, Grèce et Portugal.

21 Mesuré en % du PIB.

22 Mais ceci ne donne pas d'indication sur la formation professionnelle, faute d'indicateurs appropriés.

des chômeurs est plus élevée dans les pays de la cohésion. On peut cependant penser que l'éducation des adultes, encore vivace dans les pays candidats, tend à compenser partiellement cet écart, mais certainement pas pour les publics en voie d'exclusion qui constituent l'enjeu majeur des réformes de la formation professionnelle dans les pays candidats.

Un effort important dans le secteur de la formation au marché du travail – c'est-à-dire de la requalification des adultes – est donc la priorité des priorités dans la quasi-totalité des pays candidats. Cela passe par un rôle accru du service public de l'emploi, des moyens augmentés considérablement, une meilleure formation de ses personnels, et un fonctionnement plus flexible en liaison avec les collectivités locales. Cet effort doit mettre les agences de l'emploi en mesure de s'occuper réellement des plus défavorisés, y compris les Roms et d'autres publics en voie d'exclusion, notamment dans les régions rurales et les régions en cours de reconversion industrielle.

Le second secteur prioritaire est celui de l'enseignement professionnel au niveau secondaire. On doit en effet se rappeler les taux très élevés de chômage des sortants du système éducatif à la fin des études secondaires ainsi que les taux d'abandon, plus élevés dans les filières professionnelles que dans les filières générales, le fait que nombreux sont ceux qui s'inscrivent au chômage dès la fin de leurs études, la vétusté des équipements techniques ainsi que les insuffisances de la formation des enseignants et la lenteur de la mise en place des nouveaux curricula. Tout ceci incline à penser que la modernisation de ce secteur reste encore largement inachevée dans la plupart des pays. Et pourtant, les études prospectives sur les qualifications en Europe donnent à penser qu'à l'horizon 2010, le marché du travail va continuer à faire appel à des qualifications intermédiaires aux niveaux CITE 3B et 3C[23] à un rythme soutenu[24], un peu en dessous de celui des qualifications de niveau supérieur dont la demande va croître le plus vite (voir ci-dessous). Une autre raison d'intervenir vigoureusement à ce niveau réside dans le rôle privilégié que ces formations sont en mesure de jouer vis-à-vis des publics scolaires en difficulté, particulièrement en zone rurale.

La troisième priorité est celle du développement de la formation des salariés, qui suppose un effort accru de tous les partenaires (entreprises, individus, État, collectivités territoriales) dans le contexte d'une concertation renforcée et d'une prise de conscience globale de la nécessité de la formation et du rôle décisif du capital humain dans le progrès économique et social, la performance des entreprises et la réussite individuelle. Il appartient ici à l'État de mettre en œuvre les mécanismes incitatifs nécessaires, ainsi que de veiller à un traitement plus égalitaire entre les secteurs, les régions et les catégories.

On doit enfin considérer l'importance cruciale des nouvelles filières de l'enseignement supérieur professionnel court, au sein de l'ensemble des filières d'enseignement supérieur qui se développent rapidement aujourd'hui. Les informations précises manquent, mais il semblerait que les filières courtes et très professionnalisées restent négligées dans certains pays au profit des filières « longues » et plus « académiques ». Et pourtant, à côté des qualifications de fin d'études secondaires évoquées ci-dessus, les qualifications de technicien supérieur, d'ingénieur ou de cadre produites à ce niveau sont essentielles pour répondre aux besoins de l'économie. L'enjeu est d'autant plus crucial que ces formations « courtes » n'existaient quasiment pas dans les pays socialistes, et qu'elles devraient devenir un débouché naturel pour la majorité des élèves venant de l'enseignement technique au niveau secondaire et qui ont maintenant

23 C'est-à-dire celui des formations professionnelles au sein de l'enseignement secondaire supérieur.

24 Selon les analyses produites dans le dernier rapport du Cedefop sur les politiques d'enseignement et de formation professionnels en Europe (*Learning for employment*), en référence à 2010, « pratiquement la moitié des emplois supplémentaires sera par conséquent destinée aux personnes ayant suivi un enseignement supérieur, et près de 40% aux personnes ayant suivi seulement une scolarité de base ».

accès au diplôme de fin d'études supérieures. Le développement accéléré de ces filières – en formation initiale comme en formation continue – et l'insertion sur le marché du travail de leurs diplômés vont devoir faire l'objet d'un suivi attentif de la part des responsables des ministères concernés, des partenaires sociaux, ainsi que des établissements qui les abritent, et en particulier les universités avec lesquelles une certaine forme de partenariat est sans doute souhaitable.

2.5 LES QUESTIONS CLEFS ET LES ENJEUX DE LA POURSUITE DES RÉFORMES

Si l'on tente maintenant d'analyser les principales raisons des écarts constatés et d'identifier les enjeux de leur réduction, la première question est celle de l'insuffisance des ressources et de leur utilisation souvent sous-optimale. Il s'agit d'abord des mesures actives du marché du travail dont le niveau est très insuffisant, sauf en Slovénie, à Chypre et peut-être en Hongrie, ce qui ne permet pas de répondre aux besoins massifs des chômeurs ni à ceux des populations en voie d'exclusion comme les Roms, et encore moins de mettre en œuvre les mesures pro-actives nécessitées par la restructuration en cours et à venir de l'industrie et de l'agriculture. Il s'agit aussi de la formation des salariés des entreprises qui, à l'exception de la République tchèque et à un degré moindre de la Slovénie, est encore loin des standards européens et souffre de grandes inégalités entre les secteurs, les régions et les catégories de salariés. Il s'agit enfin de l'enseignement professionnel, à l'exception sans doute des Pays baltes, de Chypre et de la Slovénie, où la situation des enseignants (et en particulier de leur formation) et celle des équipements techniques méritent une attention particulière.

Comme l'indique la récente communication de la Commission sur l'investissement dans l'éducation et la formation, l'élargissement va exacerber les difficultés à réussir la mise en œuvre des objectifs de Lisbonne du fait du sous-investissement public et privé dans les pays candidats.

Comme pour les pays de l'Union mais à un degré supérieur, la question pour les pays candidats est de mieux gérer les investissements existants, comme les récents travaux sur le rendement des investissements publics en éducation et en formation dans l'Union européenne semblent l'indiquer, mais aussi d'investir davantage. A l'évidence, le seuil critique n'est pas atteint dans la plupart des pays pour un certain nombre des composantes de la formation professionnelle. En conséquence, une augmentation nette des investissements, ciblée sur certains aspects spécifiques, même dans les conditions actuelles de leur utilisation, trouverait à s'employer efficacement.

Au-delà, la poursuite des réformes suppose d'approfondir le traitement des questions suivantes : le développement de la prospective des qualifications et de la recherche en formation professionnelle, l'établissement accéléré des systèmes de qualification et de certification et des curricula, la promotion de la transparence et de la reconnaissance des qualifications, l'amélioration de la qualité, l'encouragement à la formation auprès de tous les acteurs. Bien entendu, ces questions se posent aussi dans les pays de l'Union, bien qu'à des degrés moindres dans la plupart des cas. Tout ceci suppose aussi une meilleure coordination interministérielle et administrative, ainsi que la participation active des partenaires sociaux à tous les niveaux de développement des systèmes d'éducation et de formation.

Un niveau approprié de ressources pour chacune des composantes de la formation professionnelle est donc la première condition de la réussite des réformes. Au-delà des ressources que le Fonds Social européen va apporter, celles que les gouvernements vont consacrer à la formation professionnelle seront la traduction des priorités qu'ils leur accordent. La modernisation et le bon fonctionnement du système institutionnel constituent la seconde condition du succès. Ils vont certainement nécessiter un effort accru pour une formation administrative à tous les niveaux.

Les développements économiques en cours vont continuer à peser sur le rythme et la portée des réformes de la formation professionnelle. C'est ainsi que les difficultés présentes dans certains secteurs risquent encore de freiner les changements nécessaires ; mais il va appartenir maintenant à une formation professionnelle modernisée de contribuer à anticiper les changements. Enfin, des freins de nature culturelle et sociale perdurent vis-à-vis des changements en cours dans des pays qui ont vécu plusieurs dizaines d'années de société socialiste et d'économie administrée. Ces freins sont particulièrement puissants dans la majorité des populations eu égard à la « culture de la formation » que suppose la préparation aux objectifs de Lisbonne.

2.6 PERSPECTIVES ET RECOMMANDATIONS

Après la signature de la Déclaration de Copenhague, la mise en œuvre du programme sur les objectifs concrets pour l'éducation et la formation et les toutes récentes lignes directrices de l'emploi, les pays candidats sont pleinement impliqués dans la coopération renforcée en matière de formation professionnelle et la mise en œuvre des objectifs de Lisbonne. C'est dans ce contexte qu'ils vont participer à une série de groupes de travail traitant de certaines des questions clefs analysées ci-dessus. En outre, la mise en place progressive des Fonds structurels va contribuer à la mise en œuvre des réformes nécessaires.

Au-delà, il est permis de procéder à quelques recommandations :

1. La mobilisation et la bonne coordination des ministères de l'éducation et de l'emploi sont essentiels, mais l'importance des enjeux et l'engagement des ressources nécessaires supposent que la prise de conscience s'effectue au plus haut niveau de l'État.
2. Cibler l'usage à venir du Fonds social européen en direction des secteurs prioritaires identifiés ci-dessus et d'abord des chômeurs, des populations à risque d'exclusion, et de la requalification des adultes en général.
3. Dans les pays où la décentralisation est en marche, il y a lieu de renforcer le dialogue entre l'État et les nouvelles administrations régionales sur les questions de formation professionnelle, et notamment sur celles de la prospective, des ressources, de la carte scolaire et de l'optimisation des réseaux. Basé sur un cadre national cohérent, ce dialogue doit aussi permettre de promouvoir la qualité, de traiter la question des disparités entre les régions et de mettre en œuvre des mesures correctrices.
4. La mise en place des nouveaux curricula doit être accélérée, mais dans un contexte où les mesures d'accompagnement en matière de formation des enseignants, de dotations en équipements et de partenariat avec les entreprises soient mises en œuvre simultanément, sans quoi l'effet de ces mesures risquerait d'être contre-productif.
5. Etablir un partenariat actif entre l'État et les universités sur les questions de formation professionnelle, en particulier en ce qui concerne le développement des enseignements supérieurs professionnels courts, ainsi que la formation initiale et continue des enseignants du secondaire professionnel et des formateurs de formation continue.
6. Engager le dialogue avec les syndicats d'enseignants sur la perspective d'une revalorisation de la profession étroitement articulée avec la modification des pratiques pédagogiques s'appuyant sur les technologies de la communication.
7. Encourager les établissements scolaires à intervenir dans le domaine de la formation continue et faire en sorte que les innovations pédagogiques engendrées dans ce contexte trouvent des prolongements en formation initiale.
8. Promouvoir un partenariat systématique entre les établissements scolaires et les entreprises, portant sur l'alternance, la formation des professeurs, les contenus et les méthodes de formation en liaison avec les besoins de qualification, les équipements techniques, les technologies de la communication et l'insertion des jeunes.
9. Renforcer le dialogue avec les partenaires sociaux sur les questions liées au développement de la formation continue des salariés des entreprises et mettre en œuvre des mécanismes d'incitation au service des individus et des entreprises.

10.	Engager dans tous les pays avec tous les partenaires concernés, y compris les médias et les ONG intéressées, des campagnes destinées à favoriser la prise de conscience du rôle du capital humain et du développement des ressources humaines dans les stratégies de développement économique et social, et notamment dans la perspective des objectifs de Lisbonne.
11.	Contribuer à une amélioration du rôle des partenaires sociaux dans ces transformations par le développement d'actions appropriées de formation et de renforcement institutionnel.
12.	Veiller à promouvoir la qualité de la formation par le développement de critères pertinents et de méthodologies souples s'appuyant en particulier sur des mécanismes d'auto-évaluation plutôt que par la mise en place de contrôles bureaucratiques.
13.	Tirer parti des expériences acquises à travers des programmes européens, notamment dans le contexte du plan d'action de valorisation de Leonardo da Vinci.
14.	Associer étroitement les partenaires sociaux à toutes les démarches proposées ci-dessus.

3. LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE L'ÉLARGISSEMENT, DANS LE DOMAINE DE L'EFP*

3

3.1 RÉSUMÉ

La politique de l'Union européenne relative à l'élargissement dans le domaine de l'enseignement et de la formation professionnels peut être vue comme un processus graduel, qui commence avec une « assistance technique » et une approche régie par la demande, depuis les débuts jusqu'en 1997. Ceci se poursuit avec une phase « régie par l'adhésion » jusqu'en 2002, phase surtout caractérisée par la préparation de l'adoption de l'acquis à la suite du Sommet de Luxembourg en 1997 et par la préparation à la stratégie de l'emploi de l'Union. L'étape suivante peut être considérée comme une phase d'« intégration » et la préparation à l'Europe de la connaissance, en particulier après les décisions prises lors de la réunion du Conseil européen à Barcelone et la Déclaration de Copenhague. Au total, l'UE a activement soutenu l'enseignement et la formation professionnels dans les pays candidats. Une assistance effective principalement assurée par le biais du programme Phare, considérablement développé depuis 1990, mais aussi par le biais d'une participation au programme Leonardo da Vinci, et depuis 1995 par le truchement de l'ETF.

On peut identifier deux périodes principales divisées en cinq phases.

Dans la première phase on adopta une approche régie par la demande, dont le but était principalement de favoriser l'émergence et le développement d'actions de formation continue, diversifiées au niveau local et organisées dans le contexte de chaque grand secteur de l'économie. À l'exception de quelques très rares pays, les réformes de l'EFP n'étaient pas considérées comme des priorités. Décidée par les gouvernements, la priorité allait à l'enseignement général et à l'enseignement supérieur. Par conséquent, cette phase inclut également le lancement du programme Tempus pour la réforme et

* Comme les données utilisées dans cette publication portent sur différentes périodes, les chapitres qui suivent font référence aux pays candidats, qui comprennent les pays adhérents (Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovénie), les pays en cours d'adhésion (Bulgarie et Roumanie) et la Turquie. Ceci conformément à un manuscrit de la Direction générale de l'emploi et des affaires sociales de la Commission européenne, *L'emploi en Europe 2003 : évolution récente et perspectives*, achevé en septembre 2003.

le développement de l'enseignement supérieur, un programme dont l'intervention dans les pays candidats s'est poursuivie jusqu'en 2000.

La deuxième phase, qui débuta en 1994, mit davantage l'accent sur les réformes systémiques de la formation professionnelle initiale conduites sous les auspices des ministères de l'éducation. Mais ces réformes concernaient exclusivement le système formel de l'éducation. On a pu juger cette approche conforme à la logique de la demande dans la mesure où les pays bénéficiaires continuaient de décider des priorités dans le cadre d'une concertation politique avec les services de la Commission. Parallèlement, la Fondation européenne pour la formation devenait pleinement opérationnelle à Turin et elle débutait ses activités en se concentrant sur les réformes systémiques et sur la gestion d'un certain nombre de programmes Phare pour le compte de la Commission européenne.

La troisième phase débuta en 1997-98 par la publication de l'*Agenda 2000* et l'adoption de la stratégie d'adhésion par le Conseil européen de Luxembourg, ce qui marqua un véritable tournant ainsi que le début de la seconde période. En tant que principal instrument de cette stratégie, Phare devenait l'outil privilégié pour le développement des institutions et pour soutenir la mise en œuvre des investissements requis pour tous les partenaires économiques et sociaux dans les pays candidats par la nécessité de l'adoption de l'acquis communautaire. Dans le domaine de la formation, l'accent portait sur la préparation à la mise en place du Fonds social européen. Phare fournit ainsi le soutien au développement des ressources humaines par le biais de mesures de « type Fonds social » dans les régions prioritaires. La réforme de l'éducation était toujours jugée prioritaire, mais devait désormais être financée par les États. Les fonds de Phare pour le développement des ressources humaines transitaient maintenant par la filière des ministères du travail et de l'emploi et celle des administrations et agences régionales de développement, avec des problèmes de coordination entre les deux filières. Parallèlement, les programmes de la Communauté – Leonardo da Vinci, Socrates et Youth for Europe – devenaient accessibles aux pays candidats avec le soutien de Phare. Durant cette période également, les projets de la Fondation adoptaient un rythme soutenu, avec un accent particulier mis sur l'analyse des besoins du marché du travail, l'analyse du rôle joué par la formation continue, les problèmes de qualité et la participation des partenaires sociaux. Parallèlement, la Fondation européenne pour la formation (ETF) continuait de promouvoir l'utilisation de référentiels de formation professionnelle basés sur les compétences clefs, tout comme l'innovation et l'adaptation de la formation des personnels enseignants.

La quatrième phase permit la poursuite du processus de l'encouragement à l'adoption de l'acquis communautaire. Débutant à la suite d'une revue du programme Phare en 2000, l'assistance procurée par ce biais fut dirigée dans une plus large mesure vers la préparation aux Fonds structurels. Ceci permit alors aux approches nationales et régionales de co-exister et de se développer en parallèle. Dans certains pays, il devint possible de réactiver l'appui aux réformes de la formation professionnelle engagées cinq ou six ans plus tôt. Un autre aspect était l'alignement des services de l'emploi sur les exigences de la politique européenne de l'emploi. Cette phase se déroulait en parallèle avec le renforcement des politiques européennes d'éducation et de formation. Dès lors, les conséquences de ces politiques se faisaient sentir de plus en plus directement dans les pays candidats, en particulier avec le processus de consultation sur le mémorandum sur l'apprentissage tout au long de la vie et le processus des documents conjoints d'évaluation sur les politiques de l'emploi (JAP).

La cinquième phase débute par le Conseil de Barcelone en mars 2002 et est marquée en particulier par la Déclaration de Copenhague sur la formation professionnelle en novembre 2002. Les pays candidats sont désormais pleinement

impliqués dans le processus d'une coopération accrue au niveau européen dans les domaines des politiques de l'emploi et de l'éducation. Parallèlement, Phare poursuit et intensifie son soutien à la préparation des politiques structurelles et des politiques de l'éducation et de l'emploi, avec une importance particulière accordée à l'apprentissage tout au long de la vie, notamment en Roumanie, en Bulgarie et en Turquie.

La démarche européenne de préparation à l'élargissement dans le domaine de l'éducation et de la formation a donc été à la fois constante et graduelle, entraînant l'incorporation étape par étape de la politique européenne émergeant dans l'Union. Dans ce contexte, on peut toutefois se demander si la formation professionnelle a bénéficié de fonds suffisants de la part de Phare, dans le contexte des priorités fixées par les gouvernements des pays candidats, et ultérieurement dans le contexte des partenariats d'adhésion. En tout, jusqu'en 1998, le secteur « éducation, formation et recherche » avait bénéficié d'environ 11% de l'ensemble des crédits de Phare, avec 8% seulement de ce pourcentage alloués aux réformes de la formation professionnelle, c'est-à-dire moins de 1% de l'ensemble des crédits de Phare. Il semblerait que, au moins depuis 2000, des activités de formation professionnelle aient bénéficié de fonds plus importants, suite à l'accent spécifique mis sur les progrès en matière de politique des ressources humaines lors du Sommet de Lisbonne, aux développements de la politique européenne de l'emploi et à la stratégie d'apprentissage tout au long de la vie. Cependant, on a le sentiment que les ressources Phare affectées au développement institutionnel ont encore été insuffisantes pour répondre aux besoins considérables requis par la formation administrative pour la préparation au Fonds social européen et à la Stratégie européenne pour l'emploi.

De plus, d'après une évaluation externe ex-post des programmes Phare réalisée de 1997-98 à 2000-01[25], il apparaît que le secteur « social et éducatif » est l'un de ceux où l'impact des projets Phare fut le plus faible. Selon le rapport, « dans ces domaines, non seulement les projets eurent pour but de créer de nouvelles institutions mais le processus impliquait aussi l'établissement d'un vaste réseau de relations avec des organismes de la société civile et des entreprises dans un environnement semi-public. Ces projets mettaient souvent du temps à s'implanter et étaient en butte à des problèmes de financement régulier et par conséquent de durabilité ». Un autre problème réside dans le manque de continuité de nombre de politiques nationales lors des alternances politiques, fréquentes dans certains pays, qui entraînent souvent des changements dans les priorités. Enfin, le rapport mentionne des retards d'exécution et des difficultés de gestion liées à une insuffisance dans le processus d'établissement des stratégies pendant la période de préparation des programmes.

Cependant, le programme Phare MOCCA[26] exécuté en Slovénie a fourni un exemple intéressant d'un projet voué à l'échec faute d'accord entre les partenaires nationaux sur les réformes proposées, avec un sauvetage surprenant à la fin : « L'évaluation ex-post a découvert que le projet avait créé une communauté de partenaires qui ont continué de promouvoir les réformes et qui ont finalement débloqué le processus d'élaboration des politiques, permettant la réalisation des réformes proposées hors du champ d'intervention de Phare. » De plus, il est intéressant de constater que MOCCA était un programme de « seconde phase », qui avait été lancé pour faire suite au premier programme de réformes de l'EFP, et qui a permis la consolidation des réformes en cours et en particulier l'implication de la Slovénie dans les débats de l'UE sur l'éducation et l'apprentissage tout au long de la vie.

25 *Phare ex-post evaluation of country support implemented from 1997-98 to 2000-01*, rapport consolidé, Ramboll, mai 2003.

26 MOCCA : Modernisation of Curricula, Certification and Assessment in Vocational Education for Youth and Adults – Modernisation des curricula, certifications et évaluations dans l'enseignement professionnel pour les jeunes et les adultes.

Comme on le verra ci-dessous, une autre difficulté réside dans le manque de coordination entre les ministères de l'éducation et ceux du travail dans la gestion des projets Phare, les premiers jouant un rôle prédominant dans les réformes de la formation professionnelle durant la première période, pour être marginalisés durant la seconde, pendant laquelle l'accent était mis sur l'élaboration des politiques de l'emploi, la responsabilité en incombant aux ministères du travail. En conséquence, il n'était pas possible d'avoir une vue d'ensemble des questions et stratégies appropriées, et la coordination interministérielle souhaitable n'était pas suffisamment encouragée. Il faut dire que l'ETF avait été chargée de promouvoir les aspects systémiques des réformes et qu'elle s'y était employée dès 1995 au moyen d'analyses et d'évaluations (facilitées notamment par les travaux des observatoires nationaux établis dans chaque pays), ainsi que par la production et la diffusion de documents appropriés, l'organisation de séminaires thématiques et de stages de formation ciblés, et un travail d'assistance et de conseil auprès des responsables, principalement les représentants des ministères et des partenaires sociaux.

Au total, on peut considérer que l'assistance de l'Union européenne, dans toutes ses composantes, a joué un rôle important dans les réformes entreprises, comme on le verra ci-dessous, surtout pendant la seconde période à partir de 1997. Cependant, les meilleurs résultats sont à noter dans les pays qui avaient déjà des idées claires sur les réformes qu'ils souhaitaient entreprendre, et recouraient par conséquent aux activités du programme Phare et des projets Leonardo da Vinci, tout comme à celles de l'ETF (et à celles d'autres institutions de coopération internationale) en tant qu'instruments prioritaires d'exécution de ces réformes.

3.2 PREMIÈRE PÉRIODE (1990-1997) : UNE ASSISTANCE TECHNIQUE RÉGIE PAR LA DEMANDE

3.2.1 LA PRIORITÉ ACCORDÉE AU DÉPART À L'ENSEIGNEMENT ET À LA FORMATION PROFESSIONNELS, MAIS UNE APPLICATION DIFFÉRÉE

Sitôt après la chute du rideau de fer, l'Union européenne accorda une priorité significative aux réformes de l'éducation et de la formation dans les pays d'Europe centrale et orientale, car elles étaient considérées comme une condition nécessaire à la transition vers une économie de marché et une société démocratique. Lors de sa réunion à Strasbourg en décembre 1989[27], le Conseil européen approuvait la proposition de la Commission de « permettre aux ressortissants des pays d'Europe centrale et orientale de participer à un certain nombre de programmes d'enseignement et de formation analogues aux programmes de la Communauté ». De plus, elle « invitait le Conseil à prendre, au début de 1990, les décisions nécessaires à la création d'une Fondation européenne pour la formation professionnelle, sur la base de propositions que devait lui soumettre la Commission ». La Fondation européenne pour la formation fut donc instituée par un règlement du Conseil adopté en mai 1990[28]. D'après celui-ci, l'objectif était « de contribuer au développement des systèmes de formation professionnelle des pays d'Europe centrale et orientale », et en particulier « viser à promouvoir une coopération efficace entre la Communauté et les pays éligibles dans le domaine de la formation professionnelle ». Son champ d'activité était « celui de la formation, couvrant la formation professionnelle initiale et continue, ainsi que le recyclage des jeunes et des adultes, qui incluait en particulier la formation au management ».

27 Conseil européen de Strasbourg, 8-9 décembre 1989 : conclusions de la présidence : déclaration sur l'Europe centrale et orientale.

28 Règlement du Conseil du 7 mai 1990 instituant une Fondation européenne pour la formation.

Parallèlement, Tempus[29] était adopté par une décision du Conseil en tant que programme de l'Union européenne destiné à soutenir la réforme et le développement de l'enseignement supérieur dans les pays d'Europe centrale et orientale[30]. Ainsi, dans les conclusions de sa réunion à Dublin en avril 1990[31], le Conseil européen se réjouissait notamment des « programmes de la Communauté relatifs à la formation professionnelle et aux échanges d'étudiants, bientôt finalisés, et d'autres mesures importantes dans le contexte de la coopération au sein du G-24 ».

La création de l'ETF fut toutefois différée, et la coopération en matière d'éducation et de formation avec les pays d'Europe centrale et orientale débuta dans le cadre général de Phare[32]. Le principe de l'assistance technique dominant dans ce contexte était en général caractérisé par les aspects suivants :

(i) il était basé sur les besoins prioritaires exprimés par les pays ;
(ii) il visait à établir et encourager la coopération entre les institutions des pays partenaires et les institutions de l'Union européenne (écoles, universités, centres de formation, entreprises) ;
(iii) il encourageait les approches « de bas en haut », en vue de développer et renforcer les initiatives locales, et de créer les conditions nécessaires à l'émergence de nouvelles stratégies.

Par conséquent, des composantes d'éducation et de formation furent mises en oeuvre dans le cadre 1) de réformes sectorielles[33] incluant des sous-composantes de formation des personnels ; 2) du marché du travail, de l'emploi et du développement social avec les premières mesures visant la requalification des chômeurs ; 3) de l'enseignement supérieur par le biais de Tempus ; 4) de l'enseignement général ; 5) de l'enseignement secondaire professionnel par le biais de quelques activités lancées en Pologne et en Hongrie, et portant principalement sur l'élaboration de nouveaux curricula[34].

Mais au total, comme indiqué dans un document de la Task force Ressources humaines[35] de la Commission européenne en septembre 1991, « le montant global de la composante d'éducation et de formation ne dépassait pas 1,2% de l'aide globale fournie par le G-24 ». Ce document notait avec satisfaction les bons résultats du programme Tempus et le rôle positif joué par l'OIT et la Banque mondiale, mais critiquait la fragmentation des actions lancées en matière d'éducation et de formation. Il estimait que l'assistance extérieure n'avait guère porté sur la restructuration des systèmes d'éducation et de formation. Il déplorait le manque de soutien à l'établissement d'une stratégie intégrée pour le développement des ressources humaines et l'absence de tout dispositif adéquat permettant de procurer un tel soutien.

Le document énonçait également quelques priorités en matière de gestion stratégique des systèmes d'éducation et de formation, de modification des contenus et des méthodes d'enseignement, notamment moyennant des investissements importants dans la formation pédagogique et le renforcement des institutions. En conclusion, il préconisait une meilleure

29 Décision du Conseil du 7 mai 1990 instituant un Programme transeuropéen de coopération pour l'enseignement supérieur, appelé Tempus (Trans-European Mobility Scheme for University Studies).

30 Le programme Tempus sort du cadre du présent rapport. Il en sera toutefois fait mention.

31 Réunion spéciale du Conseil européen de Dublin, 28 avril 1990 : conclusions de la présidence.

32 Créé en 1989, Phare signifiait alors « Pologne – Hongrie : aide à la réforme économique ». Son mandat fut ensuite élargi pour aider tous les pays candidats d'Europe centrale à préparer leur adhésion à l'Union européenne. Parallèlement, Malte, Chypre et la Turquie bénéficièrent d'une assistance spécifique de pré-adhésion similaire à celle procurée par Phare.

33 Ceci couvrait des domaines tels que la santé, les télécommunications, l'environnement, les secteurs financier et bancaire, les PME, les transports, la sécurité nucléaire et l'agriculture.

34 Voir ci-dessous l'annexe détaillée relative aux projets Phare.

35 Qui devint la DG 22 en 1995, et qui est maintenant la DG éducation et culture.

intégration des mesures appropriées dans le cadre de Phare[36].

A la requête de la Task force Ressources humaines, un rapport fut préparé par un groupe d'experts en 1992[37]. Après avoir examiné la situation en matière d'enseignement et de formation professionnels dans les pays d'Europe centrale et orientale, et les difficultés rencontrées, le rapport déclarait qu'à quelques exceptions près, « l'accent mis sur l'assistance technique dans l'enseignement et la formation n'avait pas visé la réforme du système de la formation professionnelle en tant que tel ». Le rapport identifiait comme questions clefs la définition d'une stratégie de la formation et la préparation d'un nouveau cadre institutionnel permettant la mise en œuvre d'une telle stratégie. Ceci comprenait la redéfinition du rôle des principaux partenaires parmi lesquels les partenaires sociaux, un accent spécifique mis sur le rôle des entreprises et une attention particulière aux questions de financement. En ce qui concerne les points sur lesquels agir, le rapport en énonçait huit principaux : 1) la mise en place d'un système de formation permanente bénéficiant des expériences de l'Union européenne ; 2) la modernisation de la formation professionnelle initiale ; 3) l'identification et le soutien aux acteurs responsables d'une politique de formation décentralisée et diversifiée ; 4) le renforcement des institutions ; 5) la modernisation des méthodes et outils de formation ; 6) la formation des enseignants et des formateurs ; 7) l'incitation à une synergie plus grande entre la formation et la recherche ; 8) l'élaboration de programmes destinés aux PME.

3.2.2 UN NOUVEL ÉLAN EN 1993-94

Rédigé en septembre 1994 par la Commission européenne[38], un document sectoriel de Phare sur les réformes relatives à l'éducation et à la formation établissait la liste des problèmes à aborder, et rappelait les initiatives déjà prises dans le cadre du G-24 et le rôle spécifique de Phare. Il soulignait le fait que les actions de formation de Phare étaient à quelques exceptions près intégrées dans des programmes sectoriels spécifiques. Mais la préférence était donnée à des approches stratégiques consistant à soutenir les infrastructures nationales en matière de formation, dans le but de multiplier rapidement les effets des approches pilotes. Le document mentionnait aussi le rôle de la formation dans l'appui au développement des PME, et dans le management global et au niveau sectoriel, y compris dans la banque et les finances, l'agriculture, les infrastructures, le secteur public, et les secteurs de la santé et de l'éducation. De plus, le document soulignait la priorité à accorder aux réformes des systèmes éducatifs, notamment ceux de l'enseignement supérieur et de l'EFP.

En ce qui concerne les conditions du succès des programmes Phare relatifs à la formation, le document soulignait le rôle des structures locales de gestion et la nécessité d'encourager les formateurs à élaborer leurs projets et à chercher à en diffuser les résultats au delà, dans le cadre d'autres projets. De plus, en ce qui concerne les éléments à prendre en considération pour la période de programmation suivante, il préconisait de :

(i) donner un rôle accru aux ministères de l'éducation ;
(ii) développer des stratégies nationales en matière d'éducation et de formation ;

36 Voir : *Education and training reform processes in the CEECs*, septembre 1991. Rapport de mission de la Task force Ressources humaines en Pologne, en Hongrie, en Bulgarie, en République tchèque et en Roumanie.

37 *Report on the development of human resources in the CEECs*, établi par un groupe d'experts sous la direction d'André Ramoff avec la collaboration de Lindsay Jackson, Haralabos Fragoulis, Michel François, Inge Buck, Bernhard Buck, Massimo di Giandomenico et Kaj Holbraad, et remis le 17 mai 1993 à la Task force Ressources humaines de la Commission européenne.

38 *Phare sector paper: Reforms in the sectors of education and training in Central and Eastern Europe*, Commission européenne, DG1 Relations économiques extérieures/ Unité Phare.

(iii) promouvoir des approches cohérentes et globales pour encourager des structures autonomes ;
(iv) préparer à l'intégration avec les pays de l'Union, peut-être par le biais d'une participation à des programmes de l'UE ;
(v) poursuivre les réformes de l'EFP en organisant la diffusion des résultats acquis dans les écoles pilotes ;
(vi) lancer des réformes pour l'enseignement supérieur, la formation des adultes et la formation continue ;
(vii) favoriser des partenariats à l'échelon scolaire entre les pays de l'UE et les pays partenaires ;
(viii) évaluer les besoins en programmes plurinationaux et les possibilités dans ce domaine ;
(ix) installer l'ETF à Turin et déterminer son rôle dans le cadre de Phare.

En fait, en 1993-94, une série de programmes Phare concernant l'éducation et la formation était décidée dans le cadre d'une conception classique régie par la demande. Elle impliquait notamment la réforme des systèmes de formation professionnelle initiale en République tchèque (décision prise en 1993), puis en Estonie, en Lettonie, en Lituanie, en Pologne, en Slovaquie, en Roumanie et en Slovénie (décision prise en 1994). Ces programmes s'attachaient à la conception de nouveaux curricula adaptés aux besoins de la toute récente économie de marché. Ils avaient également trait à la formation des directeurs d'établissement, la formation des enseignants, l'achat de matériel et l'élaboration des politiques. Ils utilisaient une approche par le biais d'écoles pilotes, ainsi que des démarches de partenariats avec les écoles professionnelles de l'UE.

D'autres programmes Phare comprenaient la mise en place de systèmes de financement de la formation destinés aux entreprises, en République tchèque (1993) et en Slovaquie (1994), tout comme la création de passerelles entre l'éducation et l'économie, avec un accent particulier mis sur le développement de l'enseignement professionnel post-secondaire en Hongrie (1994) et celui de l'enseignement général et de l'enseignement post-secondaire en Bulgarie (1995). Les priorités suivantes, toujours sous l'égide de Phare, dans le contexte de plans plurinationaux, consistaient à encourager l'enseignement à distance et les technologies de l'information et de la communication (surtout dans l'enseignement supérieur), à favoriser la reconnaissance universitaire des diplômes d'enseignement supérieur et à promouvoir des activités de formation des personnels visant à favoriser une sensibilisation aux politiques menées par l'Union envers les partenaires clefs.

A partir de 1996-97, quelques programmes Phare de petite envergure furent élaborés pour faire suite à la première génération analysée ci-dessus. Ils étaient en général plus axés vers les politiques que ceux de la première génération. Ils concernaient la rédaction de Livres verts ou Livres blancs, tout comme certaines questions liées au renforcement institutionnel, ainsi que des thèmes précis liés aux points faibles qui avaient été observés dans les programmes de la première génération. Ceci impliquait souvent l'introduction des TIC, la formation à la gestion et certaines questions relatives à l'enseignement supérieur. De tels programmes furent lancés en Estonie en 1996, en Lettonie en 1996 et en 1997, en Lituanie, en Slovénie et en Roumanie en 1997[39]. On vit aussi la mise en place d'une deuxième génération de programmes Phare plurinationaux concernant l'enseignement à distance et l'enseignement supérieur.

Avec le début de ses activités à la fin de 1994 et son installation à Turin au début de 1995, l'ETF était invitée à administrer la plupart de ces programmes au nom de la Commission, l'ensemble représentant une enveloppe de quelque 100 millions d'euros. Dans la plupart des cas, ceci fut fait par

39 Les thèmes des programmes furent les suivants : en Lituanie, le suivi des réformes institutionnelles et la création d'un centre d'excellence de formation au management ; en Roumanie, la formation continue des salariés ; en Lettonie, le renforcement des institutions et le développement de partenariats sociaux en matière d'emploi et de formation ; en Slovénie, les référentiels de qualifications et la préparation à l'apprentissage tout au long de la vie.

l'intermédiaire de PMU (Project Management Units / Unités de gestion de projet) décentralisées qui avaient été établies dans les pays avec entière responsabilité d'exécution. Il revenait à l'ETF de contrôler l'ensemble du processus, y compris dans ses aspects financiers. Elle s'y employa en particulier en complétant la gamme d'activités des programmes par l'organisation de réunions régulières avec l'ensemble des responsables des PMU dans les pays de l'Union (en fonction du lieu de présidence de l'UE) et en encourageant la formation des personnels, l'échange systématique des expériences et la sensibilisation aux bonnes pratiques de l'Union en matière d'éducation et de formation.

Parallèlement, l'ETF s'employait à créer un réseau d'observatoires nationaux destinés à fournir des informations et des analyses structurées sur les politiques nationales et les systèmes d'enseignement et de formation professionnels dans leur contexte socio-économique, en évaluant leur aptitude à réagir aux besoins du marché du travail. L'expertise acquise devait permettre aux observatoires nationaux de contribuer activement aux débats nationaux sur les réformes des systèmes de formation. De plus, on engageait des travaux thématiques sur certaines des questions majeures liées aux réformes de la formation professionnelle dans l'Union, en mettant en place des activités pilotes associées à des mesures de sensibilisation dans le cadre du Collège consultatif[40] de l'ETF. Grâce à quoi un éventail d'experts en formation professionnelle issus des pays partenaires d'Europe centrale et orientale était associé à des experts de l'UE et à des organisations internationales.

3.2.3 LES PREMIÈRES ÉTAPES DE LA PRÉPARATION À L'ADHÉSION

Pendant ce temps, les pays d'Europe centrale et orientale étaient devenus des « pays associés », après la signature avec l'Union européenne d'Accords d'association, transformés progressivement en Accords européens. Signés par la Pologne et la Hongrie en 1991, la République tchèque, la Slovaquie, la Roumanie et la Bulgarie en 1993, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie en 1995 et la Slovénie en 1996[41], ces Accords européens portaient sur la concertation politique et l'intégration économique, ainsi que sur la coopération culturelle et financière. Ceci incluait une possible coopération en éducation dans des domaines aussi diversifiés que les réformes, la mise au point de curricula et les liens entre l'université et l'industrie. En vertu des Accords européens, les pays associés s'engageaient à rapprocher leur législation de celle de l'UE. Les Accords européens fournissaient une assistance financière, dont des subventions octroyées par le programme Phare.

Lors de sa réunion de Copenhague en juin 1993[42], le Conseil européen fit référence aux perspectives d'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale et fixa les obligations incombant à chaque pays membre, appelées « critères de Copenhague ». Ces obligations étaient : 1) la présence « d'institutions stables garantissant la démocratie, l'état de droit, les droits de l'homme et la protection effective des minorités »; 2) « l'existence d'une économie de marché viable, ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché au sein de l'Union européenne »; 3) « la capacité d'assumer les obligations liées à l'appartenance à l'UE, y compris l'adhésion aux objectifs d'une Union politique,

40 Ceci débuta en 1995, avec quatre nouveaux thèmes présentés chaque année dans le cadre de sous-groupes spécifiques du Collège consultatif, et discutés en séance plénière une fois par an. Les thèmes couverts étaient par exemple le partenariat social dans l'EFP, les référentiels de qualifications et de certification, la formation pour les PME, le financement de l'EFP, l'assurance qualité en matière d'EFP, la formation des enseignants et des formateurs, l'analyse du marché du travail, l'insertion sociale et l'EFP, l'innovation dans l'EFP, les qualifications de base, l'EFP et le développement régional.

41 Il existait déjà des Accords d'association avec la Turquie depuis 1963, Malte depuis 1970 et Chypre depuis 1972.

42 Conseil européen de Copenhague, 21-22 juin 1993 : conclusions de la présidence.

économique et monétaire ». Sans le préciser expressément, en se référant à « la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché au sein de l'Union européenne », le deuxième critère indiquait clairement la priorité donnée au développement des ressources humaines et à la lutte contre l'exclusion sociale.

Au Sommet d'Essen en décembre 1994, l'Union européenne ratifiait ces vues et commençait à préparer la stratégie de pré-adhésion à mettre en œuvre ultérieurement. Ceci sur la base des priorités identifiées dans un Livre blanc sur la préparation à l'intégration dans le marché intérieur, présenté en 1995 et adopté au Sommet de Cannes en juin de la même année[43]. Ainsi, alors que les « pays associés » soumettaient leur candidature à l'Union européenne[44], la stratégie de pré-adhésion était en place, basée sur les accords européens, le dialogue structuré[45] et le programme Phare. Dans ces préparatifs, le Conseil européen exprimait la nécessité d'ouvrir les programmes de la Communauté – Leonardo da Vinci, Socrates et Youth for Europe – aux pays associés[46] sur la base de la décision du Conseil du 27 juillet 1994.

La Commission demanda alors à l'ETF de mettre en place des mesures préparatoires pour soutenir l'ouverture du programme Leonardo da Vinci en Bulgarie, en Hongrie, en Pologne, en République tchèque, en Roumanie et en Slovaquie en 1995, et dans les trois Pays baltes et en Slovénie en 1996. Dans ces mesures préparatoires, un accent particulier était mis sur le développement de centres de documentation en développement de carrière et en orientation professionnelle, ainsi que sur des activités de sensibilisation aux questions telles que l'engagement des partenaires sociaux dans la formation professionnelle, l'appui au développement des petites et moyennes entreprises, et la préparation à des stratégies de développement des ressources humaines à l'échelon régional.

3.2.4 UNE PREMIÈRE ÉVALUATION DE L'ASSISTANCE DE L'UE

Dans une publication sur une évaluation provisoire du programme Phare en 1997[47], la Commission européenne déclarait que Phare « jouait un rôle important dans le développement des ressources humaines et que la somme allouée à l'éducation était la plus élevée sur une base sectorielle ». L'éducation, la formation et la recherche avaient reçu 431 millions d'euros de 1991 à 1993 (13,1% de la somme totale) et 443 millions d'euros de 1994 à 1996 (13,2% de la somme totale). Toutefois, l'essentiel était consacré au programme Tempus, avec 100 millions d'euros par an, soit 70% de ces subsides[48].

43 Le Livre blanc a exposé les grandes lignes de la législation de base sur le marché intérieur, divisée en 23 secteurs. L'un d'eux traitait de l'éducation et de la formation, et de la question de la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles.

44 En 1987 pour la Turquie, en 1990 pour Chypre et Malte, en 1994 pour la Hongrie et la Pologne, en 1995 pour la Roumanie, la Slovaquie, la Lettonie, l'Estonie, la Lituanie et la Bulgarie, et en 1996 pour la République tchèque et la Slovénie.

45 Le dialogue structuré impliquait des réunions conjointes régulières à l'échelon ministériel entre l'Union européenne et les pays associés. À ce titre, des conférences des ministres de l'Éducation furent organisées annuellement, en débutant en 1997 à Varsovie sous la présidence espagnole.

46 Conseil européen d'Essen, 9-10 décembre 1994 : conclusions de la présidence.

47 *Le programme Phare : une évaluation à mi-parcours*, Commission européenne, Direction générale des relations extérieures, Unité d'évaluation, 1997.

48 De plus, outre Tempus, nombre de projets Phare avaient couvert des sujets liés à l'enseignement supérieur, dans le contexte de programmes par pays ou plurinationaux. Au total, sur les 874 millions d'ECU consacrés à l'éducation, la formation et la recherche, on estimait que le montant consacré aux réformes de l'EFP avoisinait 60 à 70 millions d'ECU, y compris les réformes de l'enseignement initial et les programmes liés aux mesures du marché du travail (entre 7 et 8 %), soit environ 1% des 6.636 millions d'ECU confiés à Phare durant cette période. Parallèlement, 30 millions d'ECU environ furent consacrés à l'enseignement général et 60 millions d'ECU environ à l'enseignement supérieur, y compris la recherche et les sciences, avec des programmes particulièrement importants en Pologne et en Hongrie. Toutefois, un montant bien supérieur avait été affecté aux activités d'EFP en tant que composantes des programmes sectoriels Phare. Le problème étant que la coordination était inexistante entre toutes ces activités de formation.

Concernant l'enseignement et la formation professionnels, le rapport soulignait le rôle joué par Phare « pour mettre l'accent sur une stratégie de l'éducation, sur le renforcement des ministères de l'éducation, sur l'introduction de changements majeurs dans les curricula et, par-dessus tout, sur la refonte du concept et du contenu de la formation professionnelle ». Les exemples cités mentionnaient le « très fructueux programme d'EFP[49] » ainsi que d'autres programmes d'éducation en Pologne, les Fonds nationaux pour la formation en République tchèque[50] et en Slovaquie, et l'introduction d'un programme de réforme de la formation à la gestion en Estonie[51]. Cependant, le rapport soulevait la difficulté de fournir une évaluation effective en énonçant que « souvent seul le résultat est donné, à savoir le nombre de personnes formées ». Il importait donc « de voir comment les personnes formées utilisaient en fait leurs nouvelles qualifications ».

Dans le même rapport, on trouvait une évaluation positive du programme Tempus, car il avait su « passer de manière dynamique des échanges et de la mobilité à des objectifs structurels et stratégiques, accorder un degré croissant de responsabilité aux pays partenaires, mettre davantage l'accent sur les questions horizontales telles que les liens entre université et entreprise, et mettre davantage l'accent aussi sur la durabilité et la dissémination ». Toutefois, le rapport critiquait « le caractère isolé des activités de Tempus, la difficulté à restructurer l'enseignement supérieur, et la difficulté à définir avec précision l'identité des principaux bénéficiaires de Tempus ».

Le secteur social et l'emploi, dont la santé, avaient reçu 214 millions d'euros de 1990 à 1993 et 109 millions d'euros de 1994 à 1996, soit respectivement 6,5 et 3,2% de la somme totale. Selon le rapport, les programmes relatifs au marché du travail et au développement social, bien que limités, avaient introduit des changements importants. Phare avait renforcé la volonté des gouvernements de réformer la politique sociale et de l'emploi et d'en accroître l'efficacité, et en particulier d'encourager des initiatives et d'augmenter la capacité d'intervention des collectivités locales et des ONG. Les exemples donnés concernaient le programme PALMIF[52] en République tchèque et un programme ayant une démarche analogue en Roumanie[53].

Une analyse plus approfondie était fournie par une autre évaluation, effectuée par l'ETF en 1997[54] et publiée en coopération avec la Commission européenne. Réalisé durant la mise en place des programmes Phare d'EFP, le rapport indiquait ce qui suit :

49 Ceci fait référence à la nouvelle classification des professions, ramenée de 500 à 140, à de nouveaux modules fondés sur des curricula pilotes à l'échelon international, et à de nouvelles méthodes mises en place dans les établissements scolaires.

50 À la fin de 1996, 10.000 cadres avaient été formés, et 73 programmes mis en place dans 25 institutions instituant des approches modulaires de formation au management.

51 Ceci comprenait la création d'un programme pour les écoles supérieures de commerce, la formation des personnels, la dispense d'une formation aux adultes et l'introduction de curricula commerciaux et de notions de base dans d'autres institutions.

52 Le programme PALMIF (Proactive Labour Market Intervention Fund) a appuyé 50 projets locaux, contribué à créer 630 emplois et formé plus de 3.000 travailleurs.

53 En Roumanie, un programme de 10 millions d'euros a permis à des groupements locaux d'identifier et et préconiser des mesures actives en matière d'emploi.

54 *Phare sector paper training*. Rédigé et produit par l'ETF à la demande de la Commission européenne, 13 mars 1997.

Ce qui peut être considéré comme une réussite majeure des programmes Phare dans le secteur de la formation professionnelle est le fait qu'ils ont contribué à s'atteler aux nécessités les plus urgentes des systèmes de formation après l'effondrement des économies planifiées, et à engager des réformes substantielles. Ces nécessités particulièrement urgentes comprenaient :

- la mise au point de curricula pour de nouveaux secteurs d'activité économique et la révision des curricula existants en vue d'assurer des formations pour un éventail de professions suffisamment large ;
- le développement des personnels sur une plus vaste échelle, y compris la formation des décideurs, des responsables éducatifs à tous les échelons, des directeurs d'établissement et du personnel enseignant ;
- la modernisation des équipements scolaires ;
- la collaboration entre les ministères de l'éducation et ceux du travail afin d'assurer la cohérence de la réforme des systèmes de formation professionnelle ;
- la rédaction d'une série d'études de faisabilité ou de documents d'orientation sur différents aspects de la réforme de la formation professionnelle ;
- la constitution de partenariats avec des instituts de formation dans les États membres de l'UE.

S'il est encore trop tôt pour tirer des conclusions définitives sur l'impact à long terme des programmes, on peut d'ores et déjà déterminer les principales conséquences de l'initiative des « écoles pilotes » :

- le changement d'attitude pédagogique des enseignants (et des élèves) envers les nouveaux modes d'enseignement et d'apprentissage, et des curricula plus orientés vers le marché du travail, afin d'améliorer les perspectives d'emploi des diplômés ;
- un changement dans le style de management des établissements scolaires ;
- de nouveaux programmes, matériels de formation et équipements conçus de manière cohérente ;
- une meilleure communication entre les instituts de formation et les pouvoirs locaux régionaux, tout comme avec les employeurs de la région ;
- une attitude constructive face aux possibilités qu'une décentralisation accrue de l'enseignement et de la formation offre tant aux pouvoirs locaux et régionaux qu'aux instituts de formation ;
- de nouvelles approches pour l'évaluation et l'assurance qualité ;
- des avantages de tout ordre procurés par les visites d'études, y compris des liens renforcés entre les instituts de formation et les personnels dans les pays partenaires et les États membres.

La méthodologie est valable, en ce sens que les réformes s'appuient sur la réalité et qu'elles « appartiennent » à ceux-là mêmes qui sont censés les mener à bien. Toutefois, il importe de reconnaître une insuffisance et d'y remédier. Avec une démarche orientée vers les écoles pilotes, seul un nombre très restreint d'institutions et de secteurs participent directement au projet lui-même, et la durabilité et l'impact global dépendent de l'aptitude et de la détermination des pouvoirs publics à accepter, diffuser et utiliser les nouveaux curricula dans un contexte national. Sinon, ceux-ci risquent de rester très localisés et d'un intérêt mineur.

Les déboires des précédents programmes Phare axés sur la formation professionnelle sont dus au fait que – surtout par manque de crédits mais, malheureusement, dans certains cas aussi, faute d'un appui suffisant du ministère responsable – bon nombre de ces activités sont restées assez isolées et n'ont pas eu un impact réel sur les politiques nationales. L'expérience montre que la plupart, sinon tous les pays partenaires, ont la plus grande difficulté à intégrer les résultats et les conclusions de ces programmes d'écoles pilotes dans des stratégies plus vastes de réformes de l'éducation et de la formation. C'est ce qui ressort des évaluations des programmes Phare de formation professionnelle en Pologne, en Hongrie et en République tchèque.

Quant aux champs spécifiques de l'intervention de Phare, on peut relever les insuffisances suivantes :

- Du fait de la démarche de Phare privilégiant les décisions du pays bénéficiaire lui-même et du peu d'estime dont jouit traditionnellement la formation professionnelle, il s'ensuit dans la plupart des pays un déséquilibre entre les crédits attribués à l'enseignement général et supérieur d'une part et à la formation professionnelle d'autre part.
- La plupart des programmes Phare de réforme de la formation professionnelle se sont attachés à la formation initiale, excepté en Lituanie. Lorsque celles-ci existent, des composantes de formation des adultes sont inclues dans des programmes Phare pour la mise en place de politiques sociales. Et ces composantes sont principalement administrées par les ministères du travail, ce qui contribue par conséquent à une absence de cohérence dans le système, comme souligné plus haut.
- Les actions destinées à améliorer la qualité et l'efficacité de la formation tout en faisant cavalier seul ne sont pas suffisantes pour relever le niveau général de l'emploi de manière très significative.
- La formation à l'intention des groupes défavorisés (jeunes ayant abandonné leurs études, minorités ethniques) est rarement couverte par les programmes Phare. Il importe toutefois que Phare mette l'accent sur ce type de formation pour combattre le problème croissant de l'exclusion et contribuer ainsi au processus de stabilisation sociale dans les pays en transition.

En outre, comme indiqué dans divers rapports sur la mise en place des programmes Phare d'EFP[55], cette mise en place, quoique conçue selon un modèle unique, avait été très décentralisée au niveau national, et donc très différente selon les pays. L'impact principal venait de la LTTA (Long-Term Technical Assistance / Assistance technique à long terme) de l'UE décidée par le pays lui-même et localisée dans le PMU. L'ETF avait une influence limitée sur les décisions quotidiennes prises par le PMU, qui travaillait en coopération étroite avec la LTTA, et sous la responsabilité d'un comité directeur dans lequel les partenaires nationaux – essentiellement des représentants des ministères de l'éducation – jouaient parfois un rôle prépondérant. Qui plus est, dans d'autres pays, de fréquents changements ministériels avaient empêché l'administration publique de contrôler avec soin les activités, et le PMU avait administré le programme hors de la sphère des véritables décideurs.

Au fond, trop d'énergie avait été mise dans la rénovation des curricula liés aux industries traditionnelles. Une série de curricula avait été rénovée en parallèle

55 Voir en particulier : *A Cross-country analysis of curricular reform in VET in Central and Eastern Europe*, ETF, 1998, ou : *Review and lessons learned from Phare VET programmes 1993–1998*, ETF, 2001.

dans une dizaine de pays, sans souci de développer des approches harmonisées entre ces pays[56]. De plus, du fait des contraintes inhérentes au programme Phare, il avait été difficile de gérer l'ensemble des activités dans la durée prescrite de trois ans[57]. Dans la plupart des pays, en raison de difficultés de passation des marchés publics, les nouveaux équipements n'étaient arrivés dans les écoles pilotes qu'à la fin du projet. Et les activités de diffusion, pourtant prévues dans les programmes, avaient été négligées.

3.3 DEUXIÈME PÉRIODE (1998-2002) : LES QUESTIONS D'EFP DANS LA STRATÉGIE DE PRÉ-ADHÉSION : LA PRÉPARATION À LA STRATÉGIE EUROPÉENNE POUR L'EMPLOI ET À L'APPRENTISSAGE TOUT AU LONG DE LA VIE

3.3.1 LE RENFORCEMENT DE LA STRATÉGIE DE PRÉ-ADHÉSION

A la suite d'une requête du Conseil européen lors de sa réunion de Madrid en décembre 1995, la Commission européenne prépara une analyse approfondie des perspectives de l'Union européenne à partir de 2000, y compris les perspectives d'élargissement. Ce document, intitulé *Agenda 2000*[58], fut présenté en juillet 1997. Il comprenait trois parties dont les thèmes étaient les suivants : 1) les politiques de l'UE, avec un accent particulier mis sur la cohésion économique et sociale et la politique agricole commune ; 2) les défis posés par l'élargissement ; 3) le nouveau cadre financier pour 2000-06.

Dans la première partie, relative aux politiques de l'Union européenne, il insistait notamment sur l'importance de la cohésion économique et sociale et sur le rôle crucial du développement des ressources humaines, y compris l'acquisition des compétences et la promotion d'une main-d'œuvre qualifiée et adaptable. Dans les propositions destinées à une meilleure affectation des Fonds structurels en fonction de trois nouveaux objectifs, les régions en retard devaient rester prioritaires, avec un accent particulier mis sur la compétitivité, l'innovation, le soutien aux PME et les ressources humaines. La priorité devait être donnée aux régions subissant des restructurations économiques et sociales, avec un accent particulier mis sur l'éducation et la formation, l'introduction des technologies de l'information et de la communication (TIC), et le soutien aux PME grâce à l'innovation et à la formation professionnelle. La définition d'une nouvelle priorité devait porter expressément sur les ressources humaines, avec une attention particulière accordée à la modernisation des systèmes d'éducation et à l'apprentissage tout au long de la vie. En outre, dans les prévisions financières proposées pour les Fonds structurels de 2000 à 2006, un pourcentage d'environ 15% était réservé aux nouveaux États membres.

La deuxième partie était consacrée aux « défis de l'élargissement ». En référence aux critères de Copenhague[59], le document évaluait la situation et insistait sur les critères politiques, en soulignant le cas des minorités ethniques et en particulier la question des Roms. Concernant les critères économiques, il évoquait l'aptitude à faire face aux pressions concurrentielles du marché, et la

56 Eu égard à la démarche de transparence de l'UE à laquelle les pays candidats s'engagent désormais, notamment la tentative faite de développer à l'échelon sectoriel des référentiels communs pour les professions, par le biais du projet de l'UE sur la « professionnalisation durable », il semble qu'une bonne occasion ait été perdue en 1993-94.

57 Trois ans pour l'engagement financier et quatre ans pour les dépenses. En fait, la plupart des programmes furent différés pour débuter de six à douze mois plus tard. Toutefois, la durée d'exécution des programmes est restée très inférieure aux ambitions de ces programmes, en particulier l'élaboration, la mise en place et l'évaluation de curricula professionnels d'une durée minimale de trois ans.

58 *Agenda 2000 : pour une Union plus forte et plus large*, Communication de la CCE, Commission européenne, juillet 1997.

59 Voir ci-dessus la section 3.2.3.

nécessité de prévoir « un volume suffisant – et les coûts afférents – de ressources humaines et matérielles, y compris pour l'infrastructure, l'éducation et la recherche ». Le document soulignait aussi l'importance de l'adoption de l'acquis[60]. Puis, suite à l'examen des principales priorités, il proposait une stratégie renforcée de pré-adhésion, en présentant le partenariat d'adhésion[61] comme le seul cadre couvrant l'assistance de l'Union dans son ensemble et les engagements des pays candidats à mettre en œuvre des politiques nationales destinées à préparer l'adhésion. Pour terminer, le programme Phare devait être réorienté dans le sens de cette stratégie.

Il convient d'examiner la place et l'importance différentes données aux questions d'éducation et de formation dans les deux parties du document. Les chapitres traitant des politiques de l'Union contenaient nombre de références explicites sur l'éducation et la formation, tout comme des considérations sur la croissance et l'emploi durables, les politiques liées à l'économie de la connaissance, la modernisation des systèmes de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie, et, plus encore, des considérations sur les politiques relatives à la cohésion économique et sociale. En revanche les chapitres consacrés aux pays candidats ne traitaient guère d'éducation et de formation en tant que moyen de contrer la pression concurrentielle du marché.

Lors de la réunion du Conseil européen de Luxembourg les 12 et 13 décembre 1997, ces propositions furent adoptées, avec l'instauration d'une Conférence européenne[62] et le lancement du processus d'adhésion. En présentant la stratégie renforcée de pré-adhésion, le document insistait sur la nécessité de créer des liens par le biais de partenariats d'adhésion entre l'assistance de l'UE et le programme d'adoption de l'acquis. À travers le programme Phare, l'aide à la pré-adhésion serait fortement augmentée et mettrait l'accent sur deux priorités en accordant 30% des subsides au renforcement des institutions et 70% aux investissements liés à l'adoption de l'acquis. De surcroît, certains programmes de la Communauté comme l'éducation, la formation et la recherche deviendraient accessibles aux pays candidats, leur permettant ainsi de se familiariser avec les politiques et les méthodes de travail de l'UE.

De plus, compte tenu des avis rédigés par la Commission européenne au printemps 1998[63], le Conseil européen décida d'entamer, en vue de l'élargissement, des négociations avec Chypre, la Hongrie, la Pologne, l'Estonie, la République tchèque et la Slovénie[64]. Ceci devait inclure un examen détaillé de la mise en œuvre de l'acquis par chaque pays candidat, ainsi que des rapports périodiques établis par la Commission européenne et soumis chaque année au Conseil européen. Cet examen détaillé portait sur 31 chapitres, parmi lesquels figuraient la politique sociale et l'emploi (chapitre 13) et l'éducation et la formation (chapitre 18).

3.3.2 LA MISE EN ŒUVRE DES ACQUIS EN MATIÈRE D'EFP

La vérification s'est effectuée par le biais d'un processus formel de négociations, à travers une série de réunions multilatérales et bilatérales organisées conformément aux 29 chapitres de l'acquis dans le cadre de sous-comités « éducation » dans les comités d'association. Au sujet de l'acquis « officiel » ou contraignant en matière d'EFP, des directives furent établies pour la reconnaissance mutuelle des

60 Voir ci-dessous la section 3.3.2.

61 Les partenariats d'adhésion devaient être établis par la Commission.

62 La Conférence européenne, réunie pour la première fois le 12 mars 1998 à Londres, a offert un cadre multilatéral aux débats entre les quinze tats membres de l'Union et les douze pays candidats.

63 Le processus d'adhésion fut officiellement lancé le 30 mars 1998 à Bruxelles.

64 Les négociations avec la Bulgarie, la Lituanie, la Lettonie, Malte, la Roumanie et la Slovaquie ont débuté ultérieurement, au printemps 2000, à la suite des décisions prises au Sommet de Vienne en décembre 1999.

professions réglementées[65], tout comme fut prise la décision relative au programme Leonardo da Vinci. Les pays candidats prirent rapidement les mesures nécessaires et, en général, les chapitres relatifs à l'éducation et à la formation furent clos rapidement. Quant à la transposition des directives de l'UE concernant précisément la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles, les travaux de rapprochement sont toujours en cours dans nombre de pays.

À la suite des décisions prises à Luxembourg et de la bonne exécution par l'ETF des mesures préparatoires, le programme Leonardo da Vinci était devenu accessible aux pays candidats et ceux-ci avaient commencé à y participer pleinement, avec Chypre, la Hongrie, la République tchèque et la Roumanie en 1997, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Slovaquie et la Pologne en 1998, la Bulgarie et la Slovénie en 1999, et plus récemment Malte en 2001.

Toutefois, il était également jugé important d'évaluer soigneusement dans quelle mesure l'acquis « non formel » ou « non contraignant » était pris en compte par les pays candidats. Ceci en référence à l'aptitude des pays à prendre en considération les objectifs généraux de l'EFP dans les documents relatifs à la politique de l'UE. Ces objectifs incluaient les lignes directrices en matière de formation incluses dans le cadre général de la Stratégie européenne pour l'emploi, et les nouveaux domaines prioritaires devant être soutenus par le Fonds social européen (comme proposé dans l'*Agenda 2000* et comme précisé dans le nouveau règlement sur le fonctionnement du Fonds social[66] pour les années 2000 à 2006). Des considérations plus spécifiques étaient les objectifs de la Communauté tels que figurant dans le deuxième programme Leonardo da Vinci : 1) améliorer les qualifications et les compétences des personnes, en particulier les jeunes, par le biais de la formation professionnelle initiale ; 2) améliorer la qualité et faciliter l'accès de la formation continue et de l'acquisition des compétences et qualifications tout au long de la vie ; 3) promouvoir et renforcer la contribution de la formation professionnelle au processus d'innovation, en vue de susciter l'esprit de concurrence et d'entreprise.

La Commission européenne demandait alors à l'ETF de fournir une évaluation annuelle de la mise en œuvre de l'acquis « non contraignant » dans l'EFP, pour contribuer aux rapports périodiques produits chaque année par la Commission en tant qu'outil permettant de contrôler les progrès réalisés par les pays candidats durant la période de transition, en vue de leur adhésion.

En parallèle, il était estimé judicieux de développer des actions destinées à sensibiliser les pays candidats à certaines politiques émergentes de l'UE pour l'éducation et la formation, tout comme de les impliquer comme observateurs dans certains des réseaux et institutions mis en place par l'Union. En étroite coopération avec le Cedefop[67], l'ETF a joué un rôle essentiel en développant de telles approches pilotes dans plusieurs domaines : la transparence des qualifications professionnelles, le partenariat social dans l'EFP, la formation des enseignants et des formateurs, et l'évaluation des systèmes d'EFP. Elle a également soutenu l'implication de certains pays candidats comme observateurs dans le Forum sur la transparence institué par la Commission européenne. Elle a également poursuivi sa contribution à l'adaptation de systèmes d'EFP en donnant des conseils au niveau des politiques et en menant des activités pilotes ciblées par l'intermédiaire de son Collège consultatif et/ou d'autres

65 Puisqu'elle était liée au marché intérieur, la législation de l'UE relative aux professions réglementées a été décrite dans le Livre blanc sur la préparation à l'élargissement présenté en 1995. Elle comprend une série de directives concernant la reconnaissance des qualifications professionnelles adoptées par la Communauté entre 1964 et 1994.

66 Règlement n° 1784/1999 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 1999.

67 Le Cedefop (Centre européen pour le développement de la formation professionnelle) fut établi par le règlement du Conseil (CEE) n° 337/75 du 13 février 1975.

réseaux. Ceci dans des secteurs tels que l'enseignement post-secondaire, l'intégration du travail et de l'apprentissage, le développement des ressources humaines au niveau régional, l'EFP et la lutte contre l'exclusion sociale (en particulier la population des Roms), la perception du marché du travail au niveau régional, l'établissement de cadres nationaux de qualification et de référentiels de qualifications (basés sur les compétences) et de certification, l'élaboration de curricula, la formation des enseignants et des formateurs, l'assurance qualité en matière de formation (notamment en matière de formation continue), la formation au management et la promotion de l'esprit d'entreprise, et enfin la préparation au Fonds social européen en général.

3.3.3 LE RÔLE DE PHARE ET LES NOUVELLES DIRECTIVES POUR PASSER DES QUESTIONS D'EFP AU DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES

À la suite des décisions prises à Luxembourg en 1997, conformément aux propositions de l'*Agenda 2000*, le programme Phare est devenu un instrument de pré-adhésion basé sur les partenariats d'adhésion et s'articulant autour des deux principales priorités qu'étaient le renforcement des institutions et les investissements[68]. La réforme prévoyait de nouveaux instruments et de nouvelles structures pour s'attaquer au manque d'impact et de durabilité des projets Phare (comme il ressort des rapports d'évaluation de la Commission) pour la préparation des structures d'exécution requises après l'adhésion et pour la réduction de l'arriéré des engagements budgétaires, qui avait été critiqué par la Cour des comptes et le Parlement européen. De plus, la gestion des programmes était entièrement décentralisée[69], et l'assistance technique de l'UE à la gestion des programmes de renforcement des institutions devait maintenant être fournie essentiellement par le biais de jumelages avec des institutions de l'UE. Au lieu du programme régi par la demande qu'il avait été jusque-là, Phare devait désormais mettre l'accent sur les priorités liées à l'application de l'acquis[70]. Ainsi, le choix des projets devant être financés par Phare devait être en phase avec le partenariat d'adhésion préparé par chaque pays en 1998. La conception des programmes devait elle aussi être associée plus directement avec tous les services de la Commission concernés.

Le développement des ressources humaines était au centre des deux priorités.

(i) Le renforcement des institutions consistait à aider les pays à renforcer leurs institutions démocratiques, l'état de droit, l'administration publique et toutes les entités chargées des services publics. Ceci dans le but d'établir les structures institutionnelles et administratives nécessaires et de former les intéressés à l'application de l'acquis. Ceci incluait de mettre les administrations en mesure de gérer cet acquis, à savoir de former le personnel à tous les échelons pour renforcer l'administration publique et toutes les entités chargées du service public. Il fallait, dans ce cadre, s'attacher à encourager le développement d'un partenariat dans le dialogue social. Ceci incluait aussi des thèmes spécifiques tels que le rapprochement des législations, les réformes structurelles et les politiques régionales (avec l'introduction des objectifs et des procédures des Fonds structurels), tout comme la démocratie, la justice et les affaires intérieures, et enfin l'ouverture de programmes de la Communauté.

(ii) Les investissements concernaient les pays candidats qui devaient adapter leurs entreprises et leurs principales

68 Voir la décision de la Commission dans : *New Phare orientations for pre-accession assistance*, 1997.

69 Ceci comprenait la gestion financière des programmes, tout comme les processus de contrôle. En conséquence, les derniers programmes Phare impliquant une exécution par l'ETF furent transférés en 1998.

70 Voir : *Commission Communication on New Phare guidelines in the context of pre-accession EU assistance*, mars 1997.

infrastructures pour respecter les normes de la Communauté. Il fallait effectuer des investissements considérables dans un contexte institutionnel et réglementaire approprié. Tel fut le cas en particulier pour l'application des règles de la Communauté dans des domaines tels que la concurrence, l'environnement, la sécurité nucléaire, la sécurité des transports, les conditions de travail, le commerce des denrées alimentaires, l'information du consommateur, le contrôle des processus de fabrication et du commerce équitable, et les grandes installations industrielles. En particulier, les exigences des directives relatives au traitement des eaux usées en zone urbaine et la restructuration du secteur houiller passaient pour demander des investissements massifs, y compris un investissement en ressources humaines. Les formes d'intervention prévues furent considérées comme les précurseurs des fonds structurels, y compris les mécanismes de modernisation des zones rurales, la création d'emplois et la réduction des disparités économiques et sociales par secteur, notamment sous la forme de politiques de développement intégré. Un dispositif particulier pour les PME était également prévu.

En analysant ces priorités, ainsi que les partenariats d'adhésion préparés par les pays candidats, il était clair que la question du développement des ressources humaines était présente dans différentes sections des documents. Toutefois, les questions systémiques relatives à l'éducation et à la formation n'avaient pas reçu la même priorité, dans la mesure où elles avaient été prises en compte dans la deuxième génération des programmes Phare en matière d'EFP. Les partenariats d'adhésion établissaient une distinction nette entre les domaines prioritaires qui leur donneraient droit aux crédits de Phare et les autres domaines d'intérêt général dont les pays devaient se charger en leur fournissant un soutien approprié. Et, alors que le développement des ressources humaines était considéré comme prioritaire, les questions systémiques d'éducation et de formation n'étaient considérées que comme des questions d'intérêt général. De ce fait, pendant cette période, les pays désireux de poursuivre, avec les crédits de Phare, les grandes réformes entamées jusque-là ont eu la plus grande difficulté à le faire, puisque le soutien de Phare dans le domaine de la formation était maintenant essentiellement canalisé par les ministères du travail.

Alors que les programmes Phare étaient graduellement décentralisés et que l'assistance technique donnait lieu à des opérations de jumelage avec les institutions de l'UE compétentes, ces changements eurent pour autre conséquence de minimiser le rôle de l'ETF dans l'exécution des activités de Phare[71]. Toutefois, au titre du renforcement des institutions, l'ETF a mis en œuvre de 1998 à 2000, en étroite coopération avec la Direction générale de l'emploi, un important programme Phare visant à sensibiliser les partenaires concernés, dont les administrations et les partenaires sociaux, à toutes les questions liées à la préparation au Fonds social européen (FSE) à l'échelon national et régional[72].

3.3.4 L'ADAPTATION DES DIRECTIVES DE PHARE POUR UNE MEILLEURE PRÉPARATION AUX FONDS STRUCTURELS

En 1999, la Commission entreprenait l'adaptation des directives de Phare afin de préparer celles de la période 2000-06[73]. Les objectifs étant de consolider les

71 Mais, parallèlement, en relation avec ses *Progress reports on VET reforms* produits chaque année en tant que contribution aux rapports réguliers de l'UE, l'ETF commença à être plus impliquée dans la préparation des programmes Phare, à la demande de la Commission européenne, en étant autorisée à donner son avis sur les projets de proposition et à participer à des missions communes dans les pays et à des réunions avec les bénéficiaires.

72 Un élément ciblé du programme préparatoire spécial de Phare pour les Fonds structurels était en préparation pour le Fonds social européen, administré par l'ETF de 1998 à 2000.

73 *Guidelines for Phare programme implementation in candidate countries for the period 2000-06*, en application de l'article 8 du règlement 3906/89.

réformes passées et de préparer la mise en place des Fonds structurels. De nouvelles directives introduisaient notamment une perspective pluri-annuelle dans la programmation de Phare. Celles-ci réaffirmaient les deux principales priorités qu'étaient le renforcement des institutions et les investissements. Concernant l'appui aux investissements, outre l'investissement requis pour la conformité avec l'UE, l'investissement dans la cohésion économique et sociale était considéré comme un objectif complexe qui devait être intégré dans une stratégie générale cohérente et intégrée. Pour cette raison, chaque pays était invité à établir un Plan de développement national préliminaire destiné à être mis en annexe du Programme national pour l'adoption de l'acquis. Ce plan préliminaire devait se conformer au type de plan de développement national requis pour toutes les régions relevant de l'objectif n° 1 au sein de l'UE.

Il devait donc inclure :

(i) une analyse de la situation actuelle du pays candidat, identifiant les écarts majeurs de développement entre ses régions, et entre le pays lui-même et l'UE ;
(ii) l'identification des priorités essentielles en matière de développement dans le domaine de la cohésion économique et sociale, qu'il importait de prendre en compte durant la période de pré-adhésion ;
(iii) une perspective financière globale du cofinancement gouvernemental et communautaire pendant la période de pré-adhésion.

Dans le soutien aux investissements, Phare était prêt à cofinancer les mesures visant les objectifs suivants :

(i) l'augmentation de l'activité du secteur de la production ;
(ii) l'amélioration de l'infrastructure des entreprises ;
(iii) le renforcement des ressources humaines par un soutien ciblé aux quatre piliers de la Stratégie européenne pour l'emploi (amélioration de l'employabilité, développement de l'esprit d'entreprise, encouragement de l'adaptabilité, accroissement de l'égalité des chances). Une série de mesures devait permettre d'y parvenir, notamment le recyclage de la main-d'œuvre, le développement de l'aptitude au management et l'amélioration des capacités d'innovation. Il fallait en particulier s'attacher à garantir que l'appui de Phare aux activités d'emploi liées au Fonds social européen se conformait pleinement aux stratégies nationales de l'emploi.

Afin d'assurer l'attention, la concentration et l'impact nécessaires, les directives indiquaient que Phare serait programmé au niveau régional en s'inspirant de NUTS 2[74], et se concentrerait sur les problèmes structurels les plus sérieux. Ceci créa des problèmes durant la première année d'exécution des directives, car nombre de pays souhaitaient développer des mesures adéquates de « type FSE » à l'échelon national, et ne voyaient pas l'intérêt de ne s'attacher qu'à des régions spécifiques. Mais ces problèmes furent résolus plus tard, après la révision des directives en 2000, dans une communication de la Commission faisant le point sur Phare[75]. Cette communication tentait en particulier de montrer encore une fois la nécessité d'investir dans la cohésion économique et sociale[76], en insistant sur le développement de l'aptitude à la définition stratégique et la planification financière à long terme, en garantissant à cet objectif un meilleur financement et en se concentrant davantage à la préparation des structures et des démarches pilotes

74 La NUTS (Nomenclature commune des unités territoriales statistiques) est établie par l'Office statistique des Communautés européennes (Eurostat). NUTS 2 concerne les régions, NUTS 1 les pays et NUTS 3 les districts ou comtés.

75 *Phare 2000 Review: Communication from Commissioner Verheugen*, 2000.

76 L'objectif était d'obtenir 50% de la priorité globale pour l'investissement, ce qui signifiait 35% de l'enveloppe totale de Phare.

pour des actions relevant de l'objectif n° 1. Les plans nationaux de développement devaient recevoir une attention renforcée, et les pays candidats devaient choisir une combinaison appropriée de systèmes nationaux et régionaux pour la mise en œuvre des Fonds structurels, et choisir aussi des organismes d'éxécution pertinents.

De plus, les nouvelles directives de Phare continuaient de promouvoir la participation des pays candidats aux programmes de la Communauté, et encourageaient aussi la participation des pays candidats au travaux d'agences de l'UE comme le Cedefop.

Comme analysé par l'ETF dans un document interne[77], les projets Phare développés en 2000 dans le domaine de la cohésion sociale et économique incluaient une série d'activités à l'échelon soit national soit régional, notamment :

(i) des mesures ciblées de formation au marché du travail pour les chômeurs ou d'autres groupes défavorisés dans les régions (Bulgarie, Hongrie, Roumanie, République tchèque, Slovaquie), et la rénovation des instituts de formation professionnelle et des systèmes d'EFP en général à l'échelon régional (Bulgarie, Hongrie, Lituanie) ;
(ii) l'infrastructure des entreprises, les investissements et les stratégies promouvant l'esprit d'entreprise et le soutien au développement des PME (République tchèque, Hongrie, Pologne, Roumanie) ;
(iii) le renforcement des aptitudes de l'administration publique (Lituanie, Roumanie, Slovaquie, Hongrie) ;
(iv) le développement du tourisme (Hongrie, Pologne) ;
(v) l'élaboration d'une stratégie d'éducation et de formation et la mise en œuvre de plans d'action (Estonie) ;
(vi) la poursuite du développement du Plan d'action national pour l'emploi (Lituanie) ;
(vii) la promotion de l'intégration sociale et de la formation linguistique (Estonie, Lettonie) ;
(viii) la promotion de l'emploi des femmes (Lituanie) ;
(ix) l'introduction de financements pour le développement des ressources humaines ou d'autres systèmes de subventions (Lettonie, République tchèque, Pologne) ;
(x) l'élaboration de projets de loi et d'un système adéquat pour la formation continue en y associant les partenaires sociaux (Pologne) ;
(xi) l'amélioration de la formation et l'orientation professionnelles (Pologne).

Une analyse récente des progrès réalisés par les pays candidats dans l'apprentissage tout au long de la vie[78] montre le rôle accru joué par les financements de Phare dans les principales questions relatives à l'apprentissage tout au long de la vie et aux réformes des systèmes d'EFP.

3.3.5 L' EXAMEN DES POLITIQUES DE L'EMPLOI

Pendant ce temps, suite aux décisions prises à Luxembourg en 1997 et à l'instauration de partenariats d'adhésion en 1998, la Direction générale de l'emploi lançait les procédures propres à entreprendre l'examen des politiques de l'emploi dans les pays candidats. L'objectif étant d'évaluer les progrès faits par ces pays dans l'adaptation de leur systèmes d'emploi pour être à même d'appliquer la Stratégie européenne pour l'emploi. Ce processus fut lancé de manière similaire aux processus en cours dans le domaine de la politique macro-économique. Les examens devaient aller au-delà d'une simple analyse de l'acquis. Ils devaient aborder les questions plus générales de la politique et des structures de l'emploi, en s'attachant particulièrement à la stratégie de l'emploi, au processus de directives de l'emploi et à l'assistance du Fonds social européen.

77 Phare investment in human resources, ETF, octobre 2000.

78 Projet de rapport, ETF, septembre 2003.

Selon un document de la Commission[79], ils devaient examiner des facteurs tels que la situation de l'emploi, le développement d'institutions adéquates pour le marché du travail et l'existence de systèmes de diffusion pour la politique du marché du travail. Ils devraient identifier quelles étaient les tâches d'importance primordiale pour faire progresser la transformation du marché du travail et préparer la mise en œuvre des directives de l'emploi. Ils devraient aborder les questions suivantes :

1. Les structures du marché du travail déjà en place sont-elles opportunes pour une participation au marché unique ?
2. Les institutions du marché du travail et des politiques de l'emploi sont-elles suffisamment développées pour permettre d'appliquer de manière anticipée la stratégie de l'emploi, conformément au titre du document ?
3. Le système global existant dans les pays candidats respectifs favorise-t-il une participation significative au processus de coordination de l'emploi dans l'UE ?
4. Quelles sont les priorités pour une stratégie de développement des ressources humaines à mettre à l'arrière-plan des travaux préparatoires pour le Fonds social ou pour une action de planification et de programmation de « type Fonds social » ?

Par conséquent, dans les domaines devant être pris en compte dans les examens, certains secteurs spécifiques étaient identifiés comme particulièrement importants pour les systèmes de formation professionnelle, notamment :

(i) le développement d'une approche décentralisée basée sur l'implication et la coopération de partenaires locaux dans la diffusion de la politique du marché du travail ;
(ii) la réforme des systèmes d'enseignement et de formation professionnels pour favoriser l'employabilité et l'adaptabilité de la main-d'œuvre dans un contexte d'égalité des chances entre les hommes et les femmes ;
(iii) la mise en place des institutions nécessaires pour administrer, contrôler et évaluer l'assistance du Fonds social européen.

Les examens des politiques de l'emploi eurent différentes phases :

(i) une analyse de fond (réalisée dans les dix pays en 1999-2000) ;
(ii) un document conjoint d'évaluation (JAP) des priorités des politiques de l'emploi (préparé conjointement par le pays et la Commission européenne), devant être officiellement signé (les premiers étant signés en 2000 pour la République tchèque et la Slovénie, et les derniers en automne 2002 pour la Roumanie et la Bulgarie et en janvier 2003 pour la Lettonie) ;
(iii) une phase d'exécution des priorités établies dans les JAP, complétée par des activités de contrôle régulières, auxquelles l'ETF fut invitée à participer ;
(iv) la préparation (non obligatoire) de plans d'action nationaux pour l'emploi, en prévision des plans d'action formels à établir après l'adhésion.

Dans ces processus, l'ETF contribua au suivi des JAP en rédigeant des monographies approfondies sur les systèmes d'éducation, de formation et des services de l'emploi. Elles constituent la base des chapitres suivants du présent document.

3.3.6 LA PRÉPARATION À L'APPRENTISSAGE TOUT AU LONG DE LA VIE

À la suite du Conseil de Lisbonne et des premières étapes de la préparation à une stratégie d'apprentissage tout au long de la vie, tous les pays candidats furent impliqués dans le processus de consultation lancé par la Commission en 2001 sur le mémorandum sur

79 *Draft procedure for Employment Policy Reviews of the accession countries*, DG Emploi, septembre 1999.

l'apprentissage tout au long de la vie. Les ministères de l'éducation en assumèrent la responsabilité. Ils organisèrent le processus en mettant sur pied des réunions et des ateliers à l'échelon national et/ou régional. Ils y associèrent divers partenaires de l'administration publique, ainsi que du secteur privé, y compris des partenaires sociaux. Pour finir, chacun des pays rédigea un rapport national servant de base au rapport de synthèse transnational préparé par l'ETF, et inclus dans la nouvelle communication sur l'apprentissage tout au long de la vie. Les objectifs clefs et les priorités de l'apprentissage tout au long de la vie, tels que présentés dans la communication *Réaliser un espace européen de l'éducation et de la formation tout au long de la vie*[80], sont désormais considérés comme des caractéristiques clefs servant à l'analyse et l'évaluation des progrès des réformes de l'EFP.

3.3.7 L'ÉVALUATION

Jusque-là, il n'existe pas d'évaluations globales de l'assistance fournie par l'UE pendant la période 1998-2002. La plupart des programmes Phare sont toujours en cours ou ne sont pas encore complètement terminés. Comme les processus de contrôle et d'évaluation ont été décentralisés en 1998, une évaluation adéquate devrait sérieusement considérer le travail important effectué par les comités conjoints de suivi et d'évaluation établis conformément aux directives de Phare dans chaque pays. Cela reste à faire. Il est toutefois clair que quantité d'activités concernant la formation professionnelle sont maintenant en cours dans les cadres de l'investissement pour la cohésion économique et sociale et de l'apprentissage tout au long de la vie. Dans certains cas, des réformes de l'EFP relèvent également d'une autre priorité, le renforcement des institutions, comme la réforme du système de la formation continue en Pologne. Dans certains pays, ceci permet de proposer une suite aux réformes entreprises pendant la période 1995-98 par le biais de la première génération des programmes Phare relatifs à l'EFP.

Néanmoins, dans certains pays, des signes attestent des difficultés dans l'exécution de programmes liés à l'EFP et, plus généralement, au développement des ressources humaines. Ces difficultés sont essentiellement liées aux facteurs suivants :

1) Le nombre de projets de faible envergure menés en parallèle, chacun ayant sa propre structure de gestion et ses propres assistants techniques à long terme.
2) Le nombre d'institutions nationales impliquées dans la gestion et le contrôle de ces projets. En fait, outre les ministères de l'éducation et du travail, la nouvelle approche adoptée par Phare après 1998 avait introduit en tant qu'acteurs clefs l'administration publique chargée du développement régional. Elle relevait du ministère de l'économie ou d'autres organismes, avec peu de coordination avec les ministères « normaux » impliqués dans l'éducation et la formation.
3) Le manque de préparation des régions alors qu'elles sont désormais appelées à jouer un rôle important à tous les stades du cycle du projet Phare, dans le contexte de projets Phare de « type FSE » à l'échelon régional.
4) La complexité des directives du programme Phare et les différences dans les procédures des fonds structurels, pour lesquelles les pays candidats doivent se préparer.

Quant au programme Leonardo da Vinci, aucune évaluation globale n'est encore disponible, et nombre de projets sont toujours en cours. Plus de 60 projets ont été lancés en Roumanie depuis 1997, 53 projets ont été lancés en Pologne, 50 en République tchèque, 44 en Hongrie, 37 en Slovaquie, 22 en Lituanie, 20 en Bulgarie, 13 en Lettonie, 12 à Chypre, 9 en Estonie et en Slovénie, et un à Malte. Ils couvraient un certain nombre de sujets liés à : (1) la modernisation des curricula dans les différents secteurs de l'industrie, de l'agriculture et des services, avec un

80 Communication de la Commission, adoptée en novembre 2001.

accent particulier mis sur le tourisme et les langues étrangères ; (2) la modernisation des méthodes et instruments d'apprentissage et d'enseignement, y compris l'utilisation systématique des TIC ; (3) la formation au management et le soutien des PME ; mais aussi (4) un ensemble de questions liées au système de formation lui-même, tels que la transition de l'école au travail, le développement de carrière et l'orientation professionnelle, la formation des enseignants, les questions de certification, le partenariat social dans l'éducation et la formation, et l'assurance qualité en matière de formation continue. Malgré quelques exceptions, comme le projet de formation des enseignants en Lituanie, on se demande dans quelle mesure les autorités nationales ont utilisé ces projets pour contribuer au développement des politiques. Là aussi, une évaluation approfondie serait justifiée.

3.4 TROISIÈME PÉRIODE (2002-EN COURS) ; LA STRATÉGIE D'INTÉGRATION VERS UNE EUROPE DE LA CONNAISSANCE

Le Conseil européen, tenu les 15 et 16 mars 2002 à Barcelone, a donné le départ de la troisième phase. Cette phase voit la progression des politiques de l'UE dans les domaines de l'emploi et de l'éducation, avec l'implication progressive des pays candidats, le processus d'élargissement devant se terminer dans un proche avenir pour la majorité d'entre eux. Le Sommet de Barcelone a donc présenté la stratégie de Lisbonne comme une incitation pour les pays candidats à adopter et mettre en œuvre des objectifs économiques, sociaux et environnementaux clefs, et comme un processus d'apprentissage dans les deux sens. Ceci concerne particulièrement :

(i) le renforcement de la Stratégie de l'emploi ;
(ii) la mise en pratique de la communication sur la promotion des qualifications et de la mobilité ;
(iii) la mise en place du « Programme de travail pour 2010 » relatif aux systèmes d'éducation et de formation ;
(iv) le suivi de l'adoption de la résolution sur l'apprentissage tout au long de la vie ;
(v) le lancement d'actions supplémentaires dans les domaines de la transparence des diplômes et des qualifications en matière d'EFP, à la suite d'actions similaires promues dans le contexte de l'enseignement supérieur lors du processus Sorbonne-Bologne-Prague.

En conséquence, les pays candidats ont été invités à participer aux groupes de travail sur le suivi du rapport relatif aux objectifs préconisés.

Plus récemment, après la Déclaration de Copenhague[81] et la résolution du Conseil sur la coopération accrue en matière d'EFP[82], les pays candidats sont pleinement associés au processus et participent aux groupes de travail institués dans ce cadre.

Comme énoncé dans la Déclaration de Copenhague, « l'élargissement de l'UE ajoute une nouvelle dimension et un certain nombre de défis, de perspectives et d'exigences aux travaux dans le domaine de l'éducation et de la formation. Il est particulièrement important que les États membres adhérents soient intégrés dès le début en tant que partenaires pour coopérer à l'avenir aux initiatives en matière d'éducation et de formation à l'échelon européen ».

De plus, dans le cadre d'une coopération spécifique entre l'ETF et le Cedefop, et d'un autre accord tripartite signé avec Eurydice, des préparatifs ont débuté dans les pays adhérents et candidats pour une

81 *Declaration of the European Ministers of Vocational Education and Training and the European Commission – Copenhagen*. Datée du 29-30 novembre 2002, cette déclaration étendait la coopération européenne en matière d'enseignement et de formation professionnels.

82 Résolution du Conseil du 19 décembre 2002.

intégration plus grande dans le réseau de référence et d'expertise de l'UE (ReferNet), créé en 2002[83].

Il est désormais clair que le succès de cette stratégie pour 2010 dépendra entièrement de l'aptitude de tous les pays de l'UE à prendre en compte ces objectifs et les réformes adéquates. Bien entendu, ceci vaut aussi pour les pays candidats et leur donne déjà de nouvelles responsabilités de poids. Durant cette période, Phare continuera de suivre la voie indiquée ci-dessus jusqu'au jour même de l'adhésion, en renforçant encore l'accent mis sur la préparation des fonds structurels, et en dirigeant aussi ses efforts vers la Bulgarie, la Roumanie et la Turquie.

3.5 LES PRINCIPAUX JALONS

1989	• Sommet du 14 juillet à la Grande arche de la Défense (Paris) • Chute du rideau de fer • Création de Phare • Sommet de Strasbourg en décembre
1990	• Règlement du Conseil sur l'ETF • Décision du Conseil sur Tempus • Premier programme Phare sur l'EFP en Hongrie et en Pologne • Programme Phare sur l'enseignement supérieur en Hongrie • Programme Phare dans des secteurs comportant des composantes de formation en Pologne et en Hongrie
1991	• Programme Phare sur l'éducation et sur la modernisation et formation des municipalités en Pologne • Programme Phare sur le travail en République tchèque et en Slovaquie • Programme Phare sur les sciences et technologies en Hongrie • Programme Phare dans des secteurs comportant des composantes de formation en République tchèque, en Hongrie, en Slovaquie et en Roumanie
1992	• Programme Phare sur le « renouveau de l'éducation » en République tchèque et en Slovaquie • Programme Phare sur l'éducation en Pologne • Programme Phare sur les sciences et technologies en Pologne • Programme Phare sur l'emploi et le développement social en Pologne, en Hongrie et en Roumanie • Programme Phare dans des secteurs comportant des composantes de formation en Bulgarie, en Hongrie, en Pologne et en Roumanie
1993	• Rapport sur le développement des ressources humaines dans les pays d'Europe centrale et orientale • Sommet de Copenhague en juin • Activités de Phare sur l'éducation en Bulgarie • Programme Phare sur les ressources humaines en République tchèque (EFP et Fonds national pour la formation) • Programme Phare sur l'enseignement supérieur et le développement technologique en Hongrie • Activités de Phare sur la recherche et le développement en Roumanie et en Lituanie • Programme Phare avec des composantes de formation en Bulgarie, en Hongrie, en Pologne et en Roumanie • Activités Phare sur la formation au management et le développement des ressources humaines en Bulgarie, en Estonie et en Slovénie

83 ReferNet est un système structuré, décentralisé et en réseau de collecte et de diffusion d'informations. Il fournit une documentation de grande qualité sur toute une gamme d'initiatives en matière d'enseignement et formation professionnels et d'apprentissage dans l'Union européenne, en mettant en commun l'expertise d'organismes clefs.

TREIZE ANS DE COOPÉRATION ET DE RÉFORMES EN MATIÈRE D'ENSEIGNEMENT ET DE FORMATION PROFESSIONNELS DANS LES PAYS ADHÉRENTS ET LES PAYS CANDIDATS

1994	• Programme Phare sur l'EFP en Estonie, en Lettonie, en Lituanie, en Pologne, en Roumanie, en Slovaquie et en Slovénie • Programme Phare sur la formation au management en Lituanie • Programme Phare sur les liens entre l'éducation et l'économie en Hongrie • Première réunion du Collège consultatif de l'ETF à Bruxelles • Programme Phare plurinational sur le perfectionnement des personnels en matière d'EFP • Sommet d'Essen en décembre
1995	• Création de l'ETF à Turin • Programme Phare plurinational sur l'enseignement à distance et l'enseignement supérieur • Programme Phare sur la formation au management en Estonie et en Lettonie • Programme Phare sur l'éducation et l'EFP en Bulgarie • Conférence de lancement à Turin pour le programme Phare sur le perfectionnement des personnels • Réunions des PMU de Phare relatives à l'EFP à Turin, à Bled et à Madrid • Sommet de Madrid en décembre
1996	• Première réunion à Turin avec les Observatoires nationaux d'Europe centrale et orientale • Conférences thématiques Leonardo da Vinci organisées par l'ETF sur le développement des PME, le partenariat social dans l'EFP, le développement de carrière et l'orientation professionnelle • Premiers projets du Collège consultatif sur les référentiels pour les professions, le partenariat social dans l'EFP et la formation continue • Réunions des PMU de Phare relatives à l'EFP à Trento et à Dublin
1997	• *Agenda 2000* • Conférence des ministres de l'Éducation à Varsovie • Conférence finale à Turin pour le programme Phare sur le perfectionnement des personnels • Réunions des PMU de Phare sur l'EFP à Lille et à Bussum (Pays-Bas) • Projets du Collège consultatif sur le financement de l'EFP, les objectifs de l'EFP et les PME • Premiers projets Leonardo da Vinci en Roumanie, en Hongrie, en République tchèque et à Chypre • Traité d'Amsterdam • Sommet de Luxembourg en décembre
1998	• Nouvelles directives de Phare • Rapports d'avancement de la Commission contrôlant les progrès en matière d'acquis • Mise en place des partenariats d'adhésion • Ouverture des négociations avec cinq pays • Programme spécial Phare (SPP) pour la préparation au Fonds social européen • Premiers projets Leonardo da Vinci en Estonie, en Lettonie, en Lituanie, en Slovaquie et en Pologne • Conférence des ministres de l'Éducation à Budapest • Réunion à Turin avec les coordinateurs nationaux de Phare et les délégations de la Commission européenne • Atelier à Turin sur la transparence et la reconnaissance mutuelle des qualifications • Projets du Collège consultatif sur l'assurance qualité en matière d'EFP, les qualifications de base et les innovations relatives à l'EFP • Réunions des PMU de Phare sur l'EFP à Vilnius, à Sheffield et à Vienne

1999	• Examens des politiques de l'emploi lancées dans tous les pays candidats • Conférence du programme SPP à Lisbonne sur le Fonds social européen (FSE) • Conférence des ministres de l'Éducation à Prague • Conférence à Turin avec le Comité des régions et la Regione Piemonte sur l'EFP et le développement régional • Première réunion du Conseil d'administration de l'ETF à Bruxelles avec les représentants des pays candidats en qualité d'observateurs • Projets du Collège consultatif sur l'EFP, le développement régional et la formation des enseignants • Réunions des PMU de Phare sur l'EFP à Dresde et à Tampere
2000	• Sommet de Lisbonne en mars • Processus de négociations lancé avec sept autres pays • Conférence des ministres de l'Éducation à Bucarest • Examen de Phare 2000, adaptation des directives • Traité de Nice • Conférence finale à Bruxelles du programme SPP pour le FSE • Lancement du processus des monographies • Réunion des PMU de Phare sur l'EFP à Lisbonne
2001	• Sommet de Stockholm en mars sur les futurs objectifs de référence pour les systèmes d'éducation et de formation • Processus de consultation sur le mémorandum sur l'apprentissage tout au long de la vie dans les pays de l'UE et les pays candidats • Conférence des ministres de l'Éducation à Riga sur l'enseignement à distance • Conférence à Malmö sur le partenariat social dans l'EFP • Cadre de coopération entre l'ETF, le Cedefop et Eurydice
2002	• Sommet de Barcelone en mars • Forum sur l'économie de la connaissance dans les pays en cours d'adhésion à l'UE, en mars à Paris • Résolution sur l'apprentissage tout au long de la vie • Conférence des ministres de l'Éducation à Bratislava sur la qualité dans l'éducation • Déclaration de Copenhague sur la coopération en matière d'EFP • Sommet de Copenhague • Conférence à Paris sur la validation des études antérieures • Présentation des premiers résultats des monographies de l'ETF aux représentants des pays candidats à Bruxelles
2003	• Deuxième forum sur l'économie de la connaissance dans les pays en cours d'adhésion à l'UE, en mars à Helsinki • Évaluation des produits et expériences bénéfiques en matière d'EFP dans une Europe élargie, en avril à Stockholm • Conférence sur « l'acquisition tout au long de la vie de compétences et de qualifications pour la main-d'œuvre : rôles et responsabilités », en mai à Athènes • Conférence sur le capital humain, l'emploi, la productivité et la croissance, en septembre à Bruxelles

4. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE, DÉMOGRAPHIQUE ET DE L'EMPLOI[84]

4

4.1 RÉSUMÉ

Alors que la plupart des pays candidats affichaient récemment un taux de croissance plus élevé que dans les pays de l'UE, les taux d'emploi y sont inférieurs, avec une tendance à la stabilité ou à la régression dans la majorité des pays[85], signe de la restructuration économique en cours. La situation des jeunes y est particulièrement problématique, ce qui atteste l'inadaptation entre l'éducation et le marché du travail.

En général, dans les pays candidats[86], la structure de l'emploi par secteur économique reste encore très différente de celle de l'UE, et chaque pays a une particularité à prendre en compte de manière spécifique par les systèmes d'éducation et de formation. Plus précisément, la part de l'emploi dans le secteur des services est de 10 à 20 points en dessous du taux de l'UE (elle atteint même les 40 points en Roumanie). Si la part de l'agriculture atteint plus du double du taux de l'UE en Bulgarie, en Lettonie, en Lituanie, en Pologne, en Roumanie et en Slovénie, la part de l'industrie atteint le tiers (ou davantage) de l'emploi global en Bulgarie, en République tchèque, en Estonie, en Hongrie, en Slovaquie et en Slovénie, soit de 6 à 14 points au-dessus du taux de l'UE.

84 Ce chapitre fait essentiellement référence à des données de 2001 émanant du rapport de la Commission européenne : *2002 Employment in Europe*.

85 Cette tendance est mesurée entre 1998 et 2001 : elle était en hausse uniquement à Chypre, en Hongrie et à Malte. Mais si l'on compare 2001 en référence à 2000, elle était aussi légèrement positive en Estonie, en Lettonie, en Slovénie et en Slovaquie, ce qui laissait présager une nouvelle tendance débutant en 2001 dans ces pays.

86 À l'exception de Chypre.

De plus, les changements restent aussi nombreux que rapides dans la plupart des pays, bien plus que dans ceux de l'UE. C'est notamment le cas dans les États baltes, en Bulgarie, en Hongrie et en Slovénie avec le déclin du secteur agricole, ou en Lettonie et en Roumanie pour le secteur industriel. En général, une situation plus stable n'est visible qu'à Chypre pour l'ensemble des secteurs, en Hongrie pour l'industrie, et en Roumanie et en Estonie pour les services. Bien entendu, ces changements affectent les systèmes éducatifs, qui devront intégrer ces nouvelles tendances dans leurs stratégies, mais ils affectent encore plus les systèmes et prestations de formation continue, qui devraient pouvoir jouer un rôle crucial pour appuyer des changements à la fois rapides et vitaux.

Les tendances du chômage sont très différentes au sein des pays candidats eux-mêmes, avec un groupe qui enregistre des taux inférieurs à ceux de l'UE (à Chypre, en Hongrie, en Slovénie, en République tchèque et à Malte) et continuant de baisser (en Hongrie et en Slovénie, tout comme en République tchèque pour les quatre dernières années), à l'inverse d'un second groupe où le chômage est plus élevé que dans l'UE, et en augmentation ces dernières années (en Bulgarie, en Lituanie, en Pologne et en Slovaquie). L'Estonie et la Lettonie se trouvent dans une situation intermédiaire avec un taux élevé de chômage en Estonie, bien que celui-ci soit en baisse rapide, et une certaine stabilité en Lettonie. Par ailleurs, la Roumanie constitue un cas particulier avec un taux de chômage inférieur à celui de l'UE jusqu'en 2001, mais en forte augmentation en 2002.

Si l'on observe la situation dans le domaine de la croissance, on peut voir que cette évolution des taux de chômage, en particulier les bonds spectaculaires de certains taux, a accompagné des taux de croissance du PIB plus élevés que dans l'UE, surtout depuis deux ans. Ceci révèle sans doute une autre différence marquée au sein de chaque pays entre des secteurs (surtout les services) ou des régions qui se développent rapidement et créent des emplois d'une part, et d'autres secteurs (surtout l'industrie ou l'agriculture) ou des régions qui subissent de profondes restructurations avec un chômage en augmentation rapide d'autre part. Ce mouvement est également dû à l'introduction rapide des nouvelles technologies, qui sont moins demandeuses de main-d'œuvre dans certains secteurs, et l'augmentation de la productivité qui en découle.

Une autre différence importante est visible dans les niveaux d'instruction, puisque les moins qualifiés pâtissent davantage du chômage que les plus qualifiés. Là encore, l'écart est plus important que dans l'UE, attestant d'une grande inégalité d'accès au marché du travail.

La situation est analogue pour le chômage des jeunes, puisque trois pays seulement (Malte, Chypre et la Hongrie) ont un taux inférieur à celui de l'UE, qui diminue encore ces dernières années. Le taux de chômage des jeunes se situe à 10 points ou plus au-dessus du taux de l'UE en Estonie, en Lituanie, en Slovaquie, en Bulgarie et en Pologne, avec une augmentation rapide depuis 1998. Les mêmes remarques s'appliquent au chômage de longue durée, pour lequel les données et les tendances sont similaires pour les mêmes pays. Pour ce qui est du chômage en général, la Lettonie et la Roumanie se trouvent dans une situation intermédiaire, la Lettonie avec des taux assez élevés pour le chômage des jeunes et pour le chômage de longue durée, tous deux en légère diminution, et la Roumanie avec des taux assez bas dans les deux domaines, mais en augmentation dans les deux cas. La Slovénie est proche de l'UE pour les deux indicateurs, et les deux indicateurs de la République tchèque sont en hausse en 2001, après avoir été à la baisse en 2000. En plus du faible taux d'emploi des jeunes, et compte tenu de l'augmentation spectaculaire du nombre de jeunes dans l'enseignement supérieur, ceci confirme que les qualifications acquises à la fin des études secondaires correspondent mal aux besoins du marché du travail.

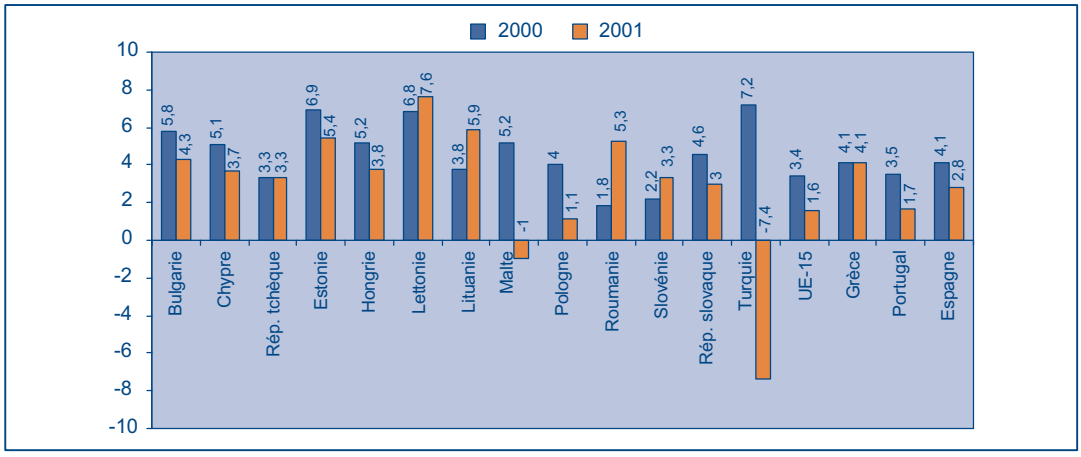
De plus, il ressort d'une comparaison des taux de chômage entre 1998 et 2002 que les différences s'accentuent entre les pays où les taux sont les plus élevés et ceux où ils sont les plus bas, et que l'écart avec le taux moyen de l'UE grandit de plus en plus. Ces analyses révèlent certaines lacunes fondamentales dans les systèmes d'éducation et de formation de la plupart des pays candidats. Les chapitres suivants y sont consacrés. Les sujets de préoccupation sont en particulier la qualification de la main-d'œuvre, l'adaptation des systèmes d'éducation et de formation, notamment de systèmes d'enseignement et de formation professionnels initiaux, aux besoins du marché du travail, la pertinence des mesures et des ressources allouées à la formation au marché du travail, et enfin l'efficacité des systèmes publics et privés de l'emploi (SPPE). Ces analyses donnent également la mesure des défis que les systèmes d'éducation et de formation et les SPPE doivent désormais relever, et devront continuer à relever après l'adhésion des pays candidats à l'UE.

La démographie est aussi un facteur important à prendre en compte pour la réorganisation des systèmes d'éducation et de formation et la préparation à l'apprentissage tout au long de la vie. Dans les pays qui ont vu un accroissement de la population des jeunes de 15-24 ans ces dernières années, le système de l'enseignement secondaire et supérieur a subi des pressions accrues, difficiles à supporter étant donné les contraintes budgétaires de nombreux pays. Toutefois, comme on observe maintenant une diminution de la population d'âge scolaire dans tous les pays, il est désormais plus facile aux pouvoirs publics d'entreprendre les améliorations nécessaires, et de s'efforcer d'atteindre une meilleure qualité de l'enseignement scolaire et universitaire.

De plus, cette diminution se répercutera sur l'arrivée des jeunes sur le marché du travail. Ces prochaines années, il est probable qu'une augmentation générale du nombre de scolarisés, notamment dans l'enseignement supérieur, renforcera les effets de la baisse démographique et limitera le nombre de bacheliers et de jeunes quittant l'école qui arrivent sur le marché du travail. Ceci devrait inciter à développer davantage la formation continue pour la population adulte.

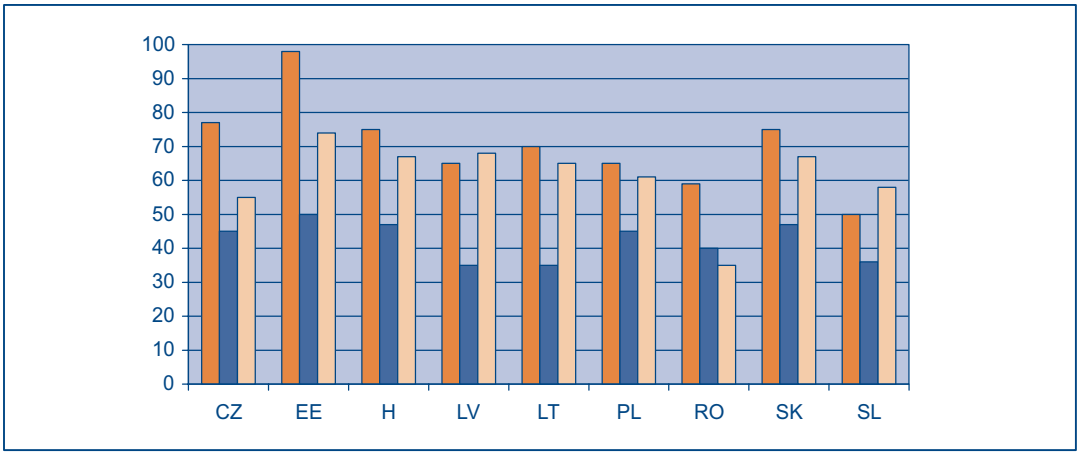
Enfin, les inégalités sociales se sont fortement accrues depuis le début du processus de transition, et elles continuent d'augmenter dans une majorité de pays. Ceci signifie probablement un accès de plus en plus difficile à l'apprentissage tout au long de la vie, les individus étant de plus en plus appelés à contribuer au financement de leur propre formation, en plus de l'aide de l'État et des entreprises.

Graphique 1 : Le taux de croissance du PIB dans les pays candidats et certains pays de l'UE en 2000 et en 2001



Source : L'emploi en Europe 2002. Indicateurs macro-économiques.

Graphique 2 : La part du secteur privé dans l'économie (orange), le pourcentage des PME dans le PIB (bleu), et l'emploi dans les PME par rapport à l'emploi global (orange clair)



Source : Comission économique des Nations Unies pour l'Europe, Unité de coordination pour les activités opérationnelles, 2001

4.2 LES PROGRÈS DE L'ÉCONOMIE

En 2001, tous les pays candidats, excepté Malte et la Turquie, enregistraient un taux de croissance du PIB en hausse, et supérieur au taux moyen de la plupart des pays de l'UE (1,6%). Ce taux dépassait les 5% en Estonie, en Lettonie, en Lituanie et en Roumanie (voir le graphique 1, et le détail dans le tableau 1 en annexe).

D'une manière générale, après le début des années 1990, période pendant laquelle la plupart des pays ont beaucoup souffert de l'impact des changements sur l'économie, avec une chute très forte du PIB, la situation s'est améliorée à compter de 1995. La reprise a même débuté plus tôt dans certains pays : en 1993 pour la Pologne et la Slovénie, et en 1994 pour la Bulgarie, la République tchèque, la Roumanie et la Slovaquie. Plus récemment, on a observé de nouvelles périodes de ralentissement ou de récession : en 1996-97 en Bulgarie, de 1997 à 1999 en République tchèque et en Roumanie, en 1999 dans les trois États baltes et en Turquie, et en 2001 en Turquie, à Malte et en Pologne, où les résultats étaient inférieurs au taux de l'UE (1,6%). Depuis 1995, à l'exception de ces quelques cas, le taux de croissance du PIB a donc sensiblement dépassé celui de l'UE.

Alors que seuls deux pays candidats enregistraient un taux de croissance supérieur à celui de l'UE en 1992, leur nombre passait à huit en 1993, puis à onze en 1995, avec le même chiffre en 1998. Tombé à cinq en 1999, il remontait à dix en 2001 (voir le tableau 1 en annexe).

Le secteur privé constitue maintenant une part majeure de l'économie dans les pays candidats. Selon l'indicateur élaboré par la CEE-ONU[87], la part du secteur privé dans l'économie varie de 50% en Slovénie et 59% en Roumanie à 98% en Estonie. Dans tous les autres pays, elle se situe entre 65 et 75% (voir le graphique 2).

Selon les mêmes statistiques, la part des PME dans le PIB est devenue très importante. Après un grand bond durant les premières années de transition, elle a continué de croître régulièrement pour atteindre en 2001 50% en Estonie, 63% en Bulgarie, et de 40 à 50% dans les autres pays, excepté en Slovénie, en Lettonie et en Lituanie, où elle était de 35%. De plus, selon un autre indicateur élaboré par la CEE-ONU, le développement des PME est

87 CEE-ONU : Commission économique des Nations Unies pour l'Europe/UNECE (United Nations Economic Commission for Europe), base de données de l'Unité de coordination pour les activités opérationnelles, Genève, 2001. Cet indicateur ne couvre pas Chypre, Malte et la Turquie.

toujours très dynamique, en particulier en Estonie, en Hongrie et en Slovaquie (voir le graphique 2, et le détail dans le tableau 2 en annexe).

L' « économie sociale » reste toutefois insuffisamment développée dans les pays candidats. Comme indiqué lors d'une conférence récente organisée à Prague[88], le secteur des coopératives, tout comme celui des ONG en général, souffre toujours d'une réputation médiocre héritée de l'économie socialiste, et leur rôle économique n'est donc pas aussi notable que dans l'UE. Les ONG jouent toutefois un rôle important dans le soutien des politiques sociales ou de l'emploi visant les groupes défavorisés comme les anciens détenus, les Roms ou d'autres minorités ethniques.

Concernant la productivité, on peut voir de grandes disparités entre les pays candidats, tout comme un fossé important avec les pays de l'UE. Les indicateurs structurels établis par Eurostat en 2002 donnent les chiffres suivants : 28 en Roumanie, 30 en Bulgarie, près de 35 en Lettonie et en Turquie, près de 40 en Lituanie et en Estonie, 50 en Pologne, près de 55 en Slovaquie et en République tchèque, 64 en Hongrie, 71 en Slovénie et 74 à Chypre. Ceci comparé à 63 au Portugal, 83 en Grèce, 94 en Espagne et 100 pour la moyenne de l'UE. La situation était toutefois très différente dans chaque pays selon les entreprises et les secteurs, en particulier entre les entreprises ayant bénéficié d'investissements étrangers et celles n'en ayant pas bénéficié. Selon l'Institut d'économie internationale de Vienne[89], dans le secteur manufacturier, la différence de productivité entre ces deux catégories d'entreprises était de 1 à 3 en Hongrie, de 1 à 2 en République tchèque, et de 1 à 1,6 en Pologne. D'autres exemples montraient que le niveau de productivité de l'industrie automobile bénéficiant d'investissements étrangers était en général proche des normes de l'UE.

4.2.1 LES DÉVELOPPEMENTS CLEFS POUR L'EMPLOI ET LE MARCHÉ DU TRAVAIL[90]

La situation générale de l'emploi

Selon le rapport *L'emploi en Europe 2002*[91], « la restructuration économique a eu jusqu'à présent de graves répercussions sur les questions d'emploi dans tous les pays candidats, […] mais ils continuent de faire face à des défis structurels importants dans leurs marchés du travail, et ces changements augmenteront la nécessité d'une offre de main-d'œuvre plus qualifiée, une offre qui soit en adéquation avec la dynamique de la demande de main-d'œuvre. »

Si l'on observe les statistiques liées au marché du travail, on voit que les différences restent très importantes entre les pays candidats et les États membres de l'UE pour un certain nombre de questions : le taux d'emploi en général, mais également pour les plus jeunes et les plus âgés, l'emploi indépendant et l'emploi à temps partiel, l'emploi sectoriel, l'emploi en fonction du sexe, l'emploi par type d'activité et, naturellement, le chômage. Les différences sont également significatives dans l'évolution de ces thèmes dans les différents pays.

En 2001, pour la population âgée de 15 à 64 ans, le taux d'emploi dépassait celui de l'UE (63,9%) à Chypre (67,9%) et en

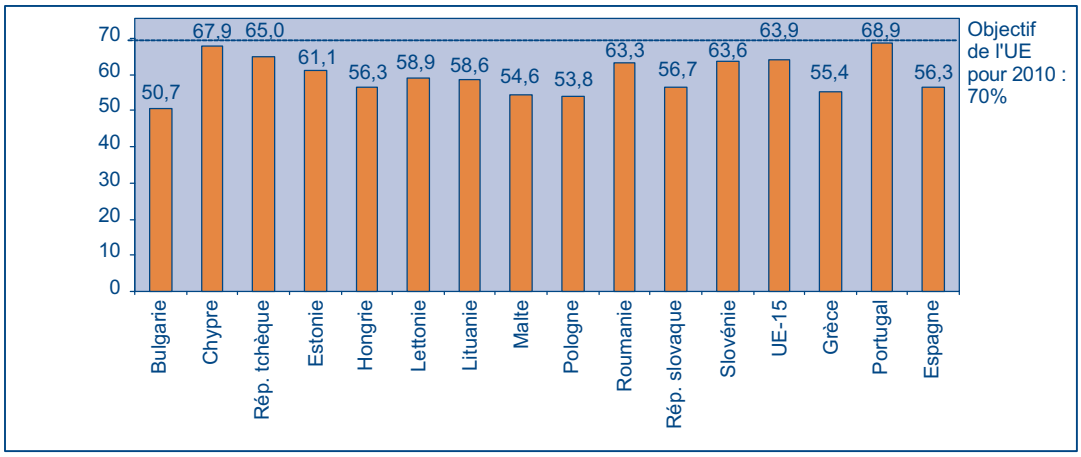
88 La neuvième Conférence européenne sur l'économie sociale, dont la première réunion dans l'un des pays candidats eut lieu à Prague (République tchèque) en octobre 2002.

89 Qui publie en 2001 une évaluation de la productivité dans les pays candidats : *Vienna Institute for International Economic Studies assessment of productivity in the candidate countries*.

90 Dans ce chapitre, l'essentiel des données provient du rapport sur l'emploi en Europe, excepté celles concernant Malte, qui émanent de sources nationales (Employment and Training Corporation), telles que citées dans le document conjoint d'évaluation sur les priorités de la politique de l'emploi à Malte, signé en octobre 2001. Les autres données viennent de la CEE-ONU et de l'UNICEF, et aussi d'Eurostat pour les données les plus récentes (2002) sur le chômage.

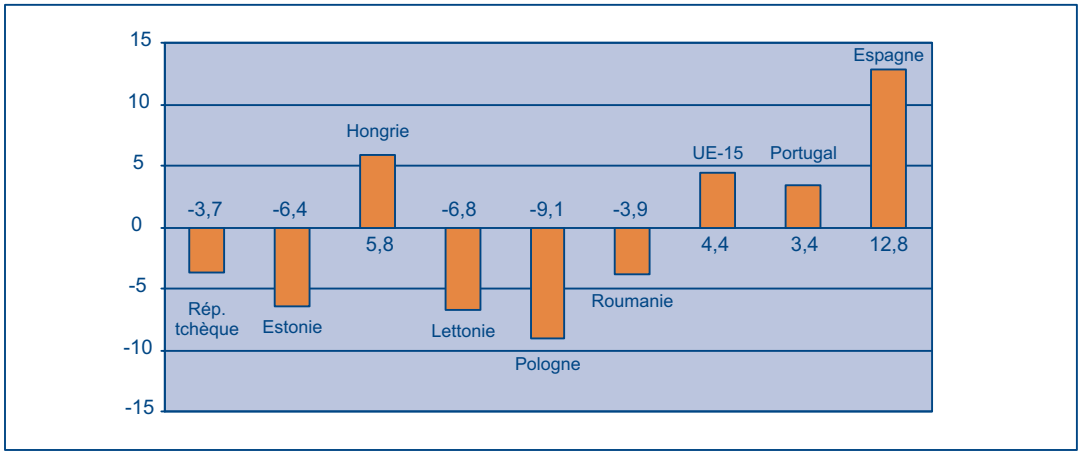
91 *L'emploi en Europe 2002 : évolution récente et perspectives*, Commission européenne, DG Emploi et Affaires sociales, juillet 2002.

Graphique 3.1 : Le taux d'emploi dans certains pays de l'UE et les pays candidats en 2001



Source : L'emploi en Europe 2002.

Graphique 3.2 : Le taux de variation en pourcentage de 1998 à 2001



Source : L'emploi en Europe 2002.

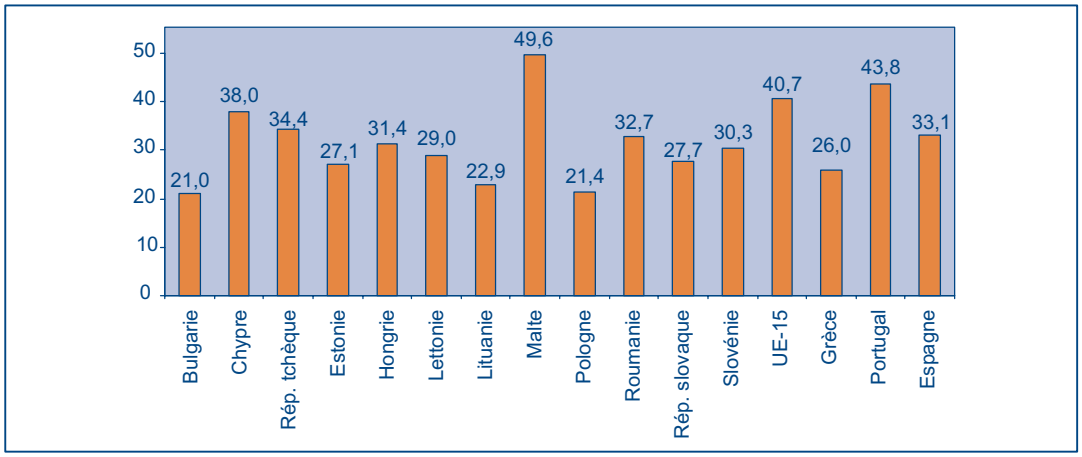
République tchèque (65%), et il avoisinait celui de l'UE en Slovénie (63,6%) et en Roumanie (63,3%). Inférieur à celui de l'UE dans les autres pays, il était particulièrement bas en Bulgarie (50,7%), en Pologne (53,8%), en Hongrie (56,3%), en Slovaquie (56,7%) et à Malte (54,6%). À la même date, il atteignait 55,4% en Grèce, 56,3% en Espagne et 68,9% au Portugal.

De plus, la tendance est négative dans la plupart des pays candidats, alors que, à l'inverse, le taux de l'UE est en augmentation. Ainsi, de 1998 à 2001[92], le taux d'emploi a baissé de 9% en Pologne, de plus de 6% en Estonie et en Lituanie, et d'environ 4% en République tchèque et en Roumanie. Si on le combine avec la croissance du PIB (voir ci-dessus), on voit toujours l'indice d'une restructuration très dynamique du marché du travail.

Pendant ce temps, on observait une croissance de l'emploi en Hongrie (environ 6% de plus qu'en 1998) et à Chypre, et l'emploi était assez stable en Slovénie et en Lettonie (voir les graphiques 3.1 et 3.2, et le tableau 3 en annexe).

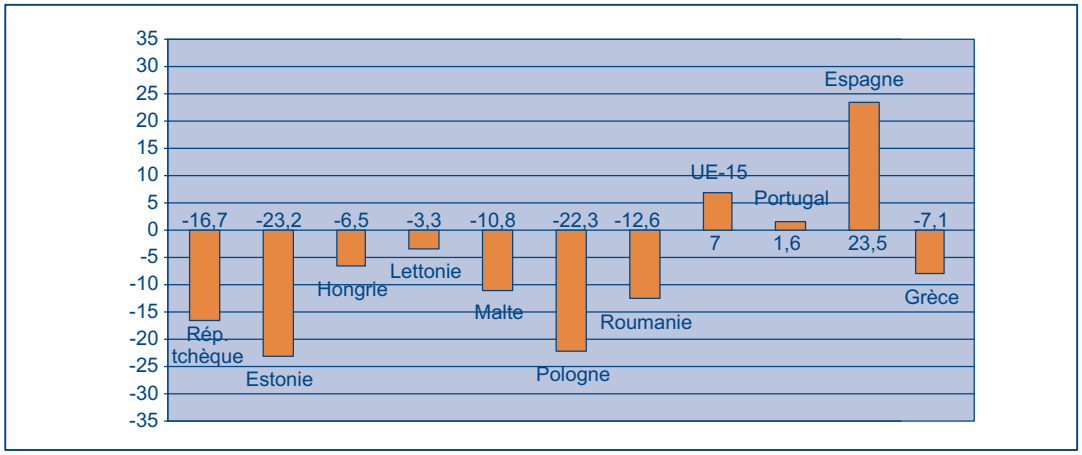
92 Dates pour lequelles des statistiques comparables sont disponibles pour presque tous les pays, excepté la Bulgarie où elles ne sont disponibles que pour 2000 et 2001, et Chypre et la Slovaquie où elles ne sont disponibles que pour 1999, 2000 et 2001. Quant aux statistiques relatives à la croissance, elles ne comprennent pas de données pour Malte.

Graphique 4.1 : Le taux d'emploi des jeunes (15-24 ans) dans certains pays de l'UE et les pays candidats en 2001



Source : L'emploi en Europe 2002.

Graphique 4.2 : Le taux de variation en pourcentage entre 1998 et 2001



Source : L'emploi en Europe 2002.

Pour tous les pays d'Europe centrale et orientale[93], le taux d'emploi restait encore en dessous du niveau qui avait été atteint avant le processus de transition. Selon des données de l'UNICEF[94], le taux d'emploi en 1999 était très proche de celui atteint en 1990 en Slovénie. Il avoisinait 90% du taux de 1990 en Pologne et en Lituanie, et 80% en République tchèque, en Lettonie, en Roumanie et en Estonie. Ce taux était seulement de 77% en Bulgarie, 73% en Slovaquie et 72% en Hongrie.

4.2.2 L'EMPLOI PAR GROUPE D'ÂGE

Si l'on observe le taux d'emploi chez les plus jeunes (15-24 ans), la différence devient plus marquée entre les pays candidats et l'UE. En 2001, tous les pays candidats avaient un taux sensiblement inférieur à celui de l'UE (40,7%). Ce taux allait de 21% en Bulgarie à 38% à Chypre, et il était de 30% pour la majorité des pays (voir le graphique 4.1). A la même date, ce taux était de 26% en Grèce, 33,1% en Espagne et 43,8% au Portugal.

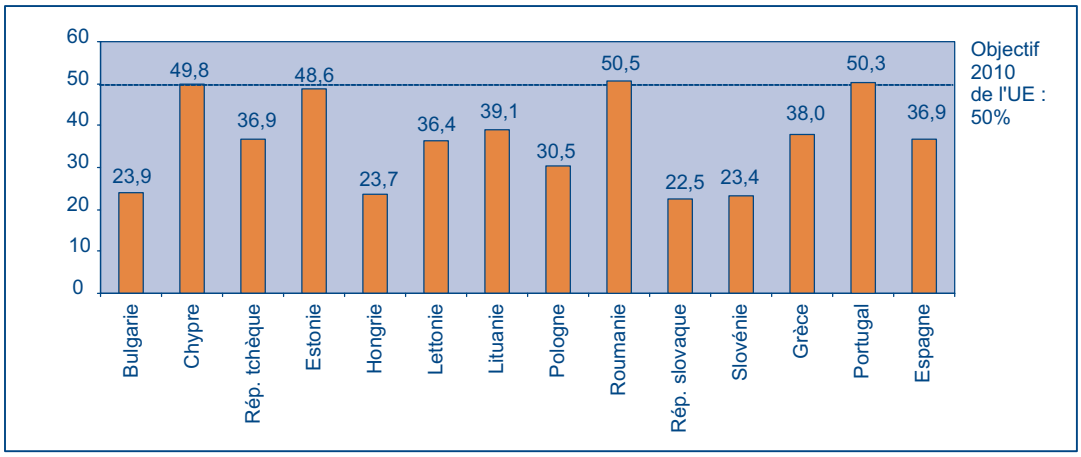
93 Chypre, Malte et la Turquie sont exclus de cet ensemble de pays.

94 « A decade of transition, The MONEE project », *CEE/CIS/Baltic Regional monitoring report* No 8, 2001, UNICEF, Innocenti Research Center, Florence, Italie.

De plus, alors que, dans l'UE, ce taux passait de 38 à 40,7% entre 1998 et 2001, il était en baisse sensible dans tous les pays candidats, avec des chutes atteignant plus de 20% en Estonie, en Lituanie et en Pologne. Ceci est révélateur des conséquences de l'allongement des études dans le système éducatif[95], et des difficultés croissantes qu'ont les jeunes quittant l'école de trouver un emploi, même après avoir obtenu un diplôme (voir les graphiques 4.1 et 4.2, et le tableau 4 en annexe).

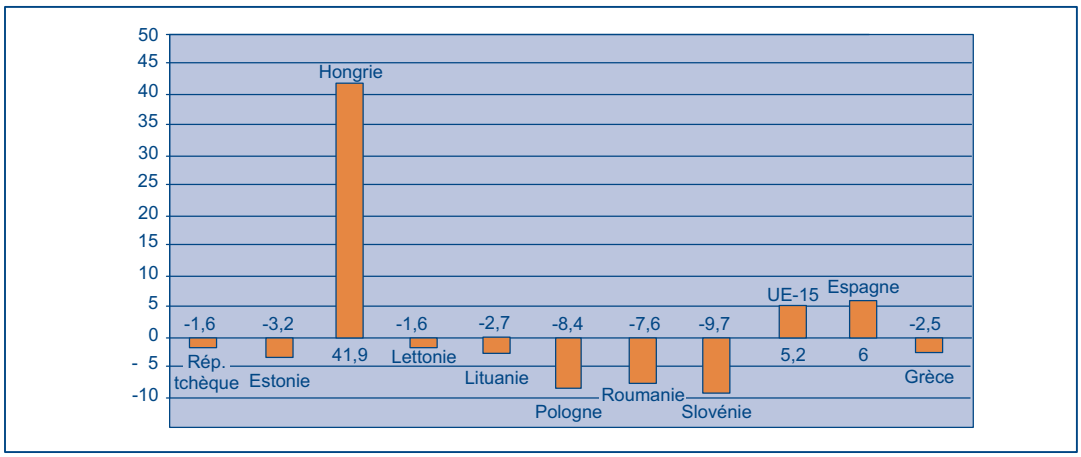
L'analyse du taux d'emploi des plus âgés (55-64 ans) fait également ressortir de très grandes différences entre les pays candidats et l'UE. En 2001, ce taux était sensiblement plus élevé à Chypre, en Estonie et en Roumanie que dans l'UE, mais nettement inférieur en Bulgarie, en Hongrie et en Slovaquie. Toutefois, à la même date, ce taux augmentait lentement dans l'UE, alors qu'il baissait dans la plupart des pays[96], excepté en Hongrie (où il était extrêmement bas en 1998) et à Chypre (voir les graphiques 5.1 et 5.2, et le tableau 5 en annexe).

Graphique 5.1 : Le taux d'emploi des 55-64 ans dans certains pays de l'UE et les pays candidats en 2001



Source : L'emploi en Europe 2002.

Graphique 5.2 : Le pourcentage de variation entre 1998 et 2001

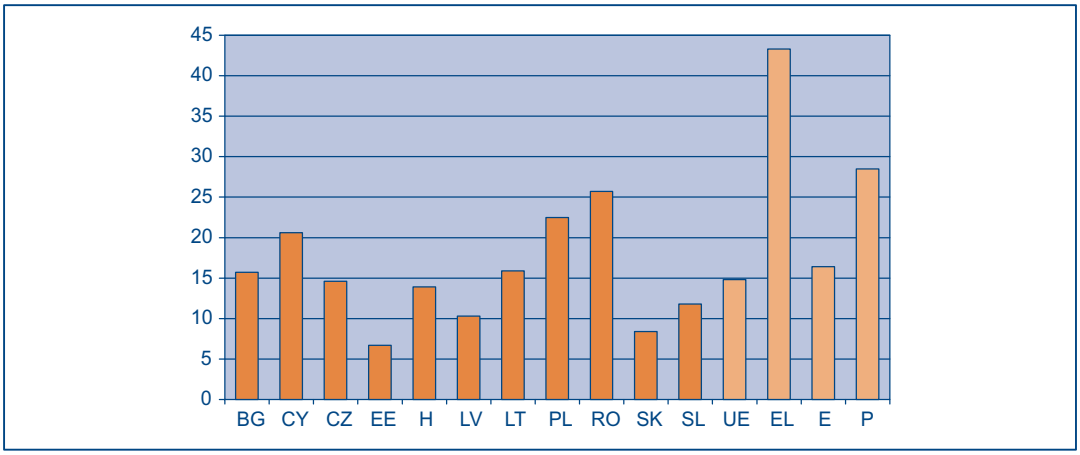


Source : L'emploi en Europe 2002.

95 Bien que la durée des études reste encore légèrement inférieure à la norme européenne dans la plupart des pays. Voir le chapitre 5 sur la participation à l'éducation.

96 À noter cependant une légère augmentation dans tous les pays en 2001 par rapport à 2000, excepté en Lituanie et Roumanie.

Graphique 6 : Le taux de l'emploi indépendant dans l'emploi global en 2001



Source : L'emploi en Europe 2002.

4.2.3 L'EMPLOI INDÉPENDANT, L'EMPLOI DANS LES PME ET L'EMPLOI À TEMPS PARTIEL

Il est également intéressant d'examiner le taux de l'emploi indépendant dans l'emploi global. Si l'emploi indépendant était pratiquement inexistant dans l'économie socialiste, il s'est rapidement développé dans la plupart des pays candidats. En 2001, le taux de travailleurs indépendants était plus élevé à Chypre, en Pologne, en Roumanie et en Bulgarie que dans l'UE, alors qu'il était nettement inférieur en Estonie, en Slovaquie, en Slovénie et en Lettonie. Comparé au taux observé en 1998, date à laquelle il baissait légèrement dans l'UE, il continuait d'augmenter en Roumanie, en Bulgarie, en République tchèque et en Slovaquie (voir le graphique 6 et le tableau 6 en annexe). Ces observations doivent être mises en lien avec l'analyse ci-après de l'emploi par secteur.

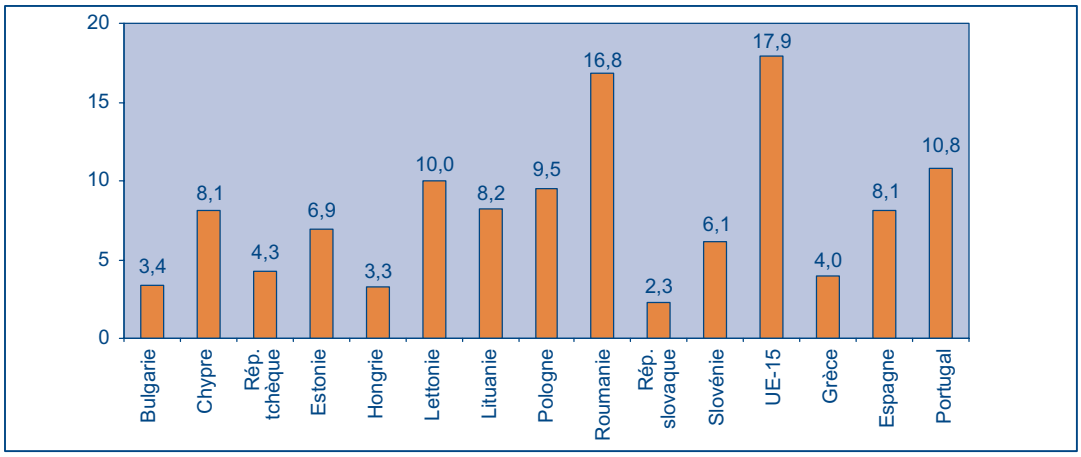
Comme indiqué plus haut, les PME jouent d'ores et déjà un rôle important dans l'économie. Ceci se reflète dans l'emploi, puisqu'en 2001 les PME représentaient déjà une fourchette allant de 35% de l'emploi global en Roumanie et 40% en Bulgarie à plus du tiers de l'emploi global (taux moyen de l'UE) en Hongrie (67%), en Slovaquie (67%), en Lettonie (68%) et en Estonie (74%) (voir le tableau 2 en annexe).

De plus, selon les calculs de l'Observatoire des PME européennes[97], le taux de croissance de l'emploi dans les PME était de 4% dans les pays candidats entre 1995 et 1999, soit près de quatre fois celui de l'UE (1,1%), alors que, pendant la même période, la croissance de l'emploi était négative, avec un taux de croissance de 12,5% dans les grandes entreprises des pays candidats.

Alors que l'emploi à temps partiel se développe dans l'UE, sa part dans l'emploi global est nettement moindre dans tous les pays candidats, à l'exception de la Roumanie où il est associé de manière spécifique au travail dans le secteur agricole. En 2001, alors que le taux de l'emploi à temps partiel atteignait environ 18% dans l'UE, il était de moins de 5% en Bulgarie, en République tchèque, en Hongrie et en Slovaquie, et entre 5 et 10% dans tous les autres pays candidats, à l'exception de la Roumanie où il était de 16,8%. De plus, si on le compare au taux de 1998, il était en baisse dans la plupart des pays candidats, alors qu'il était en légère hausse dans l'UE (voir les graphiques 7.1 et 7.2, et le tableau 7 en annexe).

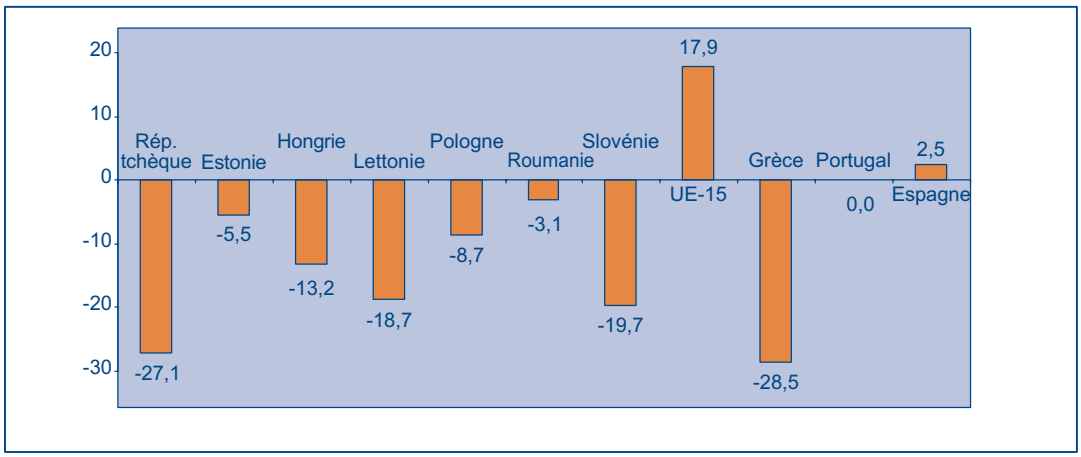
97 *Observatory of European SMEs 2002, No 2: SMEs in Europe, including a first glance at EU candidate countries*, Commission européenne.

Graphique 7.1 : Le taux de l'emploi à temps partiel dans l'emploi global en 2001, dans certains pays de l'UE et les pays candidats



Source : L'emploi en Europe 2002.

Graphique 7.2 : Le pourcentage de variation entre 1998 et 2001



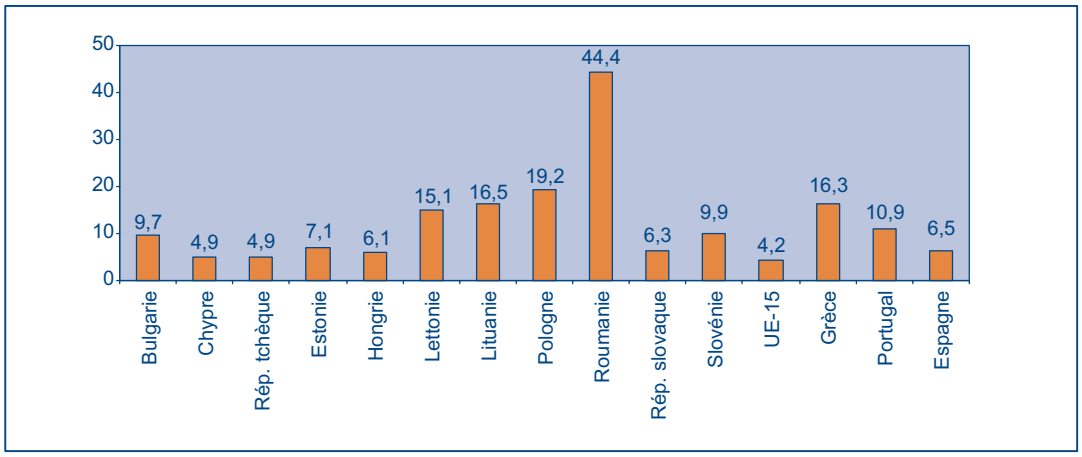
Source : L'emploi en Europe 2002.

4.2.4 L'EMPLOI PAR SECTEUR

Dans la répartition de l'emploi entre les secteurs de l'agriculture, de l'industrie et des services, les analyses révèlent de grandes différences entre les pays candidats, et entre ceux-ci et l'UE. Ceci prouve que des ajustements structurels sont toujours en cours, du fait des changements majeurs ayant lieu dans la plupart des pays.

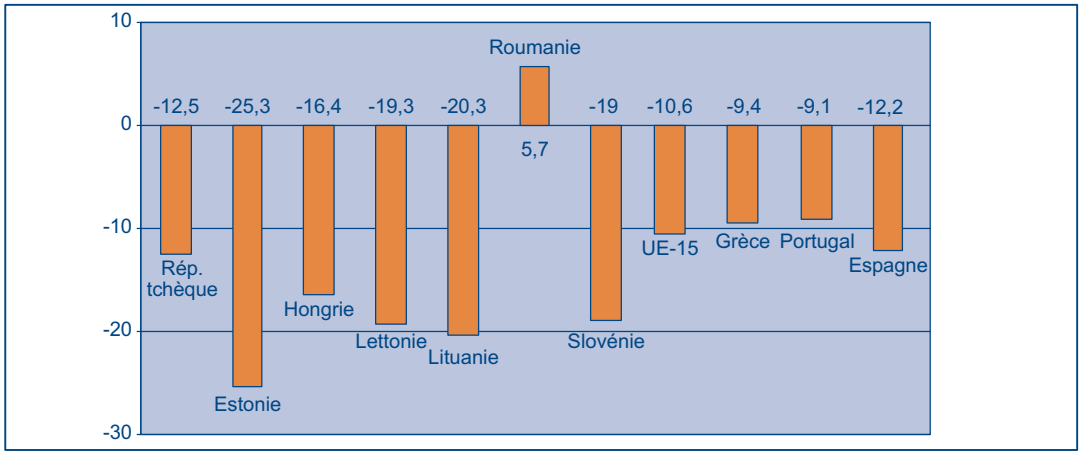
Concernant l'emploi dans l'agriculture (à l'exception de Malte) en 2001, tous les pays candidats se situaient au-dessus du taux européen de 4,2%. Ce taux était au moins le double de celui de l'UE dans la moitié des pays, et il atteignait 15% en Lettonie, 16% en Lituanie, 19% en Pologne et 44% en Roumanie. Toutefois, alors qu'il baissait lentement dans l'UE, il chutait très rapidement dans la plupart des pays candidats, avec une chute allant jusqu'à 20% et plus en Slovénie, en Lettonie, en Lituanie et en Estonie. La seule exception étant la Roumanie, où il continuait d'augmenter du fait de la fermeture de « complexes » industriels et, plus généralement, du fait des énormes problèmes du marché du travail (voir les graphiques 8.1 et 8.2, et le tableau 8 en annexe).

Graphique 8.1 : Le taux de l'emploi dans l'agriculture en 2001, dans les pays candidats et dans certains pays de l'UE



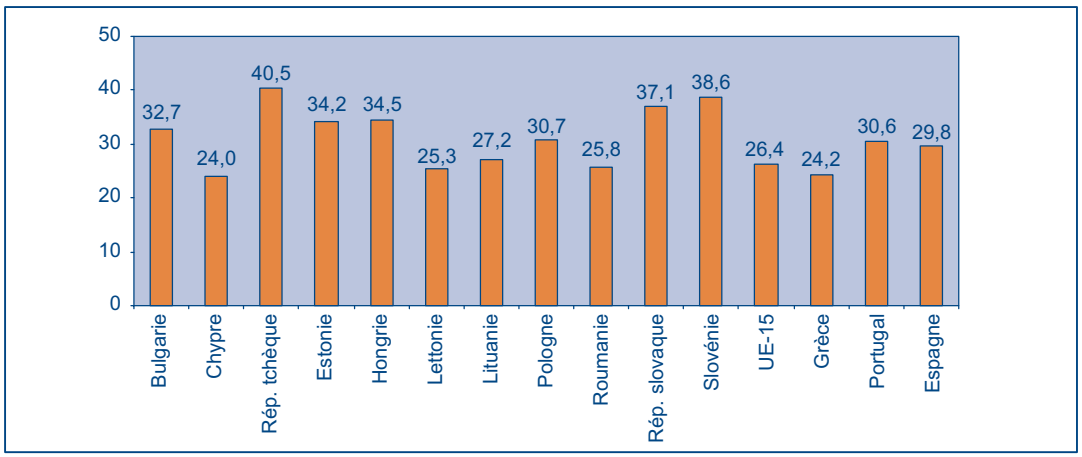
Source : L'emploi en Europe 2002.

Graphique 8.2 : Le taux de variation entre 1998 et 2001



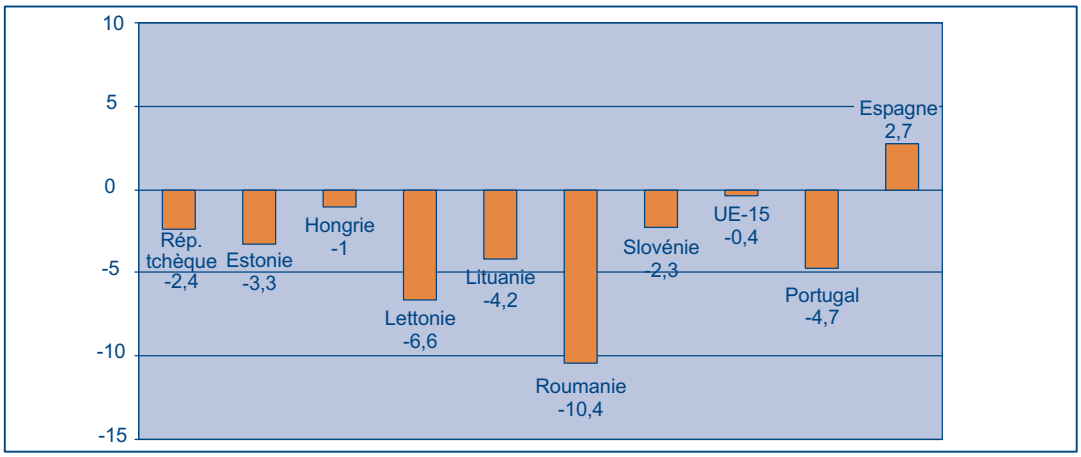
Source : L'emploi en Europe 2002.

Graphique 9.1 : Le taux de l'emploi dans l'industrie en 2001, dans les pays candidats et dans certains pays de l'UE



Source : L'emploi en Europe 2002.

Graphique 9.2 : Le taux de variation entre 1998 et 2001



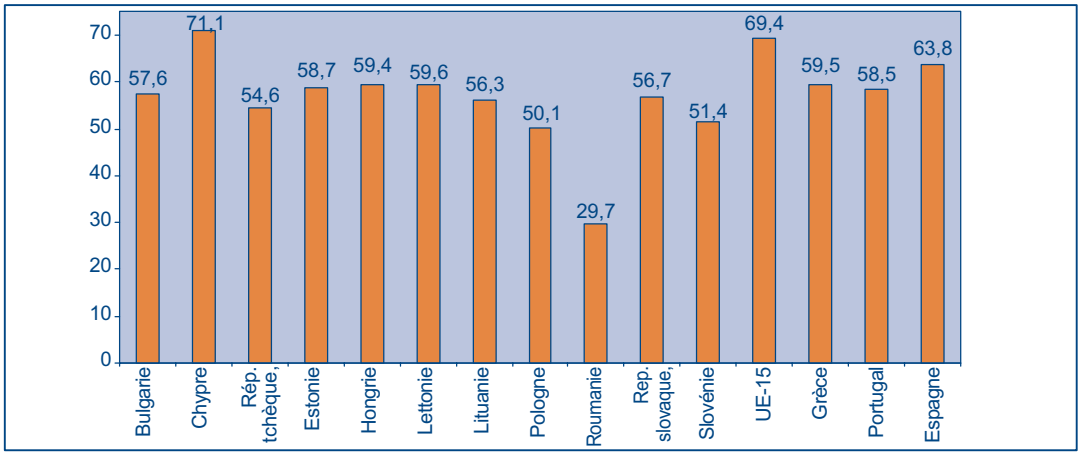
Source : L'emploi en Europe 2002.

Dans le secteur industriel, le taux d'emploi est plus élevé dans les pays candidats que dans l'UE, excepté à Chypre, en Lettonie et en Roumanie, où il est légèrement inférieur à celui de l'UE (26,4% en 2001).

Il atteint ou dépasse même les 40% en République tchèque, en Slovénie et en Slovaquie, qui ont les taux les plus élevés de toute l'Europe.

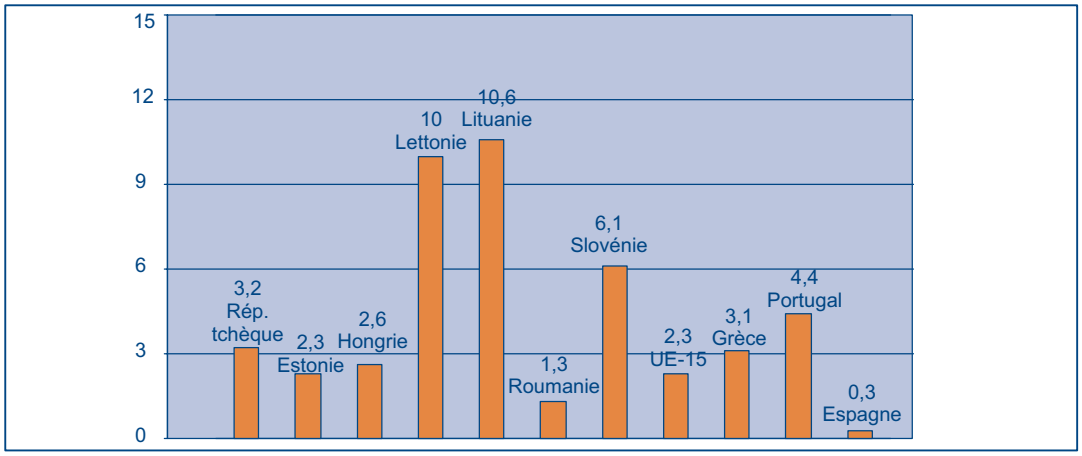
Si l'on observe la tendance de ces dernières années, on voit une situation assez stable ou en très léger recul dans tous les pays candidats, à l'exception de la Roumanie où ce recul est d'environ 15% pour les quatre dernières années. Ceci peut être interprété comme le résultat d'un lent processus de restructuration des bases de l'industrie, mais aussi comme le résultat d'un processus dynamique et continu lié aux investissements des entreprises de l'UE dans la plupart des pays candidats (voir les graphiques 9.1 et 9.2, et le tableau 9 en annexe), des investissements dus en partie à une importante délocalisation des activités industrielles de l'UE vers l'Europe orientale. La question est de savoir combien de temps ce processus durera, et à quel moment les salaires et prestations sociales des pays candidats finiront par atteindre les standards de l'UE.

Graphique 10.1 : Taux de l'emploi dans le secteur des services en 2001, dans les pays candidats et dans certains pays de l'UE



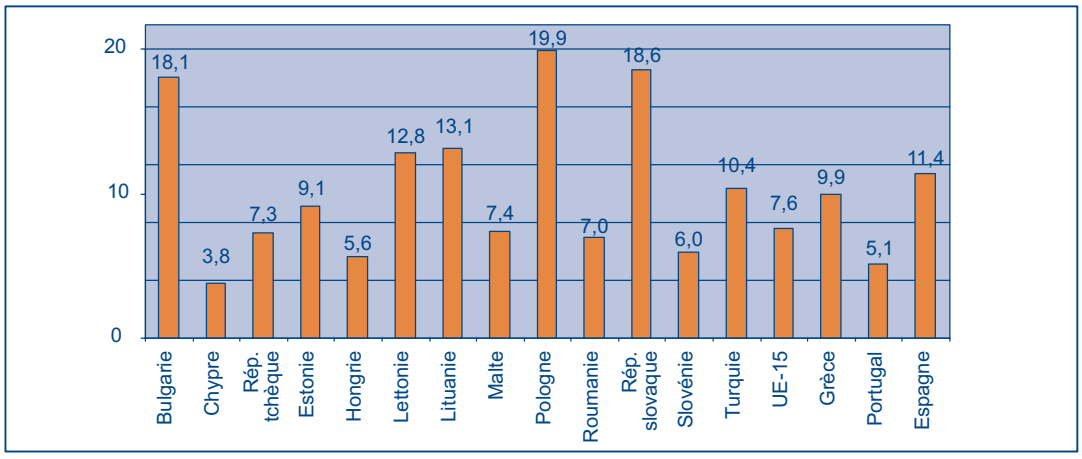
Source : L'emploi en Europe 2002.

Graphique 10.2 : Le taux de variation entre 1998 et 2001



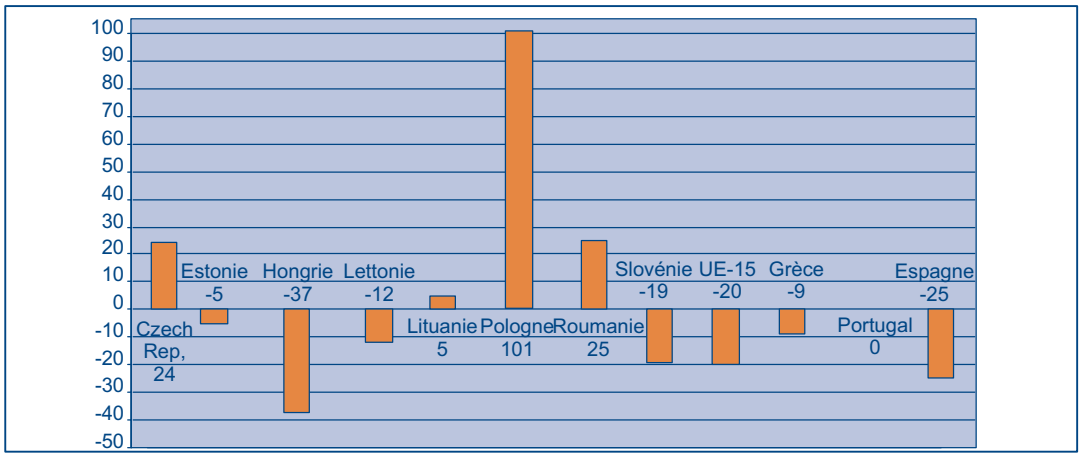
Source : L'emploi en Europe 2002.

Graphique 11.1 : Le taux de chômage en 2002 dans les pays candidats et dans certains pays de l'UE



Source : L'emploi en Europe 2002.

Graphique 11.2 : Le taux de variation entre 1998 et 2002



Source : L'emploi en Europe 2002 ; 2002 Structural indicators, Eurostat. Actualisation du 15/04/2003.

Il s'ensuit que, dans les pays candidats, le taux d'emploi dans le secteur des services demeure sensiblement inférieur au taux de l'UE (69,4% en 2001). À l'exception de Chypre et de Malte, où ce taux dépasse 70%, il reste inférieur à 60% dans tous les pays candidats, et il n'atteint pas 30% en Roumanie. Il est toutefois en augmentation dans une majorité de pays candidats, avec un taux de croissance de plus de 10% en Lettonie et en Lituanie par rapport à 1998, ceci dans un laps de temps de trois ans (voir les graphiques 10.1 et 10.2, et le tableau 10 en annexe).

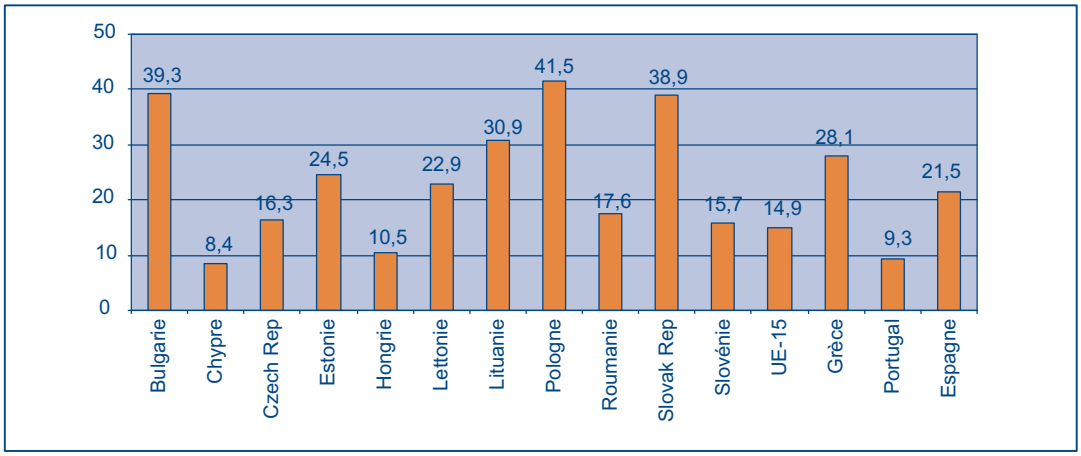
4.2.5 LA SITUATION GÉNÉRALE DU CHÔMAGE

Selon les toutes dernières statistiques des chômeurs inscrits, la situation est meilleure que dans l'UE à Malte, à Chypre, en Hongrie, en République tchèque et en Slovénie, mais pire dans tous les autres pays candidats, certains enregistrant des taux de chômage très élevés (près de 20% en Bulgarie, en Slovaquie et en Pologne). Les statistiques indiquent qu'après une nette hausse du chômage au début des années 1990, la situation s'est améliorée dans nombre de pays quand le PIB a commencé à croître. Mais, depuis 1997-98, la situation s'est détériorée dans une majorité de pays candidats, même dans ceux où le PIB continue de croître. En revanche, en Hongrie et en Slovénie, où le chômage est d'ores et déjà moindre que dans l'UE, son taux baisse aussi, parallèlement à la baisse du taux de l'UE (voir les graphiques 11.1 et 11.2, et le tableau 11 en annexe).

Le chômage des jeunes suscite d'autres préoccupations. En 2001, le taux de chômage des 15-24 ans dépassait celui de l'UE (14,9%) dans les pays candidats, excepté à Malte, à Chypre et en Hongrie. Il atteignait même plus du double de ce taux en Lituanie, en Slovaquie, en Bulgarie et en Pologne. Comparé au niveau atteint en 1998, la situation se détériorait rapidement dans ces pays, tout comme en République tchèque, en Estonie et en Roumanie, alors qu'elle s'améliorait en Hongrie, en Lettonie et en Slovénie, de même que dans l'UE en général. Ceci est directement lié à l'aptitude du marché du travail à attirer les jeunes, à la qualité du système éducatif et à sa capacité d'offrir les qualifications requises par le marché du travail (voir les graphiques 12.1 et 12.2, et le tableau 12 en annexe).

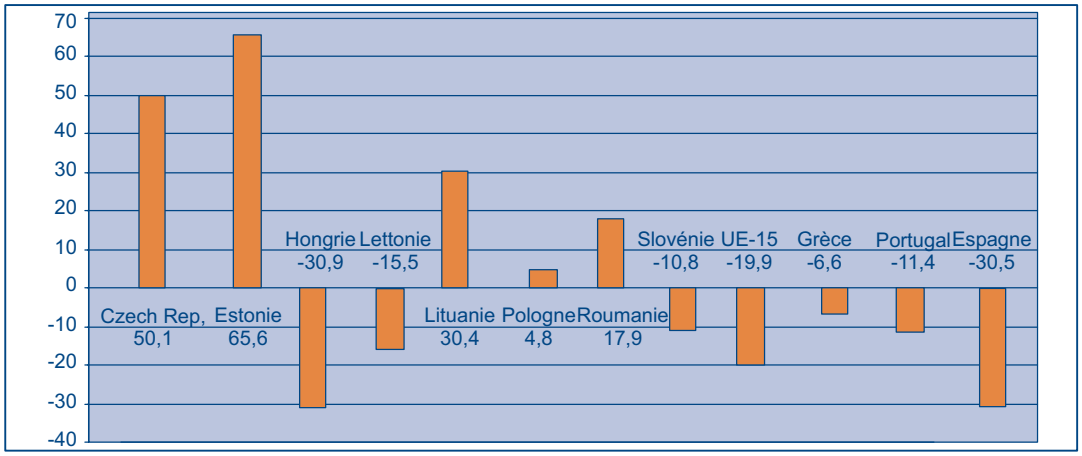
Le chômage de longue durée est un autre problème qui touche la plupart des pays candidats plus durement que dans l'UE. Ainsi, en 2001, le taux du chômage de longue durée a dépassé celui de l'UE de 3,3% dans tous les pays candidats, excepté à Chypre, en Hongrie et en Roumanie. Il atteignait même plus du double de ce taux en Lettonie, en Lituanie, en Pologne, en Bulgarie et en Slovaquie. L'analyse des tendances récentes montre aussi une augmentation rapide de ce taux entre 1998 et 2000, avec un semblant de

Graphique 12.1 : Le taux de chômage des jeunes (15-24 ans) en 2001 dans les pays candidats et dans certains pays de l'UE



Source : L'emploi en Europe 2002.

Graphique 12.2 : Le taux de variation entre 1998 et 2002



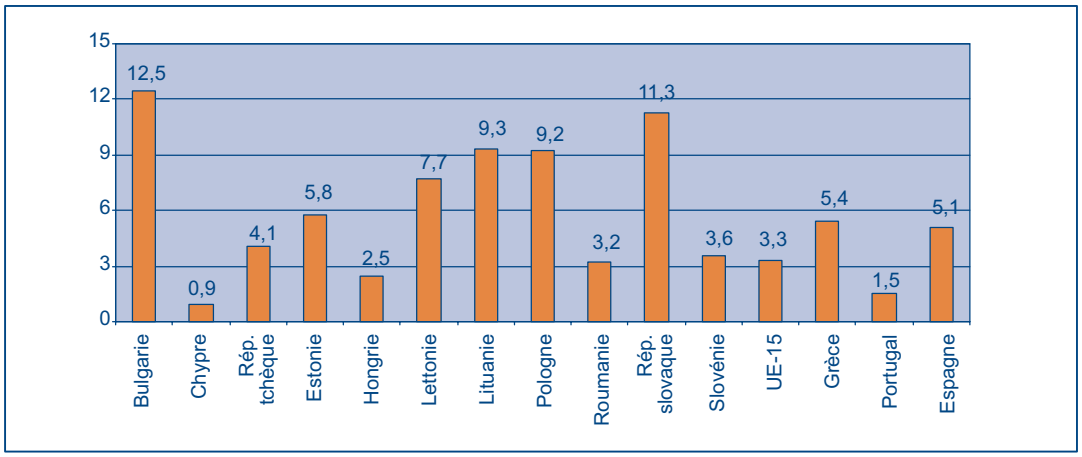
Source : L'emploi en Europe 2002.

stabilisation ou un léger recul en 2001. Toutefois, une comparaison entre 1998 à 2001 montre que la situation a empiré dans tous les pays candidats, à l'exception de la Hongrie. Ceci est directement lié à l'absence de mesures adéquates prises par les services de l'emploi et à la faiblesse des financements publics pour les mesures du marché du travail. Ceci illustre aussi l'importance de la restructuration industrielle et agricole, la difficulté d'adapter les qualifications de la main-d'œuvre aux besoins du marché du travail, et la nécessité de promouvoir le développement du secteur des services et des PME afin offrir d'autres possibilités d'emploi (voir les graphiques 13.1 et 13.2, et le tableau 13 en annexe).

4.2.6 LE CHÔMAGE EN FONCTION DU NIVEAU D'ÉTUDES

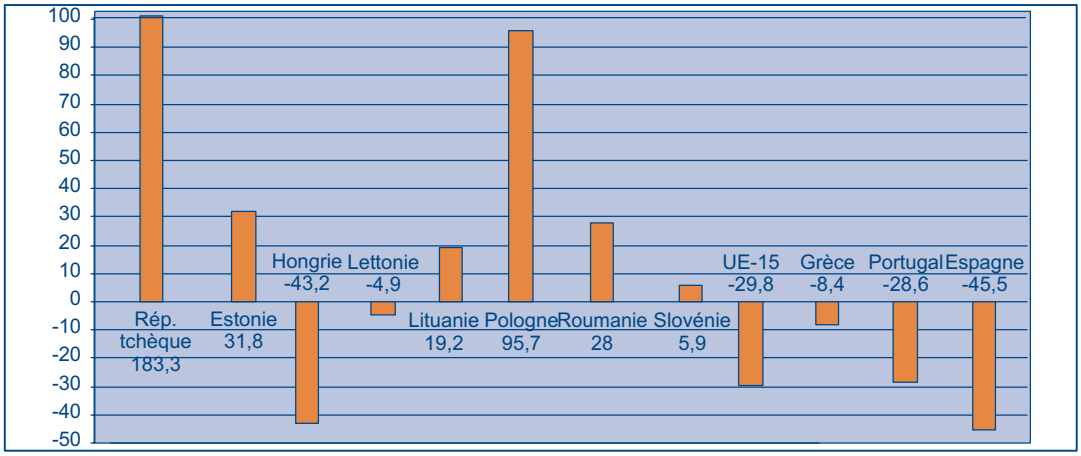
Comme indiqué dans le rapport *L'emploi en Europe 2002*, l'écart entre l'emploi des travailleurs plus qualifiés et celui des travailleurs moins qualifiés est plus grand dans les pays candidats que dans l'UE, ce qui signifie que l'inégalité en matière de chômage est nettement plus grande dans les pays candidats que dans l'UE, ceci étant à ajouter aux considérations ci-dessus sur le taux élevé de chômage dans la plupart des pays candidats en comparaison de celui de l'UE. Selon l'*Enquête sur les forces de travail* d'Eurostat en 2001, si l'on considère les

Graphique 13.1 : Les taux de chômage de longue durée en 2001 dans les pays candidats et dans certains pays de l'UE



Source : L'emploi en Europe 2002.

Graphique 13.2 : Le taux de variation entre 1998 et 2001



Source : L'emploi en Europe 2002.

éléments les plus jeunes de la population adulte (15-39 ans), le taux de chômage des plus qualifiés (CITE 5/6) s'élève en moyenne à 6,3%, soit un taux légèrement supérieur aux 5,3% observés dans l'UE. Ce taux est de 14,1% en moyenne pour les moyennement qualifiés (CITE 3/4), par rapport à 8% dans l'UE, et de 27,3% pour les moins qualifiés (CITE 0/2), soit plus du double du taux de l'UE (13,6%) (voir le graphique 14).

Le taux de chômage des travailleurs les moins qualifiés dépasse 30% en Lituanie, en Bulgarie, en République tchèque, en Pologne et en Slovaquie. Il est inférieur à 13,6% (le taux moyen de l'UE) uniquement en Roumanie et à Chypre. Ceci est probablement dû à la restructuration industrielle en cours et aux transformations dans l'agriculture, tout comme aux énormes difficultés qu'éprouvent les moins qualifiés, une fois licenciés, à retrouver un emploi.

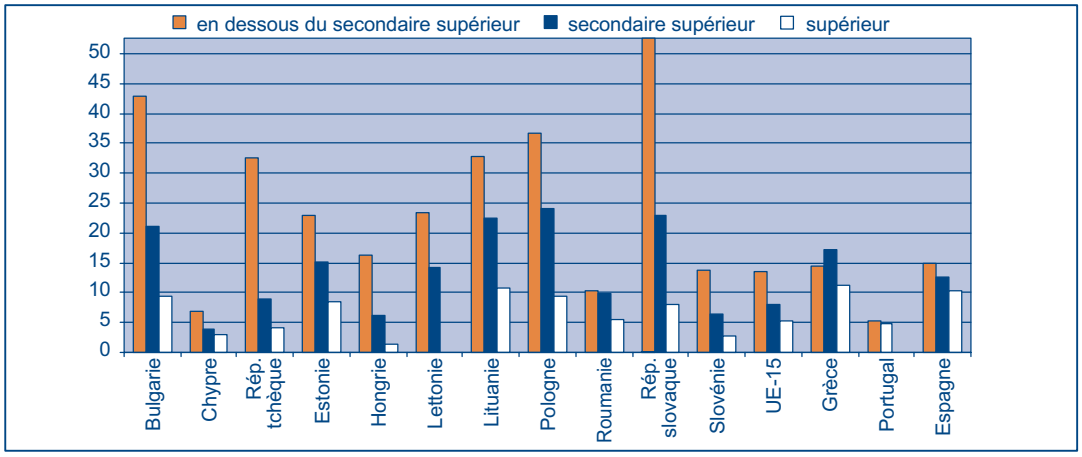
Concernant les travailleurs moyennement qualifiés, le taux de chômage s'élève à plus de 20% en Bulgarie, en Lituanie, en Pologne et en Slovaquie. Il est inférieur à 8% (le taux moyen de l'UE) uniquement à Chypre, en Hongrie et en Slovénie. Ceci est révélateur de l'échec du système éducatif antérieur à la période de transition, mais peut-être aussi de l'impact positif des premières réformes de l'EFP entreprises au début des années 1990 en Hongrie et en Slovénie.

Enfin, le taux de chômage des travailleurs les plus qualifiés est assez élevé en Lituanie, en Bulgarie et en Pologne, où il approche les 10%, mais légèrement inférieur aux taux observés en Grèce ou en Espagne. Ce taux est inférieur au taux moyen de l'UE à Chypre, en République tchèque, en Hongrie, en Roumanie et en Slovénie. Au total, il représente moins de la moitié du taux observé pour les travailleurs moyennement qualifiés.

Si l'on observe le ratio entre le taux de chômage des travailleurs moyennement qualifiés et celui des travailleurs les plus qualifiés, on voit que, dans l'UE, le risque d'être au chômage est de 50% plus élevé pour les travailleurs moyennement qualifiés. Ce ratio est moindre uniquement à Chypre, alors qu'il atteint 80% en Roumanie et en Estonie, 120% en Bulgarie, en République tchèque, en Lituanie et en Slovénie, 160% en Pologne, 190% en Slovaquie et 340% en Hongrie. Tout ceci constitue un stimulant puissant pour les jeunes de poursuivre leurs études dans l'enseignement supérieur, et pour leurs familles de les encourager dans cette voie. L'enseignement supérieur leur offre en effet une garantie contre le chômage, et ceci bien davantage que dans l'UE (voir le tableau 14 en annexe).

Graphique 14 : Le taux de chômage selon le niveau d'études pour les 15-39 ans

	Très qualifiés CITE 5/6	Moyennement qualifiés CITE 3/4	Peu qualifiés CITE 0/2
BULGARIE	9,5	21,2	43
CHYPRE	3	4	6,9
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	4,1	9	32,6
ESTONIE	8,6	15,2	23
HONGRIE	1,4	6,2	16,3
LETTONIE		14,3	23,4
LITUANIE	10,7	22,4	32,9
POLOGNE	9,3	24	36,7
ROUMANIE	5,5	9,8	10,3
RÉPUBLIQUE SLOVAQUE	8	23	60
SLOVÉNIE	2,8	6,5	13,8
UE	5,3	8	13,6
GRÈCE	11,2	17,1	14,5
PORTUGAL		4,9	5,3
ESPAGNE	10,3	12,7	14,8



Source : Enquête sur les forces de travail, Eurostat, 2001.

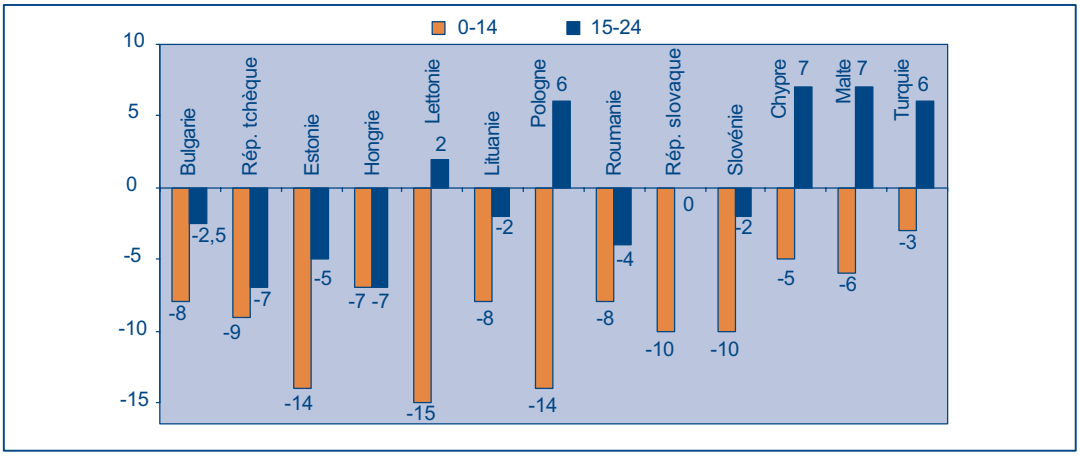
4.3 DES CONSIDÉRATIONS DÉMOGRAPHIQUES

En général, le taux de fécondité dans les pays candidats est inférieur au taux de l'UE (1,53 en 2000), sauf à Malte (1,8), à Chypre (1,83) et en Turquie (2,50). En 2000, il s'échelonnait de 1,14 en République tchèque à 1,39 en Estonie. Pour la période 1996-2000, il est resté relativement stable, ou alors il a baissé dans quelques pays (de 1,58 à 1,34 en Pologne, de 1,46 à 1,33 en Hongrie et de 1,47 à 1,30 en Slovaquie)[98].

Dans l'ensemble, la population a été stable ou elle a légèrement baissé entre 1997 et 2001, sauf à Chypre, à Malte et en Turquie. Mais, si l'on observe les différents groupes d'âge, on voit d'importantes variations qui ont d'ores et déjà influé sur la scolarisation (voir le graphique 15 et le tableau 15 en annexe).

98 Pour plus de détails, voir : *Statistical yearbook 2002 on candidate countries and south-east European countries*, Eurostat et Commission européenne.

Graphique 15 : La variation démographique entre 1997 et 2000 pour les groupes d'âge 0-14 ans et 15-24 ans, en pourcentage



Source : Statistical yearbook on candidate countries and South-East European countries, Eurostat, Commission européenne, 2002.

Ces trois dernières années, en particulier, la part des jeunes de 15 à 24 ans a augmenté dans certains pays de plus de 6%, comme en Pologne, en Turquie, à Malte et à Chypre, alors que, parallèlement, dans d'autres pays, elle baissait de 5% environ ou plus, comme en République tchèque, en Estonie, en Hongrie et en Roumanie.

La situation était plus homogène pour les plus jeunes (0-14 ans), tous les pays affichant une baisse entre 1997 et 2000, la baisse s'échelonnant entre 3% en Turquie, 10% en Slovaquie et en Slovénie, et 15% environ en Estonie, en Lettonie et en Pologne. Ceci aura des conséquences importantes pour l'enseignement primaire et secondaire dans les prochaines années.

Ces données ont été confirmées par celles de l'UNICEF[99]. Si l'on compare les chiffres de la population âgée de 0 à 17 ans, on observe une baisse sensible entre 1990 et 2000 pour tous les pays concernés : 12% en Lituanie, 18% en Pologne, 20% en Slovaquie, 21% en Hongrie, 22% en Slovénie, 23% en Lettonie, 25% en Roumanie, 26% en Estonie et en République tchèque, et 27% en Bulgarie.

Par conséquent, tous les pays prévoient d'ores et déjà une diminution significative de leur population scolarisable, avec les estimations suivantes pour la période 2000-10 : en Estonie, moins 27% pour les 0-14 ans et moins 22% pour les 15-19 ans ; en Slovaquie, moins 23% pour les 5-14 ans et moins 6% pour les 20-29 ans ; en Hongrie, moins 21% pour les 0-14 ans, moins 8% pour les 15-19 ans et moins 22% pour les 20-29 ans ; en Slovénie, moins 27% pour les 15-19 ans ; en République tchèque, moins 20% pour les 15-24 ans ; en Pologne, moins 22% pour les 5-14 ans, mais plus 4% pour les 20-29 ans.

4.4 LES INÉGALITÉS SOCIALES ET LA PAUVRETÉ

Le processus de transition a également eu d'importantes répercussions sur les inégalités sociales dans les différents pays. Celles-ci ont en général augmenté rapidement pendant les premières années de la transition, et elles continuent de croître, quoique plus lentement, dans une majorité de pays. Si l'on utilise le coefficient de Gini sur la répartition des revenus[100] pour comparer les données de

99 *Social Monitor 2002 : The MONEE project. CEE/CES/Baltics*. UNICEF, Innocenti Research Centre, Florence, Italie.

100 Le coefficient de Gini mesure les écarts de revenus entre les différentes catégories sociales. Il part du chiffre zéro, où tous les groupes sont homogènes, et tend vers le chiffre 1 quand les inégalités augmentent. Les données utilisées ici proviennent du rapport 2001 de l'UNICEF sur une décennie de transition.

Graphique 16 : La répartition des revenus (coefficient de Gini) de 1989 à 1999, et la variation de 1994 à 1999 (en pourcentage)

	COEFFICIENT DE GINI					
	1989	1994	1996	1998	1999	VARIATION 1999/1994
BULGARIE	0,212 (1990)	0,251 (1993)	0,291			
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	0,204	0,26	0,254	0,258	0,257	-1%
ESTONIE	0,253			0,384		
HONGRIE	0,268	0,324		0,35 (1997)		
LETTONIE	0,244	0,325	0,349	0,332	0,333	2,40%
LITUANIE	0,26		0,35	357	0,368	
POLOGNE	0,207	0,281	0,302	0,294	0,305	8,50%
ROUMANIE	0,155	0,277	0,305	0,358	0,372	34%
SLOVAQUIE	0,2					
SLOVÉNIE	0,219	0,275	0,298	0,306	0,305	11%
TURQUIE	0,219	0,275	0,298	0,306	0,305	11%

Source : Social Monitor 2002.

1999 avec celles de 1989, on observe une nette augmentation, de 0,2 en moyenne à plus de 0,3. Ainsi, on voit maintenant les inégalités les plus marquées en Roumanie et en Lituanie, où le coefficient de Gini continue de croître, et les inégalités les moins marquées en République tchèque, où ce coefficient est resté assez stable depuis 1993. Ce coefficient a aussi baissé en Lettonie ces dernières années (voir le graphique 16).

De plus, les dépenses pour les allocations familiales ont fortement diminué pendant la période de transition. Comme indiqué dans le rapport 2001 de l'UNICEF sur une décennie de transition, entre 1991 et 1999, ces dépenses calculées en pourcentage du PIB sont tombées de 3,3% à 1,1% en Hongrie, de 2,7% à 0,6% en Pologne, de 2,9% à 1,1% en Roumanie, et de 1,9% à 1,0% en Estonie. Seule la Slovénie a vu ce taux augmenter de 0,5 à 1,0%. Au cours de la même période, tous les pays candidats ont observé une baisse de la moyenne des allocations familiales par enfant par rapport au salaire moyen : de 9% à 6,8% en Slovénie, de 10 à 4,2% en Estonie, de 10,3 à 6,6% en Slovaquie, de 13,5 à 6,8% en Pologne, de 13,2 à 4,2% en Bulgarie, de 13 à 3,6% en Lettonie, et de 14,3 à 6,1% en Hongrie.

5. LE CADRE LÉGISLATIF ET POLITIQUE

5

5.1 RÉSUMÉ

Il importe de reconnaître l'importance des travaux législatifs menés à bien pour adapter les systèmes d'enseignement et de formation professionnels aux besoins des économies développées et des sociétés démocratiques. En général, ces travaux législatifs ont été réalisés en trois étapes, et à un rythme différent selon les pays. Pendant les premières années de transition, la priorité fut d'expurger les curricula de toute idéologie, de créer des établissements scolaires autonomes et d'impliquer les secteurs privés et confessionnels et enfin de donner la priorité à l'enseignement général et supérieur. Dans l'intervalle, la hausse du chômage obligeait les gouvernements à mettre en place des mesures du marché du travail incluant la formation des chômeurs. Au milieu des années 1990, en relation avec la réalisation de programmes Phare sur l'EFP dans la plupart des pays, une deuxième étape a consisté à engager les réformes de l'enseignement et de la formation professionnels au sein du système formel. Ceci comprenait en particulier le développement de l'enseignement supérieur professionnel. La troisième étape est en cours, elle concerne les développements de la formation professionnelle continue dans le système non scolaire. Le processus législatif relatif aux questions d'EFP s'est nettement accéléré. Et surtout, des politiques appropriées ont été décidées, ou sont en préparation, ouvrant la voie à la mise en œuvre des politiques de l'UE en matière d'éducation et d'emploi. Mais, dans la plupart des pays, il manque encore un cadre adéquat pour la formation professionnelle continue, et plus largement pour l'apprentissage tout au long de la vie.

Trois principaux facteurs ont joué un rôle essentiel dans ce processus de réformes : (1) la nécessité de relever les nouveaux défis liés à l'effondrement du régime socialiste ; (2) la volonté politique d'adapter l'éducation et la formation aux besoins de la société et de l'économie et de préparer à l'élargissement de l'Europe; (3) l'assistance de l'UE, principalement par le biais des

activités financées par Phare[101], qui ont permis un apprentissage intensif sur les questions de formation professionnelle, et l'influence grandissante des politiques de l'UE en matière d'éducation et d'emploi après 1997.

Pour les questions de formation permanente et d'apprentissage tout au long de la vie, la coordination interministérielle demeure difficile entre les ministères chargés de l'éducation et ceux chargés de la formation, et particulièrement entre les ministères de l'éducation et les ministères du travail.

En général, un processus de décentralisation du système éducatif est en cours – ou au moins prévu – dans la plupart des grands pays, la tendance étant de donner au ministère de l'Éducation la responsabilité en matière de politique et de stratégie à moyen et long terme, de définition des programmes d'enseignement, de l'établissement du budget et des règles de gestion financière, de l'accréditation et de l'évaluation globale, tandis que les collectivités régionales sont chargées de la planification des opérations sur le terrain et notamment de la carte scolaire, de la gestion des ressources et de la contribution aux stratégies régionales. Toutefois, les choix ayant été faits en général d'attribuer les pouvoirs au niveau des districts (régions de type NUTS 3 dans la classification européenne), un autre échelon régional a été créé pour la préparation aux fonds structurels (au niveau NUTS 2)[102]. En conséquence, la coordination est devenue difficile entre tous les échelons, et il existe maintenant un risque de fragmentation et de disparité entre les régions quant à l'accès à l'éducation et à la formation, une disparité qui risque de s'exacerber si on n'instaure pas de cadre national ni de mécanisme approprié de contrôle et de rectification. Des actions intensives de formation administrative paraissent également nécessaires.

Dans tous les pays candidats, on se rend désormais mieux compte de l'importance du partenariat social dans les questions de formation professionnelle et de développement des ressources humaines. Ce partenariat s'est développé au sujet des questions liées aux politiques et à leur application, sous la forme de conseils tripartites ou d'autres organismes à caractère consultatif. Mais ces structures sont le plus souvent dominées par des représentants de l'État et, tout en contribuant à associer les partenaires sociaux aux grandes réformes, elles semblent avoir souvent retardé l'émergence de partenaires sociaux solides et représentatifs. On note aussi la quasi-absence du dialogue social bilatéral sur les questions d'EFP. En revanche, l'implication des partenaires sociaux semble plus grande dans les commissions professionnelles établies pour développer des curricula et des référentiels pour les professions.Il est clair que les partenaires sociaux ont besoin d'une formation et d'un soutien appropriés pour rendre effectif le dialogue social instauré par la législation sur l'EFP et d'autres textes.

D'une manière générale, la bonne mise en œuvre des réformes suppose qu'on se penche sérieusement sur les questions suivantes :

(i) l'implication effective des partenaires sociaux dans les questions d'EFP ;
(ii) la création de partenariats, notamment aux échelons régional et local ;
(iii) l'efficacité de l'administration décentralisée, avec la perspective d'un renforcement des institutions à l'échelon régional ;
(iv) la nécessité d'une meilleure coopération entre les ministères de l'éducation et ceux du travail.

101 Dont la participation au programme Leonardo da Vinci, au programme Tempus et aux activités de l'ETF.

102 Voir la section 3.3.4 ci-dessus, qui fait référence aux régions NUTS 2.

5.2 UNE MISE EN PLACE GRADUELLE DU CADRE LÉGISLATIF ET POLITIQUE

5.2.1 LE CADRE DE L'ÉDUCATION

Des travaux législatifs importants ont du être entrepris pour adapter les systèmes d'éducation et de formation – héritage des systèmes précédents – à l'économie de marché et à la société démocratique. Toutefois, l'éducation n'était pas la première priorité pour les gouvernements, qui devaient construire les fondements de l'économie de marché et de la société démocratique. On sentait aussi la nécessité pour l'enseignement (notamment l'enseignement professionnel) et pour d'autres secteurs de s'adapter à l'économie de marché. Par conséquent, l'essentiel de la réforme fut graduel et assez ponctuel au début, visant à expurger les curricula de toute idéologie, à rendre autonomes les établissements scolaires, à faire participer les secteurs privés et confessionnels, et à développer l'enseignement secondaire général et l'enseignement supérieur. Ceci fut fait au début des années 1990 grâce à des lois générales sur l'éducation, ou parfois grâce à des apports directs à la constitution (en Slovénie et en Estonie).

Pendant cette période, on s'est particulièrement intéressé aux universités, dans la mesure où les nouveaux gouvernements souhaitaient renforcer leur autonomie par rapport au pouvoir central et accroître leur aptitude à former les nouvelles « élites » destinées à diriger les pays. Cet objectif a bénéficié du prompt soutien du programme Tempus, un programme dédié aux échanges avec l'UE dans le domaine de l'enseignement supérieur, avec un financement significatif.

Les questions d'enseignement et de formation professionnels n'étaient pas prioritaires à cette époque. Une difficulté spécifique à laquelle les systèmes d'EFP devaient faire face était leur division entre de nombreux ministères existants, chargés chacun d'une série d'établissements scolaires relevant d'une branche donnée de l'économie. Pour cette raison, toute réforme en matière d'EFP devait impliquer un certain nombre de ministères différents selon les pays. Toutefois, en 1993, une loi sur l'EFP fut instituée en Hongrie pour réglementer l'introduction de cycles d'EFP initiaux et continus dans les établissements scolaires et dans d'autres centres de formation publics ou privés, et notamment pour établir la première version du Registre national des qualifications professionnelles.

D'autres pays ont introduit plus tard des lois spécifiques à l'EFP, parfois en relation avec les programmes Phare de réforme en matière d'EFP. Ce fut le cas dans les pays suivants : en Roumanie en 1995 avec la Loi sur l'éducation ; en Slovénie en 1996 avec la Loi sur l'enseignement professionnel et technique, qui réglementait l'acquisition de qualifications agréées par les services publics grâce à des filières d'EFP dans le système formel en place (cette loi était intégrée à la Loi sur l'organisation et le financement de l'éducation) ; en Lituanie en 1997 avec la Loi sur l'enseignement et la formation professionnels, qui autorisait les instituts de formation professionnelle à dispenser un enseignement professionnel initial et une formation au marché du travail, et qui réglementait la participation des partenaires sociaux aux questions de programmes d'enseignement, de formation pratique et de certification ; en Estonie en 1998 avec la Loi sur les instituts d'enseignement professionnel, qui procurait une base pour l'ouverture et la fermeture d'instituts d'EFP, la création de conseils, l'organisation des études, les règles de gestion de ces instituts, le financement et l'encadrement ; en Bulgarie en 1999 avec la Loi sur l'enseignement et la formation professionnels, qui réglementait l'organisation, la gestion et le financement du système d'EFP, et qui portait sur l'enseignement professionnel initial et continu dans le système formel en place ; en Lettonie en 1999 avec la Loi sur l'enseignement professionnel, révisée en 2001, qui concernait également l'éducation des adultes.

Dans d'autres pays, les filières d'EFP ont été réorganisées dans le cadre de lois générales portant sur l'ensemble du système éducatif, par exemple en Pologne en 2001 avec des amendements à la Loi de 1991 sur le système éducatif. Ces amendements ont apporté des changements significatifs dans la structure du système éducatif, avec une attention particulière pour les qualifications au niveau de l'enseignement secondaire.

En général, ces lois concernaient l'organisation des études à travers différentes filières, l'introduction de nouveaux curricula (souvent des curricula nationaux avec certains éléments[103] pouvant être adaptés à l'échelon local), les questions de certification et d'évaluation, les rôles respectifs de l'État, les différents ministères concernés, les autres échelons administratifs et les établissements scolaires, l'instauration de comités consultatifs tripartites ou de commissions consultatives (incluant des partenaires sociaux à l'échelon national et parfois régional), le rôle des établissements scolaires dans l'éducation des adultes, et le financement des établissements scolaires (voir le chapitre 6 sur la participation à l'éducation).

Une priorité particulière a également été accordée au développement de l'enseignement professionnel supérieur et de l'enseignement post-secondaire, ceci souvent à la suite de controverses[104] avec divers représentants des universités. Les résultats furent une législation adéquate sur « l'enseignement secondaire professionnel supérieur » en République tchèque en 1995, un « enseignement secondaire professionnel supérieur » en Pologne en 1997, un « enseignement supérieur appliqué » en Estonie en 1998, et un « enseignement supérieur non universitaire » en Slovaquie en 2002. En Lettonie, cette priorité fut incluse dans la Loi sur les établissements d'enseignement supérieur.

5.2.2 LE CADRE DE LA FORMATION DES ADULTES

Le cadre de la formation des adultes a été institué en trois étapes. La première étape fut consacrée à la formation des chômeurs au marché du travail, au moment de l'apparition du chômage puis de sa progression rapide. Cette première étape fut lancée par les ministères du travail. La deuxième étape portait sur la formation continue au sein du système formel en place (comme on l'a vu plus haut), le but étant principalement d'associer les établissements scolaires à la formation des chômeurs. Cette deuxième étape était étroitement liée aux lois adoptées pour la formation initiale – parfois regroupées dans une loi unique – et elle fut promue par les ministères de l'éducation. Toujours en cours, la troisième étape demanda davantage de temps car son but était de réglementer l'enseignement non formel et d'aborder les questions de qualité, tout comme celles relatives à la reconnaissance des qualifications issues de l'expérience. Cette troisième étape implique la mise en place des cadres nationaux de qualifications, et elle est encore à l'examen dans de nombreux pays. Elle implique en général l'intervention conjointe des ministères de l'éducation et du travail.

Les premières manifestations de chômage avaient incité les gouvernements à introduire des lois adaptées pour contrer le chômage par le biais de différentes mesures passives et actives du marché du travail , y compris le recyclage (en 1991 en Tchécoslovaquie et en Hongrie, en 1994 en Pologne et en Estonie, et en 1996 en Lituanie). Mais des approches plus spécifiques sur la formation des adultes demandèrent davantage de temps. En voici le déroulement : d'abord en Estonie, où une première Loi sur l'éducation des adultes fut adoptée en 1993, fixant les conditions légales pour l'éducation et la formation des adultes dans le système

103 De 20 à 30% selon les pays.

104 Dans plusieurs pays, même après la mise en place réussie de projets ciblés Phare, il a été extrêmement difficile de convaincre les représentants des universités d'accepter la création d'un enseignement supérieur court ou d'un enseignement technique post-secondaire, particulièrement quand celui-ci était dispensé dans des établissements scolaires, en continuité avec des filières de l'enseignement secondaire supérieur.

éducatif, loi complétée en 1998 dans la perspective d'un apprentissage tout au long de la vie ; en 1996 en Slovénie en réglementant la formation continue dans le cadre du système formel en place (au sein de la réforme générale de l'EFP), réglementation complétée en 2000 par la Loi sur les qualifications professionnelles nationales, qui permettait la certification des qualifications et du savoir acquis hors du système formel ; en 1997 en Slovaquie avec une Loi reconnaissant la formation continue en tant qu'élément constitutif du système éducatif, loi complétée en 2001 par un amendement sur l'accréditation des instituts dispensant une formation continue ; en 1998 en Lituanie avec une Loi spécifique pour le développement d'un enseignement non formel à destination des adultes ; en 1999 à Chypre avec la création de l'Agence du développement des ressources humaines et la modernisation de tout le système de formation dans l'industrie ; en 1999 en Roumanie avec la création par voie légale du Conseil national de formation des adultes ; en 2000 en Hongrie avec la Loi sur la formation des adultes, qui instituait un cadre général au développement de la formation continue sous l'égide du ministère de l'Éducation, avec un accent particulier mis sur les questions d'accréditation ; en 2002 en Bulgarie avec la Loi sur la promotion de l'emploi, qui portait expressément sur des « programmes et mesures sur l'éducation tout au long de la vie », programmes et mesures destinés à fournir un enseignement et une formation professionnels pour les salariés et les chômeurs, avec des avantages financiers[105]. Il n'existe pas de loi particulière en Lettonie, où l'« enseignement professionnel complémentaire » et l'« enseignement professionnel continu » sont définis comme des formes spécifiques d'enseignement professionnel, mais relèvent de la loi sur l'enseignement professionnel mentionnée plus haut.

De ce fait, il manque toujours dans la plupart des pays un cadre détaillé pour le développement de l'apprentissage tout au long de la vie. Des tentatives furent faites dans le contexte de la préparation à l'économie de la connaissance, et furent présentées lors de conférences organisées par la Banque mondiale, en coopération avec la Commission européenne et l'OCDE. Mais ces propositions n'étaient que partielles et ne disposaient pas de composantes clefs. En particulier, elles ne fournissaient pas une proposition détaillée pour la formation des adultes, qui puisse : (1) couvrir l'ensemble du secteur de l'enseignement et de la formation continus ; (2) établir des liens clairs avec le système formel en place ; (3) garantir la continuité avec l'enseignement initial ; (4) encourager la participation spécifique des partenaires sociaux ; (5) développer des avantages financiers visant à procurer des ressources adéquates au niveau de l'entreprise, du secteur et du territoire, afin de contribuer à des politiques de l'emploi effectives et efficaces non seulement pour les employés, mais aussi pour les chômeurs et tous les exclus du marché du travail, conformément aux nouvelles directives de l'emploi et aux préparatifs pour les objectifs de Lisbonne. Néanmoins, l'instauration de telles structures d'ensemble bénéficia d'un nouvel élan du fait de la rédaction des documents conjoints d'évaluation (JAP), en liaison avec la préparation à la Stratégie européenne pour l'emploi, et du fait du processus de consultation organisé en 2001 sur le Mémorandum de la Commission européenne sur l'éducation et la formation tout au long de la vie, et du soutien procuré par Phare. Depuis, quantité de documents d'orientation, de documents stratégiques ou de plans d'action ont été rédigés et, selon le dernier rapport de situation sur l'apprentissage tout au long de la vie en Europe, des projets de lois visant à définir une stratégie générale dans ce domaine sont à l'examen – ou sur le point d'aboutir – dans une majorité de pays : en Bulgarie, en Estonie, en Hongrie, en Lituanie, à Malte, en Pologne et en Slovaquie.

105 Toutes les mesures relevant de cette loi doivent encore être définies et mises en place.

5.2.3 LES DÉVELOPPEMENTS INSTITUTIONNELS ET LES PROBLÈMES DE COORDINATION

Le cadre institutionnel se met aussi en place, mais généralement avec une coordination insuffisante entre les différents ministères concernés, les différents échelons et les différentes parties prenantes au niveau régional. Bien entendu, comme on l'a déjà dit, plusieurs ministères restent toujours impliqués dans le système de l'enseignement professionnel initial. Ainsi, six ministères se partagent encore la responsabilité de la gestion des écoles professionnelles en Lettonie et en Slovaquie.

De plus, à titre d'exemple, l'Office du développement des ressources humaines fut mis en place à Chypre en 1999 sous l'égide du ministère du Travail et des Assurances sociales, dans l'optique de coordonner les activités de formation continue, mais sans grande coordination avec le système de l'enseignement professionnel technique secondaire relevant du ministère de l'Éducation et de la Culture. En Lituanie, deux réseaux parallèles de centres de formation furent récemment mis sur pied, l'un pour la formation au marché du travail dépendant du ministère de la Sécurité sociale et du Travail, l'autre pour la formation initiale et continue relevant du ministère de l'Éducation et des Sciences, sans aucune coordination entre les deux. En Bulgarie, la NAVET (National Agency for Vocational Education and Training / Agence nationale pour l'enseignement et la formation professionnels) fut fondée conformément à la loi sur l'EFP, en vue d'assister le ministère de l'Éducation et des Sciences, sans grande coordination avec le ministère du Travail. En Roumanie, les responsabilités liées aux politiques d'EFP sont partagées entre le ministère de l'Éducation et de la Recherche et le ministère du Travail et de la Protection sociale, mais on n'envisagea pas d'actions visant à associer l'EFP et l'apprentissage tout au long de la vie, ou alors il fut difficile de se mettre d'accord sur de telles actions et de les mettre en place.

En général, on garde le sentiment que les ministères se disputent la responsabilité de la formation professionnelle continue, la mise en place de dispositions en matière de formation ou l'instauration de systèmes nationaux de qualifications. Une meilleure coopération entre les ministères de l'éducation et du travail est désormais une condition préalable pour concevoir des

Extrait de la monographie sur la Roumanie[106]

L'importance de la formation professionnelle basée sur les compétences a également été reconnue, qu'il s'agisse de la dispenser ou de l'évaluer, et des principes ont été élaborés pour permettre de réformer le système de la formation professionnelle et de mieux intégrer les changements affectant l'enseignement initial, la formation continue et le marché du travail. Ceci fut fait par les principaux acteurs institutionnels (ministère de l'Éducation et ministère du Travail et de la Protection sociale) et les institutions coordonnées par eux (Centre national pour le développement de l'enseignement professionnel et technique, Agence nationale pour l'emploi), et grâce à la création de nouveaux organes conçus dans ce but (par exemple le Conseil national pour la formation des adultes, la Commission nationale pour la promotion de l'emploi, et divers organes consultatifs tripartites locaux). Toutefois, certains de ces nouveaux organismes n'avaient pas de rôle clairement défini et se chevauchaient parfois avec d'autres structures, ou alors ils manquaient des ressources humaines et financières nécessaires pour avoir un impact significatif.

106 Publication par l'ETF prévue à la fin 2003.

stratégies de l'emploi et de l'apprentissage tout au long de la vie, pour préparer la mise en œuvre du Fonds social européen et, enfin, pour une attribution des ressources qui soit meilleure et plus effective.

La décentralisation a été – ou est actuellement – introduite dans le système éducatif des pays de grande et moyenne taille (excepté en Roumanie où le financement des établissements scolaires n'a été décentralisé vers les conseils locaux qu'en 2001, et aussi en Bulgarie). La responsabilité des instituts d'enseignement et de formation professionnels a été confiée à l'administration publique souvent située à l'échelon régional ou infra-régional (au niveau du comté ou du district). En général, la tendance est de donner au ministère de l'éducation des responsabilités dans les domaines suivants : (1) la politique et le développement stratégique à moyen et long terme ; (2) la politique des programmes d'enseignement et l'assurance qualité ; (3) l'instauration de mécanismes de financement adaptés et le suivi des dépenses ; (4) la gestion et l'exécution des initiatives nouvelles ; (5) la supervision du cadre nécessaire à la participation des partenaires sociaux ; (6) la coopération avec les administrations régionales et locales. A la même époque, des administrations autonomes sont chargées de planifier l'enseignement, d'administrer les fonds et de contribuer aux stratégies régionales.

Mais parfois les responsabilités ne sont pas très clairement définies, et il existe un risque de chevauchement entre l'État et les régions. De plus, contrairement à la situation qui prévaut dans certains pays de l'UE, il existe aussi la tendance que la même administration décentralisée rende des comptes à la fois à l'État et aux organismes autonomes, avec le risque d'une confusion des rôles.

En parallèle, la préparation aux fonds structurels incita tous les pays à établir une coordination et/ou à gérer des structures à l'échelon régional, par exemple des agences de développement régional relevant de ministères ou d'agences nationales proches du premier ministre ou proches des ministères des affaires économiques. Quoique les dites « régions de programme » [107] soient plus petites que dans les pays de l'UE, elles étaient plus grandes que les régions autonomes dans les pays décentralisés, et elles introduisaient un échelon intermédiaire. Outre le manque de préparation du nouveau personnel administratif, la petite taille des régions (8 régions en Slovaquie et 14 régions en République tchèque) et plus encore des comtés (373 comtés en Pologne), et les nouvelles responsabilités données dans certains pays aux municipalités pour les établissements du secondaire (par exemple en Hongrie), il existait une certaine fragmentation des responsabilités et de nombreux problèmes de coordination, non seulement entre les comtés, mais aussi entre les municipalités, les comtés, les régions et l'État. Des problèmes de coordination surgirent aussi entre l'administration de l'éducation et les services de l'emploi, car ces derniers étaient souvent organisés à différents niveaux. La coordination était particulièrement difficile à l'échelon régional pour établir les stratégies de développement des ressources humaines requises en vue de la préparation aux fonds structurels et au fonds social.

Néanmoins, quelques initiatives intéressantes se concrétisent avec succès à l'échelon local ou régional, comme des Comités locaux pour le développement du partenariat social dans l'EFP en Roumanie, les Comités régionaux pour l'éducation et l'emploi en République tchèque ou les Forums régionaux en Lituanie.

Comme ces processus sont très récents, il n'est pas possible d'évaluer l'efficacité de ces nouvelles structures, tout comme leur fonction. Il est probable qu'elles permettent de mieux sensibiliser les décideurs régionaux aux questions de développement des ressources humaines, et elles devraient progressivement permettre une meilleure interaction entre

107 Appelées aussi NUTS 2. Voir la section 3.3.4 ci-dessus.

Extrait de la monographie sur la Roumanie

Les LCD (Local Committees for the Development of Social Partnership in Vocational Training / Comités locaux pour le développement d'un partenariat social dans la formation professionnelle) ont été instaurés pendant le programme Phare VET RO 9405, et développés ces dernières années. Ce sont des structures tripartites établies à l'échelon régional et qui comprennent :

(i) des représentants des corps d'inspection scolaires, des administrations locales (bureaux des préfets, conseils de comtés, conseils locaux, municipalités) et des agences de l'emploi au niveau du comté ;
(ii) des associations d'employeurs, des chambres de commerce et d'industrie et des organismes économiques ;
(iii) des syndicats ;
(iv) des associations de la société civile.

les besoins en matière d'éducation, de formation et de marché du travail. Elles pourraient aussi contribuer ensuite à un financement meilleur et plus effectif de l'éducation et de la formation, et en particulier à de meilleurs équipements pour les établissements scolaires et les centres de formation. Toutefois, il est à craindre aussi que des systèmes aussi décentralisés soient très onéreux et difficiles à gérer. On se demande s'ils fourniraient une gestion efficace du Fonds social européen et, plus encore, s'ils seraient capables de contrebalancer – au lieu de les aggraver – les importantes disparités existant déjà entre les régions quant à l'accès à l'éducation et à la formation, et à la qualité de celles-ci.

Il sera donc nécessaire à l'État de mettre en place un cadre national susceptible de contrôler et d'évaluer la consistance des mesures prises et leurs résultats, de promouvoir la qualité, l'équité et l'efficacité, et de mettre en place les mécanismes et les mesures correctives appropriées si nécessaire. Une autre question clef sera de promouvoir la coopération des écoles professionnelles et autres centres de formation avec les bureaux de l'emploi.

Dans l'ensemble, le renforcement des institutions reste une question cruciale, et il est clair que, dans les prochaines années, il faudra envisager des actions de formation pertinentes, ambitieuses et de large portée pour le personnel administratif présent à l'échelon national, à l'échelon régional, à l'échelon du comté et à l'échelon local.

5.2.4 LA FAIBLE PARTICIPATION DES PARTENAIRES SOCIAUX

Bien que les partenaires sociaux soient officiellement impliqués dans de nombreuses activités liées à l'enseignement et à la formation professionnels, leur participation réelle reste limitée comparée à ce qu'elle est en général dans l'UE (à l'exception de Chypre, où il existe une longue tradition d'engagement significatif des partenaires sociaux dans la société et dans l'économie). Rien n'indique la pratique d'un dialogue social bipartite sur les questions d'EFP à l'échelon national. De plus, le dialogue social à l'échelon de l'entreprise est lui aussi peu développé car la plupart des entreprises créées sont très petites et le dialogue y est traditionnellement plus difficile.

Toutefois, dans la plupart des pays, des conseils tripartites ont été établis à l'échelon national, avec un rôle consultatif sur les politiques nationales de l'éducation et de l'EFP auprès du ministère de l'éducation, et aussi auprès du ministère du travail. En général, des conseils nationaux de l'éducation suivent les principaux

développements de l'enseignement général, tout comme de l'enseignement professionnel et de l'éducation des adultes, tandis que des conseils nationaux du travail traitent des politiques de l'emploi, y compris les mesures de formation au marché du travail. De plus, certains pays ont instauré des conseils spécifiques chargés de l'EFP (en Lituanie, le Conseil de l'EFP ; en Hongrie, le Conseil national de la formation professionnelle ; en Slovénie, le Conseil national des experts en EFP ; en Slovaquie, le Conseil du ministère de l'Éducation pour l'EFP ; en Lettonie, le Sous-Conseil national tripartite de l'EFP, et aussi le Conseil de coopération en formation professionnelle, créés tous deux en 2000). À ceci s'ajoute parfois la création de conseils spécifiques pour la formation des adultes (en Estonie, en Hongrie, et également à Chypre par le biais du HRDA (Human Resource Development Authority / Office du développement des ressources humaines).

En Bulgarie par exemple, divers comités et conseils tripartites (y compris le Conseil national de la qualification professionnelle de la main-d'œuvre, qui vise à coordonner les politiques et stratégies nationales de formation ; le Conseil national pour la promotion de l'emploi, destiné à contrôler le marché du travail et en particulier les mesures actives du marché du travail ; et le Conseil national pour une coopération tripartite) sont censés collaborer avec le ministère du Travail et de la Politique sociale, mais sans coordination précise entre les comités et conseils eux-mêmes. Il en va de même en Roumanie avec la Commission nationale pour la promotion de l'emploi (créée en 2002) et le Conseil économique et social (1997), tout comme le Conseil national pour la formation des adultes (1999). Malte est une exception, puisqu'il existe peu de dispositions formelles pour la représentation officielle des partenaires sociaux dans les questions de formation professionnelle à l'échelon national : certains « représentants » d'entreprises et syndicalistes siègent dans des conseils ou des comités directeurs (dans la Société de la formation à l'emploi ou la Faculté maltaise des arts, sciences et technologies), mais uniquement en leur propre nom.

Leur participation à la gestion des ressources est très limitée. En Hongrie, un tel rôle était partagé avec des représentants de l'État dans le cadre du Conseil national de la formation professionnelle en corrélation avec le Fonds de la formation professionnelle, et ce jusqu'en 2001, date à laquelle a été créé le nouveau Conseil de développement et de formation[108], avec un rôle consultatif pour la gestion du Fonds et pour l'élaboration des décisions à prendre par le ministère de l'Éducation. Par l'intermédiaire du Conseil national du travail, ces deux premiers organismes continuent d'avoir un rôle de gestion, en coopération avec des représentants de l'État, pour le Fonds pour le marché du travail en Hongrie (voir le chapitre 8 sur les services de l'emploi). On observe une situation analogue à Chypre pour le HRDA, un organe tripartite formulant la politique en matière de formation, et gérant le système de formation grâce à des mécanismes d'incitations financières envers les entreprises pour développer la formation.

Leur rôle est plus systématique dans les commissions professionnelles créées pour préparer des programmes d'études et des référentiels de qualifications organisés par secteur professionnel. C'est également le cas à l'échelon national dans des commissions spécifiques créées pour contrôler ces processus, comme en Estonie avec l'Office national des qualifications, ou à Malte avec le Conseil de remise des prix pour les professions et les formations. Toutefois, les syndicalistes sont moins souvent invités à y siéger que les représentants des employeurs. Ils participent aussi aux commissions nationales d'accréditation dans de nombreux pays.

De plus, des conseils tripartites ont été également mis en place à l'échelon

108 Le Conseil du développement et de la formation, créé en 2001, est chargé des dépenses de la Division « développement et formation » du Fonds pour le marché du travail (appelées également « contribution EFP »).

régional, à l'échelon du district et à l'échelon local pour contribuer à l'élaboration de stratégies régionales et locales de développement des ressources humaines, et à la gestion effective du programme existant.

La tendance est aussi de plus en plus grande d'impliquer les représentants des employeurs dans les nouveaux procédés de certification pour l'évaluation externe des étudiants. On note en particulier que la responsabilité de la certification dans les établissements scolaires fut récemment donnée aux chambres de commerce en Lituanie, tout comme en Slovénie et en Hongrie, pour les programmes d'apprentissage.

Globalement, les partenaires sociaux sont ainsi impliqués dans des questions d'EFP par le biais de nombreux mécanismes et organes spécialisés. Toutefois, les monographies montrent que leur concours est à l'évidence assez théorique. A part quelques exceptions, comme en Lettonie où le dialogue social semble très bien fonctionner à l'échelon national, les représentants des employeurs et les syndicalistes se plaignent en général du fait que leur opinion n'est pas vraiment prise en compte, et que leur rôle dans certains conseils est purement formel. Les structures tripartites ont aidé les partenaires sociaux à partager les responsabilités sur des décisions de réformes difficiles qui devaient être prises. Le tripartisme a ainsi été déterminant pour éviter des conflits sociaux majeurs. En revanche, on peut se demander si ce tripartisme n'a pas contribué à retarder l'arrivée de partenaires sociaux solides et représentatifs[109]. De plus, des structures tripartites ont également pâti d'un manque d'efficacité du fait d'un fonctionnement assez formel[110]. Par conséquent, on assiste bien aux développements du partenariat social, mais son efficacité reste encore douteuse aujourd'hui[111].

Il est clair que, en général, les partenaires sociaux ne sont pas bien préparés à assumer autant de tâches nouvelles et diverses, comme ceci est requis par le développement des systèmes modernes de formation professionnelle. De telles responsabilités étaient manifestement absentes dans les systèmes d'éducation et de formation à l'époque socialiste. Suite à l'effondrement des régimes socialistes, les syndicats ont vu le nombre de leurs membres décliner régulièrement. De plus, la faible représentation des intérêts des travailleurs au niveau de l'entreprise est aggravée par l'absence de structures de participation, d'information et de consultation (par exemple les comités d'entreprise) dans une grande majorité de pays[112]. En outre, les organisations d'employeurs n'existaient pas dans les régimes précédents, et ont dû être créées en partant de zéro. De ce fait, le très faible degré de représentativité des organisations d'employeurs constitue aujourd'hui un inconvénient majeur[113]. Certaines questions liées aux cultures et aux mentalités doivent être prises en compte sérieusement, et faire l'objet d'une sensibilisation et d'une formation. Ce dernier point doit également être considéré comme une question majeure relevant de la responsabilité de l'État.

La monographie sur la Slovénie décrit la large participation des partenaires sociaux aux questions d'EFP, et définit les domaines à réformer et à améliorer.

---

109 Voir le document de référence de l'ETF rédigé par Haralabos Fragoulis pour un séminaire à Athènes (*The challenge of developing the competences and qualifications of the workforce in an enlarged Europe*), mai 2003.

110 Il est évident que, dans certains pays, l'inefficacité du partenariat social est liée au nombre de conseils tripartites chargés des questions d'EFP selon différents angles, mais sans coordination adéquate entre eux.

111 Voir : Sylvie Mouranche, « L'émergence problématique des relations professionnelles », *Une nouvelle Europe centrale*, CFDT/ Editions La Découverte, 1998.

112 Voir le document de référence de l'ETF rédigé par Haralabos Fragoulis pour un séminaire à Athènes (*The challenge of developing the competences and qualifications of the workforce in an enlarged Europe*), mai 2003.

113 Voir la note précédente.

Extrait de la monographie sur la Slovénie[114]

La Loi sur l'enseignement et la formation professionnels et techniques confère au ministère du Travail le pouvoir de coordonner l'engagement des partenaires sociaux dans le domaine de la formation continue. De plus, elle propose une méthodologie pour développer des référentiels de professions dans l'éducation et la formation formels, et des référentiels de connaissances et de qualifications dans le système de certification. Le système de certification repose intrinsèquement sur l'accès à des certificats de qualification professionnelle publiquement valides, indépendamment du mode d'acquisition des connaissances et des qualifications. Ce système permet ainsi la reconnaissance des études antérieures et de l'expérience des adultes.

Le rôle des employeurs dans les formes réglementées de formation continue est défini par la Loi sur l'enseignement et la formation professionnels et techniques. La Chambre de commerce et d'industrie et la Chambre des arts et métiers (en tant qu'organisations d'employeurs qui en chapeautent d'autres) sont habilitées à effectuer un certain nombre de tâches. Outre les rôles qu'elles jouent dans l'enseignement et la formation professionnels initiaux, elles proposent aussi des membres du jury pour les examens finaux dans la formation continue formelle, et des membres de commissions d'évaluation et de certification pour le système de certification.

En comparaison, le rôle des syndicats est plus limité, et se borne au fond à protéger les droits des apprentis dans le système dual et à participer aux procédures des examens finaux. La Loi de 2000 sur les qualifications nationales confère aux syndicats le même rôle qu'aux chambres, ce qui reflète la prise de conscience grandissante de la nécessité d'une participation effective des syndicats. Des débats sont en cours sur la possibilité d'accorder aux organisations d'employeurs un rôle plus important que celui dévolu aux chambres, mais pour le moment ces dernières restent les principales organisations représentatives du côté des employeurs.

La Loi sur l'organisation et le financement de l'éducation a également créé les institutions nationales nécessaires pour le dialogue social sur l'enseignement et la formation professionnels. Ces fonctions sont assumées par le Conseil d'experts pour l'enseignement professionnel et le Conseil d'experts pour l'éducation des adultes, financés par le gouvernement. Ces Conseils sont composés d'experts dans les domaines respectifs de l'éducation et de la formation, ces experts étant proposés par l'État, par les partenaires sociaux et par la communauté professionnelle. L'activité du Conseil d'experts pour l'enseignement et la formation professionnels est principalement axée sur la formation continue, et sur la reconnaissance publique des qualifications et des programmes de formation. Ses tâches incluent : (1) l'approbation des référentiels de professions dans l'EFP formelle, et des référentiels de connaissances et de qualifications dans le système de certification ; (2) l'approbation des programmes de formation, aussi bien formels que non formels réglementés ; (3) leur soumission au ministère compétent pour adoption.

114 *Vocational Education and training and employment services in Slovenia*, Country monograph series, European Training Foundation, 2003.

Le Conseil d'experts pour l'éducation des adultes donne un avis sur la formation continue réglementée, et surtout sur l'opportunité de l'organisation et de la mise en place du processus d'enseignement pour les adultes. En participant à la préparation du Programme national de la formation des adultes et aux plans annuels d'éducation des adultes, il a aussi un rôle consultatif dans le domaine de la formation continue non réglementée. Des partenaires sociaux collaborent également à des groupes de travail ad hoc établis par les ministères concernés ou par les conseils d'experts.

6. LES QUESTIONS DE FINANCEMENT ET DE RESSOURCES

6

6.1 RÉSUMÉ

6.1.1 LE FINANCEMENT DE L'ÉDUCATION : DES DIFFICULTÉS SPÉCIFIQUES POUR L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL

Une division nette apparaît entre les pays : dans les Pays baltes, à Chypre et en Slovénie, la dépense publique d'éducation mesurée en pourcentage du PIB est supérieure à la moyenne européenne (5% en 2001), en particulier en Estonie et en Lettonie où elle dépasse 6% ; en revanche, elle se situe en dessous de cette moyenne en Hongrie, en République tchèque et en Slovaquie, et surtout en Roumanie et en Bulgarie où elle est en dessous de 4%. Si l'on excepte la Slovénie, cela signifie que les pays qui consacrent la plus grande part de la dépense publique à l'éducation sont ceux où le poids de l'enseignement professionnel dans l'enseignement secondaire est le plus faible, tandis que les pays où le poids des filières professionnelles pèse le plus sont ceux dont les dépenses sont les moins élevées, alors qu'on peut légitimement penser que ces filières sont plus coûteuses. Ceci incline à penser que les disparités sont très grandes entre les pays en matière de financement de l'éducation, et sans doute encore plus grandes en ce qui concerne les enseignements professionnels.

A cela s'ajoute le fait que la tendance des financements publics de l'éducation[115] est à la baisse dans la plupart des pays, à un rythme légèrement plus accentué que celui observé dans l'Union européenne. En outre, à l'exception de Chypre et Malte où il représente plus de 3% du PIB, le financement privé représente moins de 1% dans les autres pays, même dans ceux qui, comme la Hongrie, bénéficient d'un fonds pour la formation professionnelle prélevé sur les salaires.

115 Mesurée en % du PIB.

L'analyse du financement par étudiant selon les niveaux d'éducation dans les pays de l'OCDE montre aussi que la priorité a été accordée à l'enseignement supérieur par rapport à l'enseignement secondaire, ceci dans des proportions supérieures à la moyenne de l'OCDE en Hongrie, en Pologne et en Slovaquie.

Par ailleurs, les ressources ne semblent pas être dépensées de façon optimale puisque les ratios d'élèves par enseignant sont sensiblement plus faibles que dans l'Union européenne, que la taille des établissements scolaires est plus petite, et que la proportion d'agents administratifs parmi les personnels de l'éducation est souvent plus forte. C'est pourquoi des processus d'optimisation sont à l'œuvre dans la plupart des pays, des processus qui sont encouragés par la baisse démographique, mais parfois freinés par la décentralisation, même si cette dernière est de nature à les faciliter ultérieurement.

C'est ainsi que la situation des équipements techniques est critique dans de nombreux établissements d'enseignement technique et professionnel (surtout dans les filières industrielles), ceci dans la majorité des pays, et en particulier en Roumanie et en Bulgarie. Ajouté au faible niveau de coopération entre écoles et entreprises, ceci est de nature à compromettre la qualité de l'enseignement. Afin de pallier ce manque criant de ressources, certains pays ont encouragé la vente par les établissements scolaires de produits de leurs ateliers, mais cette pratique comporte le risque de nuire encore plus à la qualité des enseignements. Ainsi, quelques pays ont institué l'obligation faite aux établissements – devenus établissements « contributeurs » – de transférer le produit de ces ventes dans le budget de l'État. Cette procédure porte le risque de démotiver les établissements, et en particulier de freiner leur intervention sur le marché de la formation des adultes.

En revanche, les technologies de l'information et de la communication (TIC) se développent plus rapidement dans le système éducatif, souvent à partir d'initiatives lancées par d'autres administrations (ministères des télécommunications ou ministères de l'informatique). Mais il reste à développer des logiciels adaptés, et à former les enseignants à leur bonne utilisation. La plupart des pays s'y emploient avec des ressources limitées, ainsi que des retards pris par les universités (et parfois des résistances) dans la prise en compte des TIC et des nouvelles pédagogies pour la formation des enseignants. Les développements de l'Internet sont également rapides, mais parfois handicapés par la mauvaise qualité des infrastructures de télécommunications.

6.1.2 DES RESSOURCES INSUFFISANTES POUR LA FORMATION CONTINUE

En ce qui concerne les dépenses des entreprises pour la formation continue des salariés, seules la République tchèque et l'Estonie atteignent un niveau voisin (quoique légèrement inférieur) de la moyenne européenne[116], mais supérieur à ce qu'il est en Espagne et au Portugal. Seuls Chypre et la Hongrie disposent d'un fonds de formation alimenté par une taxe sur la masse salariale, mais la dépense des entreprises hongroises pour la formation de leurs salariés reste toutefois limitée.

La situation est plus grave encore pour le financement par l'État des mesures actives du marché du travail, et davantage encore pour les mesures de formation[117], pour lesquelles les financements sont nettement inférieurs aux pays de l'Union européenne, à niveau de chômage analogue ou inférieur. C'est ainsi que, pour la formation au marché du travail, la Hongrie, la Lettonie et la Slovénie dépensent en

116 Données non disponibles pour Chypre, Malte et la Slovaquie.

117 Alors que les mesures de formation représentent en général entre 20% et 50% de l'ensemble des mesures actives dans l'Union européenne (20% en Espagne, 25% au Portugal et 45% en Grèce), leur part dans les pays candidats est plutôt inférieure à 10% ; deux exceptions sont à noter : la Lituanie avec 33% et l'Estonie avec 50%.

pourcentage de leur PIB deux fois moins que le Portugal, la Lituanie et l'Estonie, cinq fois moins que la Grèce, la Slovaquie et la Pologne, plus de dix fois moins que l'Espagne et la République tchèque, et quinze à vingt fois moins que la France ou l'Allemagne. Traduite au niveau individuel, la dépense par chômeur s'échelonne, pour les pays adhérents, de 1 en Bulgarie, 2 en Pologne et en Slovaquie, 12 en Lituanie, 15 en Estonie et en République tchèque, 30 en Lettonie, 35 à Malte, 60 en Hongrie et 70 en Slovénie, alors que, pour les pays de l'Union européenne, ces chiffres sont de 65 en Espagne, 95 en Grèce et 185 au Portugal, et sont encore bien supérieurs dans plusieurs autres pays de l'Union.

Plus généralement, il en va de même pour l'ensemble des mesures actives pour l'emploi, tout comme pour le fonctionnement des services publics de l'emploi, mais dans une moindre mesure, ce qui semble être l'indication d'un fonctionnement sous-optimal de ces services (voir chapitre 8 ci-dessous).

Il n'existe pas de statistiques précises sur la dépense publique pour l'éducation des adultes émanant du ministère de l'éducation, pas plus que sur la dépense engagée à titre individuel, par l'intermédiaire de cours du soir ou à distance, ou dans des structures publiques, associatives ou privées. Il apparaît cependant que ces dépenses sont loin d'être négligeables, en raison des traditions de ces pays ainsi que de la forte croissance de la demande en matière d'éducation dès les débuts de la transition. Les observations faites en Pologne montrent ainsi que les dépenses du ministère de l'Éducation en faveur de l'éducation des adultes excèdent largement celles engagées pour la formation des chômeurs par le service de l'emploi. Au total, il semblerait que les dispositifs d'éducation permanente pour les adultes sont bien développés, et qu'ils compensent en partie les faiblesses constatées dans la formation pour le marché du travail et la formation continue dans les entreprises.

Il est clair également que les individus eux-mêmes ont participé pour une grande part au financement de leurs études, en particulier pour les études supérieures, notamment dans les centres de formation et les universités privés qui ont essaimé dès les débuts de la transition. Cette demande en matière d'éducation n'émane cependant que d'une fraction de la population alors qu'en général, la faible motivation pour l'éducation et la formation est un frein au développement d'actions ambitieuses d'apprentissage tout au long de la vie.

6.1.3 LA QUESTION DES ENSEIGNANTS

Il s'agit d'une question cruciale car les statuts des enseignants ont largement souffert des changements intervenus depuis 1990, tout comme les ressources dévolues à leur formation. À l'exception de Chypre, de Malte et de la Turquie, leurs salaires sont de manière assez nette inférieurs à ceux observés au sein de l'Union, et le plus souvent en dessous des moyennes nationales. C'est pourquoi, parmi les meilleurs enseignants, nombreux sont ceux qui ont quitté l'enseignement pour des métiers mieux rémunérés. La profession est aujourd'hui largement féminisée, à des taux généralement supérieurs à la moyenne européenne. Et les effectifs actuels ne font pas apparaître de risque de pénurie[118] à court terme, quoique la profession soit âgée, comme elle l'est aussi dans l'Union européenne.

En outre, leur formation pose problème, en particulier dans l'enseignement technique et professionnel où nombre de professeurs « techniques » sont considérés comme non qualifiés. Les autres ont reçu une formation dispensée par les universités, mais il apparaît que ces dernières délivrent encore des formations de nature « académique », peu en prise sur les développements de l'économie, et inadéquates à la préparation aux nouvelles pédagogies centrées sur l'apprenant, et s'appuyant sur les nouvelles technologies.

118 Il s'agit ici de pénurie en termes quantitatifs, car des pénuries de professeurs suffisamment qualifiés sont observées dans de nombreux pays (voir ci-dessous).

La formation continue des enseignants n'en est donc que plus nécessaire, et la plupart des pays candidats s'en préoccupent, mais elle souffre d'un manque de ressources et se situe nettement en dessous des dépenses pratiquées dans l'Union, à l'exception de la Slovénie qui se situe juste au-dessus de la Grèce, mais bien en dessous du Portugal et de l'Espagne[119].

6.2 LE FINANCEMENT DE L'ÉDUCATION, SES TENDANCES RÉCENTES ET SES ENJEUX

6.2.1 LE FINANCEMENT PUBLIC

En terme de pourcentage du PIB, les dépenses publiques pour l'éducation sont généralement plutôt inférieures à la moyenne de l'UE (5%)[120], en particulier en Europe centrale où la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, et surtout la Roumanie, la Bulgarie et la Turquie, se retrouvent en dessous de cette moyenne, alors que la Lettonie, la Lituanie, Chypre et en particulier l'Estonie se situent nettement au-dessus. En 2001, selon Eurostat, ces dépenses se sont échelonnées entre 3,1% en Roumanie et 6,8% en Estonie (voir le graphique 1 et le tableau 1).

Il est intéressant de constater que les pays dont les dépenses publiques pour l'éducation sont les plus élevées figurent parmi ceux qui ont les taux d'inscription les plus élevés dans l'enseignement supérieur[121] (plus de 50% des 19-24 ans en Slovénie, en Lettonie et en Estonie) ou ceux dont les inscriptions dans l'enseignement supérieur ont le plus augmenté entre 1995 et 2000 (la Lettonie, la Hongrie, la Lituanie et la Slovénie).

Les statistiques les plus récentes montrent également une tendance à la stagnation ou à la baisse dans la plupart des pays. Si l'on compare ces statistiques à celles de 1995, la tendance était négative en Lettonie (de 6,9 à 5,9%), en Roumanie (de 3,7 à 3,1%), en Slovaquie (de 5 à 4,2%), en République tchèque (de 4,9 à 4,3%) et en Hongrie (de 5 à 4,5%). Les trois exceptions étaient Chypre (de 4,8 à 5,9%), la Lituanie (de 5,6 à 6%) et la Bulgarie (de 3,4 à 3,7%). Dans les autres pays, la situation était assez stable durant la même période. La tendance négative pouvait en partie s'expliquer par la baisse démographique dans les anciens pays socialistes, mais les chiffres ne révèlent pas de véritable corrélation entre les deux phénomènes (excepté dans le cas de la République tchèque et de la Hongrie), puisque les pays dont les tendances négatives sont plus marquées pour le financement public en matière d'éducation (la Roumanie, la Slovaquie et la Lettonie) ne sont pas ceux qui affichent la baisse la plus significative de la population d'âge scolaire[122] (l'Estonie, la Slovénie, la Hongrie et la République tchèque).

Certains pays ont tendance à fixer des objectifs politiques pour augmenter le financement de l'État, avec un chiffre de 6% dans quelques pays (la République tchèque, la Hongrie, la Slovaquie et la Pologne), et parfois un chiffre supérieur (6,5% en Lituanie) ou inférieur (4% en Roumanie, conformément à la Loi de 1995 sur l'éducation). L'analyse faite ci-dessus des tendances récentes de ces pays semble toutefois montrer combien il sera difficile d'atteindre ces objectifs.

6.2.2 LE FINANCEMENT PRIVÉ

On dispose de peu d'informations sur le financement privé affecté à l'éducation. Celui-ci dépasse 3% du PIB à Malte et à

119 Selon Eurostat, le pourcentage des enseignants ayant bénéficié d'une formation dans les quatre semaines précédentes s'élevait en 2001 à 7% en Slovaquie, 16% à Chypre, 17% en Estonie, 23% en Hongrie, 24% en Lituanie et 28% en Slovénie, contre 27% en Grèce, 34% en Espagne, 41% au Portugal et 33% pour la moyenne européenne.

120 Voir : *Investir efficacement dans l'éducation et la formation*, Communication de la Commission européenne, janvier 2003.

121 Voir le chapitre 7.

122 Voir le chapitre 4 sur les considérations en matière d'emploi et de démographie.

Graphique 1 : Tableau statistique des dépenses publiques pour l'éducation en pourcentage du PIB en 2001

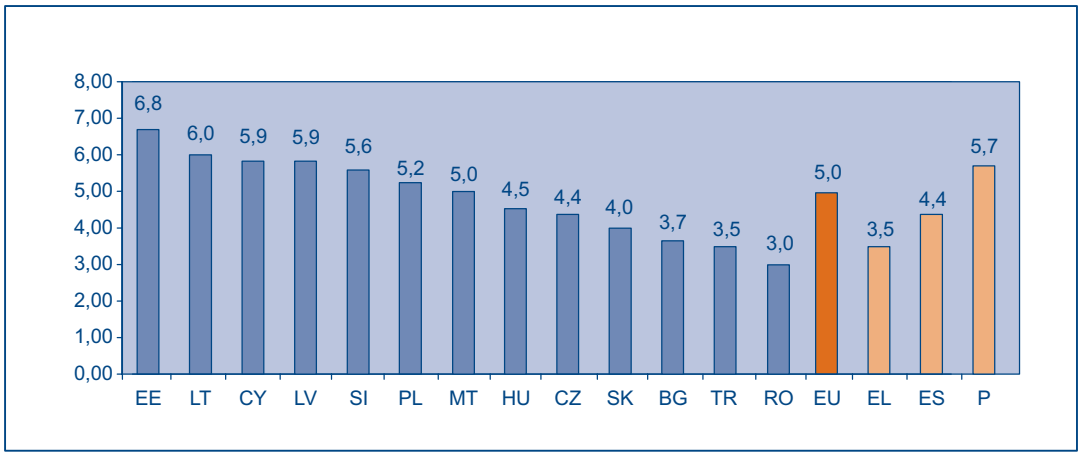


Tableau 1 : Les dépenses publiques pour l'éducation en pourcentage du PIB de 1995 à 2002

	BG	CY	CZ	EE	HU	LV	LT	MT	PL	RO	SK	SI	TR
1995	3,4	4,8	4,9	7	5	6,9	5,6	5	5,5	3,3	5		2,4
1996	2,6	5	5	7,3	4,5	5,8	5,4	5,3	5	3,6	4,6		
1997	2,6	5,7	4,7	7,1	4,6	5,7	5,8	5,5	5,2	3,2	4,8	5,8	
1998	3,2	5,8	4,2	6,7	4,6	6,8	6,1	5,2	5,4	4,4	4,6	6	3
1999	3,7	5,7	4,3	7,4	4,7	6,2	6,3	5,1	5,2	3,4	4,5	6	4
2000	4,4	5,6	4,4	6,7	4,5	6,0	5,9	4,9	5,2	2,9	4,3	5,6	3,5
2001	3,7	5,9	4,3	6,8	4,5	5,9	6,0	5,0		3,1	4,2		
2002		6,1	4,4	7,3				6,5		3,0	4,0		

Source : Statistical indicators, Eurostat, Commission européenne. Actualisation du 15/04/2003.

Chypre (où on peut observer une tendance à la hausse : 2,1% en 1994, 2,8% en 1996 et 3,2% en 1998). Selon les estimations de l'OCDE[123], il représenterait environ 0,6% du PIB en République tchèque et en Hongrie, un pourcentage comparable à la moyenne observée dans les pays de l'OCDE (en Hongrie, ceci est surtout dû à la contribution des entreprises au financement de la formation et du développement), et environ 0,1% en Slovaquie. Il semblerait que, dans d'autres pays, le financement privé soit très limité.

Les difficultés éprouvées par la Slovénie pour la mise en place d'un nouveau système dual semblent être un bon indicateur des hésitations des entreprises privées à contribuer à l'éducation en général. Cela tient probablement aux charges fiscales et sociales élevées imposées aux entreprises dans nombre de pays candidats[124]. Pendant le processus de consultation du *Mémorandum de la Commission européenne sur l'éducation et la formation tout au long de la vie*, la question du financement privé a été jugée importante dans tous les pays concernés. Certains projets furent examinés, comme un compte individuel de formation . Mais il est également apparu que la participation minimale des entreprises, et en particulier des partenaires sociaux, aux questions d'éducation et de formation empêche la mise en place de stratégies ambitieuses dans ce domaine.

Toutefois, d'autres renseignements tirés des monographies révèlent l'impérieux besoin d'éducation et de formation créé par

123 *Regards sur l'éducation*, OCDE, 2001.

124 Voir le rapport : *Regional and Rural Unemployment in Poland, Hungary and Slovakia*, by Jorge Nunez Ferrer and Radomir Jansky, European Commission DG ECFIN, 2002.

l'effondrement du régime antérieur. Certains effets en sont une participation très accrue à l'enseignement secondaire, et plus encore à l'enseignement supérieur, par le biais d'institutions privées. D'autres réflexions peuvent être faites sur le coût des manuels désormais payés par les parents dans de nombreux pays. Il est très probable que la participation des particuliers au financement de l'éducation et de la formation sera importante, mais à l'évidence très inégale selon les groupes.

Au total, si l'on additionne les financements publics et privés, on peut voir que Chypre (avec environ 9% du PIB) et Malte (avec environ 8% du PIB) sont les pays candidats qui dépensent le plus pour l'éducation.

6.2.3 LE FINANCEMENT PAR ÉLÈVE

L'OCDE fournit des chiffres intéressants pour la Pologne, la Hongrie et la République tchèque, ainsi que pour la Slovaquie et la Turquie[125]. Si l'on mesure les dépenses annuelles, par élève, pour les établissements d'enseignement (en dollars US), ces dépenses étant converties en utilisant la parité du pouvoir d'achat[126], les pays candidats occupent le bas de la liste, à la suite de tous les pays de l'UE, pour toutes les catégories (enseignement primaire, secondaire et supérieur), excepté la Hongrie qui dépasse légèrement la Grèce.

Ces indications sont confirmées par le dernier rapport d'Eurydice/Eurostat (*Les chiffres clés de l'éducation en Europe 2002*), qui couvre un nombre de pays plus important. Les données sont un peu différentes car l'OCDE et Eurostat n'utilisent pas exactement la même base de calcul. Mais, en termes relatifs, la conclusion selon laquelle « les pays candidats rendent compte de coûts nettement inférieurs à tous les échelons » est identique dans les deux rapports. Toutefois, la République tchèque, la Hongrie et Malte soutiennent la comparaison avec la Grèce, l'Espagne et le Portugal (voir le tableau 2).

Tableau 2 : Les dépenses publiques par étudiant selon le niveau d'études, en euros SPA[127], dans tous les établissements publics et privés pour l'année 1999

	CZ	EE	CY	LV	LT	HU	MT	PL	SK	EL	E	P
CITE1	1,6	1,9	3,5	1,3		1,9	1,1	1,7		2,3	3,2	3,2
CITE2-4	2,8	2,5	4,7	1,6	1,4	2,1	1,9	1,4	1,6	2,6	4,2	5,7
CITE5-6	4,9	3,0	2,3	1,9	2,2	4,5	5,1	2,4	4,8	4,2	4,2	

Source : Les chiffres clés de l'éducation en Europe 2002, Eurydice/Eurostat. En euros SPA multipliés par 1 000.

Tableau 3 : Les dépenses par étudiant pour les établissements d'enseignement, en relation avec le PIB par habitant (1999)

	CZ	HU	PL	SK	TR	OCDE	EL	ES	PT
Primaire	13	19	21			19	14	19	20
Secondaire supérieur	30	24	18	24		28			32
Secondaire (ensemble)	25	21	18	19		25	18	26	30
Supérieur (ensemble)	42	51	44	48	73	44	27	30	28
Ratio supérieur / secondaire	1,7	2,4	2,4	2,5		1,8	1,5	1,2	0,9

Source : Regards sur l'éducation, OCDE, 2002.

125 *Regards sur l'éducation. Les indicateurs de l'OCDE*. OCDE, 2002.

126 Les parités du pouvoir d'achat (PPA) sont les taux d'échange des devises, qui égalisent le pouvoir d'achat des différentes devises. Pour de plus amples renseignements, voir : *Regards sur l'éducation. Les indicateurs de l'OCDE*. OCDE, 2002.

127 Les standards de pouvoir d'achat (SPA) sont basés sur l'euro.

La comparaison de ces chiffres révèle que le financement des élèves polonais du cycle primaire est supérieur à celui des élèves du secondaire. De plus, en observant les ratios entre les cycles secondaire et supérieur par pays, on voit que le financement public affecté aux étudiants de l'enseignement supérieur est supérieur à celui des élèves du secondaire, et ceci dans une proportion plus élevée que dans l'UE, en particulier en Pologne, en Hongrie, à Malte et en Slovaquie, alors que cette proportion est moins élevée en Estonie et en Lettonie.

En examinant les chiffres de l'OCDE relatifs aux dépenses globales par étudiant pour l'éducation[128], par rapport au PIB par habitant dans les différentes catégories d'enseignement, on obtient un tableau similaire qui tient compte du rôle du financement privé dans certains pays (y compris le financement individuel dans les établissements et universités privés). On peut donc évaluer les priorités générales accordées à l'éducation selon les pays, et les priorités accordées par chaque pays aux différentes catégories. La République tchèque est proche de la moyenne de l'OCDE pour l'enseignement secondaire et supérieur, mais est nettement inférieure à cette moyenne pour l'enseignement primaire ; la Hongrie dépasse la moyenne de l'OCDE pour l'enseignement supérieur, est en dessous de cette moyenne pour l'enseignement secondaire et donne l'équivalent de cette moyenne à l'enseignement primaire ; la Pologne accorde l'équivalent de la moyenne de l'OCDE à l'enseignement supérieur, est très en dessous de cette moyenne pour l'enseignement secondaire (particulièrement le secondaire supérieur) et dépasse légèrement cette moyenne pour l'enseignement primaire ; la Slovaquie accorde davantage que la moyenne de l'OCDE à l'enseignement supérieur alors qu'elle accorde moins de cette moyenne à l'enseignement secondaire ; la Turquie dépasse largement la moyenne de l'OCDE pour l'enseignement supérieur[129]. Les comparaisons avec la Grèce, le Portugal et l'Espagne sont également instructives. Si l'on observe le ratio entre les dépenses pour l'enseignement supérieur et celles pour l'enseignement secondaire, il est intéressant de voir en Pologne, en Hongrie et en Slovaquie le même ratio de 2,4 à 2,5, et le fait que ce ratio atteint 1,7 en République tchèque, soit un ratio proche de la moyenne de l'OCDE (qui est de 1,8), et des ratios nettement supérieurs en Espagne, au Portugal et en Grèce. Ceci confirme la priorité donnée à l'enseignement supérieur par les pays candidats analysés ci-dessus, et le rôle joué dans ce domaine par les financements privés en Hongrie, et plus encore en Pologne (voir le tableau 3).

6.2.4 LE FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELS INITIAUX

Un paradoxe intéressant ressort de la comparaison entre le financement de l'éducation en pourcentages du PIB et le coût des filières professionnelles, notamment en termes de participation globale à l'enseignement secondaire supérieur. Ainsi, les pays où les filières professionnelles ont la part la plus élevée – la République tchèque, la Slovaquie, la Pologne, la Roumanie et la Bulgarie – sont les pays où le financement public pour l'éducation est le plus faible. Inversement, Chypre et les Pays baltes ont la part la plus faible pour les filières professionnelles et les dépenses publiques les plus élevées pour l'éducation. Seule la Slovénie constitue une exception avec une part assez élevée pour l'enseignement professionnel, combinée avec un financement public équivalent à la moyenne. Ainsi, bien que les filières professionnelles soient par nature plus coûteuses que l'enseignement général, du fait des équipements techniques nécessaires et de pédagogies adaptées s'adressant en général à de plus petits groupes d'étudiants, les pays où cette formation professionnelle est la plus développée ont des dépenses moindres au total, ce qui révèle une situation plus

128 Y compris le financement public et privé.

129 Il n'existe pas de chiffres précis disponibles pour la Turquie.

difficile encore dans ces pays pour l'éducation en général.

Il existe peu d'informations comparables sur l'enseignement professionnel et les dépenses en formation en tant que composantes du système éducatif. Selon des sources nationales, on peut déterminer trois groupes de pays : un premier groupe, composé de la Bulgarie, de la Roumanie, de la Lituanie, de Malte et de Chypre, où l'enseignement et la formation professionnels élémentaires représente entre 0,35 et 0,5% du PIB ; un deuxième groupe intermédiaire, composé de l'Estonie, de la Pologne et de la Lettonie, où le coût de la formation initiale est d'environ 0,7% ; et un troisième groupe, composé de la Hongrie, de la République tchèque et de la Slovaquie, où ce coût atteint 0,9% du PIB (voir le tableau 4 ci-dessous).

Il est également intéressant d'examiner le coût de la formation initiale par rapport aux dépenses publiques pour l'éducation. Ceci confirme les données précédentes. Comme on le voit dans le tableau 4 ci-dessous, l'EFP représente 20% environ des dépenses publiques pour l'éducation en République tchèque, en Hongrie et en Slovaquie, mais seulement 10% environ ou moins à Malte, en Bulgarie, en Estonie, en Lituanie, en Slovénie et à Chypre. La Lettonie, la Pologne et la Roumanie sont dans une position intermédiaire.

Il est plus intéressant d'analyser les dépenses pour l'EFP en pourcentage du PIB par rapport au coût de l'EFP dans l'enseignement secondaire supérieur. Ce ratio donne une indication des dépenses publiques consacrées à la formation professionnelle par rapport au nombre d'élèves relatif dans l'enseignement secondaire. Chose remarquable, cinq pays ont un ratio de 0,9 à 1,2% (la République tchèque, la Lituanie, la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie), alors que quatre pays se situent nettement au-dessus de ce ratio, avec 1,5 pour Malte, 1,9 pour l'Estonie, 1,8 pour la Lettonie et 2,9 pour Chypre, et deux nettement en dessous, la Bulgarie et la Roumanie, avec 0,6.

6.2.5 LES QUESTIONS D'OPTIMISATION

Comme indiqué ci-dessus, les ressources pour l'éducation sont limitées dans la plupart des pays, et quelque peu en baisse en termes de pourcentage du PIB. De plus, des doutes ont surgi quant à la bonne utilisation des ressources existantes. Dans nombre de pays, l'ouverture de nouveaux établissements scolaires au début des années 1990 s'est faite à un moment où le

Tableau 4 : Le financement de l'EFP en pourcentage du PIB, et en pourcentage du financement public pour l'éducation en pourcentages du PIB

	MT	BG	CZ	EE	HU	LV	LT	PL	RO	SK	SI	CY
ANNÉE	**'98**	**'96**	**'97**	**'96**	**'96**	**'97**	**'97**	**'96**	**'97**	**'97**	**'96**	**'98**
EFP[130]	0,44	0,35	0,89	0,64	0,92	0,71	0,4	0,7	0,42	0,9	0,64	0,49
EFP/Educ.[131]	8,1	9,5	20,7	9,4	20,4	11,8	6,9	13,4	13,5	19,1	10,7	8,3
EFP/Educ. par nombre d'élèves[132]	30	58	81	34	72	40	36	66	69	75	73	17
Dépenses EFP / Particip. EFP[133]	1,5	0,6	1,1	1,9	1,3	1,8	1,1	1,1	0,6	1,2	0,9	2,9

Source : Les chiffres clés de l'éducation en Europe, Eurydice/Eurostat ; sources ETF.

130 Dépenses publiques pour l'EFP en pourcentage du PIB, selon des sources nationales.

131 Ratio (en %) des dépenses publiques pour l'EFP par rapport aux dépenses publiques globales pour l'éducation.

132 Ratio de participation des 15-18 ans aux filières de l'EFP par rapport à la participation des 15-18 ans dans l'enseignement global. Données de l'UNICEF et du *Social Monitor 2002*.

133 Ratio (en %) des dépenses publiques pour l'EFP en pourcentage du PIB par rapport au coût des filières EFP dans la part globale des 15-18 ans dans l'éducation.

nombre d'élèves était en baisse dans l'enseignement secondaire supérieur[134], entraînant une situation où les petits établissements se retrouvent désormais avec un faible ratio élève / enseignant. Dans le chapitre suivant sur la participation à l'éducation, on voit des pays dont les statistiques montrent une forte augmentation du nombre d'établissements en termes absolus, alors que le nombre absolu d'élèves baisse régulièrement. En conséquence, dans de nombreux pays, la moyenne d'inscriptions dans les écoles professionnelles oscille entre 200 et 300 élèves, ce qui semble assez bas, au moins quand on cherche une masse critique pour justifier l'achat d'équipements techniques coûteux dans ces écoles professionnelles.

De ce fait, le ratio élève / enseignant est souvent bas. Selon des sources nationales, il représente moins de 8:1 en Slovaquie dans les établissements d'EFP, de même que dans l'enseignement supérieur. Les chiffres sont de 9:1 en Lettonie dans l'enseignement professionnel, 10:1 environ en Hongrie dans l'enseignement général, 11:1 en République tchèque dans les établissements secondaires techniques[135], avec le même ratio s'appliquant à Malte et à Chypre, 12:1 dans les écoles professionnelles en Estonie et 14,5:1 en Roumanie. La moyenne de l'OCDE est de 14,6:1 dans l'enseignement secondaire et 15,3:1 dans l'enseignement supérieur[136].

De plus, le nombre d'enseignants par rapport à la population active est élevé dans certains pays si on le compare à celui des pays de l'OCDE[137]. D'autres pays procurent toute une gamme de services sociaux pour les étudiants et ont un personnel spécialisé nombreux dans les écoles. Ainsi, si l'on prend en compte ces facteurs – la petite taille des établissements scolaires, le faible ratio élève / enseignant et l'effectif élevé du personnel administratif dans les écoles – on peut aisément comprendre les raisons de l'augmentation des coûts. En conséquence, l'utilisation optimale du réseau scolaire est désormais en tête des programmes politiques dans la plupart des pays.

Mais la décentralisation intensive en cours dans certains pays ne facilite pas le processus d'optimisation car les organes autonomes régionaux peuvent être réticents à fermer des écoles. La décentralisation pourrait toutefois être considérée comme un outil destiné à faciliter ce processus en plaçant les responsabilités à l'échelon approprié.

6.2.6 DES ÉQUIPEMENTS TECHNIQUES INSUFFISANTS DANS LES ÉCOLES D'EFP

Il n'existe pas de statistiques sur les équipements techniques dans les écoles, mais il ressort des visites d'études effectuées pour les monographies qu'il s'agit là d'un problème majeur (qualité et utilité de ces équipements). Le dernier rapport d'Eurydice/Eurostat (*Les chiffres clés de l'éducation en Europe 2002*) fournit quelques indications : si l'on observe la ventilation des dépenses publiques entre les dépenses en équipements, les dépenses courantes en personnel et les autres dépenses courantes, on voit que la plupart des pays candidats se situent nettement en dessous de la moyenne de l'UE (8%) pour les dépenses en équipements, en particulier en Roumanie avec 2,3%, en Bulgarie avec 3,2%, en Lettonie avec 3,4% et en Slovaquie avec 4,2%. Il est donc très probable que les écoles professionnelles présentes dans ces pays ressentent fortement le manque de ressources. D'autres pays dépensent davantage en biens d'équipement. Mais comme ces dépenses en équipement englobent également les bâtiments et d'autres secteurs, et compte tenu de la taille des écoles secondaires et des difficultés à utiliser au mieux les crédits, il

134 Quoique partiellement compensé dans de nombreux pays par une augmentation des inscriptions, en termes relatifs.

135 Mais 17,5:1 dans les établissements secondaires professionnels.

136 *Regards sur l'éducation*, OCDE, 2001.

137 *Ibid.*

Extrait de la monographie sur la République tchèque

L'amélioration des équipements techniques dans les écoles publiques assurant une formation professionnelle initiale semble être un problème majeur, en particulier pour les installations nécessaires à la dispense des travaux pratiques, essentiellement en raison de contraintes financières. Selon un rapport annuel de l'Inspection académique tchèque, les écoles secondaires ont en général les installations nécessaires pour dispenser un enseignement et une formation aux niveaux appropriés. Il semble cependant que les écoles ne soient pas toujours en mesure d'acquérir des outils pédagogiques modernes ou de s'équiper en nouvelles technologies, et des exemples montrent l'existence de lacunes majeures (outillage périmé et disponibilité limitée d'appareils à commande numérique).

La coopération entre les écoles et les employeurs a peu progressé concernant les stages pour les étudiants en formation initiale. Une enquête menée dans des écoles professionnelles du secondaire donne le résultat inquiétant d'environ 65% des élèves n'acquérant aucune expérience pratique dans un lieu de travail pendant leurs études. L'intérêt des employeurs est limité, en raison notamment d'un manque d'installations appropriées, mais plus généralement du fait de l'absence de mesures qui inciteraient les employeurs à s'impliquer dans l'enseignement et la formation professionnels.

est probable aussi que d'autres pays pâtissent d'un manque d'équipements techniques, notamment dans les écoles professionnelles.

Ceci est confirmé par les résultats des visites d'études effectuées dans les écoles pour les besoins des monographies, et par d'autres enquêtes spécifiques menées par les services d'inspection scolaire ou dans le cadre des monographies. Nombreux sont les ateliers où les élèves utilisent des machines de plus de cinquante ans[138]. Nombre d'écoles professionnelles enseignant la construction mécanique ne disposent pas de tours ou fraiseuses à commande numérique. La coopération entre les écoles et les entreprises est faible, et ne permet pas aux élèves de pallier l'absence de possibilités d'apprentissage sur des appareils modernes à l'école par l'acquisition de qualifications dans un véritable milieu de travail.

On touche là sans doute l'un des principaux points de la modernisation des systèmes de formation professionnelle. Comme dit plus haut, dans les pays candidats, les systèmes de formation professionnelle sont essentiellement scolaires. Il est donc crucial pour les écoles professionnelles de recevoir un matériel moderne, et de développer un enseignement et une formation professionnels en combinant de manière adéquate des salles de classe, des ateliers scolaires et des ateliers d'entreprise, afin d'associer convenablement l'apprentissage théorique, technologique et professionnel. Et de ce fait, si les équipements des écoles professionnelles sont périmés et si les entreprises ne coopèrent pas de manière adéquate en prenant des élèves pour de longues périodes d'apprentissage dans un contexte professionnel, la qualité et la pertinence de la formation seront fortement compromises, et les qualifications acquises ne correspondront pas aux exigences du marché du travail. Contrairement à ce qu'on a vu dans certains pays, les

138 En Roumanie, certaines écoles professionnelles sont toujours équipées de fraiseuses américaines datant de 1938.

nouveaux curricula ne devraient pas être mis en place dans les écoles sans la garantie d'un matériel moderne.

Comme c'est le cas en Allemagne dans le contexte du système dual, certains pays prennent actuellement des initiatives intéressantes pour créer des centres de formation pratique à même de desservir différentes écoles (par exemple en Pologne).

D'autres initiatives tentent de développer (ou développer à nouveau) des systèmes d'apprentissage modernes ou des systèmes duals avec l'aide des entreprises, comme en Hongrie et en Pologne[139]. Mais certaines difficultés ont surgi quand il a été demandé aux entreprises de participer financièrement à ces systèmes[140], aussi ce processus progresse lentement.

6.2.7 LES DIFFICULTÉS DE FINANCEMENT AU NIVEAU SCOLAIRE

En général, les établissements scolaires ont bénéficié d'une plus grande autonomie pour gérer leurs ressources que dans la majorité des pays de l'UE. Les principes généraux concernant les critères d'attribution de fonds aux écoles sont décidés à l'échelon de l'État. Les fonds sont alloués par l'État ou par des organismes autonomes conformément au processus de décentralisation. Néanmoins, les écoles ont une certaine latitude : elles recrutent leur personnel (excepté à Malte et à Chypre) et, en Estonie et Bulgarie, elles décident dans une certaine mesure des salaires. De plus (excepté de nouveau à Malte et à Chypre), elles sont en charge d'une partie du fonctionnement (biens, services et mobilier) et, en Estonie, de toutes les acquisitions[141].

La contribution privée au financement du système éducatif – souvent présente dans les écoles d'EFP – tient à la façon dont ces écoles vendent sur le marché des produits et services spécifiques. La voie la plus prometteuse est assurément la façon dont elles développent des activités de formation continue en répondant à des appels d'offres pour des projets de formation au marché du travail gérés par les bureaux de l'emploi, ou en offrant des services aux entreprises. Toutefois, comme on le verra dans le chapitre suivant, ces activités de formation continue ont un taux de pénétration limité, à l'exception d'un très petit nombre de pays, car les écoles ne sont pas encore suffisamment aptes à enseigner à des adultes, avec les pédagogies spécifiques et le contenu adapté que cela implique, et aussi parce qu'elles sont parfois tenues de reverser les recettes à l'État[142].

Moins prometteuse est la façon dont les écoles tentent de vendre des produits manufacturés sur le marché, et le fait qu'elles y sont souvent poussées par le manque de subventions suffisantes de la part de l'État ou d'autres organismes de financement. Il s'ensuit que de nombreux ateliers scolaires servent d'usines avec un souci de rentabilité tel qu'il porte préjudice à l'apprentissage lui-même. Aussi, certains pays ont établi une distinction entre les écoles car certaines étaient considérées comme « contributrices » et devaient compléter le budget de l'État avec leurs propres recettes. Ces ressources sont incluses dans le budget que doit approuver l'organisme de financement, et les financements accordés par l'État sont réduits d'autant. C'est le cas dans de nombreux pays. La Slovaquie offre un exemple intéressant de séparation entre les écoles « subventionnées » et les écoles « contributrices ».

139 Également en Bulgarie avec la récente Loi sur l'artisanat, adoptée en 2001.

140 Voir la monographie sur la Slovénie.

141 Voir l'analyse détaillée dans le rapport d'Eurydice/Eurostat : *Les chiffres clés de l'éducation en Europe 2002*.

142 En Bulgarie par exemple.

Extrait de la monographie sur la Slovaquie

Actuellement, les écoles secondaires spécialisées sont des écoles « subventionnées » alors que les écoles professionnelles du secondaire sont des écoles « contributrices », c'est-à-dire qu'elles reversent l'argent gagné pour compléter le montant reçu du budget de l'État. En tant qu'écoles « subventionnées », les écoles secondaires spécialisées reçoivent une allocation émanant du budget central et basée sur les dépenses de l'année précédente. L'allocation de l'État couvre les salaires, dont la contribution de 0,6% des dépenses salariales versée au fonds social. Les dépenses courantes sont calculées selon les formules mentionnées ci-dessus mais, en fin de compte, elles dépendent de la disponibilité des fonds dans le budget central. Selon les règles budgétaires obligatoires, le directeur d'école est pleinement responsable de l'administration de la somme allouée à l'école mais, en pratique, il ou elle est limité(e) par le fait que la somme suffit à peine à couvrir le coût des salaires et des bâtiments. Il ne reste rien ou quasiment rien pour renouveler les infrastructures, de sorte que l'équipement des écoles et des ateliers est complètement périmé[143].

Alors que les écoles subventionnées sont autorisées à faire des bénéfices en sus de ce budget, elles ne sont pas motivées dans ce sens puisqu'elles ne seraient pas autorisées à conserver ces bénéfices. Pour y remédier, de nombreuses écoles subventionnées (et également des écoles contributrices) ont fondé des ONG qui peuvent faire des bénéfices en sus et les reverser à l'école.

Les écoles contributrices sont tenues de cofinancer leurs dépenses de fonctionnement. Des estimations non officielles évaluent ce cofinancement au tiers des dépenses totales. Les salaires des personnels et la contribution au fonds social sont couverts par le budget central. Les bénéfices additionnels sont générés par la location de locaux et, partiellement, par la vente sur le marché intérieur d'articles fabriqués par les élèves dans les ateliers de l'école. Les matières premières sont achetées par les écoles, et le coût de la main-d'œuvre est très bas, les élèves n'étant que très peu rémunérés. Les écoles contributrices doivent toutefois s'acquitter d'un impôt de 29% sur les bénéfices.

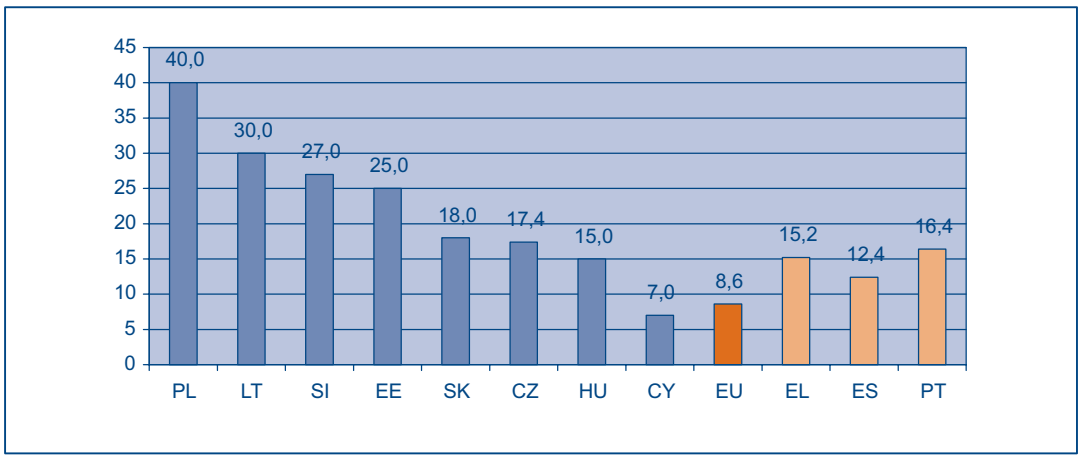
6.2.8 LE DÉVELOPPEMENT DES TIC ET DE L'INTERNET À L'ÉCOLE

Avec l'aide du programme d'assistance de l'UE, de Phare et de bailleurs de fonds internationaux, des efforts ont été faits pour fournir des ordinateurs et des accès aux TIC et à l'Internet. Tous les pays ont adopté des stratégies spécifiques visant à fournir aux écoles et aux universités des ordinateurs et des accès à l'Internet. De ce fait, ce type d'équipement se répand donc au niveau scolaire même si tous les pays, excepté Chypre, restent très loin de la moyenne de l'UE (voir le graphique 2). Le nombre d'écoles connectées à l'Internet est lui aussi en augmentation, avec 95% des écoles connectées en 2000 en Slovénie, 75% en Estonie et 40% environ en Lituanie.

Comme il a été expliqué lors du deuxième Forum sur l'économie de la connaissance organisé par la Banque mondiale à Helsinki en mars 2003, ces progrès découlent souvent d'initiatives gouvernementales (comme le programme Tiger Leap en Estonie ou le projet Infovek en Slovaquie), de ministères des télécommunications ou de l'informatique, de fondations, ou parfois d'initiatives lancées par les ministères de

143 Le programme national Infovek a fourni aux écoles des ordinateurs modernes et des connexions Internet.

Graphique 2 : Le nombre d'élèves par ordinateur dans l'enseignement secondaire (2001)



Source : Chiffres pour les États membres de l'UE : Indicators on ICT in education (2001). Chiffres pour les pays candidats : sources nationales, Eurydice, 2001.

l'éducation. Selon les décideurs qui sont intervenus pendant le Forum, les enseignants hésitent encore à utiliser les TIC en classe, le matériel pédagogique n'est pas encore au point pour les TIC, et les TIC ne sont pas un sujet courant dans les universités pour la formation des enseignants et des formateurs. De plus, certains pays, comme la Roumanie, ont encore des difficultés à adapter l'infrastructure de leurs télécommunications.

Cette question est aujourd'hui essentielle pour la modernisation des systèmes de formation professionnelle. Dans les nouveaux curricula mis en place dans tous les pays, il importe de tenir compte de l'équipement en TIC (matériels et logiciels) et de son financement. Les TIC doivent être aussi prises en considération par les universités quand elles forment des enseignants et des formateurs.

6.3 LE FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT ET DE LA FORMATION CONTINUS

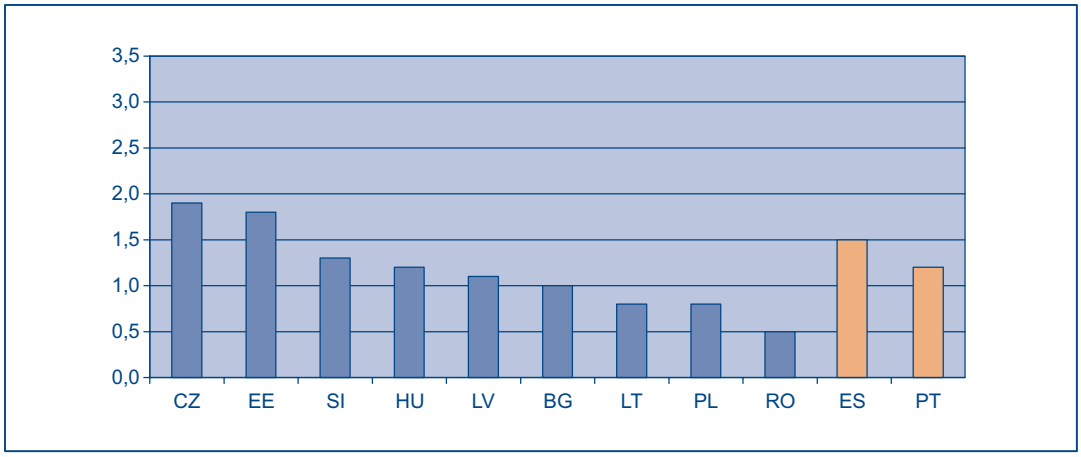
6.3.1 LA FORMATION CONTINUE MISE EN PLACE PAR LES ENTREPRISES

Les dépenses des entreprises sont désormais en augmentation. Mais, excepté pour la République tchèque et l'Estonie, qui ont atteint les taux respectifs de 1,9 et 1,8% des dépenses salariales globales pour le financement des cours de formation professionnelle continue (le même niveau que la moyenne de l'UE), tous les autres pays ayant participé à l'enquête d'Eurostat CVTS2 se situaient en dessous du niveau de l'UE (voir le graphique 3).

Excepté en Hongrie et à Chypre, il n'existe pas d'avantages financiers incitant les entreprises à développer une formation continue pour leurs salariés. À Chypre, les employeurs versent 0,5% de la masse salariale au HRDA (Human Resource Development Authority / Office du développement des ressources humaines). Ce dernier reverse en moyenne 50% du coût réel de l'organisation d'activités de formation continue. Il est intéressant de voir que, selon une enquête nationale, les entreprises dépensent environ 2% de la masse salariale pour la formation de leur personnel.

L'approche hongroise diffère quelque peu. L'impôt appelé « contribution à la formation professionnelle » représente 1,5% des coûts salariaux, et peut servir soit à la formation continue du personnel de l'entreprise (jusqu'à un tiers des effectifs), soit à la formation initiale par un financement direct des écoles professionnelles ou par un financement indirect par l'intermédiaire du ministère. Il est toutefois étonnant de constater que le 0,5% disponible pour la formation continue

Graphique 3 : Les coûts des cours de formation professionnelle continue en pourcentage des coûts salariaux globaux



Source : Eurostat, Enquête sur la formation professionnelle continue (CVTS2), 2002.

est loin d'être utilisé au mieux (13,6% du fonds en 2000), alors qu'une part croissante du fonds est affectée à la formation initiale.

Comme on l'a vu récemment en Slovaquie, où un tel projet a été refusé, les gouvernements hésitent à créer un nouvel impôt qui augmenterait le montant global des charges fiscales, montant qui est déjà considéré comme beaucoup trop élevé[144]. Néanmoins, d'autres pays examinent avec des partenaires sociaux quelques projets de financement de la formation continue, projets qu'ils financeraient en coopération avec tous les partenaires. Tel est le cas aujourd'hui en Pologne au sein d'un projet Phare spécifique. De nombreux pays songent aussi à instaurer des avantages

Extrait de la monographie sur la Hongrie

Les entreprises contribuent au financement de la formation initiale dans le système scolaire, et au financement de la formation continue des salariés par le biais d'un impôt équivalent à 1,5% des coûts salariaux. L'impôt prélevé sur les entreprises finance la section « développement et formation » du Fonds du marché du travail. Cet impôt est appelé « contribution à la formation professionnelle ».

Les entreprises peuvent affecter jusqu'à un tiers de l'impôt (qui était de 0,2% jusqu'en 1999, et qui est de 0,5% actuellement) à la formation continue de leurs salariés, mais pour les seuls programmes inscrits au Registre national des qualifications professionnelles. L'accord préalable du Comité de formation du comté est requis pour remplir cette condition. Jusqu'à 75% de l'impôt peut être affecté directement aux écoles professionnelles pour organiser une formation pratique pour les élèves, pour subvenir aux dépenses de formation en espèces ou en nature, ou pour procurer un financement direct.

Depuis 2001, une aide peut aussi être accordée directement aux établissements de l'enseignement supérieur. Le solde est versé au Fonds de la formation professionnelle qui compte un secteur décentralisé et un autre centralisé.

144 Voir le rapport : *Regional and Rural Unemployment in Poland, Hungary and Slovakia*, par Jorge Nunez Ferrer et Radomir Jansky, Commission européenne, DG ECFIN, 2002.

Le secteur décentralisé est à la charge des municipalités sur la base du nombre d'élèves par habitant, et peut être utilisé à la discrétion des municipalités dans le cadre des mesures instaurées par le ministre de l'Éducation sur l'avis du Conseil national de la formation professionnelle.

Le secteur centralisé du Fonds de la formation professionnelle relève de l'autorité du ministre de l'Éducation après avis donné par le Conseil national de la formation professionnelle, dans les domaines suivants :

1. Financer des stages de formation pratique offerts par les entreprises à des élèves suivant une formation initiale, et soutenir la Chambre de commerce dans son suivi d'ensemble de la formation. Les fonds sont distribués sur la base des candidatures émanant des entreprises procurant une formation pratique aux élèves des écoles professionnelles, ces candidatures étant confirmées par un contrat direct avec une école professionnelle ou arbitrées par l'intermédiaire de la Chambre de commerce.
2. Acquérir le coûteux matériel requis par une école professionnelle ou un établissement professionnel du secondaire.
3. Participer au programme Leonardo da Vinci et à d'autres programmes nationaux et internationaux d'EFP. Des fonds sont alloués à de tels programmes pour le cycle de programmation en vigueur.
4. Soutenir les travaux de l'Institut national de l'enseignement professionnel.

La Contribution à la formation professionnelle a considérablement augmenté depuis le début des années 1990, passant de 9,4 milliards de forints en 1991 à 15 milliards de forints en 1995, 30,6 milliards de forints en 1998, 36 milliards de forints en 1999, 43,3 milliards de forints en 2000 et 47,6 milliards de forints en 2001. La part du Fonds de la formation professionnelle est passée de 20% environ jusqu'en 1996 à 30% environ depuis 1997. Les subventions directes aux écoles sont celles qui ont le plus augmenté, passant de 25% environ en 1991 à 40% en 1997 et plus de 50% depuis 1998. La contribution à la « formation en entreprise » n'a cessé de chuter fortement, passant de plus de 50% en 1991 à 39,3% en 1995, 29% en 1997, 18,6% en 1998, 16,1% en 1999 et 13,6% en 2000, alors que le seuil de cette contribution à la formation continue passait de 0,2 à 0,5% en 1999.

En 2000, la Contribution à la formation professionnelle s'élevait à 43,3 milliards de forints (173 millions d'euros). Le Fonds pour le développement et la formation contribuait à la formation initiale pour quelque 4.150 millions de forints, soit 0,3% du PIB, c'est-à-dire près du tiers des prévisions de la dépense globale pour la formation initiale. Il restait donc 23 millions d'euros seulement pour la formation continue des salariés, soit 13,6% de la somme correspondant au tiers théorique.

Ce résultat peut s'expliquer par la récente adoption de l'obligation de s'inscrire au Registre national des qualifications professionnelles pour obtenir le financement des cours de formation. Autre raison possible, les entreprises hongroises participent traditionnellement à l'enseignement et à la formation initiaux (on doit noter qu'au moment de l'adoption du Fonds de la formation professionnelle, avant 1990, l'objectif était d'aider les établissements scolaires, et pas la formation continue). Enfin, il faut admettre que la grande majorité des entreprises hongroises sont de petite ou très petite taille (seules 2% des entreprises emploient plus de 300 personnes) et n'utilisent donc pas cette possibilité, car l'argent disponible ne suffirait pas à couvrir leurs besoins réels en formation[145].

145 Voir : *Funding vocational training outside the school*, par Istvan Sum-Aniko Toth, publié par le ministère hongrois de l'Éducation, 1999.

financiers pour les particuliers et/ou les entreprises, comme en Bulgarie sous l'égide de la récente Loi sur la promotion de l'emploi[146]. Mais, comme il en a été débattu à Athènes en mai 2003[147], les ressources sont limitées dans tous les pays, la coordination entre partenaires sociaux est faible, tout comme le dialogue social avec l'État, et les progrès sont lents, comme on l'a vu en Slovaquie.

6.3.2 L'ÉDUCATION DES ADULTES

Il est très difficile de se rendre véritablement compte du montant des ressources affectées à l'éducation des adultes. Comme indiqué ci-dessus, les ministères de l'éducation offrent pour la plupart des programmes d'enseignement secondaire gratuits aux adultes dans des cours du soir ou des cours à distance, mais ils n'identifient pas les dépenses correspondantes dans la présentation d'ensemble de leur budget. Toutefois, compte tenu de la forte fréquentation de ces cours, l'investissement public semble assez élevé, en particulier si on le compare aux ressources affectées aux mesures du marché du travail (voir la section 6.3.3).

De plus, les besoins en matière d'enseignement et de formation ont fortement progressé dans la plupart des pays candidats après la chute du régime précédent. Dans l'ancien système, les besoins en formation permanente étaient découragés par la rigidité des filières éducatives, l'étroitesse des orientations proposées et l'absence d'avantages financiers.

Ainsi, les premières années de transition ont révélé une véritable « soif » d'apprendre, qui se traduisait non seulement par l'éducation récurrente dans des filières du secondaire, mais aussi par des cours payants de l'enseignement supérieur dispensés dans des universités ou des instituts publics ou privés. Par conséquent, l'une des principales explications du développement rapide des centres de formation privés, dont les universités, tient à ce financement individuel. Bien entendu, ce mode de financement varie fortement selon les groupes et les régions, ce qui explique l'inégale répartition géographique des centres de formation privés.

Une autre composante de la formation des adultes dans la plupart des pays candidats consiste en un ensemble d'institutions, d'associations, de fondations, d'universités populaires et autres réseaux s'appuyant souvent sur une longue tradition. Il n'existe pas de statistiques sur les ressources allouées à ces réseaux, mais on peut supposer que ces derniers s'appuient sur d'importants financements publics provenant de l'État et des administrations régionales ou locales, en complément des dépenses privées.

On ne dispose réellement d'aucune information sur les dépenses faites par les particuliers. Les initiatives mentionnées ci-dessus ne doivent pas masquer le manque de motivation pour l'enseignement observé dans de larges groupes de la population[148]. Mais d'autres groupes manifestent une « soif » d'apprendre qui s'ajoute au soutien traditionnel des fondations nationales et autres réseaux, et à l'aptitude du système éducatif à organiser des cours du soir et des cours à distance. Ceci constitue assurément une base solide pour élaborer des stratégies plus ambitieuses d'apprentissage tout au long de la vie.

146 En janvier 2002.

147 Lors d'une conférence (*Lifelong development of competencies and qualifications of the workforce; roles and responsibilities*) qui s'est déroulée à Athènes les 23 et 24 mai 2003. Cette conférence fut organisée par l'ETF en coopération avec la Fédération des industries grecques, la Confédération générale grecque du travail et le Cedefop.

148 Voir le rapport de l'ETF : *Résumé et analyse des contributions des pays candidats dans le cadre de la consultation sur le Mémorandum sur l'éducation et la formation tout au long de la vie,* novembre 2001.

6.3.3 LA FORMATION AU MARCHÉ DU TRAVAIL

Comme exposé plus haut, les ressources du marché du travail sont très limitées, et sont surtout consacrées à des mesures passives. Les mesures actives du marché du travail disposent de ressources très insuffisantes.

Les agences de l'emploi manquent de personnel et de crédits par rapport aux pays de l'UE (voir le chapitre 8). Alors que, dans les pays de l'UE, le fonctionnement des services publics de l'emploi représente des taux de 0,06% du PIB en Grèce, 0,09% en Espagne, 0,11% au Portugal, 0,23% en Allemagne, 0,17% en Belgique et 0, 26% aux Pays-Bas (la moyenne de l'UE étant de 0,15%), les pays candidats dépensent à cet effet environ la moitié de cette somme, avec des taux de 0,02% du PIB en Estonie, 0,03% à Malte, 0,05% en Pologne, 0,10% en Bulgarie et 0,12% en Slovénie, la Slovaquie constituant une exception avec 0,20%.

La différence entre les pays de l'UE et les pays candidats s'accentue pour les mesures actives du marché du travail, et plus encore pour la formation au marché du travail. Alors que les pays de l'UE affectent entre 0,4% du PIB (en Grèce et en Autriche) et 1,4% (au Danemark et au Pays-Bas) aux mesures actives du marché du travail, les pays candidats y consacrent des sommes allant de moins de 0,1% du PIB (en Estonie et à Malte) à 0,4% (en Hongrie et en Slovénie), bien qu'avec des taux de chômage généralement plus élevés.

Selon ces données[149], à taux de chômage équivalents, la République tchèque dépensait en 2001 un septième du montant dépensé par l'Allemagne (0,13% contre 0,97%), et la Slovénie et la Hongrie moins de la moitié du montant de la Suède (0,36% et 0,40% contre 0,86%).

Tableau 5 : Les dépenses publiques pour les programmes du marché du travail en pourcentage du PIB en 2001

	CZ	HU	PL	SK	SL	EE[150]	LT	MT[151]	BG	LV	P[152]	E	EL[153]
Total MMT[154]	0,46	0,85	1,19	0,92	1,08	0,24	0,35	0,64	1,01	0,50	1,52	2,06	0,93
Mesures passives	0,25	0,38	1,0	0,49	0,6	0,14	0,15	0,56	0,76		0,91	1,33	0,47
SPE admin.[155]	0,08	0,11	0,05	0,20	0,12	0,02	0,08	0,03	0,10	0,14	0,11	0,09	0,06
MAMT[156]	0,13	0,36	0,14	0,23	0,36	0,08	0,12	0,05	0,14		0,50	0,64	0,40
Taux de chômage	8,0	5,7	18,4	19,7	6	13	16,1	5,3	19,6	12,8	4,1	10,6	10,9
MAMT/TC[157]	1,6	6,3	0,8	1,2	6,2	0,6	0,8	0,7	0,8		12,2	6,09	3,7
Formation MT[158]	0,02	0,07	0,01	0,01	0,08	0,04	0,04	0,05	0,003	0,08	0,14	0,15	0,21
Formation MT/MAMT[159]	15	19	7	4	22	50	33	100	2		28	23	52
Formation MT/TC[160]	3	12	0,5	0,5	13	3	2,5	9,4	0,2	6	37	13	19

Source : Perspectives de l'emploi de l'OCDE, ETF et statistiques nationales.

149 Données provenant des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* (2002), du rapport de synthèse de l'ETF : *Cross-country summary of needs in the fields of employment/human resource development* (avril 2003), et de données nationales.

150 Données datant de 2000 pour l'Estonie.

151 Données datant de 1999 pour Malte.

152 Données datant de 2000 pour le Portugal.

153 Données datant de 1998 pour la Grèce.

154 Mesures du marché du travail en % du PIB.

155 Coûts des services publics de l'emploi en % du PIB.

156 Mesures actives du marché du travail en % du PIB.

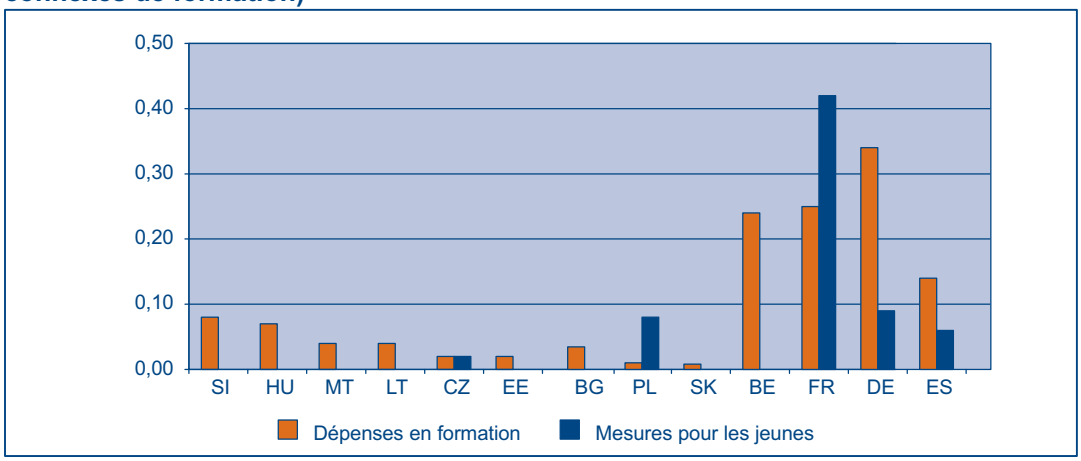
157 Ratio entre les mesures actives du marché du travail et le taux de chômage, multiplié par 100.

158 Formation au marché du travail en % du PIB.

159 Formation au marché du travail par rapport aux mesures actives du marché du travail, en pourcentages.

160 Ratio entre la formation au marché du travail et le taux de chômage, multiplié par 1,000.

Graphique 4 : Les dépenses publiques pour la formation au marché du travail en pourcentage du PIB (les mesures pour les jeunes incluant les mesures pour les chômeurs et les jeunes défavorisés, le soutien à l'apprentissage et les types connexes de formation)



Source : Perspectives de l'emploi de l'OCDE, édition 2002. Les données concernant l'Estonie, Malte, la Slovaquie et la Lituanie émanent de sources nationales.

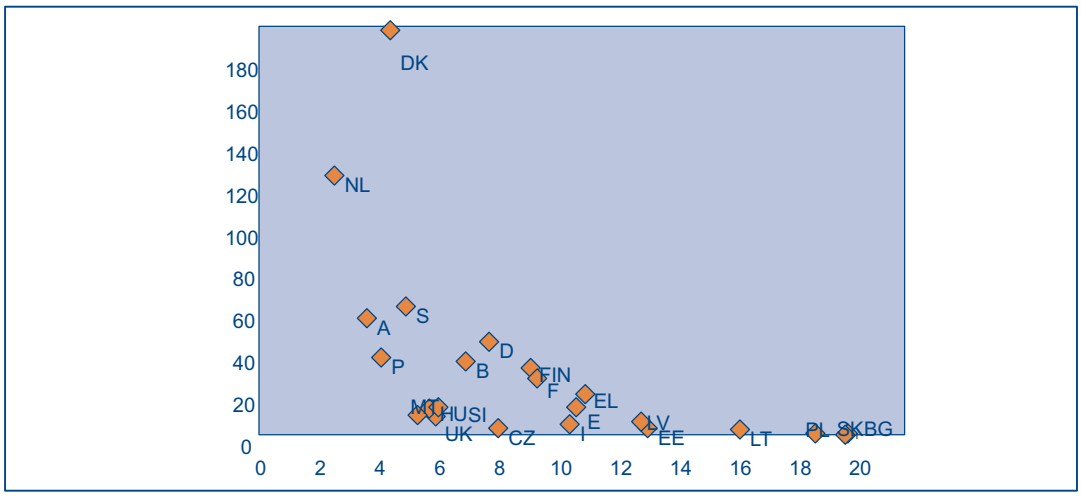
Par rapport à l'Espagne, qui affectait à ces mesures 0,64% du PIB avec le taux de chômage le plus élevé des pays de l'UE en 2000 (11,3%) et 2001 (10,6%), la Slovaquie dépensait un tiers de cette somme (0,23%), la Pologne un quart (0,14%) et la Lituanie un cinquième (0,12%), avec un taux de chômage sensiblement plus élevé pour ces trois pays. Si on établit un indicateur entre les mesures actives du marché du travail et le nombre de chômeurs (en divisant le ratio des mesures actives du marché du travail par le taux de chômage), on peut voir une différence considérable entre les pays de l'UE et les pays candidats : 0,6 pour l'Estonie, 0,7 pour Malte, 0,8 pour la Bulgarie, la Pologne et la Lituanie, 1,2 pour la Slovaquie, 1,6 pour la République tchèque, 4 pour la Grèce, 6 pour l'Espagne, la Slovénie et la Hongrie, 12 pour le Portugal, 33 pour le Danemark et 55 pour les Pays-Bas.

Les activités de formation ne représentent qu'une petite partie des mesures actives du marché du travail, et sont également moindres que dans l'UE, à l'exception de Malte, de l'Estonie et de la Lituanie. En 2001, le taux de formation inclus dans ces mesures était de moins de 10% en Bulgarie, en Slovaquie et en Pologne, entre 10 et 20% en République tchèque et en Hongrie, 22% en Slovénie, 33% en Lituanie, 50% en Estonie et 100% à Malte, alors que ces mesures atteignaient un taux de 25 à 50% dans la plupart des pays de l'UE. En conséquence, le pourcentage du PIB consacré à la formation au sein de ces mesures est bien moindre que dans la quasi-totalité des pays de l'UE : 0,02% en République tchèque en 2000, 0,07% en Hongrie et 0,01% en Pologne selon l'OCDE, 0,08% en Slovénie, 0,05% à Malte, 0,04% en Lituanie et moins de 0,01% en Slovaquie selon des sources nationales, alors que ce pourcentage est de 0,14% au Portugal, 0,15% en Espagne et 0,21% en Grèce.

Si on calcule le ratio entre les dépenses pour la formation au marché du travail et le taux de chômage, les ratios pour les pays candidats sont de 1 en Bulgarie, 2 en Pologne et en Slovaquie, 12 en Lituanie, 15 en République tchèque et en Estonie, 35 à Malte, 60 en Hongrie et 70 en Slovénie, alors que les ratios pour les pays de l'UE sont de 65 en Espagne, 95 en Grèce, 185 au Portugal, 280 en Autriche et plus de 500 aux Pays-Bas et au Danemark (voir le graphique 5).

Toutefois, la formation au marché du travail est souvent considérée comme un moyen efficace de préparer au retour à l'emploi. Des données provenant de plusieurs pays montrent un taux de retour à l'emploi après

Graphique 5 : Les dépenses pour la formation en pourcentage du PIB par chômeur par rapport au taux de chômage



formation de plus de 70% en Lituanie, 60% environ en Estonie, 50% en Pologne (mais seulement 23% en Slovaquie), données qu'il faut mettre en relation avec le manque de ressources disponibles, mais qui devraient inciter les gouvernements à investir davantage dans de tels programmes.

De plus, les mesures du marché du travail destinées aux jeunes sont également très limitées, notamment la formation par l'apprentissage ou par d'autres procédés, excepté en Pologne où un système d'apprentissage significatif coexiste avec le système d'enseignement et de formation professionnels de type scolaire (voir le graphique 4).

En conséquence, les services publics de l'emploi des pays candidats concentrent leurs efforts vers les chômeurs inscrits, et ils éprouvent des difficultés à développer des démarches préventives auprès des entreprises qui envisagent des licenciements pour raisons économiques (voir le chapitre 8).

De plus, malgré une augmentation du chômage dans la plupart des pays (la situation est critique en Pologne, en Bulgarie et en Slovaquie, avec un taux de chômage d'environ 20%), les mesures actives du marché du travail ont souvent été réduites. Ainsi, en Slovaquie, elles ont diminué de 0,30% du PIB à 0,23% entre 1998 et 2001, alors que le taux de chômage passait de moins de 15% à 19,4%.

6.4 LES ENSEIGNANTS ET LES FORMATEURS

On a peu d'informations précises sur les formateurs impliqués dans l'enseignement et la formation continus. Toutefois, il semble que la plupart soient des enseignants et, excepté à Malte et en Slovénie, les enseignants n'ont pas de conditions particulières à remplir pour devenir formateurs d'adultes. La présente analyse porte de ce fait sur les enseignants.

Les dix dernières années ont vu des changements profonds dans la profession d'enseignant. Il est certain que le développement d'une économie de marché, avec la création de nouvelles entreprises et l'augmentation rapide des investissements étrangers, a offert de nombreuses possibilités aux personnels qualifiés. De ce fait, nombre de jeunes enseignants connaissant bien les langues étrangères, l'économie politique, les TIC ou l'informatique ont été facilement attirés par les salaires bien plus élevés qu'offrait le marché, et ils ont donc quitté le système éducatif. Certains ont rapidement intégré les écoles privées et les centres de formation qui se créaient.

Une question majeure est le statut social des enseignants, qui s'est nettement détérioré dans la plupart des pays, excepté à Chypre, à Malte et en Turquie.

Selon un rapport récent de la Banque mondiale, « les pressions fiscales auxquelles font face la plupart des

Tableau 6 : Les salaires minimum et maximum des enseignants du secondaire supérieur (enseignement général) par rapport au PIB par habitant, 2000/2001 en %

	CZ	EE	CY	LV	LT	HU	MT	PL	RO	SI	SK	EL	ES	PT
Min.	71	79	119	30	55	50	124	78	63	77	59	122	145	147
Max.	130	85	260	48	113	85	170	137	108	150	78	219	213	331

Source : Les chiffres clés de l'éducation en Europe 2002, Eurydice/Eurostat.

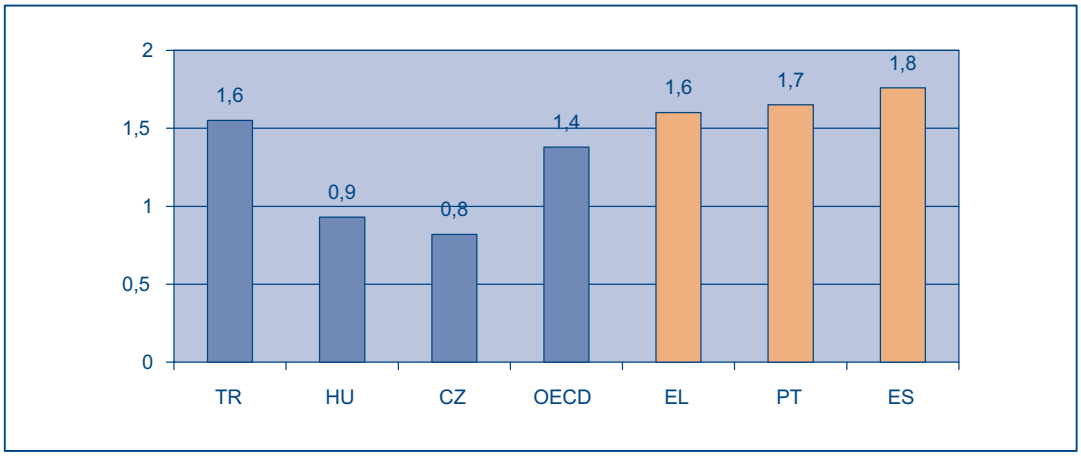
gouvernements ont mis à rude épreuve les ressources disponibles pour le secteur éducatif traditionnel[161] ». En général, les salaires des enseignants ont augmenté dans une moindre proportion que le salaire moyen dans les pays candidats. Ils se montent ainsi à 79% de la moyenne nationale en Slovaquie, de 80 à 90% en Estonie, en Roumanie, en Pologne et en Lituanie, et 94% en Bulgarie[162]. Les derniers résultats issus du rapport *Les chiffres clés de l'éducation en Europe 2002*[163] montrent une différence marquée entre les pays de l'UE et les pays candidats (excepté, de nouveau, à Chypre et à Malte). Si l'on observe les salaires minimum et maximum des enseignants du secondaire supérieur (enseignement général), les salaires étant considérés en termes relatifs par rapport au PIB par habitant, tous les pays candidats, sauf Chypre et Malte, se situent en dessous des pays de l'UE et notamment des pays de la cohésion. Les chiffres sont particulièrement bas en Lettonie (0,30 et 0,48), en Slovaquie (0,59 et 0,78), en Hongrie (0,50 et 0,85) et en Estonie (0,79 et 0,85) (voir le tableau 6).

Ceci a été confirmé par l'analyse de l'OCDE dans le rapport *Regards sur l'éducation 2002*, comme on le verra ci-dessous.

L'observation du ratio hommes/femmes dans le corps enseignant révèle une autre différence entre les pays de l'UE et les pays candidats. Comme le montre le rapport *Les chiffres clés de l'éducation en Europe*, « dans les pays candidats, le nombre de femmes dépasse celui des

hommes aussi bien dans le secondaire inférieur que dans le secondaire supérieur,

Graphique 6 : Les salaires des enseignants du secondaire supérieur (enseignement professionnel) (1999) – ratio entre les salaires après 15 ans d'expérience et le PIB par habitant



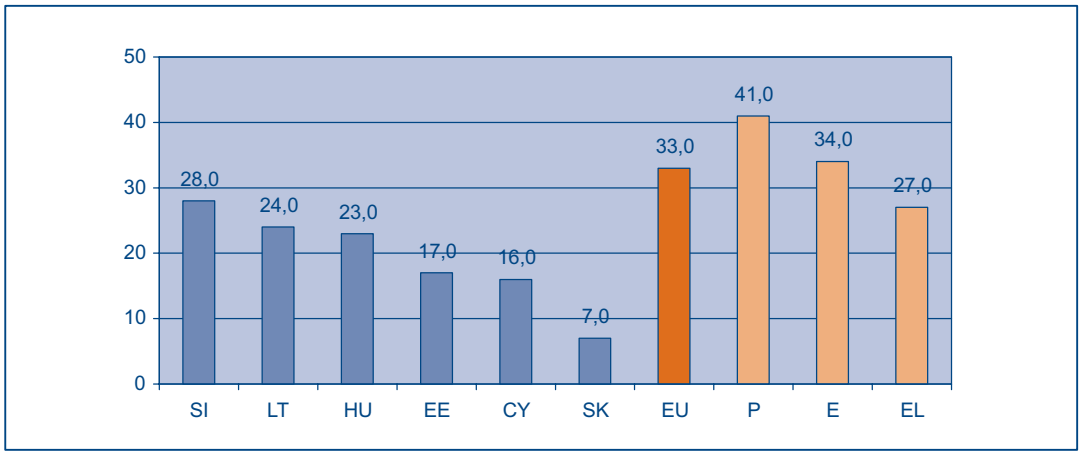
Source : Regards sur l'éducation, OCDE, 2001.

161 *Final report of the Knowledge Economy Forum: Using Knowledge for Development in EU Accession Countries*, Paris, février 2002.

162 Voir : *Teachers and trainers in vocational education and training in the future Member States: An overview*, ETF (Henrik Faudel), novembre 2002.

163 Eurydice/Eurostat.

Graphique 7 : Le pourcentage d'enseignants ayant suivi un enseignement ou une formation dans les pays candidats pendant les quatre semaines précédant l'enquête (2001)



Source : Enquête sur les forces de travail, Eurostat, 2001 ; Rapport européen sur les indicateurs de qualité de l'éducation et la formation tout au long de la vie, Commission européenne, 2002.

sauf à Malte dans le secondaire supérieur ». En fait, le ratio d'enseignantes dans le secondaire supérieur passe de 50% en République tchèque et 59% en Hongrie à plus de 66% en Bulgarie, en Estonie, en Lettonie et en Slovaquie, alors que la moyenne européenne est de 50% et que seul le Portugal dépasse les deux tiers. La même situation est de mise dans l'enseignement professionnel, avec par exemple 70% du corps enseignant en Bulgarie, 68% en Slovaquie et 60% en République tchèque et en Estonie[164].

Au total, aucun pays ne manque actuellement d'enseignants. Au contraire,

Extrait de la monographie sur la Slovénie

Il est généralement admis que les enseignants, dans le système de la formation professionnelle, n'ont généralement pas la connaissance, l'expérience et la compréhension du marché du travail. Cela vaut aussi bien pour les enseignants des matières générales que pour ceux des matières spécialisées. Les tentatives pour engager, à temps partiel, des salariés expérimentés à des postes d'enseignement n'ont guère contribué à résoudre ce problème structurel. On se heurte aussi à une forte résistance à un changement en profondeur de l'organisation actuelle de la part des responsables du système universitaire chargés de former les enseignants. Néanmoins, il a été reconnu que, pour améliorer la qualité des processus d'apprentissage, les enseignants des matières spécialisées ne devraient pas se contenter d'un simple cours de pédagogie générale, et que les enseignants des matières générales devraient être mieux préparés au groupe particulier d'étudiants qu'ils devront instruire. De ces constatations n'a découlé jusqu'à présent que la proposition d'ajouter un cinquième module de pédagogie spécialisée au cours de pédagogie obligatoire pour les enseignants de matières spécialisées. Manifestement, la structure actuelle de la formation préalable des enseignants, et les profils particuliers des enseignants produits par le système, créent des obstacles à une réorganisation en profondeur des programmes de l'enseignement professionnel, par exemple une organisation sous forme de modules, un enseignement plus concret et moins académique, et une meilleure relation entre la théorie et la pratique.

164 Voir : *Teachers and trainers in vocational education and training in the future Member States : An overview*, ETF (Henrik Faudel), novembre 2002.

en ce qui concerne la scolarisation, les ratios élève/enseignant sont assez bas dans les pays candidats et, compte tenu de la baisse démographique présente ou à venir, la question qui se pose concerne plutôt l'optimisation[165]. Néanmoins, la profession vieillit, mais pas plus que dans l'ensemble de l'Europe (selon les données fournies par Eurydice), et les pays candidats vont commencer à éprouver des difficultés à attirer de nouveaux enseignants qualifiés. De plus, se pose la question des qualifications, en particulier pour les enseignants impliqués dans la formation professionnelle. Nombreux sont ceux qui n'ont pas de titre universitaire ou de qualifications pédagogiques appropriées. Selon la monographie sur la Slovaquie, 35% des enseignants des écoles professionnelles du cycle secondaire inférieur ne sont pas qualifiés.

Par conséquent, tous les pays reconnaissent aujourd'hui la nécessité d'actualiser et d'améliorer la formation des enseignants afin de satisfaire aux conditions requises par les nouveaux curricula déjà en place, les nouvelles pédagogies et méthodologies centrées sur l'apprenant, et le développement des TIC et de l'enseignement à distance. Certains pays ont déjà commencé à aborder ces questions. Les statistiques issues du *Rapport européen sur les indicateurs de qualité de l'éducation et la formation tout au long de la vie* montrent toutefois un écart significatif entre les pays candidats et les États membres de l'UE quant à la participation à la formation des enseignants (voir le graphique 7).

Ainsi, la plupart des pays exigent désormais que tous les enseignants soient titulaires d'un diplôme universitaire[166], suivi en général par une formation pédagogique complémentaire. La situation est différente pour les enseignants dispensant une formation pratique : certains pays demandent un diplôme provenant d'un établissement d'enseignement supérieur, comme en Hongrie, ou un certificat d'apprentissage, comme en République tchèque. À l'opposé, l'Estonie a décidé de ne pas reconnaître la différence entre études théoriques et pratiques à compter de septembre 2003, et exige maintenant pour tous les enseignants un diplôme supérieur, complété par une expérience pratique. Toutefois, dans la plupart des pays, on estime que les universités sont inaptes à délivrer les bonnes qualifications. Les universités sont jugées trop théoriques, non préparées à enseigner les nouvelles « approches pédagogiques » centrées sur l'apprenant, et pas assez au courant des besoins du marché du travail.

De plus, la plupart des pays développent une formation pédagogique en cours d'emploi avec l'aide d'universités ou de centres de formation spécifiques. En République tchèque, quinze centres de formation pédagogiques régionaux ont été créés ; à Chypre, l'objectif est de faire suivre à 40% des enseignants une formation en cours d'emploi d'ici 2006 ; en Estonie, il est prévu que tous les enseignants reçoivent une formation de 160 heures tous les cinq ans ; en Hongrie, chaque établissement scolaire doit consacrer 3% de son budget à la formation des enseignants en cours d'emploi ; et en Slovénie, tout enseignant doit recevoir une formation de cinq jours par an. Mais ces politiques devront être appliquées de manière énergique car la motivation des enseignants à se recycler est faible : comme cité dans un rapport de l'ETF, « en Slovaquie, une enquête a révélé que 86% des enseignants travaillant dans l'enseignement professionnel n'étaient pas intéressés de participer à une formation continue[167] ».

165 Ainsi, dans un pays, après négociation avec les syndicats d'enseignants, le ministère de l'Éducation a décidé d'augmenter le salaire des enseignants et, en contrepartie, de réduire les effectifs en temps utile.

166 Pour une analyse plus détaillée, voir : *Teachers and trainers in vocational education and training in the future Member States : An overview*, ETF (Henrik Faudel), novembre 2002.

167 Ibid.

7. L'ANALYSE DES SYSTÈMES D'ENSEIGNEMENT ET DE FORMATION PROFESSIONNELS D'APPRENTISSAGE TOUT AU LONG DE LA VIE

7

7.1 LE CAPITAL HUMAIN ET L'ACQUISITION DES CONNAISSANCES

7.1.1 CONCLUSIONS : UN DÉFICIT GÉNÉRAL DE QUALIFICATION DE LA POPULATION ADULTE, MAIS UNE CULTURE SCIENTIFIQUE EN AMÉLIORATION DANS DE NOMBREUX PAYS

Ainsi qu'il est écrit dans le dernier rapport sur l'emploi en Europe[168], « on avance souvent l'idée que les pays candidats se caractérisent par des niveaux élevés d'éducation formelle ». Ces idées sont également reprises par les responsables de ces pays, ainsi que par certaines institutions internationales.

Ceci est dû en partie aux bonnes performances obtenues par un certain nombre de pays candidats[169] en matière de savoirs académiques en mathématiques et en sciences, comme l'indique l'enquête TIMSS auprès d'élèves des 7e et 8e grades. Ceci est dû aussi aux effets trompeurs des statistiques produites sur les niveaux de qualification dans la population, statistiques qui n'assurent pas l'homogénéité nécessaire entre les méthodes de classification retenues par les différents pays. C'est le cas en particulier des chiffres concernant la part de la population ayant atteint au moins le niveau de fin d'études secondaires. C'est aussi le

168 *L'emploi en Europe 2002*, Commission européenne.

169 Une bonne moitié des neuf pays candidats ayant participé à l'enquête TIMSS : ainsi la Hongrie, la Slovénie, la République tchèque, la Bulgarie et la Lettonie se situaient au-dessus de la moyenne des pays interrogés à la fois pour les mathématiques et les sciences (en revanche, la Lituanie, la Roumanie et Chypre se situaient en dessous).

cas dans les Pays baltes pour la part de la population ayant atteint le niveau d'études supérieures.

En réalité, un examen approfondi des statistiques ainsi que de récentes études qualitatives (ou portant sur le différentiel de productivité) montrent qu'il existe encore dans les pays candidats un déficit de qualification de la population adulte par rapport à l'Union européenne, notamment en termes quantitatifs pour ce qui est des adultes disposant d'une qualification au niveau de l'enseignement supérieur[170], mais aussi en termes qualitatifs pour l'ensemble. C'est aussi ce que confirme l'analyse faite ci-dessus des taux élevés de chômage des jeunes qualifiés au niveau de la fin des études secondaires.

Il n'en reste pas moins que les résultats obtenus en République tchèque pour le niveau de culture scientifique dans le cadre de l'enquête PISA[171] sont révélateurs de la qualité atteinte dans l'enseignement général. Il en va de même, quoique dans une moindre mesure, pour la Hongrie, voire la Pologne, quand on compare les résultats de PISA avec ceux de l'enquête IALS[172], intervenue quatre ou cinq ans plus tôt. Enfin, la progression notée dans les résultats de l'enquête TIMSS entre 1995 et 1999, progression particulièrement spectaculaire dans les Pays baltes, à Chypre et en Hongrie, où ces pays trustent les premières places du classement des taux de progression, n'est peut-être pas sans relation avec l'importance des dépenses d'éducation analysée ci-dessus pour Chypre et les Pays baltes, et la rapidité et la consistance avec laquelle la Hongrie a entrepris de transformer son système éducatif.

7.1.2 LES DÉBATS SUR LA QUALIFICATION DE LA POPULATION

En général, les décideurs des pays candidats ont le sentiment que la population est apte à relever les défis de l'adhésion, en particulier pour les objectifs fixés au Conseil de Lisbonne. Ainsi, lors du Forum de la Banque mondiale sur l'économie de la connaissance (organisé à Paris en février 2002), auquel participaient de hauts fonctionnaires venus des pays candidats[173], la question leur fut posée de savoir quels étaient les piliers les plus solides pour la préparation d'une économie de la connaissance dans leurs pays. Ils ont classé « population instruite et qualifiée » en premier, « environnement réglementaire et économique » en second, « infrastructure dynamique de l'information » en troisième , et « réseaux de recherche » en dernier. Par ailleurs, dans l'édition 2001 de l'*Analyse des politiques d'éducation* de l'OCDE, une analyse fut faite des résultats d'ensemble relatifs à l'apprentissage tout au long de la vie, suite à quoi la République tchèque fut placée dans le deuxième groupe (dans un classement hiérarchique de quatre groupes) avec le Canada, la Nouvelle-Zélande et les Pays-Bas, et la Pologne et la Hongrie furent placées dans le quatrième groupe, avec l'Irlande et le Portugal.

Toutefois, un nombre grandissant d'études exprime désormais des avis plus pondérés ou plus pessimistes. Le rapport final sur le Forum de Paris[174], préparé par la Banque mondiale, affirmait qu'« à première vue, il semblerait que les pays de l'adhésion soient bien placés pour fournir les

170 A l'exception de la Lituanie, de l'Estonie et de Chypre, tous les pays candidats se situaient en dessous de la moyenne européenne de 21,6% pour les 25-64 ans ayant une qualification au niveau de l'enseignement supérieur, avec 10% en Roumanie, 11% en Slovaquie, 12% en République tchèque et en Pologne, 14% en Hongrie et en Slovénie, 18% en Lettonie et 21% en Bulgarie.

171 PISA : Programme international pour le suivi des acquis des élèves (voir plus bas le chapitre 7, section 4.1).

172 IALS : Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes.

173 Chaque délégation comprenait cinq ou six hauts fonctionnaires venant des ministères de l'économie et des finances, de l'éducation et de la recherche, des transports et des communications (à l'échelon du ministre ou du ministre adjoint), de l'Académie des sciences, voire un représentant du Cabinet du premier ministre. Pour les quatre sujets mentionnés ci-dessous, la question était : « Quels sont vos deux piliers les plus solides, et vos deux piliers les plus faibles ? »

174 *Building knowledge economies: Final report of the Knowledge Economy Forum from « Using knowledge for development in EU accession countries »*. Ce Forum fut organisé en mai 2002 par la Banque mondiale en coopération avec la Commission européenne, l'OCDE, la BERD et la BEI.

ressources humaines nécessaires à des économies de la connaissance compétitives. Avec des taux de scolarisation et d'alphabétisation élevés, des compétences bien établies en mathématiques et en sciences, une longue tradition de recherche scientifique et technique, et des systèmes universitaires établis depuis longtemps, il semblerait que ces pays aient pour l'essentiel les outils en place pour former leurs populations aux défis de l'économie et de la société du 21e siècle. » Mais « du fait de l'héritage combiné de plusieurs facteurs – un contrôle gouvernemental fortement centralisé, des lignes directrices rigides pour différents types d'éducation et de formation, les vestiges d'une division du travail assez inflexible au niveau régional dans l'enseignement supérieur et la recherche, et des distinctions rigides au niveau de la hiérarchie entre enseignement et formation professionnelle –, les pays de l'adhésion sont pour la plupart mal préparés pour aborder les défis en ressources humaines auxquels ils seront confrontés dans une économie de la connaissance compétitive à l'échelon mondial. »

De plus, selon le rapport sur la politique d'innovation établi par l'ADE (Aide à la décision économique) à la demande de la DG Entreprises[175], « les systèmes d'éducation et de formation fournissent des salariés qui manquent de créativité ou de flexibilité pour les besoins de l'industrie et des services à haute valeur ajoutée ». Il importe de trouver une explication à l'absence de réformes adéquates des systèmes d'éducation et de formation car, « depuis 1990, des systèmes éducatifs ont augmenté le nombre d'étudiants pour répondre au problème du chômage, sans une augmentation correspondante de la qualité. […] Les systèmes d'enseignement supérieur n'ont pas été entièrement restructurés tandis que les systèmes de formation demeurent faibles. »

De même, dans le rapport sur la transition établi par la BERD en 2000[176], les conclusions émettent l'idée que « les gouvernements et les entreprises doivent vouer une attention accrue à la formation, dont de meilleurs systèmes de formation professionnelle. Les gouvernements doivent aussi offrir de meilleures conditions pour l'investissement et la modernisation technologique, afin de tirer parti du nombre relativement important de travailleurs ayant un bon niveau d'éducation. » Toutefois, suite aux résultats de l'enquête visant à informer les investisseurs étrangers de la qualité de la main-d'œuvre dans les économies de transition, le rapport exprime « quelques doutes, toutefois, et se demande jusqu'à quel point le haut niveau d'études est associé à un niveau tout aussi élevé de qualifications sur le lieu de travail ». Il ressort de l'enquête qu'« une main-d'œuvre qualifiée et bon marché » ne constitue pas l'un des principaux atouts permettant d'attirer des investissements dans les pays candidats en comparaison avec d'autres régions du monde, et aussi que cet atout est moins attractif dans les pays candidats qu'en Europe du Sud-Est, en Asie du Sud ou en Afrique. De plus, en examinant les principaux points faibles des travailleurs dans les économies de transition par rapport à des travailleurs de même niveau dans l'économie de tutelle, le rapport déclare « que la majorité des travailleurs dans les économies de transition manque en général d'adaptabilité et de flexibilité », quel que soit leur niveau d'études (université, enseignement professionnel ou secondaire) et que, « au regard de la demande de travailleurs qualifiés, leur formation technique et informatique est considérée comme insuffisante ».

De plus, en faisant référence à une récente étude d'Eurostat[177], le *Rapport sur l'emploi 2002* déclare que, « bien que les dotations en capital humain dans ces pays se rapprochent graduellement des normes de l'UE, l'écart est encore important au niveau

175 *Innovation policy in six candidate countries: The challenges (Cyprus, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland and Slovenia)*. Rapport final par l' ADE (Aide à la décision économique), septembre 2001.

176 *Transition report*, 2000. Résultats d'une enquête par correspondance menée par le Bureau de l'économiste principal à la BERD.

177 *Statistics in Focus 14*, 2000, Eurostat, Commission européenne.

de l'enseignement secondaire et supérieur ». Ensuite, en se référant aussi à l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes[178] de l'OCDE, le rapport « indique la nécessité de considérablement améliorer les qualifications par le biais de l'éducation et de la formation, afin de faciliter un changement structurel vers des emplois qualifiés non manuels et de réduire le chômage ».

7.1.3 LE NIVEAU D'INSTRUCTION ET LES QUESTIONS CONNEXES

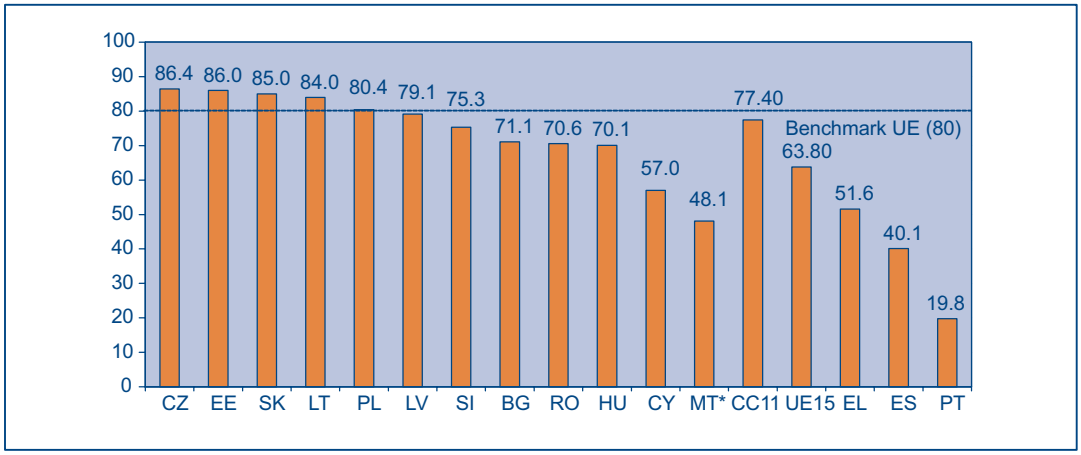
Le niveau d'instruction de la population donne une première indication de la qualité des systèmes d'éducation et de formation dans les pays concernés. Pour cette raison, on examinera le pourcentage des personnes âgées de 25 à 64 ans ayant terminé au moins des études secondaires supérieures (niveau CITE[179]3), et le pourcentage des 25-64 ans ayant achevé des études supérieures (niveaux CITE 5 et 6). On examinera ensuite quelques informations qualitatives, en faisant notamment référence aux études menées dans les pays de l'OCDE, comme l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes (IALS) et plus récemment le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA).

En termes quantitatifs, comme prouvé par les statistiques de la dernière *Enquête sur les forces de travail* d'Eurostat[180], la situation semble meilleure dans les pays candidats que dans ceux de l'UE si l'on considère le premier indicateur (celui relatif à l'enseignement secondaire supérieur), mais pire si l'on considère le deuxième indicateur (celui relatif à l'enseignement supérieur).

Comme le montre le graphique 1, 64% de la population en moyenne a terminé des études secondaires supérieures dans les pays de l'UE, alors que la moyenne dans les pays candidats est de 77%, avec la République tchèque, l'Estonie, la Slovaquie et la Lituanie qui dépassent les pays de l'UE (86% pour la République tchèque, 86% pour l'Estonie, 85% pour la Slovaquie et 84% pour la Lituanie, à comparer avec 83% en Allemagne et 81% au Royaume-Uni). Ainsi, la moitié des pays candidats atteint déjà le benchmark de l'UE pour 2010, qui est de 80%.

Par ailleurs, comme on le voit dans le graphique 2, alors que 22% de la population en moyenne a achevé des études supérieures dans les pays de l'UE,

Graphique 1 : Le niveau d'instruction de la population (en %) âgée de 25 à 64 ans ayant terminé au moins des études secondaires supérieures (2001)



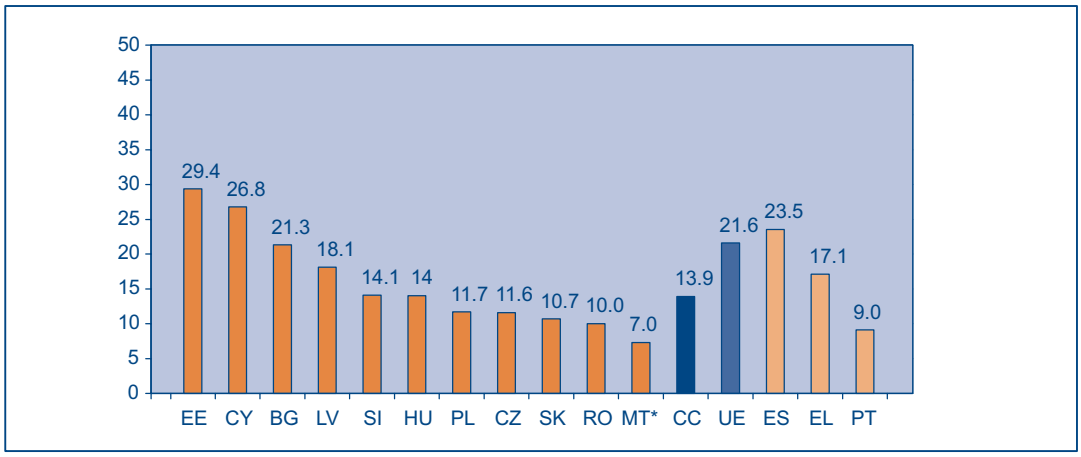
*Source : Eurostat, Enquête sur les forces de travail, 2001. *Données provenant de sources nationales.*

178 Voir la section 7.3.3 ci-dessous.

179 CITE : Classification internationale type de l'éducation.

180 *Enquête sur les forces de travai 2001*, Eurostat, Commission européenne.

Graphique 2 : Niveau d'instruction de la population (en %) âgée de 25 à 64 ans ayant achevé des études supérieures



*Source : Enquête sur les forces de travail, Eurostat, 2001. *Données provenant de sources nationales.*

la moyenne dans les pays candidats est de 14% seulement, quoique la Lituanie[181], l'Estonie et Chypre dépassent tous la moyenne de l'UE. Mais la majorité des pays candidats affiche moins de 15%, seuil en dessous duquel on ne trouve que deux pays de l'UE, l'Italie et le Portugal (7% à Malte, et de 10 à 12% en Roumanie, en Slovaquie, en République tchèque et en Pologne, à comparer avec 9% au Portugal et 10% en Italie).

Ces résultats doivent être interprétés avec prudence, pour différentes raisons. Tout d'abord, les niveaux d'instruction ne se réfèrent pas à la qualité des qualifications acquises et ne font d'ordinaire pas de distinction entre les qualifications étroites, souvent dépassées, qui étaient utilisées dans les anciennes économies planifiées, et les nouvelles qualifications diversifiées requises pour l'économie de la connaissance. Les chapitres précédents montrent combien la réforme en cours des curricula est longue et difficile dans les pays candidats, et montre aussi que des curricula anciens et périmés sont toujours utilisés dans les écoles professionnelles. Ensuite, ces niveaux d'instruction sont de larges catégories qui regroupent différentes qualifications[182], incluant parfois des qualifications moins élevées comme les « écoles professionnelles inférieures », qui offrent en général une formation de un ou deux ans jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire. En fait, ces écoles faisaient partie du système scolaire élémentaire et, auparavant, n'étaient pas censées faire partie de l'enseignement secondaire dans ces pays[183]. Toutefois, comme l'enseignement secondaire supérieur était considéré comme obligatoire sous le régime socialiste, tous les diplômés des écoles professionnelles (en Union soviétique au moins) étaient censés avoir un niveau secondaire supérieur[184], et se retrouvaient donc classés au niveau CITE 3. Des problèmes analogues se posent pour le niveau CITE 5 : certains pays candidats considèrent les filières post-secondaires comme étant du niveau 5b, alors que d'autres pays leur attribuent normalement le niveau 4. La situation est donc certainement moins

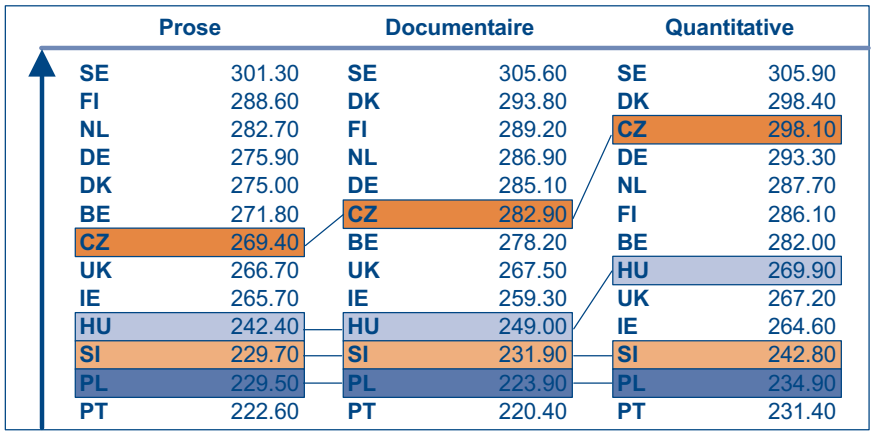
181 En fait, selon l'*Enquête sur les forces de travail*, la Lituanie atteint un score de 45% dans ce domaine. Mais ceci ne semble pas réaliste selon les experts, y compris les experts basés en Lituanie. Aussi ce chiffre ne figure pas dans le graphique 2.

182 Dans le cadre de l'*Enquête sur les forces de travail*, tous les pays ne posent pas un choix de questions suffisamment large pour permettre de classer les qualifications au niveau CITE adéquat.

183 *The impact of enlargement on employment and labour markets in the EU Member States*, rapport final préparé pour l' EC/3.3.1 Human capital endowments p. 217, DG Emploi et Affaires sociales, Commission européenne, 2001.

184 Valdas Dienys, Directeur du Centre méthodologique de l'enseignement et de la formation professionnels en Lituanie.

Graphique 3 : Pourcentage de la population âgée de 16 à 65 ans selon le niveau d'alphabétisation : connaissance de la prose, alphabétisation documentaire, alphabétisation quantitative (1994-1998)



Source : Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes, OCDE, 1994-98.

favorable que ne le laissent entendre les indicateurs quantitatifs pour les États baltes, en particulier la Lituanie[185], et pour Chypre[186].

Un autre facteur limitatif provient de la situation de populations telles que les Roms d'Europe centrale, dont le degré d'instruction est très bas, puisque des statistiques récentes indiquent que seuls 3% des jeunes terminent des études secondaires supérieures en République tchèque, et 1,5% en Hongrie. Des doutes existent donc sur la manière dont ces populations sont prises en compte dans les statistiques nationales.

Enfin, l'examen des tendances révèle des informations inquiétantes dans certains pays. En Lituanie, selon l'*Enquête sur les forces de travail 2001*, 8% des personnes âgées de 35 à 44 ans avaient reçu une formation élémentaire ou moindre (CITE 0 à CITE 2), alors que ce ratio était de 23% pour les personnes âgées de 25 à 29 ans. En Slovaquie, entre 1998 et 2001, on constate une augmentation de 1,3% au niveau CITE 2, et une baisse quasi-parallèle de 1,4% au niveau CITE 3. Ces données peuvent être liées à l'augmentation des abandons en cours d'études et des sorties sans qualification du système scolaire dans certains pays (voir la section 7.2.3 sur la scolarisation).

7.1.4 QUELQUES RÉSULTATS D'ÉTUDES QUALITATIVES

Ces observations sont corroborées par différentes enquêtes qualitatives menées par l'OCDE. Tout d'abord, l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes[187], réalisée de 1994 à 1998, portait notamment sur la Pologne, la République

185 Le dernier rapport *L'emploi en Europe* (2002) donne des chiffres selon lesquels trois des quatre pays affichant les taux les plus élevés de niveau d'études supérieures (Lituanie, Estonie et Bulgarie) ont aussi le taux de chômage le plus élevé et le taux le plus bas pour l'emploi de travailleurs hautement qualifiés, ces deux taux étant respectivement supérieur et inférieur aux taux correspondants dans l'UE.

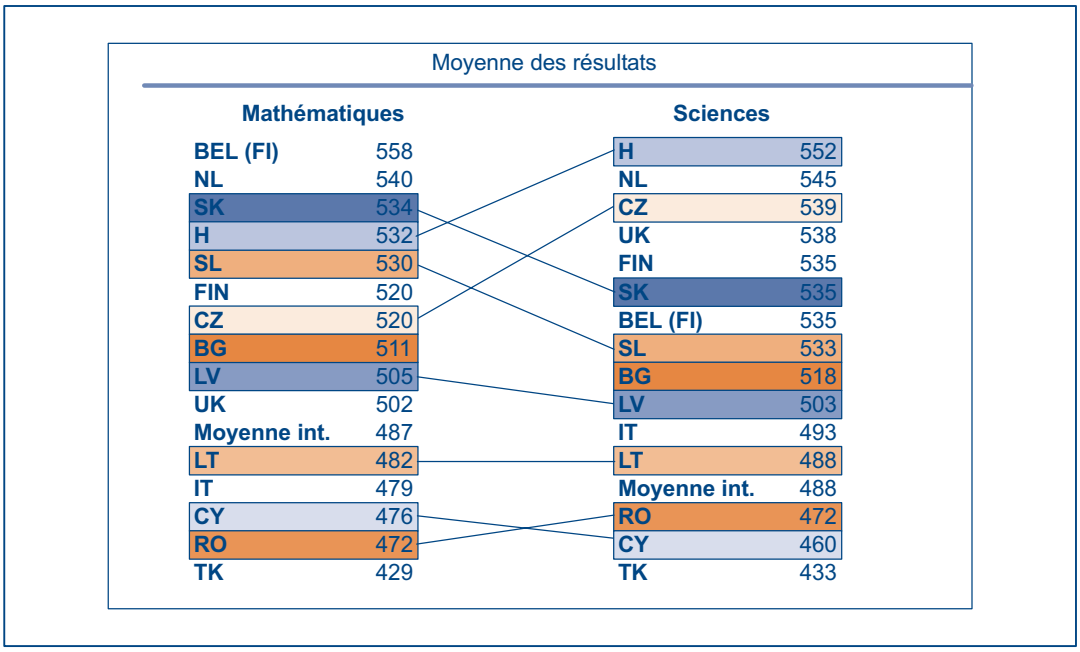
186 Un autre chiffre est donné par Chypre, où les statistiques nationales affichent 17% de la population ayant suivi des études à l'université ou dans un établissement d'enseignement supérieur (un pourcentage assez stable entre 1992 et 1997), alors que *l'Enquête sur les forces de travail* donne le pourcentage de 26,8%.

187 Voir : *La littératie à l'ère de l'information : rapport final de l'Enquête internationale sur la littératie des adultes*, publié par l'OCDE et Statistique Canada en 2000.

tchèque, la Hongrie et la Slovénie[188], et elle examinait les résultats des adultes (15-65 ans) sur trois niveaux d'alphabétisation (connaissance de la prose, alphabétisation documentaire, alphabétisation quantitative). Comme on le voit dans le graphique 3, à l'exception de la République tchèque, les trois autres pays candidats se retrouvaient les derniers du groupe, juste avant le Portugal (sauf la Hongrie concernant l'alphabétisation quantitative). La République tchèque était à mi-niveau dans les 22 pays concernés pour la connaissance de la prose, mais se situait dans le premier tiers pour l'alphabétisation documentaire et à la troisième place pour l'alphabétisation quantitative.

Ensuite, le rapport TIMSS de 1999[189], qui portait sur neuf des pays candidats (seules la Pologne, Malte et l'Estonie n'y ont pas participé), fournit une vaste étude comparative des résultats des élèves du 8e grade en mathématiques et en sciences. Comme le montre le graphique 4 ci-dessous, certains pays candidats étaient très haut placés par rapport aux pays de l'UE, notamment la Slovaquie, la Hongrie, la République tchèque et la Slovénie, alors que la Roumanie, Chypre et la Turquie étaient en dessous de la moyenne. De plus, certains pays candidats, en particulier la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie et Chypre, ont obtenu des résultats en forte hausse par rapport à une enquête analogue effectuée en 1995, alors que les résultats de la République tchèque et de la Bulgarie[190] étaient en baisse très nette.

Graphique 4a : La moyenne des résultats en mathématiques et en sciences dans l'UE et les pays candidats en 1999



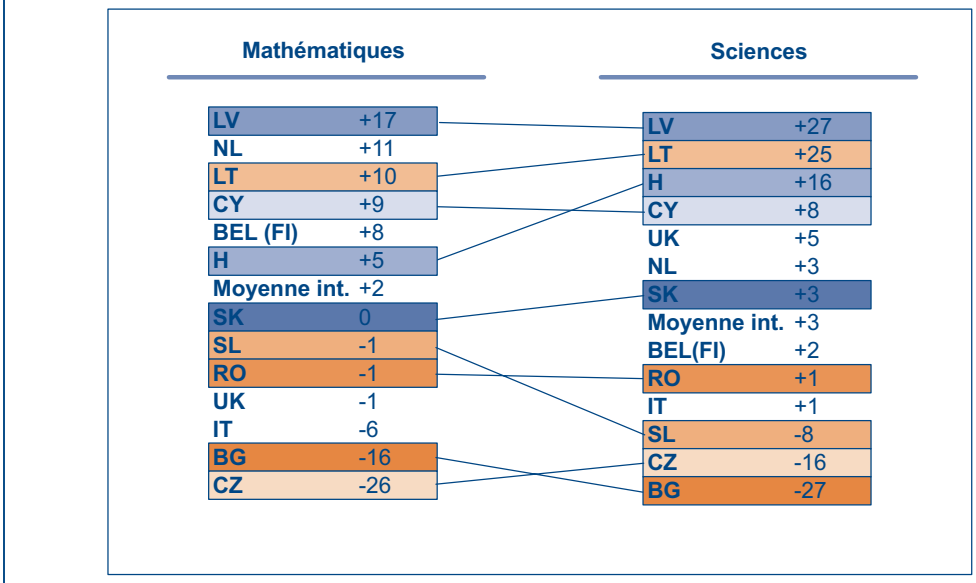
Source : TIMMS 1999, The International Study Center, Boston College, 2000.

188 Les données sur la Pologne datent de 1994, comme celles de la Suède, de l'Allemagne et des Pays-Bas, alors que la collecte des données sur la République tchèque, la Hongrie et la Slovénie date de 1998, comme celles du Danemark et de la Finlande.

189 Le rapport TIMSS (*Third International Mathematics and Science Survey*) a été réalisé par l'International Study Center (Boston College) et par l'International Association for the Evaluation of Educational Achievement. Les *Reports on mathematics and science* ont été produits en décembre 2000.

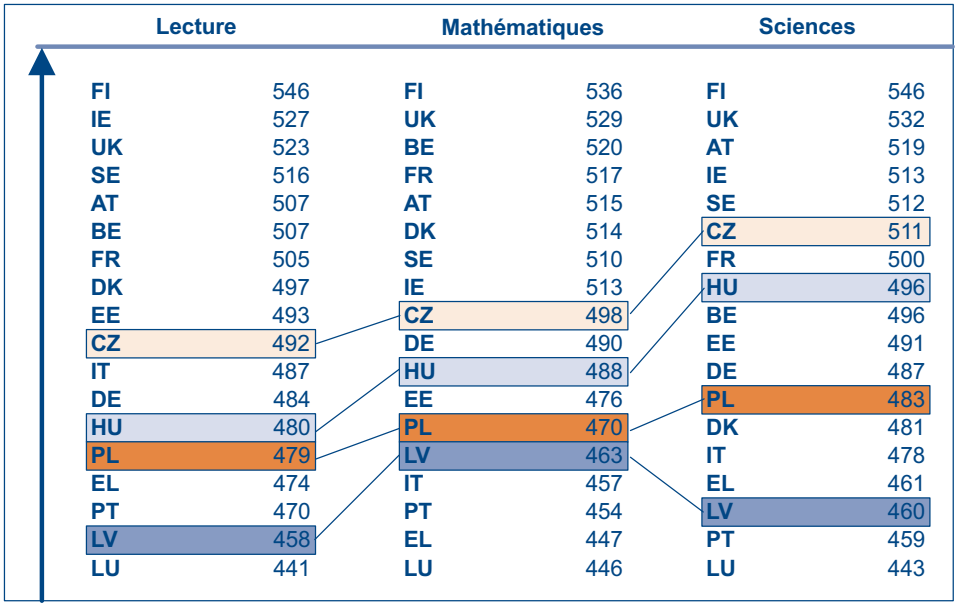
190 Des recherches récentes sur les résultats TIMMS 1995, menées par Ludger Woessmann pour le Kiel Institute for World Economies (*Schooling quality in Eastern Europe: Educational production during transition*, mars 2003), montrent l'influence positive de la réforme de l'éducation, notamment le processus de décentralisation, sur les résultats, puisque la Hongrie, la Slovénie, la République tchèque et la Slovaquie atteignaient de bons résultats, bien supérieurs à ceux des autres pays candidats. Toutefois, nos observations brossent un tableau plus équilibré puisque ces pays (excepté la Hongrie) ont vu leurs résultats stagner ou baisser entre 1995 et 1999, alors que la Lettonie, la Lituanie et Chypre ont fortement progressé.

Graphique 4b : La différence dans les résultats moyens entre 1995 et 1999



Source : TIMMS 1999, The International Study Center, Boston College, 2000.

Graphique 5 : Les connaissances moyennes en lecture, en mathématiques et en sciences dans l'UE et certains pays candidats



Source : Programme international pour le suivi des acquis des élèves, OCDE ; Rapport européen sur les indicateurs de qualité de l'éducation et la formation tout au long de la vie, Commission européenne, 2002.

Plus récemment, le rapport PISA[191], qui concernait la République tchèque, la Hongrie, la Pologne et la Lettonie, ainsi que d'autres pays de l'OCDE, brosse un tableau légèrement différent, avec des pays candidats dont le classement est nettement inférieur à celui du rapport TIMMS, excepté la République tchèque où la différence entre les deux mesures est faible. Comme on le voit dans le graphique 4, les résultats des élèves en lecture placent la République tchèque légèrement en dessous de la moyenne, alors que les trois autres pays se trouvent dans le dernier quart des pays concernés. Les résultats en mathématiques sont un peu meilleurs, avec toutefois quatre pays candidats dans la seconde moitié. Concernant les sciences, la République tchèque dépasse la moyenne, la Hongrie s'en approche, et la Pologne et la Lettonie occupent le dernier tiers, avec quelques pays de l'UE. En fait, les rapports PISA et TIMMS ne se contredisent pas puisqu'ils mesurent des données différentes. Alors que le rapport TIMMS mesure l'acquisition des connaissances, le rapport PISA mesure l'aptitude à utiliser les connaissances. De ce fait, conformément aux observations faites plus haut, il n'est pas surprenant de trouver des pays candidats mieux classés pour les connaissances théoriques que pour les connaissances pratiques, et d'identifier ici une lacune dans l'aptitude à répondre aux besoins de l'industrie dans la perspective de l'économie de la connaissance. Il est également intéressant d'observer l'amélioration sensible de ces résultats entre 1995 et 1999 dans de nombreux pays candidats, ce qui dénote une certaine priorité accordée à l'enseignement général et prouve les premiers succès d'une telle politique.

7.2 LES CHANGEMENTS DANS LA STRUCTURE ÉDUCATIVE ET DANS LA SCOLARISATION

7.2.1 CONCLUSIONS : UNE AUGMENTATION MASSIVE DE LA SCOLARISATION DANS L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET UNE DÉCROISSANCE DES FILIÈRES PROFESSIONNELLES DANS LE CONTEXTE D'UNE LARGE DIVERSIFICATION DE L'OFFRE DE FORMATION

Le rattrapage de la scolarisation

Comme les pays de l'Union européenne l'avaient vécu dans les années 1980, les pays candidats ont vécu dans les années 1990 une augmentation massive de la scolarisation, poussée par les gouvernements qui ont procédé à des augmentations de la durée des études, et poussée encore plus par un appétit d'éducation et de formation libéré par l'écroulement du système précédent, qui liait directement le travail à la filière étroite de formation suivie pendant la scolarité et où les efforts d'éducation n'étaient pas sanctionnés par la promotion sociale. Cette demande nouvelle en matière d'éducation s'est naturellement portée sur les filières d'enseignement général et encore plus sur les filières d'enseignement supérieur.

Ces mouvements ont été particulièrement importants en Hongrie, en Pologne, en Slovénie et en Roumanie, puis à partir de 1995 également dans les Pays baltes. Ils sont restés globalement plus limités en République tchèque et en Slovaquie, tandis que la tendance à la hausse s'inversait en Bulgarie à partir de 1995[192]. En 2000, la scolarisation à l'âge de 20 ans se situait au-dessus de la moyenne européenne et au niveau des pays de la cohésion en Pologne et en Estonie, et approchait cette moyenne en Lituanie, en Slovénie, en Hongrie et en Lettonie alors qu'elle en restait très éloignée dans les autres pays.

191 *Connaissances et compétences : des atouts pour la vie. Premiers résultats de PISA 2000*, OCDE, 2001.

192 Probablement en raison de l'introduction à cette date d'une filière courte de « bachelor » au sein de l'enseignement supérieur, et peut-être aussi en raison du développement massif de l'émigration.

On peut noter que cette augmentation massive de la scolarisation, notamment dans l'enseignement supérieur, correspond au niveau élevé des dépenses publiques d'éducation dans les Pays baltes et en Slovénie, mais qu'en revanche ces augmentations se sont faites à budget constant en Pologne et en Hongrie.

La diversification des établissements et des filières

Ces changements se sont effectués dans le contexte d'un décloisonnement et d'une large diversification des filières d'éducation avec la création de multiples passerelles au sein de l'enseignement secondaire supérieur, de l'enseignement post-secondaire et de l'enseignement supérieur, mais aussi dans le cadre d'un développement considérable des établissements d'enseignement et de formation publics et privés, à vocation nationale, régionale ou locale, et d'une concurrence parfois très vive entre ces établissements. Ainsi l'augmentation du nombre d'écoles professionnelles a été parfois plus rapide que celle du nombre d'étudiants. Ceci s'ajoute à la nécessité déjà évoquée d'opérations d'optimisation des réseaux d'établissements.

Ces mouvements ont également entraîné des changements importants dans l'équilibre entre les filières de l'enseignement secondaire supérieur. C'est ainsi qu'à l'exception de la République tchèque, de la Hongrie, de la Slovénie et de l'Estonie[193], l'ensemble des filières techniques et professionnelles des pays candidats a perdu des élèves au profit des filières d'enseignement général, et qu'à l'intérieur du bloc technique et professionnel on a vu le développement rapide des filières dites techniques ou secondaires professionnelles conduisant à l'obtention d'un certificat de qualification de niveau CITE 3, en même temps qu'à celui du diplôme de fin d'études secondaires ouvrant ainsi l'accès à l'enseignement supérieur, au détriment des filières dites professionnelles ou d'apprentissage qui ont vu leurs effectifs diminuer considérablement.

Les nouvelles filières d'enseignement supérieur court à vocation professionnelle

Ceci a permis en particulier le développement de l'enseignement post-secondaire et surtout de l'enseignement supérieur court à vocation professionnelle, dans le cadre de cursus de un à trois ans après le diplôme de fin d'études supérieures, les cursus étant délivrés dans des collèges, des lycées professionnels ou des universités. L'objectif était de mettre sur le marché du travail les techniciens supérieurs, ingénieurs de production et cadres intermédiaires que réclame le développement de l'économie, et en particulier les PME dans les domaines des services ou des technologies de l'information. Ces filières étaient quasiment inexistantes dans le système socialiste, et leur mise en place dans la plupart des pays ne s'est pas fait sans une résistance parfois très forte de la part des universités qui voyaient là une remise en cause de leur monopole sur l'enseignement supérieur.

Comme on l'a vu lors de l'analyse des développements législatifs, l'innovation représentée par la création d'un enseignement supérieur court à finalité professionnelle constitue un enjeu majeur des réformes en cours. Cependant ces développements sont très récents et il est impossible de juger aujourd'hui de la réussite et de l'impact de ces nouvelles formations. Compte tenu du niveau de développement atteint dans l'Union européenne, on peut conjecturer qu'elles sont appelées à se développer massivement et rapidement et à jouer un rôle déterminant dans l'avenir, mais à condition que les qualifications préparées soient bâties de façon pertinente en relation étroite avec les partenaires sociaux, que les professeurs reçoivent une formation adéquate et de qualité, que les

193 Il est intéressant de noter qu'on retrouve parmi ces quatre pays ceux qui ont le plus progressé dans les réformes de la formation professionnelle (Hongrie, Slovénie et Estonie) ainsi que le pays d'Europe où l'enseignement professionnel conserve la meilleure image aujourd'hui (République tchèque).

équipements techniques soient installés, qu'une bonne coopération soit assurée avec les entreprises voisines et que les « mandarins » des universités jouent le jeu.

Les difficultés de l'enseignement secondaire professionnel et la question de l'échec scolaire

A l'inverse, comme l'indiquait ci-dessus l'augmentation rapide des taux de chômage des jeunes ayant un niveau de fin d'études secondaires, dans un contexte où le nombre de ceux se présentant sur le marché du travail diminuait rapidement, ces phénomènes donnent à penser que l'effort de rénovation a porté principalement sur les filières générales et techniques, et aussi post-secondaires et supérieures, et que les filières purement professionnelles (ou d'apprentissage) au niveau secondaire n'ont pas reçu une attention suffisante.

C'est ainsi qu'à l'exception de la République tchèque où les effectifs de l'enseignement professionnel continuent à se développer, encouragés par la relative stabilité de l'emploi dans le secteur industriel jusqu'à maintenant, ce qui contribue à freiner le développement de l'enseignement supérieur, l'image de ces filières est largement dévalorisée. La mauvaise qualité des équipements, les insuffisances de la formation des enseignants et les difficultés croissantes d'insertion sur le marché du travail contribuent à en éloigner les élèves.

Parmi celles-ci, les filières d'apprentissage traditionnel ont vu leurs effectifs fondre rapidement, en même temps que les ateliers installés dans les entreprises fermaient les uns après les autres. Elles conservent cependant un rôle important en Pologne, tandis que la Hongrie et la Slovaquie ont entrepris de rebâtir de nouveaux systèmes d'apprentissage modernisés, sur le modèle du système dual. Ces initiatives butent sur la difficulté des entreprises à participer au financement et ne se développent que lentement.

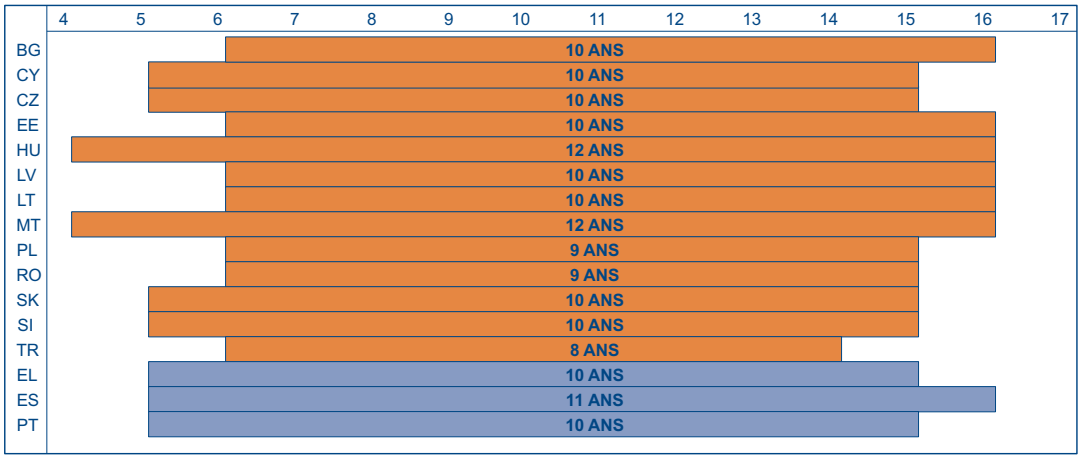
Ces phénomènes sont particulièrement dommageables dans la mesure où les études sur l'évolution des qualifications en Europe montrent que les qualifications de niveau moyen vont continuer à se développer dans les vingt prochaines années, en particulier dans le secteur des services.

Quant à l'échec scolaire, il convient de distinguer les sorties sans qualification du système scolaire et les abandons en cours d'études. Selon les dernières statistiques produites par Eurostat, les premières se situent à des niveaux bien inférieurs à ce qu'on observe au sein de l'Union (en particulier en Espagne, au Portugal, en Italie ou en Irlande), et elles sont en diminution à Chypre, en Estonie, en Hongrie, en Pologne et en Slovénie, tandis qu'elles augmentent en Roumanie et en Bulgarie. Quant aux abandons en cours de scolarité, ils affectent les filières professionnelles beaucoup plus que les filières générales.

7.2.2 LA DURÉE DES ÉTUDES

La durée de la scolarité obligatoire était souvent plus courte dans les pays candidats que dans l'UE, mais elle est en train de s'allonger. Selon des statistiques procurées par Eurostat, en 1997/98 la scolarité débutait à sept ans et s'achevait à 15 ans dans la moitié des pays (et à 16 ans dans l'autre moitié), alors qu'elle débutait à six ans (ou avant) dans 12 États membres de l'UE et se terminait à 16 ans (ou davantage) dans neuf d'entre eux. En fait, l'âge de la fin de la scolarité obligatoire a été récemment porté à 17 ans en Estonie et à 18 ans en Pologne et en Hongrie (avec une mise en œuvre de la nouvelle réglementation pour ceux qui entrent à l'école primaire). Comme on le voit dans le graphique 6, la situation dans les pays candidats se rapproche maintenant de celle de l'UE.

Graphique 6 : Durée de la scolarité obligatoire, âges du début et de la fin de cette scolarité (1999-2000)

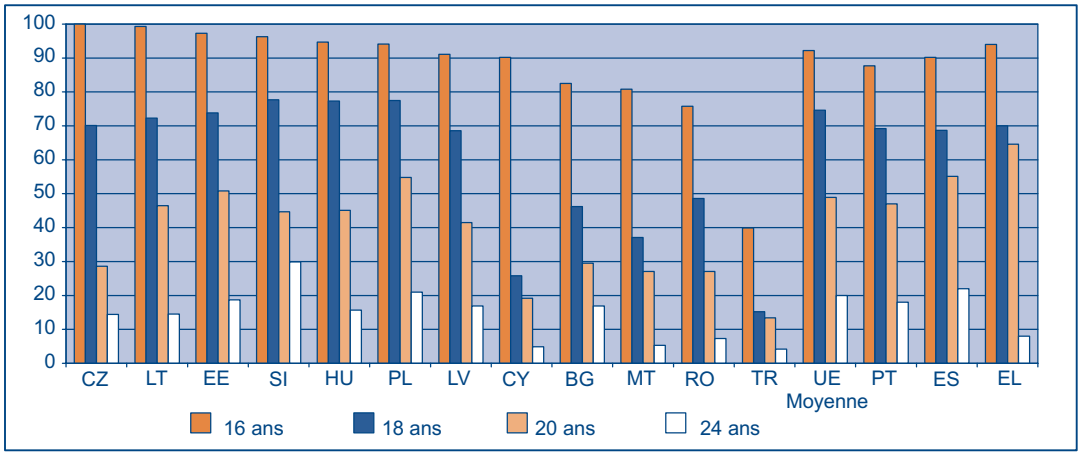


Source : Annuaire Eurostat 2002 – Populations en Europe, Eurostat, Commission européenne.

7.2.3 LA SCOLARISATION ET SES TENDANCES RÉCENTES

À l'exception de la Turquie et, à un degré moindre, de la Roumanie, de Malte et de la Bulgarie, la scolarisation est très élevée dans les pays candidats. Jusqu'à l'âge de 17 ans, sept pays se retrouvent au-dessus de la moyenne de l'UE (84,2% d'étudiants), mais la scolarité est en baisse sensible après l'âge de 17 ans (voir le graphique 7). Pour la scolarisation à l'âge de 20 ans, deux pays (la Pologne et l'Estonie) dépassent la moyenne de l'UE, qui est de 48,9%, et trois autres pays (la Lituanie, la Slovénie et la Hongrie) sont proches de cette moyenne. Pour la scolarisation à l'âge de 24 ans, la Slovénie et la Pologne dépassent la moyenne de l'UE, et l'Estonie et la Bulgarie sont proches de cette moyenne. Ces deux derniers indicateurs englobent bien entendu les effectifs de l'enseignement supérieur. La baisse est particulièrement significative en République tchèque (de 97,8% à 17 ans à 28,6% à 20 ans). Dans l'ensemble, on peut affirmer que, dans la majorité des pays candidats, la scolarisation après l'âge de 18 ans demeure inférieure à la moyenne de l'UE, malgré une progression rapide depuis peu.

Graphique 7 : Le taux de scolarisation des étudiants âgés de 16, 18, 20 et 24 ans (1999-2000)



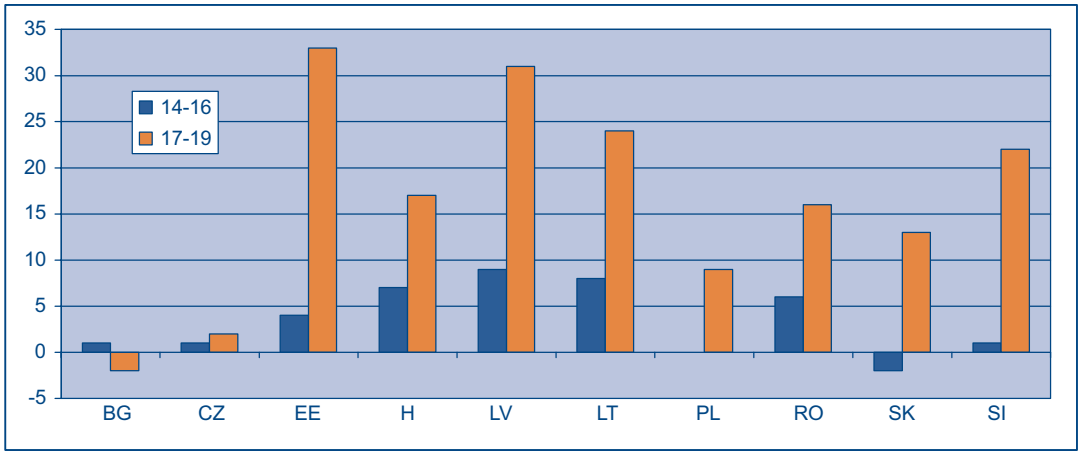
Source : Annuaire Eurostat 2002 – Populations en Europe, Eurostat, Commission européenne. (Il est à noter que, pour Chypre, ces chiffres ne tiennent pas compte des étudiants partis étudier à l'étranger.)

Toutefois, à la suite de mesures actives destinées à relever le niveau d'instruction de la population et à la suite de décisions individuelles, la scolarisation dans l'enseignement secondaire supérieur a augmenté considérablement ces dernières années. Comme le montrent le tableau 1 et le graphique 8, dans une majorité de pays, la scolarisation à tous les niveaux était toujours en légère progression entre 1995 et 1998 chez les jeunes de 14 à 16 ans et, dans la plupart des pays, elle avait nettement progressé pour les jeunes de 17 à 19 ans, en particulier en Estonie (de 52 à 69%), en Lettonie (de 51 à 67%), en Lituanie (de 55 à 68%) et en Slovénie (de 59 à 72%).

En chiffres absolus, ce phénomène est souvent masqué par le fait que la baisse démographique chez les jeunes[194] a compensé les progrès de la scolarisation pour le même groupe d'âge.

On note toutefois certaines exceptions, comme en Pologne, où, entre 1990/91 et 2000/01, le nombre d'étudiants augmente de 50% dans toutes les filières d'enseignement et de formation professionnels, et augmente de plus de 100% dans les écoles secondaires générales. Un autre indicateur des progrès de la scolarisation est l'augmentation du nombre d'années passées à suivre des études.

Graphique 8 : La scolarisation des jeunes âgés de 14 à 16 ans et de 17 à 19 ans dans les pays candidats, et les tendances entre 1995 et 1998



Source: Indicateurs clés, ETF, 2000.

Tableau 1 : La scolarisation des jeunes âgés de 14 à 16 ans et de 17 à 19 ans dans les pays candidats, et les tendances entre 1995 et 1998

SCOLARISATION	14-16 ans en 1995	14-16 ans en 1998	% 1998/1995	17-19 ans en 1995	17-19 ans en 1998	% 1998/1995
Bulgarie	86	87	1	46	45	-2
République tchèque	95	96	1	50	51	2
Estonie	90	94	4	52	69	33
Hongrie	86	92	7	46	54	17
Lettonie	86	94	9	51	67	31
Lituanie	89	96	8	55	68	24
Pologne	95	95	0	69	75	9
Roumanie	78	83	6	38	44	16
Slovaquie	97	95	-2	45	51	13
Slovénie	96	97	1	59	72	22

194 Voir plus haut l'analyse démographique faite dans le chapitre 4 : Le contexte économique, démographique et de l'emploi.

Cette augmentation a surtout bénéficié aux filières secondaires générales. Comme publié par l'UNICEF dans le *Social Monitor 2002*[195], les inscriptions dans l'enseignement secondaire général sont en hausse considérable chez les jeunes de 15 à 18 ans, avec une augmentation de 7% en Bulgarie, 15% en Lituanie, 19% en Estonie (le taux de ces trois pays dépassait déjà 30% en 1989), 23% en République tchèque, 62% en Slovaquie, 68% en Hongrie, 90% en Lettonie, 92% en Pologne et 586% en Roumanie (alors que le taux de la Roumanie n'atteignait que 3,8% en 1989) (voir le tableau 2 et le graphique 9).

Le diagramme ci-dessous révèle une grande disparité au sein des pays candidats, et entre les pays candidats et les pays de l'UE, et montre aussi une corrélation entre l'inscription dans l'enseignement secondaire et les dépenses publiques pour l'éducation.

7.2.4 LA DIVERSIFICATION DU SECOND CYCLE DE L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE ET SES NOUVEAUX DÉVELOPPEMENTS

Tous les pays candidats ont un second cycle de l'enseignement secondaire différencié en plusieurs filières.

Parallèlement aux écoles secondaires générales (ou lycées), il faut prendre en compte les différentes filières de l'enseignement et de la formation professionnels, qui ont une structure essentiellement scolaire. Ces filières sont généralement les suivantes : (a) une filière technique ou « semi-professionnelle », correspondant aux écoles « secondaires professionnelles » ou « secondaires spécialisées » ou encore aux « lycées techniques », qui mènent au diplôme de fin d'études supérieures (puis à l'entrée dans l'enseignement supérieur), avec une qualification de niveau CITE 3a ; (b) des filières « véritablement » professionnelles, qui correspondent aux écoles « d'apprentissage » (même si l'enseignement est dispensé dans les écoles professionnelles elles-mêmes[196]), et qui mènent à des certificats d'aptitude professionnelle de niveau CITE 3a, 3b ou 3c, selon la durée des études et la nature des professions visées ; et (c) dans quelques pays, un système d'apprentissage proprement dit préparant à des professions de type artisanal, et organisé parallèlement au système scolaire.

Tableau 2 : Inscriptions dans l'enseignement secondaire général des jeunes âgés de 15 à 18 ans, en pourcentage

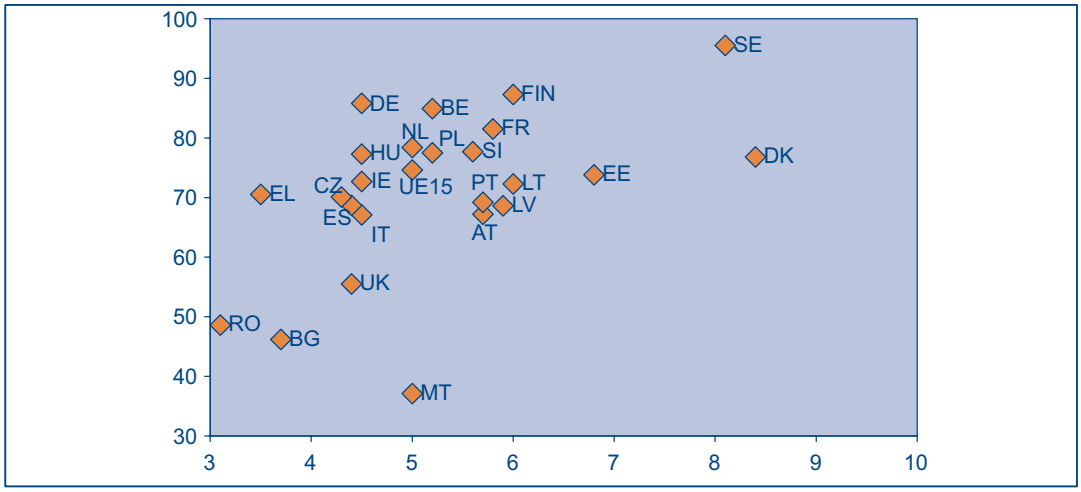
	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2000	2000/1989	2000/1995
CZ	14.1	13.1	12.3	13.6	12.4	14.5	17.3	+23%	+27%
SK	14.3	15.7	17.8	20.5	22.3	21.7	23.1	+62%	+13%
PL	20.3	22.5	25.9	29.5	31.8	36.2	38.9	+92%	+32%
HU	17.3	18.1	20.7	23.5	26.5	29.1		+68%	+24%
SI			19.5	20.5	22.7	29.0			+41%
BG	30.9	28.9	30.0	32.5	31.4	32.6	33.1	+7%	+2%
RO	3.8	15.9	18.6	20.1	21.4	26.3	26.1	+586%	+30%
EE	37.8	36.9	39.6	43.9	45.5	43.1	45.0	+19%	+3%
LV	22.6	20.5	25.0	28.7	38.6	43.0	43.0	+90%	+50%
LT	35.7	32.2	30.7	34.7	39.3	36.5	41.1	+15%	+18.%

Source : Social Monitor 2002, UNICEF.

195 Projet MONEE ECO/CEI/États baltes, Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, Florence.

196 Une situation héritée du régime précédent, où les écoles professionnelles avaient des liens étroits avec les entreprises, ceci de manière systématique.

Graphique 9 : Pourcentage de la scolarisation à l'âge de 18 ans par rapport aux dépenses publiques pour l'éducation en pourcentage du PIB



Il faut noter également que dans le passé, ces différentes filières étaient compartimentées et sans aucun passage de l'une à l'autre. Aujourd'hui, la situation évolue peu à peu, avec l'introduction des nouveaux curricula.

Dans la plupart des pays, ce système est fréquemment devenu plus complexe suite aux réformes entreprises dans le système éducatif en général, des réformes qui ont souvent lieu à la fin (ou en parallèle) des programmes Phare d'enseignement et de formation professionnels mis en place dans de nombreux pays[197]. Ces réformes furent notamment les suivantes : créer des filières supplémentaires visant à offrir de nouvelles voies aux étudiants pour accroître leurs qualifications suite à un cycle d'enseignement général ; faciliter la réintégration des jeunes sortis sans qualification du système scolaire en leur proposant des cours de soutien adaptés ; compléter les filières professionnelles (débouchant sur des qualifications du niveau CITE 3c) par un cours d'une année permettant l'accès au diplôme de fin d'études secondaires puis à l'enseignement supérieur ; et offrir des cours du soir aux adultes. De plus, l'enseignement post-secondaire et supérieur s'est rapidement développé selon divers schémas. A titre d'exemple de ces réformes globales, l'extrait ci-dessous décrit la réforme du système éducatif en Pologne à la suite de décisions prises en 2002 après des discussions approfondies.

Tous ces changements ont été introduits afin de mieux répondre aux besoins du marché du travail et aux besoins des individus. Cependant, les systèmes sont toujours extrêmement rigides dans de nombreux pays, et il semble que la diversification considérable de l'offre n'ait pas été accompagnée d'une flexibilité suffisante. Comme on peut le noter dans de nombreux pays, la perméabilité horizontale entre les cycles est toujours insuffisante, même après de nombreux essais pour créer des passages entre les principales filières. Mais parfois, pour garantir une certaine qualité, des examens d'entrée ont été introduits pour les cycles secondaires supérieurs (par exemple pour le gymnase à options en Bulgarie ou pour des lycées dans d'autres pays). En revanche, à Malte, la conception de curricula organisés sous forme de modules a permis d'obtenir une certaine souplesse (voir ci-dessous).

197 Voir le chapitre relatifs aux pouvoirs publics et au partenariat.

Extrait de la monographie sur la Pologne

La structure finale du nouveau système scolaire est censée mieux répondre aux demandes du marché du travail, et un programme d'enseignement servant de tronc commun a été établi pour tous les types d'établissements secondaires en Pologne. Le nouveau système d'EFP vise à garantir la diversité des choix éducatifs (suppression des voies sans issue) et à faciliter l'obtention de qualifications professionnelles de qualité.

1. Les écoles professionnelles élémentaires continueront comme auparavant (sur deux ou trois ans) à offrir des qualifications professionnelles. Toutefois, le nouveau programme servant de tronc commun propose un enseignement général élargi destiné à mieux préparer les diplômés à un marché du travail qui prend davantage en compte l'enseignement général. De plus, les diplômés pourront ensuite poursuivre des études dans des écoles complémentaires (le lycée pendant deux ans ou les écoles techniques pendant trois ans) en vue d'obtenir un diplôme de fin d'études secondaires, une possibilité que n'offrait pas le précédent système.
2. Le système d'apprentissage devrait se poursuivre surtout dans le secteur de l'artisanat. Toutefois, un nouveau projet de réglementation prévoit de réduire le nombre de jours de formation pratique et de travail en entreprise, au profit d'un renforcement de la théorie. En mars 2002, sont apparus les premiers signes d'un risque de rejet de ces mesures par les employeurs.
3. Un nouveau type d'école sera instauré, le lycée à options (avec trois ans d'études axées sur un enseignement général complété par un enseignement professionnel général sans qualifications), d'une conception différente de celle envisagée par le gouvernement précédent. Le nombre d'options passe de cinq à quatorze : (1) protection de l'environnement, (2) gestion économique, (3) industrie agro-alimentaire, (4) économie tertiaire, (5) stylisme, (6) contrôle chimique de l'environnement, (7) gestion sociale, (8) foresterie et transformation du bois, (9) commerce transitaire, (10) électronique, (11) électrotechnique, (12) mécanique électronique, (13) construction mécanique, (14) gestion des technologies de l'information. Les diplômés peuvent obtenir des qualifications professionnelles en suivant des cycles d'enseignement courts de six à douze mois dans une école post-secondaire, ou en suivant une formation extrascolaire.
4. Les écoles secondaires générales (dont la scolarité a été ramenée de quatre à trois ans) continueront à être des écoles à part entière, comme dans l'ancien système, et non pas seulement des sections du lycée à options. Elles permettent aux étudiants de passer l'examen de fin d'études secondaires et de poursuivre dans l'enseignement post-secondaire et supérieur.
5. Les écoles professionnelles techniques (lycées techniques) ont été réintroduites dans l'optique d'une demande à venir sur le marché du travail et d'un besoin en qualifications de niveau secondaire. Le cycle, ramené de cinq à quatre ans, débouche tant sur des qualifications professionnelles que sur l'examen de fin d'études secondaires.
6. Les écoles techniques complémentaires (trois ans d'études) sont destinées aux diplômés des écoles professionnelles élémentaires désireux de passer l'examen de fin d'études secondaires et d'obtenir une qualification professionnelle de technicien.
7. Les lycées complémentaires (deux ans d'études) visent les diplômés des écoles professionnelles désireux de suivre un enseignement secondaire complet menant au diplôme de fin d'études secondaires.

8. Les écoles post-secondaires (deux à deux ans et demi d'études pour les diplômés des écoles secondaires générales, et six à douze mois d'études pour les diplômés des lycées à options) sont destinées aux diplômés des écoles secondaires qui souhaitent obtenir des qualifications professionnelles.
9. L'enseignement professionnel supérieur et l'enseignement supérieur continueront de dispenser des programmes professionnels débouchant sur une licence (trois ans d'études), des cours débouchant sur un diplôme d'ingénieur (quatre ans d'études), des cours complémentaires de maîtrise (deux ans d'études), et des programmes de maîtrise (cinq ans d'études).

(Voir le tableau 19 en annexe.)

D'autres réformes importantes ont aidé à remodeler les systèmes éducatifs, et en particulier leurs secteurs de formation professionnelle, ce qui montre le dynamisme des réformes dans la plupart des pays. C'est le cas avec le développement de centres régionaux de formation (pour l'enseignement initial) dispensant une formation tant initiale que permanente à Chypre, en Lituanie et en Estonie. On voit aussi se développer des écoles privées (en République tchèque, en Hongrie et en Slovaquie) qui accueillent maintenant 10 à 15% des élèves dans les cycles d'enseignement technique et général et 5 à 10% dans les cycles professionnels, et on voit aussi l'ouverture de nouvelles écoles à l'initiative des collectivités locales. Suite à une démarche visant une centralisation plus grande, les instituts de formation professionnelle de Malte ont pour la plupart été regroupés en une seule institution grâce à la création récente de la MCAST (Malta College of Arts, Science and Technology / Faculté maltaise des arts, sciences et technologies) (voir ci-dessous).

Au total, le nombre d'écoles secondaires a fortement progressé dans la plupart des pays, surtout pendant les premières années de la transition. Tel fut le cas en République tchèque, en Slovaquie, en Hongrie et en Pologne (comme le montre le tableau 3). En Slovaquie, le nombre de lycées est passé de 128 à 217 entre 1989 et 2001, et le nombre d'écoles secondaires spécialisées (techniques) est passé de 181 à 373, alors que le nombre d'écoles secondaires professionnelles augmentait de 311 à 374. Cette augmentation a parfois même dépassé celle du nombre d'étudiants. De ce fait, dans nombre de pays, les effectifs par établissement et par classe ainsi que le ratio étudiant/enseignant sont nettement moindres que dans l'UE.

Extrait de la monographie sur Malte

La MCAST est une fondation autonome entièrement financée par le gouvernement. Régie par un contrat-loi en date du 11 août 2000, cette faculté a progressivement intégré les anciennes écoles de commerce et autres instituts techniques qui relevaient auparavant de la Division de l'enseignement au ministère de l'Éducation. Elle offre dans ses six instituts un choix de cours de formation tant initiale que continue (au-delà de l'âge de 16 ans) correspondant à différents certificats et diplômes (niveau CITE 3-5) et associant des composantes théoriques et pratiques. La faculté applique une organisation modulaire en incitant à la souplesse et en facilitant l'accès à divers programmes d'EFP. Les conditions d'admission varient en fonction du cours choisi. Ces prochaines années, la MCAST jouera aussi un rôle de plus en plus important dans la formation professionnelle continue, une fois que son potentiel de formation sera consolidé et que sa fonction d'établissement d'intérêt général sera renforcée.

Tableau 3 : L'évolution du nombre d'écoles, d'élèves et d'enseignants, et du ratio élève/enseignant en Slovaquie de 1989 à 2001, et le pourcentage de variation entre 1989 et 2001

	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2000	2000/1989
Lycées	128	147	176	190	198	209	217	70
Elèves des lycées	51.5	59.2	68	76.4	80.1	76.7	86.2	67
Enseignants des lycées	4.2	4.8	5.6	6.5	7	7.2	7.7	81
Ratio élève/enseignant	12.2		12.3		11.4		11.2	
Écoles sec. spécialisées	181	276	342	364	365	379	373	106
Élèves des ESS	80.1	95.2	11.6	119.8	116.7	99.1	101.7	26
Enseignants des ESS	7.9	9	11.9	13.5	14	13.2	13.1	65
Ratio élève/enseignant	10.1		9.4		8.4		7.7	
Écoles professionnelles	311	317	344	357	346	361	374	20
Élèves des EP	155.2	143.3	138.5	139.7	126.8	102.5	106.8	-31
Enseignants des EP	7.4	7.1	6.9	7.3	7.4	6.9	6.8	-9
Ratio élève/enseignant	20.9		20.1		17.2		15.8	

Source : ETF monograph on Slovakia / sources nationales.

Un autre exemple est la Roumanie, où le nombre d'écoles secondaires a fortement augmenté après 1990 (passant de 1 128 à 1 379 écoles entre 1990 et 2002), pour permettre une meilleure répartition géographique facilitant l'accès à ces écoles. Mais à la même époque, surtout à cause de la diminution de la durée de la scolarité obligatoire (passée de dix à huit ans) en 1992[198], mais peut-être aussi pour des raisons démographiques et socio-économiques, le nombre d'étudiants a fortement chuté, passant de plus de 1 300 000 à 960 000. Pendant la même période, le nombre d'écoles professionnelles passait de 707 à 890, et celui des étudiants chutait de 365 000 à 252 000 (voir le tableau 4).

Dans nombre de pays, il est donc question d'optimiser le réseau scolaire et le nombre d'enseignants pour les adapter à l'évolution

Tableau 4 : L'évolution du nombre d'élèves (en milliers et en %) de l'enseignement secondaire en Roumanie pendant la période 1990-2001

Années	Écoles supérieures théoriques et professionnelles[(1)]		Écoles supérieures techniques[(2)]		Écoles professionnelles et d'apprentissage		Total pour les écoles techniques, professionnelles et d'apprentissage		Total pour l'enseignement secondaire	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
90/91	212.8	15.6	782.9	57.5	365.9	26.9	1148.8	84.4	1361.6	100.0
94/95	363.1	34.7	394.6	37.7	288.7	27.6	683.3	65.3	1046.4	100.0
98/99	342.0	36.2	376.0	39.7	227.6	24.1	603.6	63.8	945.6	100.0
99/00	393.8	43.0	300.6	32.8	222.2	24.2	522.8	57.0	916.6	100.0
00/01	385.7	41.6	302.2	32.6	239.6	25.8	541.8	58.4	927.5	100.0
01/02	397.3	41.3	313.3	32.5	252.4	26.2	565.7	58.7	963.0	100.0

(1) La filière professionnelle comprend les sections suivantes : beaux-arts, musique, chorégraphie, sport, pédagogie, formation militaire et théologie.
(2) La filière technique comprend les sections suivantes : formation technique, agriculture, foresterie, sciences économiques, administration, formation vétérinaire et « divers ».
Source : Monograph on Romania, ETF, 2003.

198 La décision a été prise en 2002 de revenir à une durée de dix ans pour la scolarité obligatoire.

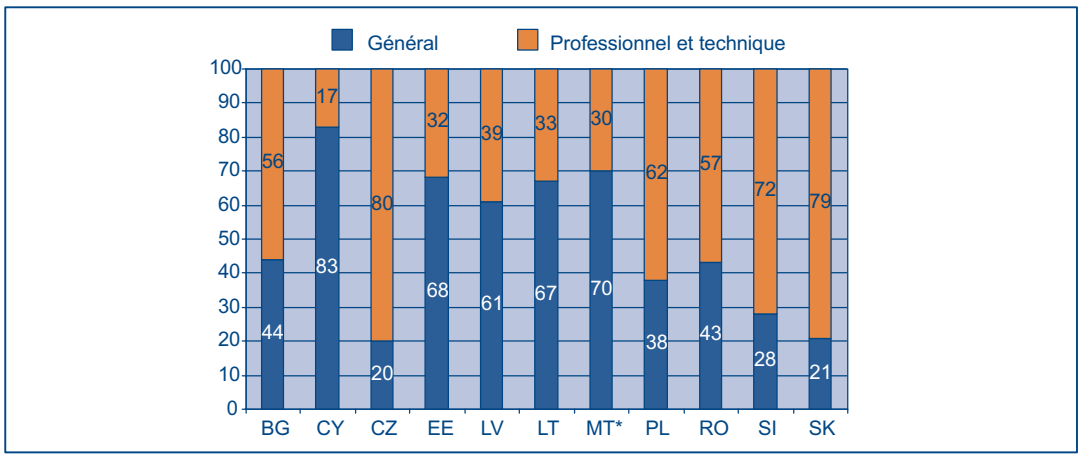
du nombre d'étudiants et à la nécessité d'améliorer le processus d'apprentissage. Pour ce faire, il importe de prendre en compte les nouvelles pédagogies en cours, tout comme les ressources disponibles pour l'éducation dans le budget de l'État. Le processus d'optimisation du réseau scolaire a généralement débuté dans tous les pays en 1997 ou 1998 (la date variant selon les pays). Ce processus est déjà particulièrement effectif dans des pays comme la Lituanie, où le nombre d'écoles professionnelles a chuté de 104 en 1999 à 81 en 2001, ou en Estonie où il a chuté de 91 en 1997 à 77 en 2001, alors que le nombre d'étudiants était assez stable (passant de 31 500 à 30 800 pendant la même période). Dans de nombreux autres pays, l'optimisation, si elle a commencé, n'en est qu'à ses débuts.

7.2.5 LES FILIÈRES PROFESSIONNELLES DANS LE SECOND CYCLE DE L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE

La part des filières de l'enseignement et de la formation professionnels (écoles techniques, professionnelles et d'apprentissage) dans le second cycle de l'enseignement secondaire est en moyenne légèrement plus élevée que dans l'UE, mais tout aussi diversifiée. Elle est particulièrement élevée en Europe centralee où les instituts professionnels représentent 70 à 80% des établissements du second cycle de l'enseignement secondaire en République tchèque, en Slovaquie et en Slovénie (comme en Autriche), alors que ce pourcentage n'excède pas 40% dans les États baltes et à Chypre (à l'égal de l'Espagne, de la Grèce et du Portugal) (voir le graphique 10).

En général, le taux des filières professionnelles dans le second cycle de l'enseignement secondaire est légèrement en baisse dans la plupart des pays. Selon le *Social Monitor 2002* (voir la note ci-dessus), entre 1989 et 2000, les inscriptions dans les filières professionnelles et techniques ont chuté de 8% en Slovaquie, en Pologne et en Bulgarie, 34% en Lituanie, 35% en Lettonie et 41% en Roumanie. En revanche, elles ont augmenté de 6% en République tchèque, 30% en Hongrie, 64% en Estonie[199] et 5% en Slovénie[200]. On peut noter également une légère augmentation de 8% pour la Lituanie, plus récemment, entre 1995 et 2000 (voir le tableau 5).

Graphique 10 : Répartition des étudiants dans l'enseignement secondaire supérieur (2000)



*Source : Base de données des indicateurs clés (ETF). *Estimations ETF.*

199 Ce chiffre est incertain car il comprend sans doute aussi les filières courtes nouvellement créées dans l'enseignement professionnel supérieur.

200 Durant la période 1993-99.

Tableau 5 : Les filières secondaires professionnelles et techniques en pourcentage de la population âgée de 15 à 18 ans

	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2000	2000/1989	2000/1995
CZ	65.1	60.9	65.7		60.1	61.3	68.9	+6%	
SK	64.7	62.4	64.1	67.7	68.1	58.3	59.6	-8%	-12%
PL	69.8	66.8	66.5	67.0	66.5	65.0	64.0	-8%	-5%
HU	55.3	55.6	58.7	63.7	69.5	71.8		+30%	+13%
SI			61.0	63.6	66.4	66.6			+5%
BG	47.3	45.4	42.2	43.6	43.5	43.0	43.5	-8%	0
RO	78.4	57.9	45.6	49.1	48.9	43.9	46.1	-41%	-6%
EE	20.5	20.9	19.7	20.2	22.0	28.8	33.6	+64%	+66%
LV	49.0	44.4	37.0	32.1	28.3	31.1	31.6	-35%	-2%
LT	38.0	30.2	23.3	22.3	22.7	28.2	24.2	-34%	+8%

Source : Social Monitor 2002, UNICEF.

Quoique ralenti par des examens d'entrée dans certains pays[201], le changement est important aussi pour les filières « professionnelles ou d'apprentissage » ne débouchant pas sur un diplôme de fin d'études secondaires, et n'ouvrant donc pas sur l'enseignement supérieur ni sur des filières « techniques » (qui, elles, procurent des qualifications de niveau CITE 3, un diplôme de fin d'études secondaires et un accès vers les universités). Le taux d'étudiants du second cycle du secondaire préparant un diplôme de fin d'études secondaires est ainsi passé de 43 à 59% en République tchèque, par exemple, entre 1989 et 2000. Dans les pays candidats en général, ce changement était très significatif en raison de la priorité donnée au développement de l'enseignement supérieur et post-secondaire, et des choix faits par les étudiants et leurs familles. Toutefois, les écoles « professionnelles » classiques continuent d'accueillir un nombre important d'étudiants (de 20 à 40% selon les pays) qui ne peuvent accéder directement à l'enseignement supérieur[202].

Ce désintérêt grandissant pour les écoles professionnelles est dû tout particulièrement aux conséquences de l'évolution économique, et à une collaboration diminuée des entreprises à la formation initiale dans les écoles.

S'ajoutant aux difficultés qu'éprouvent la plupart des gouvernements à financer l'éducation (voir le chapitre 6 sur le financement et les ressources), cette désaffection a entraîné un vieillissement rapide du matériel technique et des dispositions de moindre qualité pour la formation pratique (tant dans les écoles qu'en entreprise) incluse dans les curricula liés aux nouvelles professions des secteurs de l'industrie et des services. Avec le paradoxe suivant : dans certains pays (comme on le voit dans le chapitre sur la formation au marché du travail), de jeunes diplômés de l'enseignement professionnel supérieur sont encore au chômage six mois après l'obtention de leur diplôme, et les agences de l'emploi leur proposent une formation pratique en entreprise que leur école n'a pas été à même de leur offrir pendant leurs études.

De l'avis de nombreux pays, la préparation à l'économie de la connaissance exige qu'une majorité d'étudiants suive un enseignement général puis un enseignement supérieur, mais il reste aux systèmes éducatifs à préparer des diplômés au niveau intermédiaire CITE 3. Le but étant de répondre aux besoins précis du marché du travail en matière de qualifications. Ceci implique une modernisation en profondeur, voire un remodelage complet des filières actuelles

201 Notamment la Roumanie et la Bulgarie.

202 En général, les pays candidats ont établi dans les écoles « techniques » des cours spéciaux de deux ans destinés à aider les étudiants de l'enseignement professionnel à se mettre à niveau pour préparer l'examen de fin d'études secondaires.

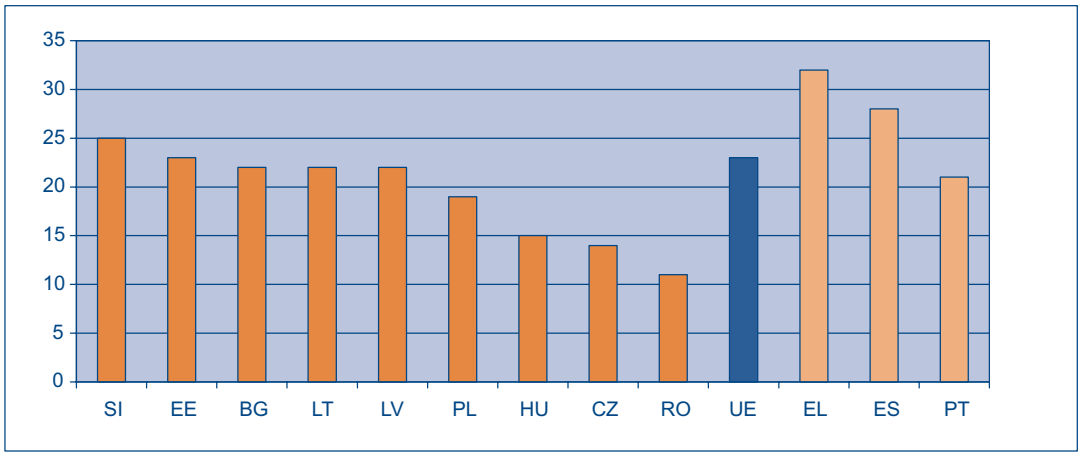
au niveau du second cycle de l'enseignement secondaire. Ceci implique aussi des politiques appropriées (et ambitieuses) pour la formation des enseignants, pour les équipements techniques et pour la coopération avec les entreprises. Dans la plupart des pays, les systèmes traditionnels d'apprentissage ont disparu. Font exception la Pologne, Chypre et Malte. En Pologne, un nombre élevé[203] d'étudiants suit encore de telles filières dans le secteur de l'artisanat, avec le projet d'une meilleure intégration de ces filières dans le système éducatif. A Chypre, un système d'apprentissage persiste comme moyen d'attirer les étudiants ayant échoué dans le système scolaire[204]. A Malte, il existe un système d'apprentissage significatif qui fonctionne bien, en parallèle avec le système éducatif. D'autres pays, comme la Slovénie et la Hongrie, créent des systèmes d'apprentissage modernes basés sur une bonne coopération avec les chambres de commerce et les chambres des arts et métiers, mais la portée de ces systèmes reste limitée. La Bulgarie pour sa part a voté une loi sur l'artisanat en 2001, afin d'adopter une formation au métiers de l'artisanat analogue au système allemand.

7.2.6 LA SCOLARISATION DANS L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Les différences entre les pays sont un peu plus prononcées dans l'enseignement supérieur. Selon les données fournies par Eurostat pour la période 1997-1998, la Slovénie et l'Estonie dépassaient la moyenne européenne pour le nombre de jeunes de 18 à 24 ans inscrits dans l'enseignement supérieur (niveau CITE 5-6), alors que trois autres pays (la Bulgarie, la Lituanie et la Lettonie) étaient proches de la moyenne de l'UE, et que la Turquie, Chypre[205], Malte et la Roumanie étaient en fin de liste (voir les graphiques 11 et 8). Mais ces données sont quelque peu dépassées et, avec la dynamique actuelle en faveur de l'enseignement supérieur, l'écart se réduit rapidement.

En fait, la quasi-totalité des pays candidats tente de rattraper le niveau de l'UE pour les inscriptions dans l'enseignement supérieur. De tous les pays de l'OCDE, la Pologne et la Hongrie ont enregistré le plus fort taux d'augmentation des inscriptions dans l'enseignement supérieur (plus de 80%) entre 1995 et 1999. Pour ces deux pays, l'accès à l'enseignement supérieur

Graphique 11 : Le taux de participation des jeunes de 18 à 24 ans dans l'enseignement supérieur (niveau CITE 5-6) en 1997-1998, en pourcentage



Source : Statistics in Focus, Eurostat, 2000.

203 Le chiffre de 300 000 fut donné lors de l'enquête faite en Pologne, mais il n'a pas encore été confirmé.

204 A l'heure actuelle, ce système ne donne pas satisfaction, et il a été examiné en 2001 dans le but d'améliorer la situation.

205 Ces chiffres ne tiennent pas compte du nombre élevé d'étudiants suivant des études à l'étranger.

Tableau 6 : Le nombre d'établissements et d'étudiants dans l'enseignement supérieur (1) en Roumanie, pour la période 1990-2001

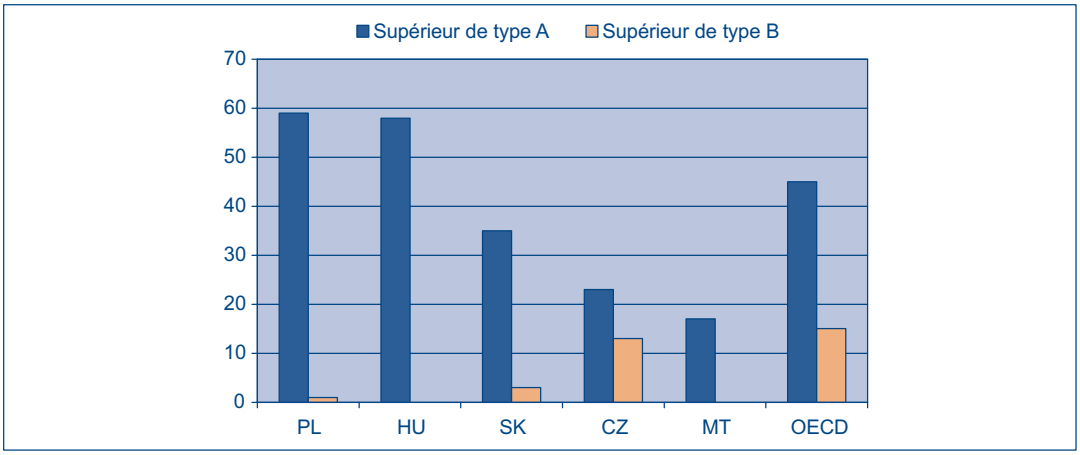
Année universitaire	Nombre d'institutions			Nombre d'étudiants		
	Public	Privé	Total	Public	Privé	Total
1990/91	48	…	48	184,171	…	184,171
1991/92	…	…	56	…	…	205,393
1992/93	…	…	62	…	…	224,700
1993/94	…	…	63	…	…	238,219
1994/95	…	…	63	…	…	242,242
1995/96	59	36	95	237,604	85,175	322,779
1996/97	58	44	102	247,045	93,262	340,307
1997/98	57	49	106	236,024	110,610	346,634
1998/99	57	54	111	264,494	129,947	394,441
1999/00	58	63	121	309,635	130,395	440,030
2000/01	59	67	126	370,912	150,571	521,483
2001/02	57	69	126	424,864	146,749	571,613

(1) Les étudiants étrangers ne sont pas inclus.
Source : Education in Romania – statistics, NCS, 1996 ; Higher education at the start of the school year 1996/97, 1997/98, 1998/99, 1999/2000, 2000/01, 2001/02, CNS/INS.

équivaut maintenant au taux moyen de l'OCDE (voir le graphique 12). L'augmentation est de 85% en Estonie ces cinq dernières années. Si une augmentation est également visible dans d'autres pays, celle-ci est moins rapide, avec un taux de 80% en République tchèque et un taux de 75% en Slovaquie pour les dix dernières années.

Les données du *Social Monitor 2002* de l'UNICEF confirment cette tendance, avec une forte augmentation des inscriptions dans l'enseignement supérieur chez les jeunes de 19 à 24 ans entre 1997 et 2000, à l'exception de la Bulgarie où les inscriptions sont stables ou en baisse depuis 1995. L'augmentation est de 13% en Slovaquie, 27% en République tchèque, 32% en Slovénie, 33% en Pologne et en Estonie, 40% en Roumanie, 42% en Hongrie, 43% en Lituanie et 47% en Lettonie. Le tableau 6 montre les tendances récentes en Roumanie.

Graphique 12 : Les taux d'inscription dans l'enseignement supérieur (1999)



Source : Regards sur l'éducation, OCDE, 2001.

7.2.7 LA DIVERSIFICATION ET LES NOUVEAUX DÉVELOPPEMENTS DE L'ENSEIGNEMENT POST-SECONDAIRE ET SUPÉRIEUR

La diversification des filières est un trait important de cette dynamique dans la plupart des pays. Elle porte sur l'enseignement post-secondaire (niveau CITE 4) où certaines voies offrent aux diplômés de l'enseignement secondaire supérieur la possibilité d'intégrer l'enseignement supérieur. Selon l'OCDE[206], le ratio entre les diplômés post-secondaires (sans diplôme de l'enseignement supérieur) et la population du même âge atteignait 2% en Slovaquie, 9% en République tchèque, 13% en Pologne et plus de 31% en Hongrie – le plus haut résultat de tous les pays de l'OCDE (la moyenne de l'OCDE étant de 9%). Cette diversification englobe aussi le développement de l'enseignement supérieur court à vocation professionnelle, comme les « écoles supérieures professionnelles » en République tchèque (avec des programmes de deux à trois ans dispensés dans des établissements destinés aux titulaires du diplôme de fin d'études secondaires), l'« enseignement supérieur appliqué » en Estonie (avec des études de trois à quatre ans dans des instituts professionnels) et l'« enseignement supérieur non universitaire » en Lituanie (dispensé dans des établissements d'enseignement supérieur professionnel). Ces types de filières professionnelles dans l'enseignement supérieur se développent dans la plupart des pays, soit dans des universités soit dans des établissements secondaires, mais leur développement a nécessité du temps et s'est souvent heurté à de fortes réticences de la part des universités. C'est la raison pour laquelle il a fallu adopter des lois appropriées (voir le chapitre 5 sur le cadre législatif et réglementaire).

On a observé aussi le développement rapide d'universités privées et/ou d'autres établissements d'enseignement supérieur publics ou privés. La Pologne[207] compte aujourd'hui 195 instituts d'enseignement supérieur privés, et le nombre d'établissements d'enseignement supérieur a plus que doublé en Roumanie pendant la période 1990-2000, passant de 48 à 116. En 2001, selon un rapport de l'ETF[208], la Hongrie comptait 89 institutions (dont 55 établissements d'enseignement supérieur publics et privés et 34 instituts non publics), la Pologne en comptait 285 (dont 90 publiques et 195 privées), la Bulgarie en comptait 41 (dont 29 publiques, 7 académies militaires et 5 universités privées), et la Roumanie en comptait 140 (dont 48 publiques et 92 non publiques). De plus, comme mentionné dans le rapport de la Banque mondiale cité plus haut[209], « les écoles commerciales privées sont elles aussi en plein développement : en 1998, on comptait 91 écoles commerciales privées en Pologne, 29 en République tchèque, 18 en Roumanie et 4 en Bulgarie ».

Les universités ont donc été très actives dans le développement de l'enseignement et de la formation continus. Selon la dernière *Enquête sur la formation professionnelle continue (CVTS2)* conduite par Eurostat[210] (voir la section 7.3.4), le pourcentage des universités par rapport à l'ensemble des instituts de formation professionnelle était le plus élevé d'Europe en Hongrie, en Bulgarie et en Lituanie. Et dans tous les pays candidats, les universités jouaient un rôle plus important que les organisations professionnelles.

En fait, une large autonomie fut accordée aux établissements d'enseignement supérieur au début de la période de transition. Ultérieurement, des habilitations furent décidées par le biais de commissions nationales (qui étaient des comités, des agences ou des conseils

206 *Regards sur l'éducation. Les indicateurs de l'OCDE*. OCDE, 2002.

207 *Lifelong learning in the global knowledge economy*, Banque mondiale, octobre 2002.

208 *Contribution of the Tempus programme to the EU accession process*, ETF, 2003.

209 *Lifelong learning in the global knowledge economy*, op. cit.

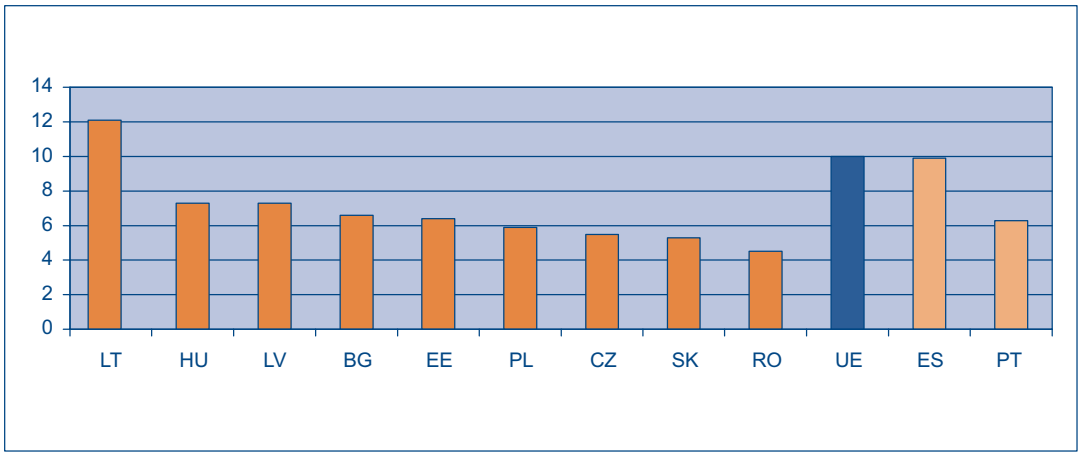
210 L'*Enquête sur la formation professionnelle continue (CVTS2)* fut menée en 2000-01 et publiée en 2002. Toutefois, l'année de référence pour le nombre de participants ou d'autres données similaires est 1999.

selon les pays) en vue de développer des curricula nationaux. De nouvelles structures furent progressivement adoptées pour les programmes diplômants, y compris des filières de trois à quatre ans en prise avec les besoins du marché du travail. La flexibilité est maintenant encouragée grâce à l'introduction de systèmes d'unités de valeur et de curricula modulaires. On voit aussi se développer l'assurance qualité et l'évaluation de la qualité de l'enseignement, selon des modalités propres à chaque pays[211].

De plus, les universités ont bénéficié d'un programme spécifique de la Communauté européenne, Tempus, destiné à étayer la réforme de l'enseignement supérieur et le développement de celui-ci. Il est intéressant de noter un signe qui atteste la priorité accordée par les gouvernements[212] : Tempus a reçu un total d'environ 100 millions d'euros chaque année entre 1994 et 2001, soit plus de dix fois le montant consacré à l'enseignement et à la formation professionnels pour la même période. Ce programme a abordé des questions importantes, avec des résultats à la fois variés et intéressants sur les méthodes de gestion, les méthodologies d'enseignement, et l'introduction de systèmes d'unités de valeur dans la conception des curricula. Toutefois, comme on le voit dans les monographies pour la plupart des pays, les universités sont toujours considérées comme très rigides, voire conservatrices et scolaires, sans liens suffisants avec l'économie et le marché du travail. Les filières ne sont pas véritablement diversifiées, les pédagogies n'ont pas changé, et elles représentent souvent des obstacles au développement de stratégies pour l'apprentissage tout au long de la vie.

De plus, il est intéressant d'examiner les domaines couverts par l'enseignement supérieur. Comme l'indique le *Rapport européen sur les indicateurs de qualité de l'éducation et la formation tout au long de la vie* (Commission européenne, juin 2002), la proportion de diplômés en sciences et technologies dans les pays candidats était, à l'exception de la Lituanie, nettement inférieure à celle des États membres de l'UE (voir le graphique 13).

Graphique 13 : Le nombre de diplômés de l'enseignement supérieur en mathématiques, sciences et technologies sur un millier de jeunes âgés de 20 à 29 ans (2000)



Source : Rapport européen sur les indicateurs de qualité de l'éducation et la formation tout au long de la vie, Eurostat, UOE, Commission européenne, 2002.

211 Voir le rapport de l'ETF : *Contribution of the Tempus programme to the EU accession process* (2003) pour une analyse détaillée.

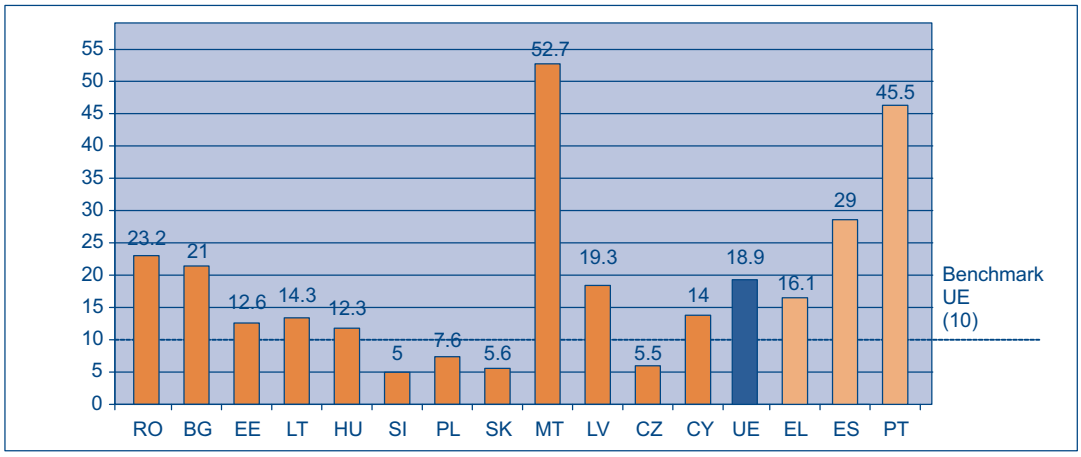
212 Dans le contexte des débats avec la Commission européenne sur la programmation de Phare.

7.2.8 LES SORTIES SANS QUALIFICATION DU SYSTÈME SCOLAIRE ET LES ABANDONS EN COURS D'ÉTUDES

Par ailleurs, surtout en raison de problèmes sociaux, les sorties sans qualification du système scolaire et les abandons en cours d'études ont vu leurs taux fortement augmenter pendant les premières années de la transition.

Toutefois, le taux de sorties sans qualification du système scolaire est sensiblement inférieur à celui de la plupart des pays de l'UE. Selon la dernière *Enquête force de travail*[213], le taux moyen de l'UE était de 18,9% alors que la moyenne pour les pays candidats était de 8,4% (voir le graphique 14 et le tableau 7), sauf pour la Roumanie et la Bulgarie, qui ont un taux supérieur à la moyenne de l'UE. Ce taux baisse plus rapidement dans

Graphique 14 : Les jeunes (de 18 à 24 ans) sortis sans qualification du système scolaire



Source : Eurostat, Enquête sur les forces de travail, Commission européenne, 2002.

Tableau 7 : Les jeunes (de 18 à 24 ans) sortis sans qualification du système scolaire

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
CZ							5.5
SK							5.6
PL						7.9	7.6
HU		17.8	15.9	13	13.8	13.2	12.3
SI	10.8				7.4	8.3	5
BG						20.3	21
RO		19.7	19.1	21.5	22.3	21.3	23.3
EE		17.6	12.6	14	14.2	14.1	12.6
LV							19.3
LT					17.2	14.2	14.3
MT						54.1	52.7
CY				15.1	15	14.8	14
EU	21.7	20.8		20.7	19.7	19.4	18.9
EL	20.7	19.9	19.8	17.8	17.1	16.5	16.1
PT	40.1	40.6	46.8	45.5	43.1	45.2	45.5
ES	31.5	30.3	29.8	29.5	28.8	28.6	29

Source : Eurostat, Enquête sur les forces de travail, Commission européenne, 2002.

213 Eurostat, *Key indicators*. Actualisation du 15/04/2003.

les pays candidats (passant de 9,4% à 8,4% entre 2001 et 2002) que dans l'UE (passant de 19,4 à 18,9% à la même date), excepté là encore en Bulgarie et en Roumanie. Les abandons en cours d'études restent cependant un problème, notamment dans un certain nombre d'écoles professionnelles où les étudiants ne parviennent pas à atteindre le niveau du diplôme de fin d'études secondaires, et à bénéficier d'un processus de modernisation semblable à celui d'autres filières.

Ainsi, le taux d'abandons en cours d'études est de 15% en Slovénie dans les écoles d'enseignement et de formation professionnels alors qu'il est de 6,5% seulement dans les « gymnasium ». Il est de 14% en Hongrie dans les « écoles professionnelles » alors qu'il est de 3,5% dans les lycées et les écoles professionnelles secondaires. La situation est pratiquement semblable en Estonie, avec un taux d'abandons de 13% dans les écoles professionnelles et de 7% dans les autres établissements. Selon le JAP (joint assessment paper / document d'évaluation conjoint) de la Lituanie, « le taux élevé d'abandons en cours et en fin de scolarité élémentaire » était considéré comme « le problème le plus pressant » de l'enseignement initial. Ces éléments font désormais l'objet d'une attention particulière dans la plupart des pays. Suite à quoi, entre 1997 et 2002, le taux de sorties sans qualification du système scolaire est passé de 18 à 13% en Estonie, et de 18 à 12% en Hongrie.

Entre 2000 et 2002, ce taux est également passé de 17 à 14% en Lituanie et de 7 à 5% en Slovénie[214]. Par ailleurs, il a légèrement augmenté en Slovaquie[215], en Bulgarie et en Pologne, et surtout en Roumanie.

Plusieurs initiatives sont actuellement en cours afin de régler ces questions. Elles émanent soit du ministère de l'éducation soit des services publics de l'emploi, qui offrent aux élèves ayant quitté l'école une formation ciblée au marché du travail. Certaines initiatives proviennent aussi d'ONG, comme en Pologne (voir ci-dessous).

Extrait de la monographie sur la Slovénie

Dans une certaine mesure, les abandons en cours d'études d'EFP peuvent s'expliquer par l'écart entre les aspirations et les motivations des étudiants pour certaines professions et les possibilités réelles qu'ils ont de s'inscrire à différents programmes. Apparemment, cet écart n'a pas été complètement comblé par la libéralisation des conditions d'inscription. Mais, outre un accès restreint aux programmes les plus demandés, il est de plus en plus manifeste que la qualité du processus d'apprentissage ne correspond pas aux besoins et aux aptitudes de nombreux étudiants. Si une analyse détaillée fait défaut, les données disponibles révèlent que les élèves suivant des programmes d'enseignement professionnel et technique ont pour la plupart des difficultés avec les matières d'enseignement général (par exemple les mathématiques et la langue maternelle), dont le contenu est toujours traité de manière très conventionnelle. Nombre d'enseignants ne semblent pas capables d'adopter des méthodes didactiques qui soient davantage centrées sur l'apprenant. Le problème des abandons en cours d'études a été également pris en compte suite à des déclarations sur la stratégie à adopter pour garder au moins jusqu'à la fin de l'enseignement secondaire les élèves souhaitant quitter l'école.

214 Voir les résultats de la dernière *Enquête sur les forces de travail*.

215 Voir la section 7.1.3 ci-dessus.

Extrait de la monographie sur la Pologne

Un programme spécial (« Brigades du travail volontaire » ou VWC) sur la question des abandons scolaires avait déjà été lancé dans les années 1960, bien que le chômage ne fût pas encore un problème social. L'idée de base était d'associer le travail avec la formation et l'enseignement ainsi que la réadaptation sociale. Dans les années 1990, ce programme fut intégré au réseau des agences de l'emploi. La tâche des Brigades du travail volontaire était d'organiser les méthodes de travail et d'enseignement pour des groupes cibles spécifiques, en mettant la priorité sur la formation professionnelle, le financement de la réadaptation sociale et l'encadrement. Les programmes durent de deux à trois ans, et ils s'adressent à des jeunes de plus de 15 ans.

Les Brigades du travail volontaire sont financées sur le budget de l'État, et les *Kurator* (directeurs de l'enseignement) sont chargés de fixer les conditions pour l'organisation et les activités du VWC. Un système d'environ 400 unités (brigades du travail, centres d'enseignement et de formation, agences de l'emploi pour les jeunes) attire chaque année environ 30 000 jeunes. Ce système fonctionne dans toute la Pologne et vise les enfants de familles en difficulté (y compris les familles démunies), les jeunes menacés de chômage et les lycéens souhaitant travailler pendant les vacances. Le stage de deux ans est parfois la seule occasion qu'ils ont de terminer leur cycle d'enseignement général et d'obtenir des qualifications professionnelles. D'autres types d'unités de VWC (brigades scolaires) existent dans la majorité des écoles secondaires partout en Pologne. Leur fonction est d'aider les groupes d'élèves les plus pauvres à passer des vacances peu coûteuses et à préparer des offres d'emploi à leur intention, et aussi de travailler avec de jeunes handicapés.

La situation en Bulgarie et en Roumanie est particulièrement préoccupante, puisque le taux d'abandons dans l'enseignement primaire et secondaire inférieur est désormais de 10 à 15%[216], et qu'il est toujours en augmentation dans les deux dernières années du primaire alors qu'il diminue légèrement dans l'enseignement secondaire, comme on le voit ci-dessous pour la Roumanie (voir le tableau 8 et le graphique 15).

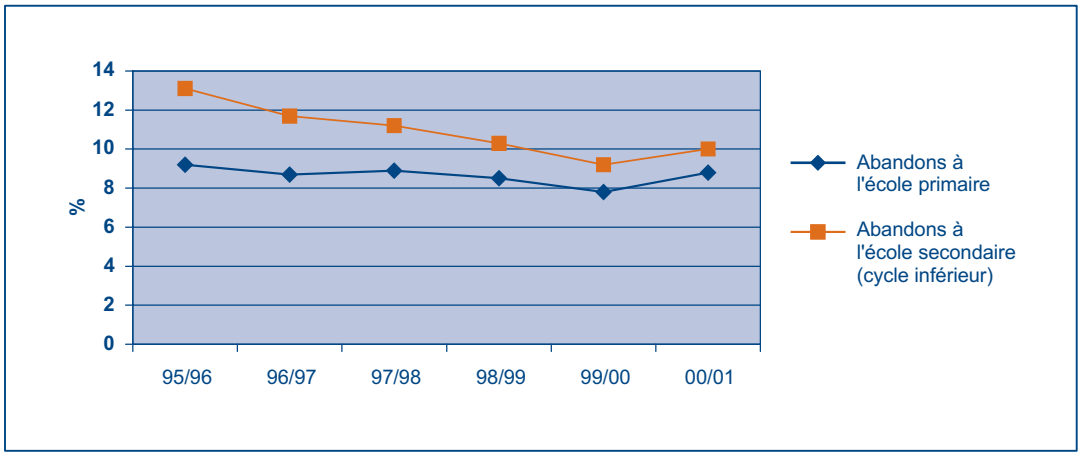
Tableau 8 : Le taux d'abandons dans l'enseignement primaire et secondaire inférieur (1995-2001) en Roumanie

Année scolaire	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01
Abandons dans le cycle primaire*	9.2	8.7	8.9	8.5	7.8	8.8
Abandons dans l'enseignement secondaire*	13.1	11.7	11.2	10.3	9.2	10.0

**Y compris les cas de décès et de migration.*
Source : Données calculées sur la base des informations contenues dans : Education in Romania - Statistics, NCS, 1994, 1996 ; Primary and lower secondary education at the beginning of the school year 1996/97, 1997/98, NIS/NCS ; Primary and lower secondary education at the end of the school year 1996/97, 1997/98, 1998/99, 1999/2000, 2000/01, NCS/NIS.

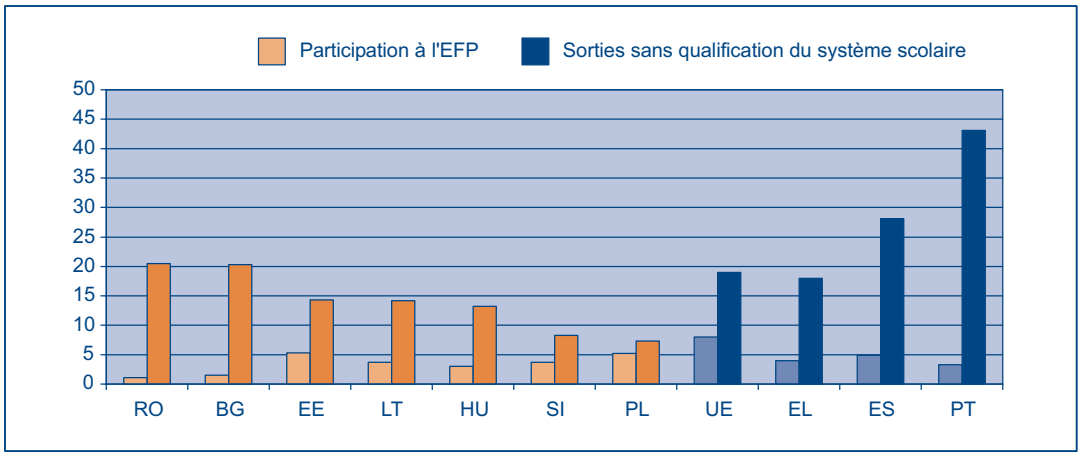
216 Et même d'environ 20% en Bulgarie.

Graphique 15 : L'évolution des abandons dans un cycle d'enseignement par année scolaire



Source : Education in Romania.

Graphique 16 : La scolarisation des 25-64 ans dans l'enseignement et la formation, et les sorties sans qualification du système scolaire des 18-24 ans



Source : Rapport européen sur les indicateurs de qualité de l'éducation et la formation tout au long de la vie, Commission européenne, 2002.

Il importe également de comparer le taux des sorties sans qualification du système scolaire avec le taux de scolarisation des adultes dans l'éducation et la formation, à l'instar du *Rapport européen sur les indicateurs de qualité de l'éducation et la formation tout au long de la vie*, pour voir dans quelle mesure les élèves ayant quitté l'école sans qualification peuvent compter sur un système de formation professionnelle continue. Le graphique 16 montre des écarts révélant l'absence de systèmes de formation continue dans les pays candidats (voir la section 7.3.4).

7.3 L'ENSEIGNEMENT ET LA FORMATION CONTINUS : ÉVOLUTION ET PARTICIPATION[217]

7.3.1 CONCLUSIONS : LES DÉVELOPPEMENTS LIMITÉS DE LA FORMATION CONTINUE DANS LE CONTEXTE D'UNE OFFRE DIVERSIFIÉE ET D'UNE DISTRIBUTION TRÈS INÉGALITAIRE

Des résultats globaux inférieurs à la moyenne européenne

L'analyse des différentes composantes de la formation continue et de la participation aux actions qui s'y développent révèle également un déficit sérieux par rapport à l'Union européenne. Bien entendu, il existe des différences significatives entre les pays, mais on peut dire que l'accès des adultes à la formation reste en général insuffisant.

Globalement, selon les dernières statistiques d'Eurostat, les pays candidats se situent au niveau des pays de la cohésion, nettement en dessous de la moyenne européenne (à savoir 8,4% de la population ayant reçu une formation dans les quatre semaines précédant l'enquête), la Roumanie et la Bulgarie se trouvant au niveau de la Grèce (autour de 1,5%), Chypre, la Hongrie, la Lettonie et la Slovénie au niveau du Portugal (autour de 3,5%), Malte, l'Estonie, la Pologne et la République tchèque au niveau de l'Espagne (autour de 5% à 6%).

En outre, ces taux ont tendance à stagner ou à diminuer depuis trois ou quatre ans, excepté à Chypre et en Slovénie. L'analyse révèle également de grandes disparités entre les employés et les chômeurs, dans la mesure où la durée des formations dont bénéficient ces derniers est moindre que celle dont bénéficient les employés, au contraire des données observées dans les pays de l'OCDE.

Une offre très diversifiée, mais fragmentée et de qualité variable

Cependant, l'offre de formation continue s'est largement diversifiée, prenant appui sur le secteur public au travers du système éducatif, d'agences nationales, de nouveaux réseaux nationaux de centres de formation principalement dédiés à la formation des chômeurs, et de centres locaux ou régionaux créés à l'initiative des collectivités territoriales, et créés aussi par le secteur privé et associatif dont les initiatives ont essaimé très rapidement dès les débuts de la transition. Ces initiatives ont pris appui sur les nouveaux dispositifs législatifs, sur l'assistance européenne et bilatérale qui privilégiait l'approche sectorielle dans les premières années, mais surtout, de la part des individus comme des entreprises, sur la véritable « libération » de la demande de formation engendrée par l'écroulement de l'ancien système. Cette demande s'est portée très largement sur les langues étrangères, l'informatique, la comptabilité, le management, le marketing, le tourisme et la communication. Un secteur non formel de la formation s'est ainsi constitué, mais il reste très fragmenté, concentré dans les zones urbaines, et il recouvre des instituts de qualité très variable.

Les insuffisances de la formation au marché du travail

Le problème le plus grave réside dans le sous-développement des actions de formation pour le marché du travail, surtout en faveur des chômeurs, dans la majorité des pays. Encore une fois, les différences sont très grandes entre les pays. La Slovénie a déjà dépassé le benchmark européen de 20% de chômeurs bénéficiant d'actions de formation pendant l'année, et Malte s'en approche, tandis que l'Estonie et la Hongrie en sont environ à la moitié, et

217 Ce chapitre, de même que l'ensemble du document, fait une distinction entre : (1) la formation professionnelle continue à l'initiative des entreprises ; (2) la formation au marché du travail organisée par les services de l'emploi et surtout destinée aux chômeurs ; et (3) l'éducation des adultes le plus souvent à l'initiative de chacun et couvrant tout un ensemble d'activités d'éducation et de formation visant la valorisation de l'individu. L'expression « enseignement et formation continus » est le concept général recouvrant ces trois composantes.

la République tchèque et la Pologne nettement plus bas. Si l'on considère les nouveaux entrants dans les actions de formation au marché du travail, en pourcentage de la population active, la Hongrie dépasse l'Allemagne alors que le taux de chômage y est supérieur, mais la République tchèque et surtout la Pologne ont des résultats bien inférieurs, en particulier en comparaison avec certains pays de l'Union dotés de taux de chômage équivalents. On retrouve en fait les résultats observés à la lecture des dépenses de formation parmi les mesures actives du marché du travail où seules la Hongrie et la Slovénie se situent au-dessus des deux pays de l'Union qui ont les ratios les plus bas (Royaume-Uni et Italie), et Malte se situe au niveau le plus bas, tandis que la République tchèque et surtout la Pologne et la Slovaquie sont très loin derrière, et que tous les pays candidats se situent ainsi en dessous des pays de la cohésion.

En outre, il apparaît que la durée des actions de formation a tendance à se réduire dans les pays où le chômage augmente, et les inégalités sont grandes entre les bénéficiaires, dans la mesure où les plus qualifiés ont davantage de chance de bénéficier d'une formation que les moins qualifiés. Ces résultats sont à rapprocher d'observations faites dans certains pays où les bureaux de l'emploi, confrontés à la limitation des ressources disponibles et aux objectifs de rendement qui leur ont été fixés, ont naturellement tendance à donner la priorité dans leurs programmes aux individus dont l'espérance de se faire recruter à la sortie du stage est la plus forte. De même, comme indiqué ci-dessus, nombre de jeunes diplômés des écoles professionnelles ont tendance à s'inscrire auprès de l'agence de l'emploi juste après la fin de leur scolarité, afin de compléter une formation jugée insuffisante pour entrer avec succès sur le marché du travail.

Au total, c'est en Pologne, en Slovaquie, en Roumanie et en Bulgarie que la situation est la plus problématique. Et l'on retrouve là les pays où, à l'exception de la Roumanie, le chômage est le plus élevé. Si l'on prend en compte les analyses ci-dessus sur la qualification de la population adulte, on peut en conclure l'existence dans ces pays de risques sérieux d'exclusion sociale pour la grande masse des moins qualifiés, et en particulier pour les minorités ethniques et particulièrement les Roms, ainsi que pour les chômeurs de longue durée.

Les insuffisances de la formation continue des salariés

La situation est également problématique et très contrastée en ce qui concerne la formation des salariés à l'initiative des entreprises. Si l'on considère le nombre de salariés bénéficiant d'actions de formation en pourcentage de l'ensemble des salariés dans les entreprises, seule la République tchèque se situe au niveau de la moyenne européenne avec 42%, suivie de la Slovénie avec 32%, tandis que l'Estonie et la Pologne sont au niveau du Portugal avec 17% environ, la Hongrie, la Lettonie et la Lituanie avec 10% à 12%, et la Roumanie avec 8%.

Par ailleurs, l'analyse révèle un usage relativement plus fréquent que dans l'Union européenne de conférences et de séminaires, au détriment de l'organisation de cours de formation, de la formation par rotation ou de la formation sur le poste de travail. Il faut noter en outre de grandes disparités entre les différents bénéficiaires de la formation, différences plus accentuées qu'au sein de l'Union européenne. L'écart est donc très grand entre les entreprises du secteur bancaire et financier et celles de l'industrie manufacturière ou des services aux collectivités, et l'écart est très grand aussi au sein des entreprises entre les cadres dirigeants et les employés les plus qualifiés d'une part et le reste des employés d'autre part.

L'éducation des adultes

Enfin, l'éducation des adultes mérite une attention particulière. S'appuyant sur la tradition de l'éducation populaire dans la plupart des pays, elle reste développée

dans le cadre de grandes fondations ou de centres municipaux et associatifs. Elle prend en compte également en compte l'éducation « récurrente » organisée gratuitement pour les adultes et reprenant des cycles de formation dans l'enseignement secondaire, de plus en plus au sein de filières donnant accès à l'enseignement supérieur, en cours du soir ou à distance. Il s'agit aussi des cours organisés par les universités et autres instituts d'enseignement supérieur, payants cette fois, mais qui attirent de nombreux participants.

Il n'existe pas de statistiques comparables concernant ces phénomènes, mais il semble que ceux-ci soient relativement développés, sans doute plus encore que dans les pays de la cohésion, et que cet ensemble de dispositifs constitue dans plusieurs pays un point d'appui solide pour le développement de stratégies d'apprentissage tout au long de la vie.

7.3.2 LA PARTICIPATION À L'ENSEIGNEMENT ET LA FORMATION CONTINUS, ET LES TENDANCES RÉCENTES

Rares sont les informations et les statistiques internationales pouvant être comparées dans ce domaine. En janvier 2003, l'*Enquête force de travail* d'Eurostat a fourni des statistiques sur la participation des adultes à l'éducation et à la formation dans la totalité des douze pays. Mais, pour trois pays (la République tchèque, la Slovaquie et la Lettonie) ces statistiques étaient les premières, et seules l'Estonie, la Hongrie et la Pologne disposaient de données couvrant la période 1997-2002.

L'*Enquête force de travail 2002* montre ainsi une grande disparité entre les pays candidats et ceux de l'UE quant à la participation à l'enseignement et à la formation continus, aucun pays n'atteignant la moyenne européenne de 8,4%[218] pour la population âgée de 25 à 64 ans. Une grande disparité est également visible entre les pays candidats eux-mêmes, comme l'indique le graphique 17 ci-dessous. Ainsi, le taux de moins de 1,5% observé en Roumanie et en Bulgarie est comparable à celui de la Grèce, le taux de 3 à 4% observé en Hongrie et en Lituanie est comparable à celui du Portugal, et le taux de 5% observé en Estonie, en Pologne et en Slovénie est comparable à celui de l'Espagne.

Si l'on observe les tendances récentes dans les pays où existent des données, on peut affirmer que la participation des adultes à une formation est assez stable dans les pays candidats, excepté à Chypre où le taux de participation augmente régulièrement, passant de 2,6% à 3,7% entre 1999 et 2002, et en Estonie et en Lituanie où l'on observe le mouvement inverse, puisque ce taux baisse respectivement de 6,5% à 5,2% et de 4% à 3,3% pendant la même période[219] (voir le tableau 9).

On peut utiliser aussi les résultats de l'enquête OCDE/IALS[220], bien qu'un peu anciens, puisque cette enquête fut menée entre 1994 et 1998. Les quatre pays candidats (République tchèque, Pologne, Hongrie et Slovénie) concernés par cette enquête étaient situés en dessous de la moyenne des dix-neuf pays concernés. La Pologne occupait la dernière place avec un taux de 13,9% d'adultes (de 16 à 65 ans)

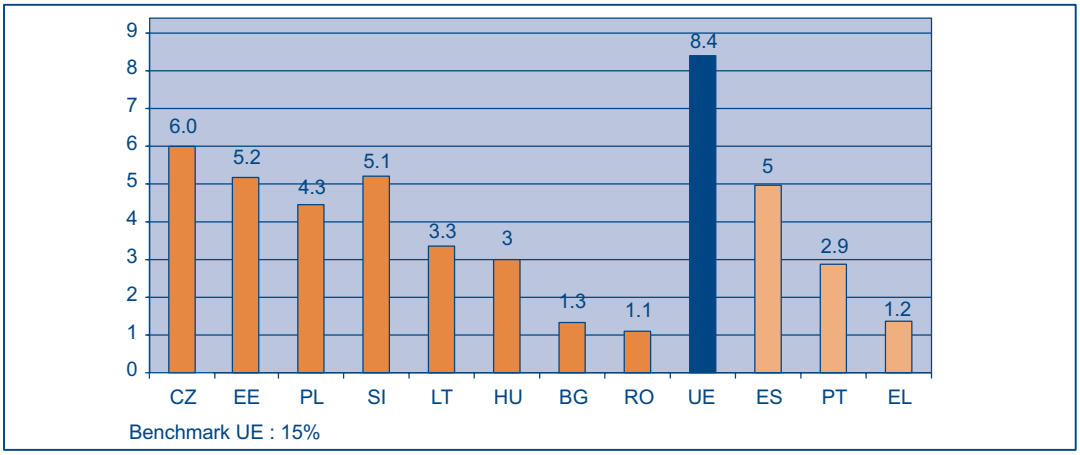
218 La fiabilité des chiffres concernant la Slovaquie (9%) et la Lettonie (8,4%) reste à démontrer. Tout d'abord, c'est la première fois qu'Eurostat a fourni des renseignements de cet ordre sur ces pays (c'est aussi le cas pour la République tchèque), aussi aucune donnée antérieure ne peut les corroborer. Ensuite, ces données ne sont étayées par aucune information dans les monographies. Le document présent ne fera donc pas référence à ces données. Toutefois, les résultats concernant la République tchèque seront utilisés car ils sont en conformité avec d'autres renseignements fournis par l'enquête CVTS2 et par une évaluation qualitative disponible dans la monographie.

219 Selon des statistiques nationales, la Lettonie enregistre une augmentation notable du nombre d'adultes dans l'enseignement et la formation continus, avec un chiffre qui passe de 100 000 en 1996 à 210 000 en 2002, et qui est en conformité avec l'*Enquête sur les forces de travail*. Selon la monographie, ce chiffre est à mettre en relation avec la brièveté de la plupart des cours.

220 L'enquête IALS date quelque peu puisqu'elle remonte à 1994 pour la Pologne et à 1998 pour la Hongrie, la Slovénie et la République tchèque. Ceci explique sans doute que les résultats pour la Pologne soient inférieurs à ceux des autres pays candidats.

scolarisés dans des activités d'éducation et de formation, soit le même taux que le Portugal. La Slovénie obtenait le meilleur résultat des quatre pays candidats avec un taux de 31,9%. Ce taux était toutefois inférieur à la moyenne de 35%, et très inférieur au taux de pays comme le Royaume-Uni (43,9%) ou le Danemark (55,7%). La situation était identique si l'on analysait la participation à l'enseignement et la formation continus liés à l'emploi, puisque ces quatre pays se trouvaient de nouveau en dessous de la moyenne. Toutefois, les différences entre ces deux indicateurs (participation à l'éducation et à la formation d'une part et participation à la formation « en cours d'emploi » d'autre part) étaient en termes relatifs plus grandes dans les pays candidats que pour la moyenne des pays, attestant que la part de la formation non liée à l'emploi dans la formation professionnelle continue était

Graphique 17 : La participation de la population âgée de 25 à 64 ans à des activités d'enseignement et de formation



Source : Enquête sur les forces de travail 2002, Eurostat, Commission européenne.

Tableau 9 : La participation des adultes à la formation, en pourcentage de la population totale

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Bulgarie						1.5	1.3
Chypre				2.6	3.1	3.4	3.7
République tchèque							6.0
Estonie		4.3	6.3	6.5	6.0	5.2	5.2
Hongrie		2.9	3.3	2.9	3.1	3.0	3.3
Lettonie							8.4
Lituanie				4.0	2.7	3.7	3.3
Malte						4.6	4.4
Pologne						4.8	4.3
Roumanie		0.9	1.0	0.8	0.9	1.1	1.1
Slovaquie							9.0
Slovénie	5.3				4.2	3.7	5.1
UE	5.7	5.8		8.2	8.5	8.4	8.4
Grèce	0.9	0.9	1.0	1.2	1.1	1.4	1.2
Portugal	3.4	3.5	3.0	3.2	3.3	3.3	2.9
Espagne	4.4	4.5	4.3	5.1	5.1	4.9	5.0

Source : Enquête sur les forces de travail (de 1996 à 2002), Eurostat, Commission européenne.

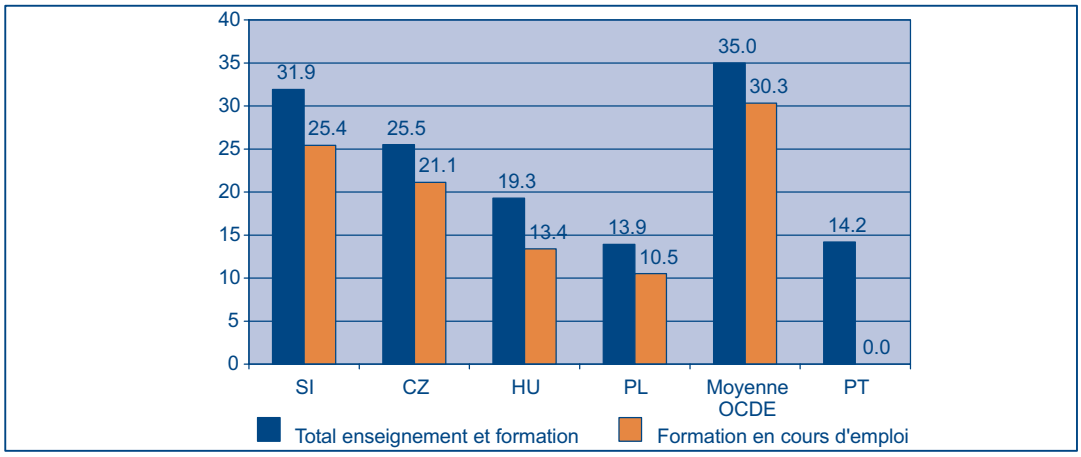
plus élevée dans les pays candidats que dans ceux de l'UE et/ou de l'OCDE (voir le graphique 18).

7.3.3 LES INÉGALITÉS D'ACCÈS À L'ENSEIGNEMENT ET LA FORMATION CONTINUS

L'observation des résultats de l'enquête IALS[221] révèle des inégalités sensibles entre les niveaux d'études. La participation était de 37% en Pologne et de 49% en Hongrie et en République tchèque pour les diplômés de l'enseignement supérieur, alors qu'elle n'était que de 6% en Pologne et en Hongrie et de 18% en République tchèque pour ceux ayant uniquement suivi le premier cycle du secondaire. La participation des plus instruits à des activités de formation était donc supérieure à celle des moins instruits, comme c'est en général le cas dans tous les pays de l'UE ou de l'OCDE, mais le ratio entre les deux taux était bien supérieur au ratio moyen. Il était toutefois comparable à celui observé en Italie et au Portugal[222].

L'inégalité était encore plus manifeste en comparant les différences d'accès à la formation des salariés et des chômeurs. Comme on le voit dans le tableau 10

Graphique 18 : Le taux de participation de la population âgée de 16 à 65 ans à des activités d'enseignement et de formation des adultes (1994-1998)



Source : Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes, OCDE, 1994-1998.

Tableau 10 : Le volume de formation continue des travailleurs adultes dans les pays de l'OCDE

	Nombre d'heures par an consacrées à la formation continue par personne			
	Tous	Travailleurs	Chômeurs	Ratio chômeurs/ travailleurs
République tchèque	44	44	32	73%
Hongrie	34	34	30	88%
Pologne	24	25	14	56%
Moyenne OCDE	55	53	89	167%
Italie	32	29	65	224%

Source : Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes (1994-1998).

221 Voir les observations ci-dessus sur la date de l'enquête IALS : 1994 en Pologne et 1998 en Hongrie, en Slovénie et en République tchèque.

222 Voir : *Regards sur l'éducation. Les indicateurs de l'OCDE*, OCDE, 2002.

ci-dessous[223], les travailleurs adultes consacraient davantage d'heures par an à l'enseignement et la formation continus que les chômeurs en République tchèque, en Hongrie et en Pologne, alors qu'on observe le contraire dans la plupart des pays de l'OCDE, y compris par exemple en Italie.

Les statistiques de la Roumanie confirment cette observation avec une augmentation sensible de la participation à la formation continue, qui passe de 550 000 participants en 1998 à 750 000 en 2001, tandis que dans la même période, le nombre de chômeurs passait de 63% en 1998 à 32% en 2001.

7.3.4 UNE OFFRE DIVERSIFIÉE POUR L'ENSEIGNEMENT ET LA FORMATION CONTINUS

Après l'effondrement, au début des années 1990, de l'ancien système de formation continue lié aux secteurs économiques et aux entreprises, l'offre d'éducation et de formation continue a été en grande partie réorganisée, et elle est désormais très diversifiée mais aussi très fragmentée dans les pays candidats. C'est là une conséquence de l'expansion rapide d'un marché d'organismes de formation privés et d'ONG, expansion qui s'ajoute à certaines initiatives prises par les États et par les administrations locales et régionales pour créer de nouvelles institutions publiques, souvent avec l'appui et les conseils de bailleurs de fonds internationaux. Parallèlement, l'ensemble du système éducatif – établissements scolaires, universités, grandes associations et universités populaires - continue de jouer un rôle propre.

A l'échelon national, on manque en général d'informations et de statistiques précises sur la diversité des activités entreprises dans le domaine de la formation continue, en particulier en dehors du secteur formel. Les données sur la participation à ce type de formation sont également très fragmentées, et difficilement comparables entre les pays. Cela tient à l'absence d'institutions adéquates chargées d'études et de recherche en matière de formation des adultes. Selon les monographies, seules la Hongrie (suite à la Loi de 2002 sur l'éducation des adultes) et la Slovénie comptent de telles institutions.

Les premières initiatives en formation au marché du travail ont été prises par les États au début des années 1990 dans le but de combattre le chômage. Ce fut le cas en particulier à Malte, en Lituanie, en Hongrie et en Roumanie (avec l'assistance de la Banque mondiale pour ces deux derniers pays), où des institutions et des réseaux de centres de formation au marché du travail furent créés pour assurer la formation continue des chômeurs. Deux exemples intéressants de ces politiques sont l'ETC (Employment and Training Corporation / Société pour l'emploi et la formation) à Malte et les Centres de formation au marché du travail relevant du LLMTA (Lithuanian Labour Market Training Authority / Office lituanien de formation au marché du travail) en Lituanie.

Alors que, dans de nombreux pays, des initiatives spontanées se multipliaient pour répondre au besoin croissant de formation manifesté par de larges groupes d'individus et d'entreprises, les gouvernements prirent très peu de mesures destinées à développer la formation continue pour d'autres publics que les chômeurs[224], ce jusqu'en 1997-1998. Mais, durant ces années, on vit dans un certain nombre de pays un nouvel élan pour étendre et réglementer l'offre d'enseignement et de formation continus.

223 OECD report on improving workers' skills: Analytical evidence and the role of the social partners, octobre 2002.

224 Comme l'a noté Peter Grootings en 1998 dans une analyse transnationale de rapports nationaux sur la formation continue dans les pays candidats, analyse préparée à la demande de l'ETF, « rares sont les pays partenaires où la formation continue, excepté la formation des chômeurs, bénéficie d'une priorité quelconque. Cette formation s'est développée plutôt spontanément, à la suite de programmes d'assistance bilatéraux basés sur des projets d'une part, et à la suite d'initiatives émanant d'organismes locaux de formation prompts à combler les lacunes laissées sur le marché du travail par le système scolaire formel d'autre part. »

Tel fut le cas en Hongrie et en Estonie, qui établirent des conseils dans ce but, avec la participation de partenaires sociaux censés formuler des avis sur les politiques gouvernementales en matière de formation continue et contribuer activement aux progrès de cette formation. Tel fut le cas aussi à Chypre, où des organismes nationaux furent créés pour organiser et/ou appliquer des politiques et mesures relatives à la formation continue[225] sous la tutelle des gouvernements. Tel fut le cas encore en République tchèque, où une vaste stratégie de développement des ressources humaines fut mise en place sous les auspices du ministère du Travail et des Affaires sociales. Tel fut le cas enfin dans d'autres pays, qui préparèrent et mirent en œuvre une législation adéquate. Parallèlement, de nouveaux organes élus à l'échelon de la région ou du comté mirent à bien leurs attributions pour créer des centres spécifiques, comme le CKP (Centre de formation pratique) en Pologne.

Extrait de la monographie sur Malte

L'ETC (Employment and Training Corporation / Société pour l'emploi et la formation) fut créée en 1990 en vertu de la Loi sur les services de l'emploi et de la formation. Elle fut établie en tant que personne morale pour créer et développer un service public national de l'emploi, destiné à aider activement les demandeurs d'emploi à trouver un travail en diffusant des informations sur les vacances d'emploi et sur d'autres services. L'ETC est chargée d'appliquer la politique nationale de l'emploi, en s'attachant en particulier aux mesures actives du marché du travail.

La définition de sa mission est « de fournir et garantir un accès équitable aux programmes de formation et aux possibilités d'emploi, et de contribuer au progrès social et économique de la collectivité[226] ».

Son mandat est :

1) de procurer des cours de formation favorisant l'employabilité et satisfaisant à la demande locale de main-d'œuvre ;
2) de contrôler l'évolution des tendances du marché du travail à Malte.

Les principaux clients de l'ETC sont des demandeurs d'emploi, des employeurs, des salariés désireux d'améliorer leurs qualifications, et le gouvernement.

L'ETC est dirigée par un conseil d'administration indépendant composé au total de douze représentants de ministères, d'ONG et de partenaires sociaux nommés par le gouvernement et par les organismes partenaires. Le Conseil approuve le programme d'activité de la Société et veille à sa conformité avec la politique nationale de l'emploi élaborée par le gouvernement. Le Conseil est également chargé de contrôler l'exécution du programme d'activité. La Société adresse un rapport annuel au Parlement maltais et elle est auditée par la Cour des comptes.

225 L'ETC (Employment and Training Corporation) à Malte en 1990 et le HRDA (Human Resource Development Authority) à Chypre en 1999.

226 Employment and Training Corporation, *Business Plan October 2000 - September 2003*.

Extrait de la monographie sur la Lituanie

En Lituanie, la responsabilité de l'organisation et de la mise en place de la formation professionnelle continue incombe au LLMTA (Lithuanian Labour Market Training Authority / Office lituanien de formation au marché du travail) sous l'égide du ministère de la Sécurité sociale et du Travail.

Le LLMTA applique la politique de formation au marché du travail et organise des services d'information et d'orientation sur l'EFP. Le LLMTA comprend six filiales, les services territoriaux LMTC (Labour Market Training and Counselling / Formation et orientation vers le marché du travail) à Alytus, Klaipeda, Panevezys, Siauliai, Kaunas et Vilnius. L'effectif global pour le LLMA et ses succursales est de 175 salariés.

Le LLMTA définit le contenu de la formation au marché du travail, joue un rôle d'encadrement, évalue les instituts de formation et tient à jour une base de données sur les programmes de formation au marché du travail et le matériel didactique. De plus, le LLMTA administre 14 LMTC situés dans huit grandes villes du pays.

En général, les partenaires sociaux ont été associés à ces développements en participant à des organes consultatifs ou des conseils spécifiques. Deux exemples sont donnés ci-dessous, à Chypre et en Hongrie, afin d'illustrer les initiatives importantes prises par l'État pour élaborer des politiques de formation continue en coopération avec des partenaires sociaux.

On a vu le développement – voire l'explosion – d'un secteur privé d'organismes de formation dans la plupart des pays. Selon des sources nationales, il existe aujourd'hui des milliers d'organismes privés de formation en Pologne, en Hongrie, en Slovaquie et en République tchèque, et des centaines à Malte, en Slovénie, en Estonie, en Lettonie, à Chypre et en Lituanie, contrairement à la Bulgarie qui en compte très peu. Ces organismes jouent un rôle essentiel dans le marché de la formation « non formelle ». En République tchèque, selon des statistiques nationales, ils représentaient 72% de l'ensemble des organismes de reconversion professionnelle en 2000. En Hongrie, ils étaient considérés comme la composante la plus dynamique du marché, et ils accueillaient environ 55% de l'ensemble des participants à un apprentissage non formel. Selon l'enquête CVTS2 sur les activités de formation continue organisées par les entreprises[227], ces organismes jouent un rôle majeur dans le domaine de la formation en Estonie, en République tchèque et en Pologne, et un rôle un peu moindre dans les autres pays candidats. Leur part de marché va de moins de 15% en Slovénie à plus de 60% en Estonie, où elle est plus élevée que dans les pays de l'UE. Et la part de ces organismes dépasse celle des « instituts de formation spécialisée » dans tous les pays candidats, à l'exception de la Slovénie et de la Lettonie.

227 Voir la section 7.3.6, relative à la formation professionnelle continue organisée par les entreprises.

Extrait de la monographie sur la Pologne

On a lancé en 1996 le principe des CKP (centres de formation pratique), des centres d'enseignement et de formation pratiques disposant d'un équipement moderne et offrant une formation professionnelle de grande qualité aux jeunes et aux adultes, tout comme une formation spécialisée aux enseignants. Les activités principales des CKP sont financées par le budget de l'État, et ces centres sont autorisés à organiser des examens professionnels. Il existe à présent un réseau d'environ 70 CKP et le ministère de l'Éducation nationale compte continuer à le développer. Le ministère de l'Éducation nationale a mis en place des outils pour contrôler les conditions de la formation pratique dans les ateliers scolaires, les centres d'enseignement continu et les centres d'enseignement pratique, afin d'améliorer et de moderniser les bases de cette formation pratique.

Extrait de la monographie sur Chypre

La Loi de 1999 sur le développement des ressources humaines (n° 125 (I)/99) a remplacé la Loi de 1974 sur l'Office de la formation professionnelle (qui avait fixé les principaux aspects du cadre institutionnel, le rôle de celui-ci et l'engagement des partenaires sociaux dans le secteur non formel). Cette nouvelle loi réglemente le fonctionnement du HRDA (Human Resource Development Authority / Office du développement des ressources humaines), dont les ressources financières proviennent d'un système de taxation. Le HRDA est une institution gérée de manière indépendante sous la direction générale du Ministre du travail et des assurances sociales. La mission du HRDA est de créer les conditions nécessaires à la formation planifiée et systématique et au développement des ressources humaines à Chypre. Les activités du HRDA couvrent cinq domaines principaux :

(1) la formulation d'une politique intégrée de développement des ressources humaines en conformité avec les priorités des politiques socio-économiques nationales, sur la base desquelles sont promues des activités de formation adéquates ;
(2) l'évaluation continue des besoins de l'économie en matière de formation, sur la base desquels sont promues la politique et les activités de formation ;
(3) la gestion du système de formation et la création de l'infrastructure nécessaire, la normalisation et la certification de la formation, et l'introduction de référentiels de qualifications professionnelles ;
(4) l'analyse de l'acquis communautaire dans le domaine du développement des ressources humaines, et la promotion d'actions destinées à faciliter l'ajustement et la convergence avec les systèmes et pratiques européens.

Le HRDA est une institution tripartite. Le rôle des partenaires sociaux dans le conseil d'administration et le rôle du conseil d'administration lui-même sont établis par la Loi de 1999 sur le développement des ressources humaines. Au même moment, les articles 6 et 7 de cette loi précisent que le contrôle général et le pouvoir décisionnaire est du ressort du Ministre du travail et des assurances sociales.

Extrait de la monographie sur la Hongrie

Le Conseil national de la formation des adultes fut établi en 2001 conformément à un article de la Loi sur l'éducation des adultes. Il débuta ses activités le 1er juillet 2002. Il assiste le Ministre de l'éducation dans la préparation et le développement de stratégies promouvant la formation des adultes, l'élaboration de lois régissant cette formation, et les règles d'accréditation des institutions et des programmes, ainsi que les conditions techniques/professionnelles requises pour ces derniers. Le Conseil national de la formation doit aussi contrôler le dossier d'embauche des personnes ayant participé à la formation des adultes – en se souciant particulièrement des personnes défavorisées – et fera des propositions visant à améliorer le système si nécessaire.

Les treize membres du Conseil national de la formation des adultes peuvent être classés en trois catégories représentatives :

(1) dans la première catégorie, deux représentants du ministère de l'Éducation et un représentant de chacun des ministères suivants : ministère des Affaires économiques, ministère de la Politique sociale et familiale, ministère des Finances ;
(2) dans la deuxième catégorie, quatre experts en formation des adultes ;
(3) dans la troisième catégorie, un représentant de chacune des parties prenantes suivantes : associations d'employeurs et de salariés, chambres de commerce, instituts de formation des adultes.

Mais, au total, les organismes de formation ne semblent pas jouer un rôle aussi important que dans les pays de l'UE[228]. A part quelques instituts professionnels collaborant étroitement avec des entreprises et investisseurs étrangers, ce sont en général de très petites unités, spécialisées en informatique, en comptabilité, en marketing, en formation au management, en développement des ressources humaines et en langues étrangères. Elles sont situées dans des centres urbains et ne peuvent donc couvrir tout le pays, en particulier les zones rurales. Leur essor rapide n'a pas été accompagné d'une augmentation parallèle de la participation des adultes. L'inquiétude est grande dans tous les pays sur la qualité de leurs services, ce qui a conduit les ministères à mettre en place assez rapidement des procédures d'assurance qualité et d'accréditation.

Néanmoins, il existe manifestement dans la plupart des pays candidats un secteur « non formel » de la formation dans lequel les institutions privées jouent un rôle majeur, sans compter les ONG, les organismes gouvernementaux à l'échelon local et régional, les établissements scolaires et les autres centres de formation financés par l'État. En général, le système éducatif joue un rôle essentiel dans l'éducation des adultes en offrant des cours du soir gratuits dédiés aux programmes scolaires « normaux », mais il joue un rôle limité sur le marché de l'apprentissage « non formel ». Les principales raisons à cela sont la rigidité de son fonctionnement et de ses programmes, l'absence d'une réelle prise en compte des besoins spécifiques à la formation des adultes, et aussi le fait que les écoles, dans certains pays, ne sont tout simplement pas autorisées à participer à la formation des chômeurs[229]. Toutefois, de

228 Voir les résultats de l'enquête CVTS2 d'Eurostat. L'Estonie est classée première, la Pologne sixième et la République tchèque septième dans la liste des 21 pays (UE et pays candidats) considérés pour la participation d'organismes de formation privés à une formation au marché du travail organisée par les entreprises. Les autres pays candidats ont un classement inférieur.

229 Par exemple, en Roumanie jusqu'à très récemment.

nombreuses écoles ayant des problèmes budgétaires ont été tentées de trouver des ressources complémentaires et ont commencé à s'intéresser à la formation des adultes. Selon les monographies, les établissements secondaires fourniraient de 10 à 20% du marché non formel de la formation.

7.3.5 LES PRINCIPAUX ACTEURS

En général, le développement des politiques de formation continue relève du ministère de l'Éducation, alors que les politiques du marché du travail, y compris la formation au marché du travail, relèvent du ministère du Travail[230]. En Slovénie, les responsabilités sont assez équilibrées, avec le ministère de l'Éducation qui est chargé des organismes publics de formation des adultes et le ministère du Travail qui est chargé du développement des politiques pour la formation continue.

Le ministère de l'Éducation propose un enseignement formel destiné aux adultes, principalement sous la forme de cours du soir gratuits dans tous les établissements d'enseignement, écoles et universités. Il développe également un système d'enseignement à distance, il organise l'enregistrement des organismes de formation et l'accréditation de leurs programmes de formation si nécessaire, et enfin il soutient la participation des établissements scolaires à la formation au marché du travail organisée par les services de l'emploi.

Le ministère du Travail contrôle les activités des services publics de l'emploi et, en particulier, les activités du réseau des centres régionaux de formation au marché du travail (et leur financement dans le cadre des fonds affectés à l'emploi). Il gère également les Fonds de la formation professionnelle (en Hongrie et à Chypre) destinés à promouvoir la formation continue dans les entreprises avec le soutien de conseils ou d'institutions spécialisés. Et dans certains pays il aide à développer les procédures adéquates pour la reconnaissance de l'apprentissage non formel ou des études antérieures (en coopération avec le ministère de l'Éducation).

Les administrations et institutions locales et régionales de nombreux pays jouent aussi un rôle majeur, en conformité avec leurs nouvelles responsabilités découlant du processus de décentralisation et de la politique de l'UE visant à mettre en place des stratégies appropriées de développement régional avec l'aide de Phare. Des centres de formation se sont développés au niveau de la région, du comté ou du secteur, avec l'appui de ressources publiques et privées. En général, ces centres sont également impliqués dans l'enseignement et la formation initiaux. Néanmoins, ce ne sont que les prémices de véritables politiques régionales de développement des ressources humaines[231].

Le développement des politiques pour la formation continue implique la participation de partenaires sociaux[232] dans les conseils ou comités consultatifs, en plus des représentants de l'État. Toutefois, ces partenaires ne gèrent pas directement de centres de formation, à l'exception de quelques centres de formation pour les syndicalistes.

7.3.6 LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE MISE EN PLACE PAR LES ENTREPRISES

Concernant les activités de formation professionnelle continue mise en place par des entreprises, l'enquête CVTS2 d'Eurostat révèle là aussi une disparité entre les pays candidats et les pays

230 La Hongrie constituait une exception puisque le développement de la formation des adultes était pleinement incorporé au ministère du Travail.

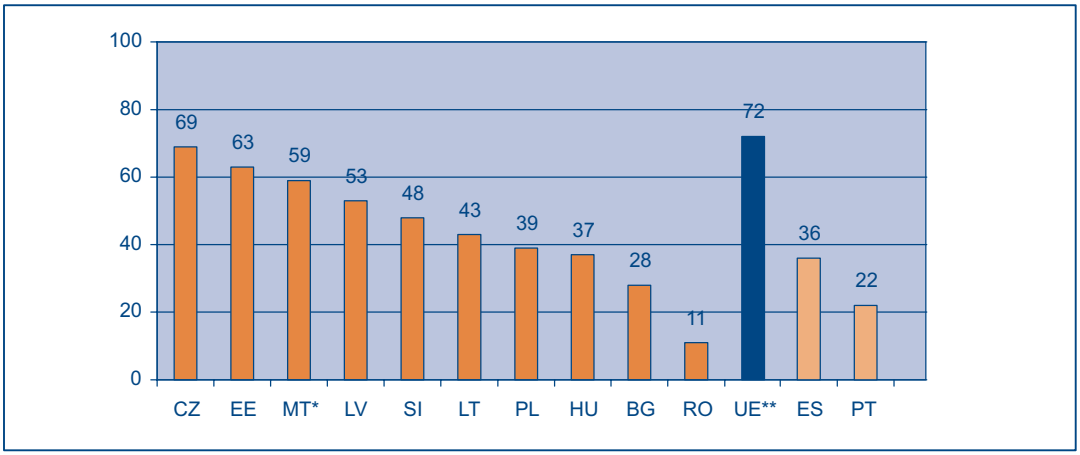
231 Comme ceci est précisé dans une étude de l'ETF sur les ressources humaines dans le contexte du développement régional, étude qui fut conduite dans cinq régions situées en Hongrie, en République tchèque, en Pologne, en Lituanie et en Estonie. Cette étude atteste l'absence générale d'un cadre cohérent et intégré pour le développement des ressources humaines dans la plupart des régions, sinon toutes.

232 Voir le chapitre 5 pour une analyse détaillée de leur rôle dans les questions d'EFP.

de l'UE. 40% des entreprises en moyenne ont organisé des formations dans les pays candidats. En tête vient la République tchèque (69%), suivie de l'Estonie (63%) et de Malte (59%), dont les résultats sont comparables à ceux obtenus par les pays de l'UE lors de la première enquête CVTS (Eurostat, 1993). La Pologne (39%) et la Hongrie (37%) sont au même niveau que l'Espagne (36%). La Roumanie (11%) se classe à la suite du Portugal (22%) (voir le graphique 19).

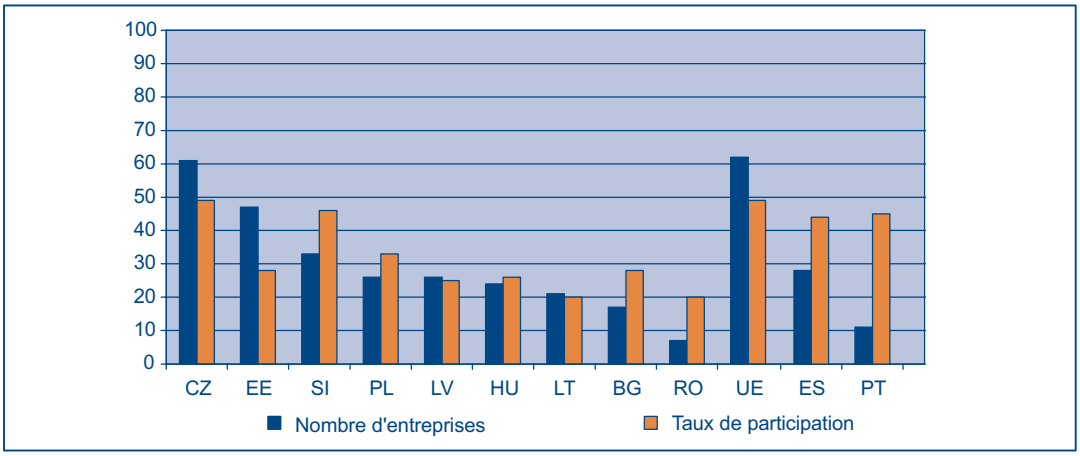
Les résultats détaillés produits par Eurostat suggèrent que la proportion des cours par rapport à l'ensemble des activités de formation est moindre dans les pays candidats. Le nombre d'entreprises ayant organisé des cours de formation permanente continue s'élevait en moyenne à 29%, par rapport à 62% dans l'UE[233]. Pour les autres activités de formation continue, les pays candidats ont accordé une importance particulière à la participation à des conférences et à des ateliers, alors qu'à l'inverse ils ont accordé moins d'importance que dans les pays de l'UE aux modalités de formation s'appuyant sur les outils de travail habituels, la rotation des postes et d'autres formules d'échange.

Graphique 19 : Les entreprises proposant une formation, en pourcentage par rapport à l'ensemble des entreprises (1999)



*Source : Enquête sur la formation professionnelle continue, Eurostat, 2002. *Sources nationales. **Moyenne des pays de l'UE (estimation ETF).*

Graphique 20 : Les entreprises ayant organisé des cours de formation professionnelle continue, et les taux de participation



Source : Enquête sur la formation professionnelle continue, Eurostat, 2002.

233 Estimation de l'ETF.

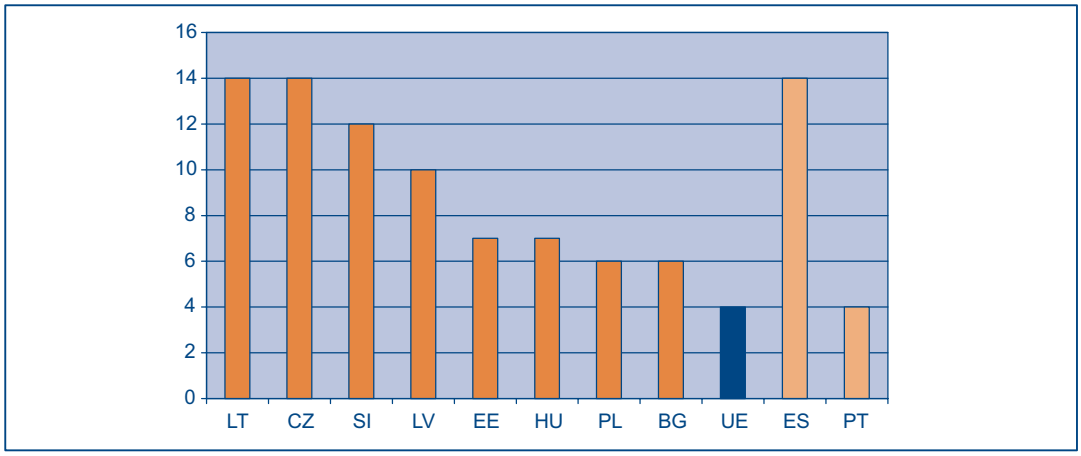
En outre, il est intéressant d'examiner le taux de participation des salariés dans les cours de formation organisés par les entreprises. Dans ce domaine (voir le graphique 20), la disparité est encore plus grande entre les pays candidats et ceux de l'UE. À l'exception de la République tchèque et de la Slovénie, où le taux de participation avoisine les 50% (la moyenne des pays de l'UE), tous les autres pays ont des taux nettement inférieurs. Ceci est le signe d'une concentration des activités de formation en faveur d'un nombre assez limité de participants.

On peut voir aussi des différences notables dans les types de cours de formation organisés par les entreprises. Notamment, les cours « informatique et utilisation de l'ordinateur » sont moins présents dans les pays candidats que dans les États membres de l'UE, alors que les cours « ingénierie et industries de transformation » sont beaucoup plus présents[234]. Ceci tient au fait que le secteur industriel est plus important dans les pays candidats que dans l'UE (voir le chapitre 4 sur l'emploi).

De surcroît, il est intéressant d'examiner la part importante des « cours de langues » dans le total des heures de cours dans les pays candidats, par rapport à la moyenne de l'UE (voir le graphique 21). Ceci montre l'importance de l'écart linguistique à combler dans les pays candidats, et sans doute aussi l'importance des investissements étrangers et la priorité donnée aux cadres dans les participants possibles, comme ceci avait déjà été relevé dans l'enquête IALS (voir ci-dessus).

Ces indications sont confirmées par les résultats d'une enquête menée en 2001 par l'ETF sur le savoir-faire des entreprises en matière de formation[235]. Selon les conclusions de l'ETF, « la proportion des entreprises signalant l'existence de formations est relativement élevée, bien que ceci puisse correspondre dans certains cas aux formations assurées par les fournisseurs lors de l'achat de biens d'équipement ». Mais la proportion d'employeurs considérant leur main-d'œuvre comme un atout majeur pour leur entreprise s'élevait au mieux à 40% (12% en Estonie, 17% en Lituanie, 30% en République tchèque et 40% en Pologne). La différence est notable par rapport aux pays de l'UE, comme on le voit dans le graphique 22 ci-dessous, qui montre un écart important entre les pays candidats et les États membres de l'UE pour les

Graphique 21 : La proportion de cours de langues par rapport à l'ensemble des heures de cours (1999)



Source : Enquête sur la formation professionnelle continue, Eurostat, Commission européenne, 2002.

234 Voir : *Statistics in Focus 2002* pour les résultats de l'enquête CVTS2 d'Eurostat.

235 Voir : *Human resources in the context of regional development. Company skills survey,* rapport de synthèse, ETF, 2002. L'étude fut réalisée à la suite d'une série d'entretiens avec des employeurs de cinq régions choisies dans les pays candidats : la Bohème du Nord-Ouest en République tchèque, le Sud de l'Estonie, la Grande plaine du Sud en Hongrie, Lubelskie voivodship en Pologne, et l'ensemble de la Lituanie.

entreprises procurant une formation, et un écart encore plus grand pour les salariés bénéficiant d'une formation. En fait, avec le même pourcentage d'entreprises assurant des formations, la Pologne et la Hongrie forment environ 50% de salariés de moins que l'Espagne, et la Lettonie forme un tiers de salariés de moins que le Luxembourg. Seule la République tchèque possède un ratio de salariés formés par les entreprises semblable à celui de l'UE.

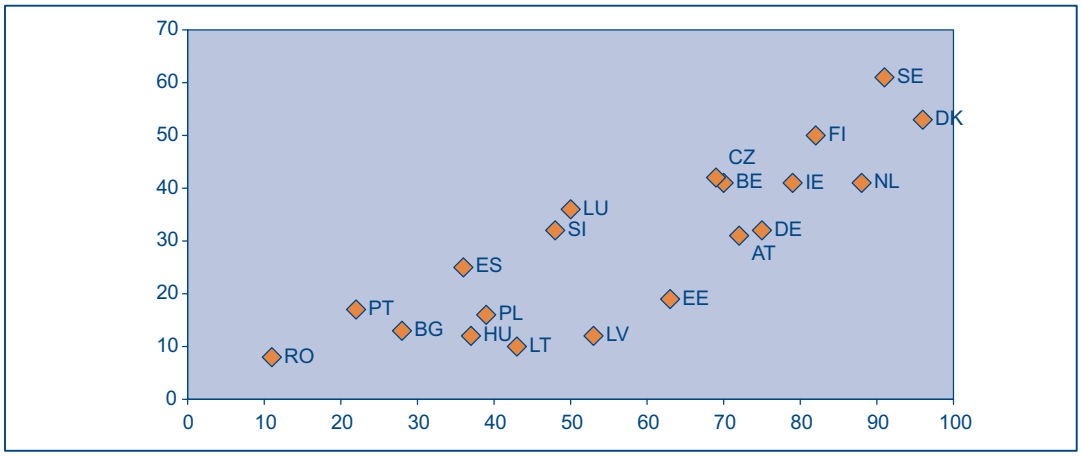
Le rapport concluait : « Il est patent que de nombreux employeurs sous-estiment la contribution potentielle des salariés et ne réussissent pas à adopter une démarche structurée pour le développement des ressources humaines ». Ces conclusions sont confortées par des observations faites dans les monographies, par exemple en Roumanie où deux tiers des entreprises ont préféré recruter du personnel qualifié plutôt que d'affecter des crédits à la formation. De plus, 30% des entreprises n'ont dispensé aucune formation, au motif que celle-ci était censée exiger des coûts élevés.

Il est également révélateur de comparer les taux de participation aux cours de formation continue par secteur économique. La situation est plus inégale dans les pays candidats que dans l'UE. Si l'on examine les taux de participation aux cours de formation dans cinq grands secteurs (déterminés par la classification d'Eurostat), on voit des variations plus élevées dans les pays candidats que dans l'UE, sauf pour le secteur financier qui possède un taux d'entreprises formatrices se rapprochant de celui de l'UE. Ainsi, le taux de participation dans le secteur J (correspondant à l'intermédiation financière) s'échelonne de 35% en Lituanie à 71% en République tchèque (la Roumanie étant l'exception avec 17% seulement), alors que dans l'UE ce taux s'échelonne de 42% en Allemagne à 83% en Suède. Si le taux de participation dans le secteur O (autres services collectifs, services sociaux et services aux particuliers) s'échelonne de 15% en Estonie et en Lituanie à 37% en Roumanie, ce taux s'échelonne de 22% en Autriche à 69% en Irlande. Il en va de même pour le secteur D (industries de transformation), le secteur K (immobilier, locations et commerce) et le secteur G (commerce de gros et de détail, réparation des véhicules automobiles, biens de consommation et équipements ménagers).

7.3.7 L'ÉDUCATION DES ADULTES

Comme on l'a déjà vu, la formation continue non liée à l'emploi est importante dans les pays candidats. Le système éducatif formel continue de jouer un rôle essentiel dans l'enseignement des adultes. Ceux-ci peuvent accéder à la plupart des filières secondaires, post-secondaires et supérieures, qui sont le plus souvent

Graphique 22 : Le pourcentage de participation des salariés à la formation continue par rapport au pourcentage d'entreprises procurant une formation



Source : Enquête sur la formation professionnelle continue (CVTS2), Eurostat, Commission européenne, 2002.

gratuites pour les filières secondaires, et payantes dans l'enseignement supérieur. De plus, ces dernières années, l'éducation des adultes a progressivement glissé du secopnd cycle de l'enseignement secondaire aux études post-secondaires et supérieures. Toutefois, la situation varie considérablement selon les pays. Les statistiques nationales indiquent une participation de 266 000 adultes à l'enseignement formel en Hongrie (environ 7% de la population active), et une participation de 28 000 adultes en Slovaquie (3,1% de la population active), 340 000 adultes en Pologne (2,4% de la population active), 54 000 adultes en Slovaquie (2,5% de la population active) et 52 000 adultes en République tchèque (1,3% de la population active). Le taux de participation est en augmentation dans la plupart des pays, signe d'une motivation accrue de plusieurs groupes d'adultes pour l'apprentissage tout au long de la vie.

En outre, certaines fondations nationales, universités populaires ou associations de formation des adultes continuent de jouer un rôle important dans le développement de l'éducation des adultes. Ceci était manifeste en 2001 lors du processus de consultation sur le *Mémorandum de la Commission européenne sur l'éducation et la formation tout au long de la vie*. Ces organisations ont joué un rôle majeur, pour le compte des ministères de l'éducation, lors de la mise en place du processus de consultation, et au cours des débats.

En Lettonie, le système éducatif prévoit deux types de programmes pour les adultes.

Extrait de la monographie sur la Lettonie

L'enseignement professionnel complémentaire est une catégorie spécifique de la formation professionnelle qui permet aux adultes possédant déjà une formation et une expérience professionnelle d'acquérir un certain niveau de qualifications professionnelles. Des programmes d'enseignement professionnel complémentaire conduiront toujours à un niveau de qualification supérieur. Ces programmes font partie de l'enseignement formel. On ne dispose d'aucune statistique sur l'inscription à ces programmes puisqu'ils ne sont pas encore répertoriés dans la Classification nationale de l'éducation. La durée de ces programmes représente 30% de celle fixée pour les programmes d'EFP « classiques ».

L'enseignement professionnel continu est une catégorie spécifique de la formation professionnelle qui permet aux individus, indépendamment de leur âge, de leur niveau d'études ou de leurs qualifications professionnelles, d'acquérir des connaissances et des qualifications professionnelles de manière systématique. Ces programmes durent plus de 160 heures. Ils ne débouchent pas sur une qualification professionnelle concrète. Ils font partie de l'enseignement non formel.

L'Association lettonne pour l'éducation des adultes, par exemple, joue un rôle important, explicité ci-dessous :

L'Association lettonne pour l'éducation des adultes, fondée en décembre 1993, est une organisation non gouvernementale chapeautant plusieurs organismes spécialisés dans l'éducation des adultes. L'Association fut créée avec le soutien du ministère letton de l'Éducation et des Sciences et le soutien de l'Institut de coopération internationale de l'Association allemande pour l'éducation des adultes. L'objectif de l'Association est de faciliter l'expansion du système d'éducation des adultes en Lettonie, de participer à la mise en place de la politique d'apprentissage tout au long de la vie, et de promouvoir le développement d'une société civique, démocratique et ouverte en Lettonie. Les membres de l'Association sont 75 entités juridiques (chiffres d'avril 2003) représentant des centres d'éducation des adultes dans les districts, des écoles supérieures populaires, des écoles populaires, des organisations non gouvernementales, des centres de formation, des universités, des écoles professionnelles et des écoles dispensant des cours du soir.

L'Association a créé un réseau coopératif d'organismes spécialisés dans l'éducation des adultes, elle a instruit des formateurs, et elle a élaboré et approuvé des programmes de formation, du matériel pédagogique et des outils méthodologiques.

Les principaux projets réalisés par l'Association sont :

i) le développement des ressources humaines à l'échelon local, dans le cadre de la Politique régionale de l'Union européenne ;
ii) le développement de modules transférables pour l'éducation des adultes, et la création d'un programme stratégique régional pour l'éducation des adultes.

Les principaux projets en cours sont :

i) l'éducation civique pour une intégration dans les collectivités locales ;
ii) la coopération des ONG et des municipalités à la création d'une société cognitive ;
iii) des initiatives favorisant le développement local.

Toutefois, certaines activités « traditionnelles » relatives à l'éducation des adultes diminuent, telles les universités populaires en Roumanie.

Extrait de la monographie sur la Roumanie

Le réseau d'universités populaires forme une catégorie distincte dans les organismes de formation pour les adultes. Ces universités dispensent surtout un enseignement non formel à destination des adultes.

La Roumanie comptait jusqu'en 1989 plus de 200 foyers municipaux, plus de 2 000 clubs culturels et quelque 3 000 universités populaires pour adultes, en plus d'un réseau national de bibliothèques, d'écoles d'art populaire et de centres d'orientation d'art populaire. L'éducation dispensée aux adultes dans ces centres concernait surtout des activités culturelles et artistiques et des activités de loisirs, ainsi que des cours spécialisés de formation professionnelle.

Après 1989, faute de ressources financières et d'un cadre législatif adéquat, le nombre d'universités populaires a chuté pour atteindre moins de 200. Dans ce nombre, qui prend en compte toutes les universités existantes, moins de dix universités sont des entités juridiques, les autres étant de simples départements de foyers municipaux ou de clubs culturels. D'abord gérées par le ministère de la Culture et des Cultes, ces universités sont aujourd'hui financées par les collectivités locales.

L'existence - et parfois le développement - de ce type d'activité en faveur de l'éducation et de la formation des adultes compense en partie, semble-t-il, les faibles progrès de la formation continue dans les entreprises et de la formation au marché du travail par rapport à l'UE.

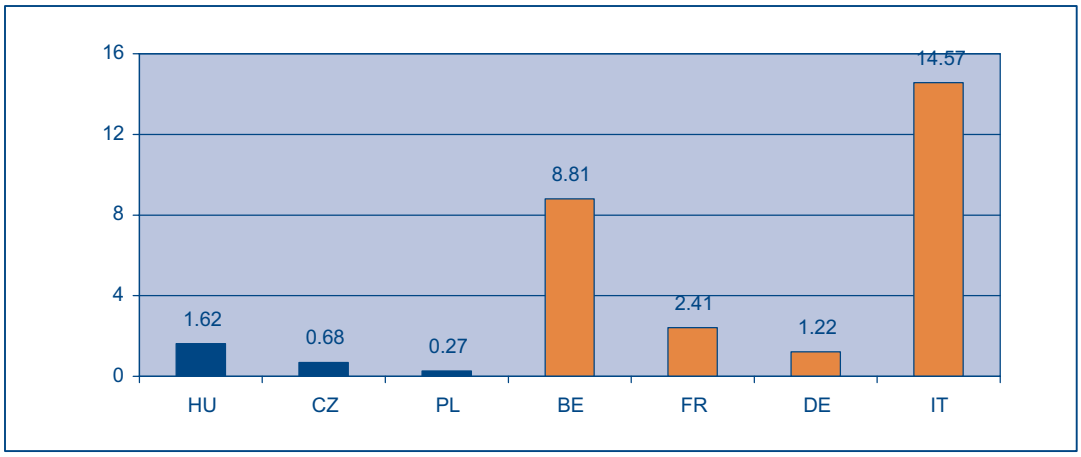
7.3.8 LA FORMATION AU MARCHÉ DU TRAVAIL

Un problème majeur est l'insuffisance de la formation au marché du travail dans les pays candidats. Les *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2002* examinent, en pourcentage de la population active, les « nouveaux participants à la formation » (ou le taux d'activité) par rapport à l'ensemble de ceux qui participent aux mesures du marché du travail. Le taux des nouveaux participants est de 0,64% en République tchèque, 0,57% en Pologne et 1,34% en Hongrie, alors que ce taux est de 1,22% en Allemagne, 2,41% en France, 9% environ en Belgique et plus de 14% en Espagne[236] (voir le graphique 23). Les mêmes statistiques montrent aussi l'absence de mesures actives du marché du travail en faveur des salariés menacés de licenciement économique, alors que ces mesures pourraient contribuer à la restructuration des grandes entreprises industrielles, encore nombreuses dans les pays candidats.

La proportion de chômeurs participant à des activités de formation atteste l'insuffisance de mesures pour la formation des chômeurs. Selon des sources nationales, cette proportion s'échelonne de 5% en Pologne à 27% en Slovénie, la moyenne avoisinant 10% (voir le graphique 24).

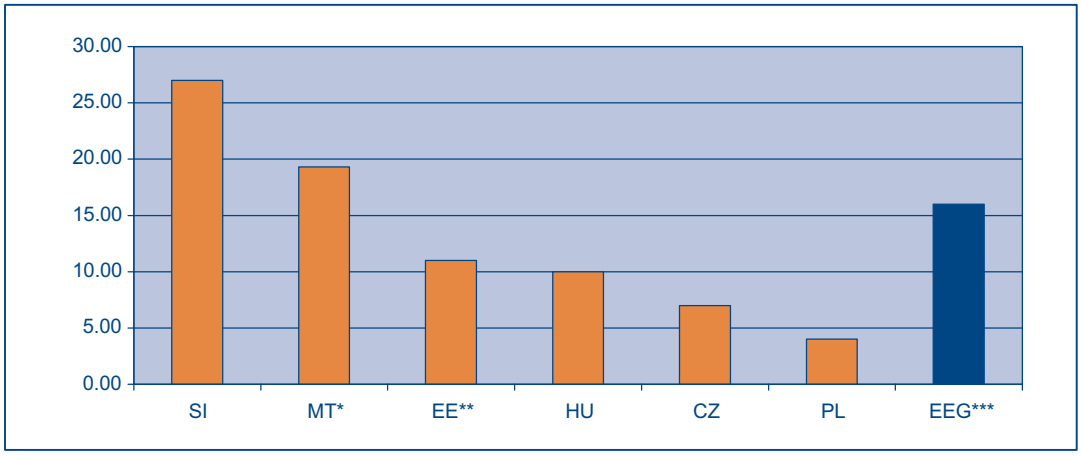
236 Les pays de l'UE cités comme exemples ont des taux de chômage comparables à ceux de la Hongrie, de la République tchèque et de la Pologne.

Graphique 23 : Les nouveaux participants aux mesures de formation, en pourcentage de la population active (2001)



Source : Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2002, OCDE.

Graphique 24 : Le pourcentage des chômeurs recevant une formation par rapport à l'ensemble des chômeurs en 2000



*Source : Sources nationales : *1999, **2001 ; ***2001 European Employment Guidelines.*

La formation au marché du travail est toutefois considérée comme un moyen efficace de préparation au retour à l'emploi. Des mesures prises dans plusieurs pays montrent un taux de retour à l'emploi - après formation - de plus de 70% en Lituanie, 60% environ en Estonie et 50% en Pologne, mais de 23% seulement en Slovaquie. Les visites décrites dans les monographies montrent à l'évidence que ces taux de réussite sont plutôt trompeurs, car les bureaux de l'emploi forment souvent des gens déjà présélectionnés par les entreprises, ou alors ils sélectionnent les candidats les plus qualifiés, qui auraient été recrutés de toute façon. Etant donné les ressources extrêmement limitées pour la formation au marché du travail (voir le chapitre 6 sur le financement et les ressources), cet « élitisme » dans le choix des stagiaires est particulièrement néfaste.

On voit donc de fortes inégalités entre les diverses catégories pour la participation à la formation au marché du travail. Les statistiques révèlent qu'en République tchèque le taux de participation était de 7% pour les chômeurs en général, 12% pour les jeunes diplômés à la recherche d'un premier emploi, 4% pour les chômeurs de longue durée, 3% pour les handicapés et 2,7% pour les chômeurs les moins qualifiées.

Le manque de ressources est également flagrant si l'on examine les tendances pour

la durée moyenne des sessions de formation, qui passe en République tchèque de 2,9 mois en 1992 à 1,7 mois en 2000, et en Estonie de 29 jours en 1999 à 25 jours en 2000.

De plus, les mesures du marché du travail destinées aux jeunes - notamment la formation par l'apprentissage ou par d'autres procédés - sont elles aussi extrêmement limitées, sauf en Pologne où un véritable système d'apprentissage coexiste avec le système d'éducation et de formation professionnelle de type scolaire. Comme on l'a déjà vu, dans certains pays, de telles mesures - visant à dispenser une formation pratique à des étudiants diplômés six mois auparavant - se bornent en fait à compenser les faiblesses du système de l'enseignement professionnel.

7.4 LES PRINCIPALES RÉFORMES, QUESTIONS ET ENJEUX « TRANSVERSAUX »

On a déjà analysé comment les systèmes d'éducation et de formation se sont restructurés en développant et en diversifiant les dispositifs de formation, en les ouvrant au secteur privé et en créant de nouvelles filières dans l'enseignement secondaire, post-secondaire et supérieur, et dans le domaine de la formation des adultes en général. Il s'agit maintenant d'étudier en détail les réformes « transversales » en cours, à savoir celles qui sont communes aux systèmes d'éducation et de formation des adultes, et d'analyser dans quelle mesure ces réformes répondent aux enjeux de la préparation à l'intégration dans l'UE.

7.4.1 CONCLUSIONS : LES FONDEMENTS DES SYSTÈMES DE FORMATION PROFESSIONNELLE ENCORE À CONSOLIDER

Il convient d'abord de souligner la faiblesse de l'analyse des besoins du marché du travail ainsi que de la prospective des qualifications. Ceci peut s'expliquer en partie par le caractère encore instable des évolutions de l'emploi dans la plupart des pays. Il n'en reste pas moins que l'effort de recherche en matière d'éducation et de formation professionnelle est insuffisant, que l'analyse va rarement au-delà de l'examen des statistiques des bureaux de l'emploi, et que les collectivités territoriales (districts ou régions), mais aussi l'État, sont mal outillés pour assumer leur rôle en matière de stratégie de développement des ressources humaines. Une difficulté majeure réside dans les limites du partenariat social analysées ci-dessus.

C'est dans ce contexte que la réforme des curricula de formation professionnelle a été entreprise dans tous les pays, en tant que priorité majeure pour répondre aux nouveaux besoins de formation. Elle s'est appuyée le plus souvent sur la coopération engagée par l'Union européenne dans le cadre du programme Phare, ainsi que sur les initiatives de multiples bailleurs de fonds proposant leur expertise au niveau d'établissements rendus autonomes par les premières lois prises dès les débuts de la transition. Il en est résulté une grande variété d'approches que chaque pays entend maintenant organiser par la mise en œuvre de référentiels nationaux laissant une certaine autonomie au niveau local.

Cette politique est en cours, mais progresse lentement. En Slovénie, où la réforme est une des plus avancées, on considérait en 2002 que ces nouveaux curricula n'étaient en place que dans 30% des cas. La dissémination des « nouveaux curricula » suppose en effet une politique d'accompagnement appropriée en termes de formation des professeurs et d'équipements pédagogiques et techniques, et l'examen des questions relatives aux ressources a déjà montré les difficultés à la mettre en œuvre. Dans certains pays où les nouveaux curricula de formation initiale sont censés avoir été généralisés au pays tout entier, il est clair que l'accompagnement n'a pas suivi, et on peut se demander dans quelle mesure les « nouveaux curricula » sont vraiment en place.

Ils le sont sans doute davantage dans le secteur de la formation continue, où ils ont

pu se développer en dehors des contraintes qui pesaient sur le système éducatif. C'est ainsi que ce secteur, dans une certaine mesure, a pu générer des innovations aussi bien sur les contenus que sur les méthodes, qu'il serait maintenant utile de promouvoir au sein du système formel. C'est pourquoi il apparaît essentiel aujourd'hui que les établissements d'enseignement professionnel puissent intervenir sur le terrain de la formation des adultes, ce qui est déjà le cas dans certains pays.

La prolifération des nouveaux curricula et leur coexistence avec les anciens, le développement de nouvelles filières de formation dans certains établissements - là encore en parallèle avec les anciennes structures de fonctionnement toujours actives dans d'autres établissements - et la multiplication des centres de formation publics et privés, en formation initiale comme en formation continue, tout cela a engendré une situation où la transparence des qualifications devient un besoin pour les publics formés et pour les employeurs, ainsi qu'un enjeu majeur pour les gouvernements. La prise de conscience de ce problème est cependant freinée par la faible mobilité des travailleurs entre les bassins d'emploi.

On peut aussi se demander si cette politique concernant la rénovation des curricula s'est accompagnée d'une réflexion suffisante sur la « carte scolaire », c'est-à-dire sur la répartition géographique des spécialités de formation entre les établissements scolaires, qui semble être restée très stable. Laissée maintenant au pouvoir des districts ou des régions dans les pays « décentralisés », cette réflexion doit désormais faire l'objet d'une coopération active avec l'État, en liaison avec les processus d'optimisation des réseaux d'établissements.

Cantonnée au début à des approches liées aux besoins du système formel de l'éducation, cette politique des curricula tend maintenant à s'appuyer sur la mise en œuvre de systèmes nationaux de qualification professionnelle, afin de répondre à la nécessité de réguler aussi les développements de la formation professionnelle dans le secteur non formel, et en particulier la formation au marché du travail. Le travail exigé est cependant très complexe, et certains pays éprouvent des difficultés à mobiliser les ressources nécessaires. Il souffre en outre des difficultés de la coordination interministérielle et des faiblesses du partenariat social.

Ce travail paraît cependant de plus en plus indispensable dans les pays qui s'efforcent de mettre en œuvre la reconnaissance et la validation des savoirs professionnels non formels et informels. C'est ainsi que la Hongrie et la Slovénie, et plus récemment la Lituanie et l'Estonie, ont entrepris cette démarche dans la perspective de favoriser l'apprentissage tout au long de la vie. Mais les référentiels de certification visés sont encore ceux du système formel de l'éducation, et il est à craindre que cela ne suffise pas à traiter le problème massif de l'exclusion du marché du travail des populations défavorisées, comme celles des chômeurs de longue durée, des minorités ethniques et des handicapés.

En revanche, la qualité des formations est devenue une préoccupation majeure des ministères compétents. La tendance est à la mise en œuvre de procédures d'enregistrement et d'accréditation auprès de commissions nationales placées sous le contrôle des ministères de l'éducation. Ces procédures visent à la fois les centres eux-mêmes et les formations qu'ils délivrent. D'abord mises en œuvre afin de réguler les établissements d'enseignement supérieur privés, elles se développent maintenant pour tous les établissements appelés à intervenir pour la formation au marché du travail. Les opérations de contrôle qu'elles impliquent sont cependant souvent perçues comme tatillonnes et bureaucratiques, et on peut se demander si elles sont pleinement efficaces et effectives. La question est d'établir des batteries de critères appropriés couvrant les performances des établissements visés ainsi que leur fonctionnement et les ressources dont ils disposent, mais aussi des méthodologies souples d'intervention qui permettent d'encourager les initiatives

plutôt que de les brider. De ce point de vue, des mécanismes d'auto-évaluation pourraient trouver leur place.

Le conseil et l'orientation sont en général bien développés dans le système scolaire, mais avec des préoccupations de nature psychopédagogique qui contribuent mal au développement de la formation professionnelle. Ces fonctions sont également exercées au sein des bureaux de l'emploi, où elles souffrent d'un manque de moyens (voir ci-dessous). En outre la coopération entre les deux systèmes est loin d'être optimale.

7.4.2 L'ANALYSE DES BESOINS DU MARCHÉ DU TRAVAIL

Les informations relatives au marché du travail sont en général peu nombreuses. Ceci est surtout dû à la rapidité des changements économiques en cours. Il est difficile de se rendre clairement compte des besoins en qualifications, même pour le court terme, étant donné la forte hausse du nombre de « très petites » PME. Les données relatives au marché du travail sont rassemblées par les bureaux de l'emploi et, dans plusieurs pays, on est en train d'identifier la main-d'œuvre manquante pour chaque catégorie professionnelle. Mais cette analyse est difficile car l'information est fragmentée et mouvante, et ne comprend pas de prévisions claires de la part des employeurs au-delà des six prochains mois. Des méthodologies appropriées ont cependant été élaborées pour certains secteurs et certains pays, souvent avec l'appui de programmes de l'UE comme le programme Leonardo da Vinci. Mais, dans l'ensemble, il reste très difficile d'anticiper les besoins en qualifications pour le moyen terme et le long terme, puisque certains grands secteurs de l'économie (agriculture, industrie minière et industrie lourde en particulier) sont lents à se restructurer. Toutefois, dans la plupart des pays, le marché du travail a évolué beaucoup plus rapidement que dans l'UE pendant la même période[237].

Point important, les données des bureaux de l'emploi constituent la seule source d'information aussi bien pour la planification à court terme de la formation au marché du travail que pour la planification à moyen terme des spécialités des écoles professionnelles. Si ces données sont pertinentes pour une planification à court terme, elles sont inappropriées pour une planification à moyen terme, qui exige une véritable réflexion à moyen et à long terme.

Le problème réside aussi dans la quasi-absence d'institutions de recherche en éducation, en particulier en formation professionnelle, et dans la difficile mise en place d'une véritable coopération avec les partenaires sociaux dans le domaine des qualifications. En fait, on n'a vu apparaître que récemment les premières études sectorielles portant sur des secteurs spécifiques de l'économie, analysant en détail le marché du travail et les besoins de qualifications à moyen terme, et élaborant des méthodologies appropriées. Ces études ont été menées à l'initiative d'institutions telles que l'ETF. De plus, la réflexion interministérielle sur les prévisions en matière de professions et de qualifications a peu progressé. Une initiative intéressante mérite toutefois d'être signalée en Pologne.

237 La ventilation des chiffres de l'emploi dans les secteurs de l'agriculture, de l'industrie et des services au sein de l'UE dénote plusieurs tendances. Entre 1997 et 2001, on a vu une hausse de l'emploi dans les services (de 67,3% à 69,4%), alors que l'emploi était en baisse dans l'industrie (de 27,8% à 26,4%) et dans l'agriculture (de 4,9 à 4,2%). Toutefois, pendant la même période, l'évolution était nettement plus rapide dans certains pays candidats comme la Lituanie, avec une hausse de l'emploi dans les services (de 50,9% à 59,3%) et une baisse de l'emploi dans l'agriculture (de 20,7% à 16,5%). L'évolution était analogue en Lettonie, en Slovénie et en Bulgarie, alors que la situation était déjà stabilisée dans d'autres pays.

Extrait de la monographie sur la Pologne

Une initiative prometteuse fut prise en 1997 par le RCSS (Centre gouvernemental d'études stratégiques) et le « Groupe de travail interministériel pour les prévisions en demande de main-d'œuvre », un organe auxiliaire du Conseil des ministres. L'initiative visait à définir les méthodes et procédures nécessaires pour prévoir la demande de main-d'œuvre par type de qualifications, et à mettre au point la manière d'établir et de vérifier de telles prévisions. Le but de cette initiative est aussi d'informer des changements d'organisation dans la structure de l'enseignement secondaire et supérieur, d'éviter de former des étudiants à des professions qui ne seront pas demandées sur le marché du travail, et d'attribuer des crédits publics à l'enseignement de manière plus efficace. De plus, ceci devrait permettre de mieux prévoir et organiser la formation et la reconversion de ceux exerçant une profession pour laquelle la demande va baisser.

Une autre approche consite dans l'implication des partenaires sociaux et des représentants de l'enseignement et de l'administration dans des commissions professionnelles organisées par catégorie professionnelle et destinées à élaborer les curricula et les référentiels de qualifications. Ce processus long et très complexe n'a toutefois débuté qu'après 1995, quand la réforme des curricula est devenue prioritaire avec l'appui de Phare.

7.4.3 LA MODERNISATION DES CURRICULA

La réforme des curricula est effectivement devenue une priorité essentielle. Mais la difficulté était de définir la meilleure façon de passer d'une multitude de programmes d'enseignement et de formation professionnels (environ un millier ou plus par pays, en lien avec des catégories professionnelles étroites) à de nouveaux curricula adaptés aux exigences de l'économie de marché et de la société démocratique. De par sa nature, cette tâche fut bien plus difficile à réaliser que la réforme des curricula de l'enseignement général. La tendance en vigueur au début des années 1990 était de se fier aux initiatives locales, en donnant une autonomie considérable aux écoles pour adapter ou concevoir de nouveaux curricula. A la même date, des bailleurs de fonds internationaux et les pays de l'UE commencèrent à soutenir ces initiatives « à la base » en les aidant à élaborer leurs curricula. La Lituanie offre un exemple « extrême », où des écoles pilotes – sélectionnées pour participer au programme Phare d'EFP lancé en 1995 – ayant été jumelées à des écoles de différents pays de l'UE, élaborèrent en conséquence une vingtaine de méthodologies différentes pour la création des curricula.

Malgré les difficultés, le processus de modernisation des curricula, des méthodes d'enseignement et des méthodes d'évaluation a été lancé avec l'appui du programme Phare dans tous les pays candidats d'Europe centrale et orientale, surtout sous l'angle de l'enseignement et de la formation professionnels. Comme indiqué par l'ETF[238], la révision des curricula s'est effectuée assez lentement. « Les progrès les plus rapides ont concerné l'introduction des nouvelles technologies informatiques et des langues étrangères, et les progrès les plus lents ont concerné les aptitudes sociales et les compétences clefs non liées à l'acquisition d'un savoir (régler des problèmes, travailler en équipe, savoir apprendre). La modernisation des approches pédagogiques a été plus lente encore, la raison principale étant que les pays n'ont pas réussi à introduire des changements substantiels dans leurs systèmes de formation des enseignants. » De plus, la

238 Viertel E. and Grootings P., *Review and lessons learned of Phare VET reform programmes 1993-98,* ETF, 2001.

diffusion des résultats obtenus dans les écoles pilotes est devenue un véritable problème dans tous les pays, car ils n'avaient pas les ressources suffisantes pour former les enseignants de manière systématique et pour doter les écoles d'équipements modernes. Néanmoins, le programme Phare de réforme de l'EFP a permis de sensibiliser davantage les pays candidats aux débats de l'UE sur les questions d'éducation, et il les a incités à entreprendre de nouvelles réformes.

La plupart des pays ont ainsi conclu qu'il fallait revenir à une approche plus centralisée[239] et créer un cadre national pour les curricula, tout en laissant une certaine marge de manœuvre aux écoles. En conséquence, la majorité de ces pays a adopté des curricula normalisés ou des curricula de base, qui ont été élaborés à l'échelon national par des commissions d'experts, d'ordinaire avec l'appui d'un institut national spécialisé d'enseignement et de formation professionnels. Les réformes ont généralement débuté dès l'achèvement des programmes Phare d'EFP. Ainsi, en 1998, la République tchèque a adopté des « curricula dans un cadre normalisé », la Hongrie a adopté des « curricula cadres », et Malte a adopté un « curriculum minimum national ». En 2001, Chypre et l'Estonie ont introduit un nouvel ensemble de curricula organisés en modules et fondés sur les compétences. Le « curricula de base » représente généralement entre 60 et 80% de chacun des curricula, le pourcentage restant étant du ressort des écoles afin de favoriser l'adaptation aux besoins du marché du travail local. Néanmoins, les futurs États membres restent face au défi d'élaborer le cadre général des nouveaux curricula diversifiés, fondés sur les compétences et liés aux nouvelles qualifications. En 2002, on estimait que la part de la tâche accomplie avoisinait 30% à 40% dans la majorité des pays, ce qui ne signifiait pas pour autant que la proportion était la même pour les nouveaux curricula véritablement mis en place dans les écoles (voir la section 7.2).

De plus, il existe des divergences dans certains pays entre les curricula élaborés pour l'enseignement général et les curricula élaborés pour la formation professionnelle, ces deux types de curricula émanant d'instituts nationaux différents sans coopération adéquate entre eux. On voit aussi des divergences entre les curricula élaborés dans le système formel et les curricula provenant du système non formel, ces derniers ayant souvent été élaborés sous la responsabilité du ministère du Travail. Enfin, on peut s'interroger sérieusement sur la réalité de le mise en service des nouveaux curricula dans certains pays quand ceux-ci n'ont pas engagé la formation de base pour les enseignants et n'ont pas été en mesure de doter les établissements des équipements techniques adéquats.

7.4.4 LA MISE EN PLACE D'UN CADRE POUR LES QUALIFICATIONS

La plupart des pays éprouvèrent aussi le besoin d'établir des cadres nationaux de qualifications, qui serviraient logiquement d'assise pour mieux définir la structure des programmes d'enseignement et les systèmes de certification, et qui faciliteraient aussi la reconnaissance des qualifications acquises dans le secteur non formel. En 1993, la Hongrie fut le premier pays à mettre en place un tel cadre national, le Registre national des qualifications professionnelles, dont la révision est actuellement en cours pour prendre en compte les approches basées sur les compétences.

239 Ceci en comparaison avec l'approche très décentralisée qui avait prévalu pour les curricula pendant les premières années de la transition.

Extrait de la monographie sur la Hongrie

- Le Registre national des qualifications professionnelles fut établi par décret n° 7/1993, émis par le Ministre de l'éducation. La première version de ce registre fut compilée en 1993, au cours d'un processus tripartite de conciliation des intérêts, dans des comités professionnels formés de représentants des employeurs, de représentants des salariés et du gouvernement. La gestion du registre est assurée par les Sous-comités de qualifications du Conseil national de la formation professionnelle.
- Le registre répertorie les qualifications professionnelles reconnues par l'État, en précisant leurs principales caractéristiques. Les professions sont répertoriées conformément au système FEOR (Système uniforme de classification des professions), publié par le Bureau central des statistiques. Le registre comprend des informations sur le niveau de qualification professionnelle (en conformité avec le système CITE depuis 1996), l'organisation de la formation, la durée de la formation, les pourcentages de formation théorique et de formation pratique, et les conditions requises pour la pré-qualification.
- Une version actualisée du registre paraît chaque année. En 2000, le registre comprenait 932 qualifications professionnelles (alors qu'il en comprenait 955 dans la première liste en 1993, 973 en 1997 et 951 en 1999). Mais, en conformité avec les grandes priorités politiques formulées par le gouvernement, il a récemment été décidé de réduire considérablement le nombre de classifications en proposant des qualifications ayant un champ plus large.
- En se basant sur ce registre, les principaux ministères chargés de la formation professionnelle ont publié les conditions requises pour les examens techniques/professionnels débouchant sur des qualifications professionnelles. Ceci fut suivi par la spécification du programme d'enseignement type pour chaque qualification professionnelle dans le système scolaire. Depuis 1998, la formation peut être introduite dans le système scolaire (au niveau de l'enseignement secondaire supérieur et post-secondaire) dans le seul but d'acquérir les qualifications répertoriées dans le registre.

Plusieurs autres pays ont récemment décidé de mettre en place un tel cadre. Les travaux sont en cours, avec des commissions d'experts souvent mises sur pied par le ministère du travail du pays concerné. Dans plusieurs pays, il s'agit aussi d'un moyen de permettre la validation de l'apprentissage non formel et informel, qui avait suscité peu d'attention jusque-là, sauf en Hongrie et en Slovénie, et plus récemment en Estonie, en Lituanie et en Pologne. La situation actuelle en Estonie constitue un exemple intéressant à cet égard (voir ci-dessus).

En théorie, les partenaires sociaux sont appelés à participer à des commissions spécialisées organisées par catégorie professionnelle pour élaborer ces référentiels de qualifications. En pratique, toutefois, les organisations d'employeurs sont impliquées de manière plus systématique que les syndicats de salariés, ce qui met en lumière les difficultés réelles rencontrées par les syndicats pour jouer un rôle effectif dans l'évolution de l'EFP.

7.4.5 LES PROCESSUS DE CERTIFICATION

Il existe en général différents types de diplômes ou de certificats, selon les filières. Dans le second cycle de l'enseignement secondaire, la « maturita » donne en principe accès à l'enseignement supérieur, bien qu'un deuxième examen soit parfois nécessaire aux titulaires de ce diplôme pour entrer à l'université. Les qualifications professionnelles de niveau CITE 3 sont

Extrait de la monographie sur l'Estonie

Un cadre national de qualifications est sur le point d'être mis en place, avec entrée en vigueur à compter de l'année scolaire 2002/03. Les élèves terminant leurs études dans des écoles professionnelles peuvent se présenter non seulement à des examens d'enseignement général mais aussi à des examens professionnels nationaux, pour obtenir la qualification professionnelle et le certificat correspondant[241].

Le concept du nouveau référentiel estonien de formation professionnelle (établi en accord avec les parties prenantes et les partenaires sociaux) est basé sur trois éléments qui sont à la fois distincts et étroitement liés :

- un référentiel national de qualifications, préparé par les groupes de travail des Conseils de formation professionnelle et approuvé par les Conseils de formation professionnelle et le ministère des Affaires sociales ;
- des curricula nationaux, basés sur le référentiel professionnel établi par des experts en éducation et approuvé par le ministère de l'Éducation ;
- un référentiel national d'évaluation, basé sur le référentiel professionnel et approuvé par le récent Office estonien des qualifications[242].

certifiées par un diplôme national. Ainsi, les élèves terminant l'enseignement secondaire professionnel passent souvent deux examens, le diplôme de fin d'études et le certificat professionnel.

Les certificats et les diplômes sont généralement mis sur pied par les établissements scolaires au sein de commissions composées principalement d'enseignants et d'inspecteurs. Ce système a souvent été critiqué, parce qu'il ne permettait pas de comparaison au niveau national et qu'il ne procurait pas les mécanismes nécessaires permettant de contrôler l'activité des enseignants et des écoles. On se préoccupe toutefois maintenant de régler ces questions. Différentes approches sont à l'étude. Une première approche consiste à faire usage des référentiels de qualifications, dont les référentiels de certification devraient directement dériver pour fournir une évaluation normalisée à l'échelon national. Une deuxième approche vise à garantir une meilleure coordination entre les procédures en vigueur dans les établissements scolaires : en Pologne, par exemple, huit commissions régionales d'examens ont été créées par le ministère dans le but d'externaliser et de standardiser les procédures. Une autre approche recherche l'implication des partenaires sociaux dans le processus, principalement au sein des chambres de commerce et/ou des chambres des métiers. En Lituanie, une pleine responsabilité est dévolue aux chambres en matière de certification.

Basée sur le cadre national de qualifications actuellement mis en place dans plusieurs pays (voir ci-dessus), la reconnaissance de l'expérience et des études antérieures se mets en place en Hongrie et en Slovénie, alors qu'elle est en projet en Pologne, en Lituanie et en Estonie. En Slovénie, selon l'analyse effectuée par Haralabos Fragoulis[240], « le système de certification n'est pas censé fournir un substitut au système éducatif formel, mais il est censé développer une fonction complémentaire en établissant des passerelles entre l'enseignement initial et l'éducation des adultes d'une part, et entre l'éducation et le travail d'autre part ».

240 Voir : Colardyn D. (ed.), « Innovations to address the challenges of lifelong learning in transition countries », *Lifelong learning: which way forward?*, Lemma Publishers, Utrecht 2002.

241 Les examens sanctionnant des qualifications professionnelles eurent lieu pour la première fois à l'École du bâtiment de Tallinn en juin 2002.

242 Annus Tiina/Dodd Martin, mars 2002.

Une autre initiative importante provient de la Roumanie, avec la création d'un institut tripartite spécialisé, le Conseil pour les référentiels et l'évaluation des professions, dans le but de mettre en place un nouveau système de certification.

7.4.6 LA TRANSPARENCE

Comme on l'a vu ci-dessus, il est quasi-impossible de dresser un tableau précis des curricula dispensés par le système formel d'enseignement et de formation, étant donné la situation très complexe créée par la coexistence des anciens et des nouveaux curricula, et le fait que ces derniers reposent souvent sur des méthodologies différentes selon le type d'assistance technique apporté au projet. De plus, les âges auxquels les étudiants intègrent les filières professionnelles au cours de l'enseignement secondaire diffèrent. Ainsi, en Hongrie, en vertu du modèle dit de la Banque mondiale s'appliquant à un certain nombre d'établissements scolaires, certains étudiants, avant d'entrer dans des filières professionnelles, continuent de suivre un enseignement général pendant deux ans de plus que les autres étudiants dans les autres établissements.

Extrait de la monographie sur la Lituanie

Tous les étudiants suivant un enseignement professionnel se présentent à des examens finaux qui permettent de tester leurs connaissances tant théoriques que pratiques. Depuis le début des années 1990, les écoles professionnelles ont créé des commissions d'examens finaux composées d'un représentant des employeurs, de trois spécialistes exerçant la profession concernée et d'un enseignant d'une école professionnelle. A l'origine, le personnel de l'école était chargé de préparer les épreuves et autres modalités pratiques. Toutefois, depuis 1998, la Lituanie a progressivement abandonné les évaluations organisées par les écoles, et les chambres ont entièrement pris à leur charge l'organisation des examens finaux, y compris le choix des épreuves, la désignation des membres de la commission et l'attribution des certificats. Pour l'année scolaire 2001-2002, trois des cinq chambres régionales ont desservi au total six régions sur dix. Les processus de formation et d'évaluation ont été dissociés. La responsabilité de l'évaluation étant désormais du ressort des employeurs, ceci garantit que les critères d'évaluation correspondront précisément aux exigences en matière de qualifications (fixées donc par les employeurs).

Dans les autres régions, les établissements scolaires demeurent chargés de l'organisation générale des examens finaux. Dans ce cas, les chambres se bornent à approuver les épreuves de l'examen, à désigner le président de la commission d'examen et à valider la composition de la commission. Les notes et observations des employeurs pendant le processus d'évaluation donnent aux formateurs de précieux renseignements pour améliorer les programmes futurs.

Des examens nationaux ont été introduits aussi bien dans l'enseignement secondaire supérieur que dans l'enseignement professionnel pour certaines matières, à savoir le lituanien, les langues étrangères, la biologie, la chimie, la physique, les mathématiques et l'histoire. Dans ces matières, l'évaluation des connaissances est assurée en partie par le corps enseignant de l'école et en partie par des examinateurs extérieurs.

Extrait de la monographie sur la Slovénie

L'évaluation et la certification de la formation

Les examens sont organisés en dehors des établissements pour l'enseignement formel et pour la formation non formelle réglementée, et ils mènent à des diplômes et des certificats reconnus au plan national. Des examens sont également organisés pour des programmes non réglementés, mais leur existence n'est pas encore reconnue officiellement. Des examens relevant de réglementations « non scolaires » existent dans une industrie donnée, et dans la formation interne propre à certaines entreprises. La Chambre des métiers organise une certification des qualifications pour des activités n'exigeant pas un examen de maître artisan. Tout récemment, la Chambre de commerce et d'industrie a également établi son propre système d'évaluation et de certification. La validité des certificats obtenus au sein de ces systèmes se limite encore à l'entreprise ou l'organisme qui les délivrent. Toutefois, un accord a été passé entre le ministère de l'Éducation, des Sports et des Sciences et la Chambre de commerce pour que les certificats délivrés par cette dernière soient transférés dans le système national et pour que la Chambre de commerce utilise le Système national des qualifications progressivement mis en place par la législation. Il en va de même pour les certificats pilotes créés au sein du programme Phare MOCCA.

L'évaluation et la certification de l'apprentissage - non formel et informel - et de l'expérience professionnelle sont censés conduire à des certificats reconnus à l'échelon national, et relèvent de la responsabilité du ministère du Travail. Les procédures pour l'évaluation et la certification ont été établies et testées en 2000 avec l'appui du programme Phare MOCCA. Toutefois, bien que ces certificats soient publiquement reconnus et qu'ils sanctionnent des programmes réglementés de formation non formelle, ils ne sont pas reconnus par le système éducatif formel. Comme mentionné plus haut, des débats sont en cours pour une meilleure intégration des diplômes et des certificats issus des différentes formes d'apprentissage – formel, non formel et informel – qui coexistent actuellement. Il s'agit là sans doute d'une question assez délicate dans un contexte institutionnel fortement réglementé.

La situation est encore moins claire en ce qui concerne les curricula élaborés dans le secteur non formel. Il faut également avoir en mémoire le système extrêmement diversifié décrit dans les chapitres sur l'éducation et sur l'enseignement et la formation continus, un système qui implique des écoles et autres centres de formation à l'échelon national, régional et local, et qui émane d'initiatives publiques ou privées ayant vu le jour dans la plupart des pays. Plus généralement, il est devenu extrêmement difficile de comprendre la situation, surtout si on la considère du point de vue du « client » ou de l'utilisateur, qu'il s'agisse des parents, des étudiants et des employeurs. De plus, ce manque de transparence peut nuire à la mobilité sur le marché du travail.

Les pays candidats ont tardé à examiner les questions de transparence. Ils sont toutefois au courant des développements récents de l'UE à cet égard, puisqu'ils ont récemment commencé à participer au Forum sur la transparence organisé par la Commission européenne en collaboration avec le Cedefop. Les progrès dans ce domaine n'en sont qu'à leurs débuts, puisque seuls la Hongrie, la Slovénie et Malte sont prêts à établir des Points de référence nationaux et à préparer l'introduction du système du supplément au certificat.

7.4.7 LA QUALITÉ ET L'ACCRÉDITATION

La qualité est un autre élément important, car la plupart des pays candidats ont tardé à envisager sérieusement le développement du secteur non formel et les questions liées à la formation des adultes (voir plus haut le chapitre sur l'enseignement et la formation continus). Une approche possible consiste à se baser sur l'instauration des référentiels de qualifications et de certification, et à introduire des normes de qualité dans les référentiels. Une autre approche fréquente consiste à créer des commissions nationales d'accréditation, sous l'égide des ministères de l'éducation, en vue de délivrer une licence aux institutions et, parallèlement, d'accréditer les curricula ou les programmes qu'elles dispensent. De telles commissions ont été créées récemment en République tchèque, en Hongrie, en Lituanie, en Bulgarie et en Roumanie.

Il est difficile à ce stade d'évaluer l'efficacité de telles démarches. Il ressort cependant des visites effectuées lors de la préparation de la monographie que les commissions d'accréditation manquent de personnel par rapport à leurs ambitions. Les processus sont très longs et assez bureaucratiques. Et les objectifs semblent démesurés ou irréalistes puisque, selon ce qui a été dit à l'ETF dans plusieurs pays,

Extrait de la monographie sur la Roumanie

En vue d'élaborer un nouveau système d'évaluation et de certification, un nouveau type d'institut a été instauré, avec une organisation tripartite. Le Conseil pour les référentiels et l'évaluation des professions comprend quinze membres représentant à égalité le gouvernement, les associations d'employeurs et les confédérations syndicales. Le Conseil a jusqu'à présent élaboré 300 référentiels de professions et il a établi une méthodologie d'évaluation fondée sur les compétences.

Des mesures ont été prises sur la base de la méthodologie du Conseil pour créer un système d'évaluation des qualifications acquises dans des contextes non formels. Cinq centres d'évaluation pilotes ont été agréés jusqu'ici. Mais le système est encore loin d'être efficace, malgré l'intérêt manifesté par de grandes entreprises pour une telle approche, et malgré la reconnaissance internationale obtenue par le Conseil pour sa méthodologie.

- Le nombre des référentiels de professions accrédités par le Conseil reste nettement insuffisant par rapport aux nécessités du marché.
- L'accès aux référentiels accrédités est limité.
- Le contenu des référentiels des professions est parfois contesté par les professionnels du domaine concerné.
- De plus, les limitations de la législation, qui ne permettent pas la reconnaissance officielle des certificats du Conseil, ont jusqu'ici voué à l'échec les efforts faits pour encourager ce type d'évaluation, puisque les individus et les entreprises ne voient pas l'intérêt d'y recourir, surtout lorsque le contexte économique impose une stratégie de survie.

Le système du Conseil a été conçu dans un esprit d'économie : un nombre restreint d'experts a été engagé pour mettre au point une méthodologie moderne permettant de créer des référentiels de professions et de les utiliser pour l'évaluation des compétences professionnelles. Conformément à la nouvelle Loi sur la formation continue, le Conseil poursuivra ses activités sous l'égide du Conseil national pour la formation des adultes.

tout programme, indépendamment de sa durée, devra être accrédité par une commission nationale pour pouvoir bénéficier du soutien de l'État sous forme des fonds pour l'emploi ou des fonds pour la formation. Attribuer davantage de responsabilités aux bureaux de l'emploi semble être une alternative possible dans certains pays, en ce qui concerne les programmes du marché du travail. La création de procédures d'auto-évaluation pourrait également être envisagée.

7.4.8 LES ACTIVITÉS DE CONSEIL ET D'ORIENTATION

Des systèmes de conseil et d'orientation sont généralement en place, le plus souvent sous la forme de deux systèmes parallèles relevant des ministères de l'éducation et du travail et fonctionnant respectivement dans les établissements scolaires et dans les bureaux de l'emploi. Mais l'ensemble n'est pas satisfaisant. Les deux systèmes collaborent assez peu. De plus, il apparaît que le système réservé aux écoles est très axé sur des considérations psychologiques et n'est pas adapté aux défis de l'apprentissage tout au long de la vie. Comme dans nombre de pays de l'UE, il existe des dissensions entre les spécialistes de l'orientation et les enseignants des filières professionnelles, qui reprochent aux premiers de privilégier systématiquement les filières de l'enseignement général.

Dans un rapport spécial commandité par l'ETF[243], et consacré notamment aux services publics de l'emploi, la situation était décrite ainsi : « Les services d'orientation professionnelle pour adultes ont tendance à être des services de soutien, et se sont contentés de concentrer leur activité sur les chômeurs et les chômeurs de longue durée, dans le but immédiat de leur trouver un emploi », au lieu d'adopter une approche plus proactive consistant à « aider tous les adultes à maintenir leur aptitude à l'emploi et à réagir avec souplesse aux changements ».

Les représentants des employeurs et des syndicats participent à des salons professionnels ou des présentations professionnelles, mais leur implication tend à être assez sporadique et dépend souvent d'initiatives personnelles. De plus, seules les grandes entreprises offrent au personnel un service d'orientation destiné à les aider à progresser dans leur carrière.

7.4.9 LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION SOCIALE

Les pays candidats s'emploient à intégrer dans les établissements scolaires les différents groupes de personnes défavorisées et d'étudiants handicapés en conciliant de façon équilibrée intégration et séparation entre institutions « normales » et « spéciales ». La situation varie selon les groupes et les pays. En République tchèque, en Estonie, en Lituanie et en Pologne, l'accent semble mis sur les écoles spécifiques, souvent implantées à proximité d'établissements « normaux » dans le cadre d'institutions chapeautant l'ensemble. À Chypre, en Hongrie, à Malte et en Slovaquie, la priorité semble donnée à l'intégration dans les établissements « normaux », assortie d'un soutien et de ressources spéciales pour ces écoles.

243 Sultana R.G., *The situation of career guidance in eleven candidate countries: An ETF synthesis report*, ETF, novembre 2002.

Extrait de la monographie sur la Lituanie

Les détenus, dont la majorité n'a pas de qualifications, peuvent suivre une formation professionnelle. Selon une enquête menée en 2000 pour le ministère de la Sécurité sociale et du Travail dans six prisons comptant au total 1 476 détenus, près de 8% n'avaient pas d'instruction élémentaire et 56% n'avaient pas de qualification professionnelle. Cette proportion passait à 71% chez les jeunes de 18 à 24 ans. Le Programme de promotion de l'emploi 2001-2004 comprenait plusieurs mesures destinées à faciliter le retour à l'emploi des anciens détenus, notamment :

- des projets d'orientation professionnelle pour les jeunes délinquants et les soldats ;
- un programme spécial de réinsertion sociale des délinquants.

En 2000 et en 2001, quelque 18% de prisonniers ont participé à la formation professionnelle. En 2001, la Bourse du travail lituanienne a alloué 149 000 litas à la formation des anciens détenus, et elle a continué de la financer en 2002. À la fin de leur détention, 8 166 anciens prisonniers se sont inscrits à la Bourse du travail. Plus de 30% ont participé aux mesures actives du marché du travail et 786 ont trouvé un emploi grâce à la Bourse du travail.

Extrait de la monographie sur la République tchèque

- En 1996-1997, des classes préparatoires (110 en 2000-2001, pour 1 364 enfants) ont été aménagées dans les jardins d'enfants et les écoles élémentaires pour les enfants de milieux socialement et culturellement défavorisés.
- Des assistants roms (175 en 2001) ont été engagés dans les écoles élémentaires pour aider les instituteurs et faciliter les contacts avec les familles roms.
- Pour les nouveaux élèves, on a réduit les effectifs, modifié les curricula scolaires de base, et adopté des méthodes didactiques et des outils permettant de contrôler les connaissances.
- Des instructions ont été données concernant le transfert des élèves roms dans des écoles élémentaires ordinaires, l'admission dans les écoles secondaires de ceux n'ayant pas suivi un enseignement élémentaire complet, et le soutien (y compris financier) aux étudiants roms.
- L'orientation éducative et professionnelle a été encouragée.

Les bureaux de l'emploi prennent d'autres mesures visant les adultes défavorisés ou handicapés, souvent avec l'appui de réseaux très actifs d'organisations non gouvernementales. Néanmoins, ces initiatives sont fortement entravées par le peu de ressources disponibles pour les mesures actives du marché du travail (voir le chapitre 6 sur les ressources). On peut toutefois signaler une initiative intéressante prise en Lituanie concernant des programmes de formation professionnelle pour d'anciens détenus.

Extrait de la monographie sur la Roumanie

La fin de 2001 a vu l'approbation du Programme d'accès des groupes défavorisés à l'enseignement – notamment des enfants roms – élaboré par le ministère de l'Éducation et de la Recherche, avec un budget de 8,33 millions d'euros (dont 7 millions provenant de l'Union européenne). L'un des principaux objectifs du programme est de scolariser toute la population jusqu'au niveau de fin de la scolarité obligatoire, condition fondamentale pour assurer une véritable égalité des chances. Ainsi, ce programme, qui doit s'appliquer de 2002 à 2004 dans une dizaine de comtés, vise notamment à faciliter l'inscription des enfants dans l'enseignement obligatoire, à empêcher les abandons scolaires prématurés, et à offrir une deuxième chance à ceux qui n'ont pas achevé la scolarité obligatoire. Ce programme constitue une étape importante dans l'application de la Stratégie pour l'amélioration de la situation de la population rom, une stratégie conçue par le gouvernement roumain en 2001 en tant qu'élément essentiel de sa politique sectorielle (éducation et formation).

D'autres initiatives importantes concernant l'accès des minorités à l'éducation prévoient des places distinctes dans des universités pour les jeunes candidats roms (150 à 200 places par an), la nomination d'un inspecteur pour l'éducation des Roms dans les 42 services d'inspection scolaire, des programmes de formation pour le personnel enseignant rom (y compris des cours d'été intensifs, un enseignement ouvert et un enseignement à distance) et le renforcement du réseau d'enseignants des Roms, l'élaboration de manuels scolaires et de curricula, et la pratique de la langue rom dans des activités extra-scolaires.

La situation des Roms, dans certains pays, est également très préoccupante, tant dans le système scolaire que dans le domaine de la formation au marché du travail. En République tchèque, en Hongrie et en Slovaquie, des statistiques montrent que seuls 1 à 2% des jeunes Roms achèvent l'école secondaire. En Slovaquie, d'après des données datant de 1991, 5% d'adultes avaient une qualification CITE de niveau 3c, mais 0,5% seulement avaient une qualification CITE de niveau 3a et 0,07% une qualification CITE de niveau 5. Les pays concernés ont commencé à prendre des mesures d'envergure, y compris parfois des mesures de « discrimination positive » visant à accroître très fortement la fréquentation dans les écoles secondaires et supérieures. Les filières professionnelles passent pour d'importants instruments à cet effet. Développée en 1995, l'approche tchèque est un bon exemple dans ce domaine[244].

La Roumanie elle aussi a récemment pris des mesures d'envergure pour combattre la discrimination et faciliter l'accès des Roms à l'enseignement secondaire et supérieur, notamment par des démarches de « discrimination positive ».

244 Des démarches analogues eurent lieu en Hongrie et récemment (en 2002) en Slovaquie.

Le chômage chez les Roms pose également un problème crucial, car ils sont nombreux à avoir été licenciés des industries lourdes pour raisons économiques au début des années 1990. Par ailleurs ils vivent aussi groupés des emplacements isolés dans la plupart des pays. Là encore, des organisations non gouvernementales et ls bailleurs de fonds internationaux tels que la Fondation Soros sont très actifs, mais les ressources provenant des services publics de l'emploi sont très limitées, et les attitudes discriminatoires à l'échelon local continuent d'entraver la pleine exécution des mesures prises.

En Estonie, les habitants dont l'estonien n'est pas la langue maternelle rencontrent aussi des difficultés, car la législation estonienne obligera tous les élèves à utiliser l'estonien à l'école après 2007. Un programme spécial est organisé pour faciliter l'intégration de cette population dans la vie scolaire normale.

Extrait de la monographie sur l'Estonie

Des dispositions spéciales sont prises pour les écoles dont la langue d'enseignement (essentiellement le russe) diffère de la langue nationale. La Loi sur les écoles secondaires inférieures et supérieures prévoit une période de transition vers l'usage de l'estonien comme langue d'enseignement dans les écoles secondaires supérieures d'ici l'année scolaire 2007/08 au plus tard.

Malgré des signes prometteurs d'intégration des écoles de langue russe dans le système éducatif estonien, des problèmes structurels persistent. Le manque de maîtrise de l'estonien dans les classes précédentes limite les possibilités qu'ont les diplômés de poursuivre leurs études dans l'enseignement supérieur.

Concernant l'EFP, il reste toujours fort utile de dispenser des cours de langues complémentaires aux élèves non estoniens, puisque 30% des admissions dans l'EFP secondaire concernent des étudiants du groupe scolarisé en russe. Le problème est plus sensible dans le nord-est de l'Estonie (comté Ida-Virumaa), où une proportion d'élèves plus importante est scolarisée dans des établissements où l'instruction est dispensée en russe (83% comparés à une moyenne d'environ 30% pour l'ensemble du pays). À ceci s'ajoute une forte concentration d'écoles professionnelles, dont beaucoup préparent encore à des professions qui ne sont plus demandées sur le marché du travail.

Dans le domaine de la formation continue, les ressortissants d'autres ethnies, qui comptent un nombre de chômeurs nettement plus élevé, ont participé à moitié moins de cours de formation que les Estoniens.

Le taux de chômage de ces ressortissants était, entre 1995 et 2000, nettement plus élevé (de 6 à 7% environ) que chez les Estoniens. Les groupes les plus jeunes (20 à 29 ans), qui ont suivi un enseignement secondaire général ou professionnel, sont les plus exposés au chômage, au moins deux fois plus que les Estoniens du même groupe d'âge.

L'existence d'une société multiculturelle en Estonie est encore insuffisamment perçue au sein de la direction de l'enseignement. Selon certains auteurs, l'essentiel du gaspillage en ressources humaines est lié en Estonie au facteur ethnique, car les effets liés à la stratification, au marché du travail et aux possibilités d'éducation ont été particulièrement fâcheux pour les ressortissants d'autres ethnies.

Extrait de la monographie sur l'Estonie

La formation liée aux entreprises a débuté en 1992 grâce au Fonds de développement pour la réussite des juniors. Les principaux programmes offerts sont les « Programmes d'enseignement commercial » dans les écoles élémentaires et secondaires, et le « Programme des bases de l'économie de marché », qui a d'abord été dispensé aux cadres moyens (environ 120 participants) des grandes entreprises privatisées en 1997 pour faciliter la restructuration et prévenir le chômage et les difficultés d'adaptation. En 1999-2000, les programmes d'enseignement commercial pour la réussite des juniors ont été suivis par 24 000 élèves dans 432 écoles estoniennes.

Le Programme estonien d'enseignement commercial, lancé grâce à une assistance bilatérale (celle du gouvernement danois) et poursuivi avec les crédits de Phare entre 1995 et 1999 (avant d'être finalement pris en charge par le gouvernement estonien), a contribué de manière considérable au développement des programmes et des institutions (mise en place d'un cycle de quatre ans et de deux cycles de trois ans d'enseignement commercial, auxquels s'ajoutaient des programmes d'enseignement pour adultes sur certains sujets). En 2000, le nouveau curriculum de base de management des entreprises a été dispensé à un millier d'étudiants, et d'autres écoles ont manifesté leur souhait de participer à ce programme. Des qualifications professionnelles nationales ont été créées pour les fonctions d'assistant du directeur commercial et de directeur commercial junior, et un certain nombre d'écoles a instauré la base d'un enseignement pour adultes et d'un enseignement à distance.

7.4.10 LA PROMOTION DE L'ESPRIT D'ENTREPRISE

On a encouragé l'esprit d'entreprise dans les établissements scolaires en l'incluant dans les compétences de base présentes dans les nouveaux curricula. De plus, des sujets propres aux sciences économiques ont été enseignés dans tous les programmes de l'enseignement secondaire supérieur (en République tchèque après 1991), et notamment dans les filières de l'EFP (en Lituanie après 1996, et en Pologne) ou dans l'enseignement post-secondaire (en Hongrie).

De plus, la plupart des pays ont lancé deux démarches complémentaires, soit dans les écoles soit dans leur environnement immédiat : des simulations d'entreprises utilisant divers modèles de l'UE, comme l'« entreprise formatrice » autrichienne, et des « programmes pour la réussite des juniors », comme ceux qui ont été adoptés avec succès en Pologne, en Lituanie et en Estonie, et qui concernaient aussi bien les jeunes que les adultes.

Dans le domaine de la formation des adultes, toutefois, les services de l'emploi ont lancé maintes activités destinées principalement aux adultes chômeurs et à ceux menacés de licenciement économique. De plus, de nombreux programmes ont été lancés grâce à l'assistance étrangère, en particulier celle de Phare, avant d'être étayés par des financements nationaux. Le Fonds national tchèque pour la formation est un exemple intéressant dans ce domaine.

Extrait de la monographie sur la République tchèque

Le Fonds national pour la formation a pour mission de soutenir et développer la formation au management, et notamment d'étendre la portée de la formation au management, d'accroître la qualité de la formation, et d'élargir l'accès à la formation en vue d'améliorer le management des entreprises dans les secteurs public et privé. On peut noter l'impact positif du Fonds sur la qualité tant de l'offre que de la demande.

Les activités du Fonds national pour la formation sont par exemple :

- la création d'un réseau d'instituts de formation ;
- l'analyse des besoins, l'élaboration de programmes et le transfert du savoir-faire, y compris le suivi, l'évaluation et le soutien de programmes spécifiques de formation au management ;
- le développement de matériel pédagogique et d'outils méthodologiques, et la formation des formateurs ;
- l'offre de services d'information et d'orientation ;
- l'appui d'initiatives visant l'évaluation de la qualité et l'assurance de la qualité.

7.4.11 LA PROMOTION DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES

Bien que les stéréotypes sexistes soient très forts - et encore plus marqués que dans l'UE - dans les écoles professionnelles de tous les pays candidats, aucune mesure n'a été prise pour contrer ces stéréotypes, excepté à Malte.

Un autre aspect du problème est qu'on trouve une majorité d'étudiantes dans l'enseignement secondaire général et l'enseignement supérieur dans tous les pays, et dans l'enseignement professionnel dans certains pays. Ainsi, en Estonie, la question de l'égalité des chances est surtout considérée sous l'angle de l'insuffisance de la participation masculine.

La situation diffère dans le domaine de la formation au marché du travail, où des programmes spécifiques sont généralement élaborés pour faciliter le retour des femmes à l'emploi ou pour promouvoir l'esprit d'entreprise.

En ce qui concerne d'autres groupes, le manque de ressources affectées aux bureaux de l'emploi limite les mesures possibles, et freine donc la mise en place adéquate de programmes destinés aux femmes.

Extrait de la monographie sur l'Estonie

En Estonie, la proportion des étudiantes, déjà majoritaires, est de plus en plus grande, et cette inégalité des sexes dans l'enseignement s'est accentuée au cours des années 1990. Les taux d'abandons en cours d'études sont étonnamment élevés dans les dernières classes de l'enseignement élémentaire, particulièrement chez les garçons. D'où un écart entre les sexes qui augmente dans les classes suivantes. Et deux fois plus de garçons que de filles redoublent leur classe.

Cet écart existe aussi dans l'enseignement secondaire général, où 60% des élèves sont des filles. Dans l'enseignement professionnel, le nombre de garçons était plus important que celui des filles au début des années 1990 (100 filles pour 116 garçons en 1992), mais la tendance fut inversée à partir de 1999 (100 filles pour 98 garçons).

Pendant l'année académique 1999/2000, le ratio étudiante/étudiant dans l'enseignement supérieur était de 140 pour 100. Même en excluant du calcul des domaines traditionnellement « féminins » (comme les écoles normales et les écoles d'infirmières), l'évolution observée ces dernières années atteste un écart grandissant entre les sexes. Ainsi, au niveau de la licence, le ratio était de 113 femmes pour 100 hommes en 1993-1994, et de 122 femmes pour 100 hommes en 1999-2000. Les hommes sont toujours majoritaires dans les mathématiques, l'informatique, l'ingénierie, les technologies et l'agriculture. Les femmes sont majoritaires dans toutes les autres branches.

8. UNE VUE D'ENSEMBLE DES SERVICES DE L'EMPLOI PUBLICS ET PRIVÉS

8

8.1 RÉSUMÉ

Le service public de l'emploi est maintenant bien en place dans tous les pays candidats, le plus souvent dans le contexte d'un établissement national placé sous l'égide du ministère en charge de l'emploi, à l'exception de la Pologne où le service de l'emploi à la date de la monographie était décentralisé au niveau des 373 districts (*powiat*). Les partenaires sociaux sont associés à leur fonctionnement dans le cadre de comités tripartites, mais leur rôle reste surtout formel, sauf quand il s'accompagne d'une certaine cogestion des fonds d'intervention comme en Hongrie.

Ce service gère à la fois l'enregistrement des chômeurs, la distribution des indemnités de chômage et les mesures actives de l'emploi, dans le cadre d'une enveloppe globale alimentée par les cotisations chômage. La stagnation de cette enveloppe a eu pour conséquence de faire baisser fortement le montant consacré aux mesures actives dans les pays où le chômage a augmenté de façon conséquente pendant les dernières années. Comme analysé ci-dessus, les mesures actives sont ainsi limitées, y compris la part réservée au fonctionnement du service de l'emploi et de ses agences. Cependant l'écart avec les pays européens est plus réduit pour le fonctionnement des bureaux de l'emploi qu'il ne l'est pour les mesures qu'ils sont appelés à gérer. Ce qui suggère des problèmes d'organisation au-delà même du manque de personnels.

De fait, eu égard à la variété et la multiplicité des tâches qui leur incombent, les agences de l'emploi manquent de personnels et leur formation est insuffisante. Au-delà de la collecte des cotisations auprès des entreprises dans certains pays, de l'enregistrement des chômeurs et du paiement des indemnités, il leur est souvent difficile de faire face aux nouvelles tâches de gestion individualisée, de conseil et d'orientation, ainsi qu'aux démarches préventives qu'implique la politique européenne de l'emploi. Leurs

équipements souffrent également d'obsolescence.

En outre, le suivi de leurs activités par les services nationaux manque de souplesse, et les règles et les objectifs de performance qui leur sont fixés ont

Extrait de la monographie sur la Pologne

Le nouveau modèle polonais n'avait aucun précédent dans d'autres pays, ce qui était une véritable gageure. Les agences régionales et locales de l'emploi cessèrent de fonctionner comme une administration spéciale distincte, et elles furent incorporées dans des administrations régionales et locales autonomes dans le cadre de la réforme globale de l'administration publique réalisée en 1999. Le chef d'une administration autonome (*Starosta*) peut désormais nommer et révoquer le directeur de l'agence locale de l'emploi, en consultation avec le Conseil de l'emploi local.

En raison de la réforme, les fonctions et les tâches furent modifiées à tous les échelons des services publics de l'emploi. Les agences locales de l'emploi (*powiat*) et leurs antennes gagnèrent en importance, alors que les services à l'échelon régional (*voïvodie*) et à l'échelon national (Bureau national du travail) virent disparaître certaines de leurs fonctions, et durent s'adapter à leur nouvelle identité et leurs nouveaux rôles.

Les agences locales eurent une responsabilité accrue pour lancer et gérer des programmes actifs du marché du travail (qui recevaient des ressources du Fonds pour le travail, calculées selon un algorithme), tout en laissant la charge du suivi et de l'évaluation de ces programmes aux agences régionales et au Bureau national du travail. Les chômeurs peuvent s'inscrire et percevoir des indemnités de chômage et d'autres allocations dans des agences locales, dont la tâche est de fournir une assistance aux chômeurs et d'aider les demandeurs d'emploi à trouver du travail (ce qui inclut les conseils et l'orientation professionnelle). On s'attend à ce que la politique de l'emploi (création d'emplois supplémentaires, mesures de lutte contre le chômage) devienne très dynamique à l'échelon local.

Les agences régionales ne s'occupent pas directement des chômeurs, et concentrent leur activité sur des tâches analytiques et la diffusion d'informations sur le marché du travail, et sur la promotion de la politique régionale de l'emploi en lançant, coordonnant et cofinançant des programmes régionaux et locaux. Leur coopération avec le Kurator (le directeur de l'enseignement à l'échelon régional) pour l'organisation de la formation professionnelle et de la formation au marché du travail permet d'établir des liens solides avec le système éducatif.

Il semblerait que le système des services publics de l'emploi puisse être modifié à nouveau, et qu'un troisième modèle soit mis en place en 2003. En effet, les entretiens en cours sur l'efficacité du nouveau système horizontal débouchent sur des conclusions préliminaires sur le transfert des responsabilités de l'échelon local à l'échelon régional. La phase initiale de la dernière réforme a révélé des problèmes de coordination, une « compartimentage » et, dans une certaine mesure, des insuffisances dans la politique du marché du travail à l'échelon local. Plusieurs options et modèles sont actuellement examinés pour repenser les services publics de l'emploi, et des préparatifs sont en cours pour l'adoption de ces changements. Le Bureau national du travail a été aboli le 1er avril 2002. Ses fonctions ont été principalement dévolues au ministère du Travail et de la Politique sociale, et certaines tâches ont été confiées aux agences régionales de l'emploi.

tendance à favoriser les chômeurs les plus qualifiés au détriment des catégories les plus défavorisées.

Enfin les services de l'emploi privés se sont développés dans le contexte de services marchands répondant aux besoins des entreprises (et notamment des investisseurs étrangers) et des publics les plus qualifiés. Ils travaillent ainsi en parallèle avec le service public, sans véritable coopération avec lui.

8.2 ORGANISATION ET STRUCTURE

Les services publics de l'emploi jouent un rôle majeur dans l'exécution des mesures passives et actives du marché du travail, auxquelles s'ajoute souvent une série de tâches complémentaires. La structure des services publics de l'emploi a, d'une manière générale, changé à plusieurs reprises depuis le début des années 1990. La structure la plus fréquente à ce jour consiste en un organisme national autonome qui fonctionne sous la responsabilité du ministère du Travail et/ou des Affaires sociales (en Hongrie, en Lituanie, à Malte et en Slovénie). Cet organisme relève parfois directement du gouvernement (en Slovaquie) et gère un réseau d'agences (agences régionales, agences de district, agences locales), en fonction de la structure administrative du pays. Il existe quelques exceptions, comme en République tchèque, en Estonie et à Chypre, où les services publics de l'emploi sont administrés directement par un département spécialisé du ministère du Travail. Par ailleurs, la Pologne a créé un système entièrement décentralisé d'agences de l'emploi relevant d'organismes autonomes (voir l'extrait de la monographie ci-dessus), système qui risque toutefois d'être remis en cause du fait de récents changements politiques. D'une manière générale, les différents systèmes existants sont en cours d'examen, et les préparatifs visant à appliquer la Stratégie européenne pour l'emploi pourraient entraîner de nouveaux changements.

Les partenaires sociaux siègent dans des comités ou conseils tripartites établis aux échelons national ou régional (ou du comté) pour contrôler l'activité des services publics de l'emploi et des agences de l'emploi. Leur participation dépend largement de la qualité et de l'engagement de leurs représentants. Il semblerait nécessaire de considérablement la renforcer dans certains pays, notamment au niveau des comtés, où cette participation est généralement inefficace en raison d'un manque d'intérêt et de difficultés d'organisation. Néanmoins, l'engagement des partenaires sociaux semble être plus effectif dans la gestion des finances, comme c'est le cas en Hongrie où le rôle des partenaires sociaux est décisif au sein du Comité directeur du fonds pour le marché du travail (voir l'extrait ci-dessous).

8.3 LES RESSOURCES

Les ressources gérées par les services publics de l'emploi proviennent directement du budget de l'État (comme à Chypre), d'une contribution à l'emploi ou d'un fonds pour l'emploi prélevés avec les assurances sociales (comme en République tchèque, en Lituanie et à Malte) ou séparément (comme en Pologne, en Estonie et en Slovaquie), puis versés dans le budget de l'État. La Hongrie est ainsi le seul pays à disposer d'un fonds spécifique pour le marché du travail, qui est administré de manière autonome par le Comité directeur du fonds pour le marché du travail.

Ces fonds sont alimentés par l'impôt sur le revenu versé par les employeurs et les salariés. Mais les niveaux de taxation diffèrent fortement, s'échelonnant de 1,5% en Estonie (0,5% pour la part des employeurs et 1% pour celle des salariés) à 2,45% en Pologne, 3,6% en République tchèque, 3,75% en Slovaquie (2,75% pour la part des employeurs et 1% pour celle des salariés), 4,5% en Hongrie (3% pour la part des employeurs et 1% pour celle des salariés) et 10% à Malte. Mais ces fonds sont souvent complétés par des financements directs de l'État, notamment lorsqu'ils sont en butte à des difficultés

Extrait de la monographie sur la Hongrie

Les partenaires sociaux ont, en Hongrie, un rôle décisif dans le domaine des mesures relatives à l'emploi et au marché du travail, et de leur application. L'implication des partenaires sociaux découle de l'administration du Fonds pour le marché du travail, qui est l'instrument financier pour toutes les activités liées à l'emploi et au marché du travail. Ce fonds est alimenté par les contributions patronales et salariales (actuellement 3% et 1,5% prélevés respectivement sur les salaires). Il est donc normal que les partenaires sociaux puissent intervenir sur la manière dont les fonds sont dépensés.

La gestion du Fonds pour le marché du travail se base sur deux groupes, étroitement liés :

- l'administration publique, y compris les structures centrales et celles des comtés ;
- les structures tripartites au niveau national et les structures tripartites décentralisées.

La structure organisationnelle du Fonds pour le marché du travail

La responsabilité des décaissements du Fonds incombe officiellement au ministère des Affaires économiques mais, conformément à la législation, le Ministre exerce ce droit par le biais du Comité directeur du fonds pour le marché du travail, un organisme tripartite composé de 18 membres désignés par leurs organismes respectifs et nommés pour quatre ans par le ministère des Affaires économiques. Dans cet organisme tripartite, tous les ministres concernés sont représentés, à savoir le Ministre des affaires économiques, le Ministre de l'éducation (deux sièges chacun), le Ministre des affaires sociales et familiales, et le Ministre des finances. Les organisations nationales d'employeurs et les syndicats ont chacun six sièges. Les trois parties disposent en conséquence d'un nombre égal de voix, et donc de pouvoirs égaux.

Le Comité directeur dispose de pouvoirs étendus dans la gestion du Fonds. Ses fonctions sont les suivantes :

- approuver le programme stratégique triennal ;
- décider des allocations aux différents postes du Fonds ;
- décider du cofinancement des programmes nationaux pour le développement économique et régional ;
- proposer le budget annuel du Fonds ;
- évaluer les dépenses au moins une fois par trimestre.

Le Comité directeur s'occupe également de la formulation des politiques. Organe spécialisé, il examine la politique de l'emploi et les projets de législation concernant par exemple les dispositions en matière de chômage, les mesures de promotion de l'emploi, et les règles de fonctionnement du Fonds. Le Comité directeur évalue régulièrement les résultats de la politique gouvernementale et la bonne utilisation du Fonds.

Le Comité directeur n'est toutefois pas le seul organisme tripartite intervenant dans le domaine de la politique de l'emploi. Le Conseil national du travail, organe tripartite central, examine tous les projets de loi relatifs à l'emploi. Le Comité directeur lui soumet son rapport annuel.

financières, comme en Pologne durant la dernière période.

Ces fonds financent à présent les mesures du marché du travail aussi bien passives qu'actives, rendant souvent difficile l'arbitrage entre elles. Comme on l'a vu dans le chapitre consacré aux ressources, les mesures actives du marché du travail sont victimes de cette situation, car les décisions prises consistent d'abord à garantir les indemnités de chômage lorsque le chômage augmente. Il semble donc que, comme les y encourage la Banque mondiale, certains pays soient tentés d'établir une nette séparation entre mesures actives et mesures passives, les premières étant financées par le budget « ordinaire » de l'État et les secondes par l'assurance chômage.

Il s'ensuit que les fonds consacrés au fonctionnement des services publics de l'emploi sont généralement limités. Comme le souligne le chapitre 6 au sujet des montants affectés à la formation au marché du travail, les coûts administratifs de ces services sont eux aussi limités. On observe un écart avec les pays de l'UE, mais moindre que pour les mesures actives (voir le chapitre 6).

En 2001, ces dépenses s'élevaient à 0,17% du PIB en Belgique, 0,25% en France, 0,23% en Allemagne, 0,11% au Portugal et 0,09% en Espagne, alors qu'elles étaient de 0,11% en Hongrie, 0,08% en République tchèque et en Lituanie, 0,02% en Estonie et 0,01% à Chypre.

De plus, les effectifs sont limités. Si l'on compare le ratio du nombre de chômeurs pour chaque membre du personnel en contact direct avec eux pour une aide à la recherche d'emploi ou des activités de conseil et d'orientation, ce ratio est de 200 en République tchèque et à Chypre, 300 environ en Slovaquie et en Hongrie, 330 en Estonie et en Lituanie, 350 en Slovénie et plus de 500 à Malte. De plus, si les personnels sont d'ordinaire qualifiés, avec un pourcentage de 35 à 40% détenant un diplôme universitaire, il semblerait qu'ils aient besoin d'une formation complémentaire pour les aider à assurer leurs nouvelles tâches, et notamment le rôle plus « proactif » désormais requis pour l'exécution de la Stratégie européenne pour l'emploi. Il semblerait aussi que les rémunérations soient souvent insuffisantes, en particulier en Estonie et en Pologne, un pays où le turnover a été extrêmement important dans la dernière période.

Il apparaît également nécessaire d'améliorer les équipements techniques. Les agences de l'emploi sont en général équipées d'ordinateurs, avec moins d'un ordinateur par salarié en moyenne. Les machines, dont la plupart ont été installées avant 1995, sont souvent désuètes, aussi de telles installations ne suffisent plus. Entre-temps, des systèmes informatiques intégrés se développent à l'échelon national. L'accès à l'Internet se développe lui aussi, mais seules la Hongrie et la Lituanie ont aménagé un « self-service » individuel basé sur l'Internet.

8.4 RESPONSABILITÉS, ACTIVITÉS ET PARTS DE MARCHÉ

Le champ d'activité des services publics de l'emploi, très vaste, varie selon les pays. Outre les tâches traditionnelles – enregistrement des chômeurs, bourse d'emplois, conseils et orientation sur le marché du travail pour les chômeurs et ceux ayant quitté l'école, collaboration avec les employeurs et exécution des mesures actives du marché du travail – les services publics de l'emploi sont souvent chargés de prélever les cotisations de l'assurance chômage auprès des entreprises et de verser leurs indemnités aux chômeurs (excepté à Chypre). Ils mettent en place et contrôlent des programmes d'apprentissage à Chypre et à Malte, ils gèrent des bourses individuelles d'étudiants en Slovénie et, dans plusieurs pays, ils s'occupent des questions d'emploi pour les travailleurs étrangers et les ressortissants travaillant à l'étranger. Des tâches complémentaires leur seront confiées dans un proche avenir dans le cadre des politiques d'emploi ambitieuses

et proactives qui sont en préparation dans la plupart des pays.

Le nombre de mesures actives du marché du travail que gèrent ces services est comparable à celui géré par les services de l'UE (voir ci-dessous le cas de la Pologne).

L'équilibre entre les activités diffère légèrement d'un pays à l'autre. Comme on l'a vu dans le chapitre sur l'enseignement et la formation continus, la formation au marché du travail est limitée. Sa part dans les mesures actives du marché du travail est inférieure à celle de l'UE. Par contre, la part des travaux d'intérêt public est plus élevée, et son financement en pourcentage du PIB est le double de celui de la formation au marché du travail en République tchèque, en Hongrie et en Pologne, alors que ce financement est moins important dans la plupart des pays de l'UE (un tiers au Portugal, moins de la moitié en Espagne)[245].

D'autres limitations proviennent des réglementations auxquelles sont soumis les services publics de l'emploi. Le système est souvent perçu comme trop centralisé, administré de manière bureaucratique et n'accordant pas suffisamment d'autonomie aux agences de

Extrait de la monographie sur la Pologne

LA POLITIQUE DU MARCHÉ ACTIF DU TRAVAIL MISE EN ŒUVRE PAR LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI EN POLOGNE : LES SEPT POINTS PRINCIPAUX

1. Le service de l'emploi est la fonction essentielle des agences de l'emploi (*powiat*, comté ou local). Les agences locales de l'emploi sont des bureaux d'assistance permettant de retrouver un emploi, et offrant divers services d'appui actif et passif. Le service de l'emploi offre tout un choix de services de placement comprenant des entretiens d'embauche, un service d'orientation, des conseils, une évaluation des qualifications, une formation à la recherche d'emploi, une préparation au retour à l'emploi, et des bourses d'emploi.
2. La formation au marché du travail et la reconversion des chômeurs permettent, par une formation complémentaire à court terme, de préparer les demandeurs d'emploi à répondre aux offres dans la région. Le coût de la formation ne peut excéder plus de deux salaires moyens, ni durer plus de six mois. Les participants à la formation de recyclage perçoivent une allocation équivalant à 20% de l'indemnité de chômage.
3. Les travaux d'intérêt public relèvent d'un programme à court terme (12 mois maximum) de création directe d'emplois au sein de projets mis en place par des organismes gouvernementaux, y compris municipaux. Le Bureau local du travail rembourse pendant six mois au plus les salaires des chômeurs engagés, à concurrence de 75% du salaire national moyen, plus les cotisations sociales. Autre alternative, le Bureau peut rembourser jusqu'à 100% du salaire moyen et des cotisations sociales pendant une période de douze mois, un mois sur deux. Le niveau de salaire indique clairement l'objectif principal des travaux d'intérêt public, qui est un transfert de revenus. Les autres objectifs du programme sont de maintenir à jour les qualifications des chômeurs dans la perspective d'un emploi futur, et de contribuer à la santé et l'infrastructure publiques.

245 Voir : *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, 2002.

4. Les travaux d'intervention ressemblent fort au programme de travaux d'intérêt public, excepté que ces travaux peuvent être dirigés aussi bien par les organismes publics que par les entreprises privées. Le remboursement est égal à l'indemnité de chômage, et il est versé pendant six mois. Autre option possible, l'agence de l'emploi effectue un remboursement à concurrence du salaire minimum pendant douze mois, un mois sur deux. Des avantages sont également consentis aux employeurs pour l'embauche des travailleurs de manière permanente. À la fin d'un projet de travaux d'intervention, d'une durée de six mois maximum, les employeurs peuvent recevoir une subvention salariale versée en une seule fois pour les travailleurs ainsi embauchés, cette subvention pouvant atteindre jusqu'à 150% du salaire national moyen. Etant donné les bas salaires et les avantages financiers accordés pour des emplois permanents, le projet de travaux d'intervention sert essentiellement de programme de subventions salariales.
5. Le programme pour diplômés est analogue au projet de travaux d'intervention, à la différence près qu'il vise uniquement les diplômés, c'est-à-dire les chômeurs ayant obtenu un diplôme au cours des douze derniers mois. Pendant douze mois au maximum, le Fonds pour le travail rembourse les frais encourus par l'employeur, mais la subvention ne peut dépasser le montant de l'indemnité de chômage. Le Fonds verse également les cotisations de sécurité sociale. L'objectif du programme pour diplômés est de leur donner la possibilité d'acquérir une expérience et une formation sur place pour mieux se placer ensuite sur le marché du travail. Les employeurs qui gardent les diplômés à la suite du programme de douze mois bénéficient d'avantages financiers. Pour chaque diplômé embauché, le Fonds pour le travail continue de payer les cotisations de sécurité sociale pendant douze mois supplémentaires.
6. Des prêts sont accordés aux employeurs qui embauchent des chômeurs pendant au moins deux ans, et aux chômeurs qui souhaitent créer leur propre entreprise. Le plafond du prêt maximal est égal à vingt fois le salaire national moyen. Les prêts sont soumis aux taux d'intérêt en vigueur sur le marché, et doivent être remboursés immédiatement en totalité en cas de non création de l'entreprise. Pour favoriser la survie des entreprises, un avantage financier significatif est consenti, à savoir une remise de 50% sur le prêt principal pour les entreprises existant depuis au moins deux ans.
7. Des programmes spéciaux sont destinés aux groupes défavorisés, et ne doivent pas dépasser 10% du montant alloué aux mesures actives du marché du travail. Ces groupes défavorisés incluent les chômeurs de longue durée, les femmes, les jeunes de moins de 24 ans, les travailleurs licenciés par des entreprises en cours de restructuration, et les chômeurs des zones rurales. Ces programmes spécifiques offrent nombre de services disponibles dans les programmes décrits ci-dessus (formation, remboursement des taxes sur les salaires, prêts), mais souvent avec de meilleures conditions, par exemple des taux d'intérêt sur les prêts pouvant parfois être réduits à zéro.

l'emploi. C'est là une question de compétence administrative en général.

Dans l'ensemble, la part de marché mesurant le nombre de chômeurs pris en charge par les services publics de l'emploi s'échelonne entre 55% environ en Estonie et 78% à Chypre, avec des pourcentages situés entre 60 et 70% dans la majorité des pays. La part de marché des services publics de l'emploi est nettement inférieure – entre 10 et 20% – quand elle mesure la proportion des vacances d'emploi qu'ils gèrent, confirmant ainsi l'impression que les employeurs ne recourent guère à ces services.

8.5 LES SERVICES PRIVÉS DE L'EMPLOI

Les services privés de l'emploi se développent désormais assez rapidement dans tous les pays. Ils passent pour jouer un rôle important dans la majorité des pays, par exemple en Pologne, en Hongrie et en République tchèque, alors que leur responsabilité semble très limitée dans les États baltes, où ils s'implantent sans réglementation propre[246]. Leur activité se borne toutefois à rechercher des emplois pour les personnes les plus qualifiées et à avoir une activité de chasseurs de têtes, et ils opèrent principalement dans les grandes villes. Leur rôle est complémentaire de celui des services publics de l'emploi, mais sans véritable coopération avec ces derniers. La Slovénie constitue une exception, puisque les services privés de l'emploi sont appelés à participer à des adjudications et peuvent donc avoir des activités sous-traitées par les services publics.

Extraitde la monographie sur la Hongrie

La première législation relative aux services privés de l'emploi date de 1997, avec réglementation des bureaux de l'emploi par décret gouvernemental n° 274/1997 (XII.22). Ce décret a été remplacé par le décret gouvernemental n° 118/2001 (VI. 30), entré en vigueur le 1er juillet 2001, qui réglementait l'enregistrement et les conditions d'exercice d'entités privées pour l'embauche de personnel temporaire et le courtage privé.

L'intention du gouvernement était double :

1. autoriser les entreprises privées à être des bureaux d'emploi, puis des bureaux d'embauche de personnel temporaire à compter de 2001, et mettre ainsi un terme au monopole public dans ces domaines ;
2. procurer aux clients une protection juridique contre les agissements abusifs de certaines entreprises privées. Ceci était particulièrement urgent pour le placement à l'étranger (garde d'enfants et travail au pair par exemple).

Le décret ne fixe aucune restriction concernant le type d'entreprise. Les services privés de l'emploi peuvent donc être aussi bien des personnes morales, des entités commerciales sans personnalité juridique ou des entrepreneurs individuels. Cette diversité se traduit dans la pratique.

246 A l'inverse, une réglementation spécifique fut adoptée en 1997 à Chypre et en Hongrie, afin d'encourager et de réguler leurs activités en complément de celles des services publics de l'emploi.

Extrait de la monographie sur la Slovénie

Pour atteindre certains objectifs – par exemple accroître la qualité du placement ou améliorer l'efficacité et le professionnalisme des tâches effectuées après l'adhésion à l'UE – le Service slovène de l'emploi assurera le perfectionnement de ses personnels, améliorera leur efficacité et rationalisera leurs méthodes de travail. Renforcer la compétence professionnelle et technique du Service slovène de l'emploi s'impose pour améliorer la qualité du placement. Un meilleur accueil individuel des clients, un travail d'équipe véritablement professionnel et une collaboration intensive avec les employeurs sont les priorités auxquelles s'attachera le Service slovène de l'emploi. Ces nouvelles orientations exigent de renforcer le rôle des agences locales, d'accroître le nombre de conseillers, de coopérer davantage avec les employeurs locaux et régionaux, de rationaliser les méthodes de travail en allégeant la charge administrative, de créer un système plus efficace de suivi des chômeurs et des fournisseurs extérieurs, d'établir des « self-services » d'information sur le marché du travail, et d'améliorer la qualité du travail. Pour accroître l'efficacité des programmes d'emploi, le Service slovène de l'emploi prendra en compte les caractéristiques du marché du travail régional et collaborera avec les partenaires sociaux régionaux et les instituts régionaux de développement. Les tâches ne relevant pas des services publics de l'emploi (telles que les bourses d'études nationales et les subventions pour les repas scolaires) seront confiées à d'autres organismes.

8.6 LES RÉFORMES EN COURS

Dans le cadre de l'application prochaine de la Stratégie européenne pour l'emploi, la réforme des services de l'emploi publics et privés est à l'ordre du jour dans tous les pays. Ceux-ci préparent leurs propres stratégies parallèlement à la rédaction de plans d'action nationaux pour l'emploi, en conformité avec la Stratégie européenne pour l'emploi. Ces travaux bénéficient dans la plupart des cas de l'appui de Phare, notamment pour l'informatisation et l'introduction de services basés sur les technologies de l'information. Il semblerait toutefois utile que ces services accordent davantage d'autonomie aux agences locales et régionales de l'emploi, renforçent la formation des personnels, développent des services basés sur les TIC, et instaurent des normes visant à améliorer la qualité du travail et à faciliter le suivi des activités, tout ceci avec l'objectif global de dynamiser les services et de leur donner la capacité d'appliquer rapidement la Stratégie européenne pour l'emploi. Les « propositions d'objectifs stratégiques pour le développement du marché du travail d'ici 2006 » donnent une idée des enjeux qui attendent les services publics de l'emploi dans un proche avenir, et des changements profonds qui s'ensuivront.

9. CONCLUSIONS GÉNÉRALES

9

9.1 LES PAYS ADHÉRENTS ET CANDIDATS PENDANT LES PREMIÈRES ANNÉES DE TRANSITION : UN CONTEXTE DIFFICILE POUR DES CHANGEMENTS RADICAUX

Afin d'évaluer convenablement l'adaptation des systèmes d'éducation et de formation aux nécessités de l'économie de marché et de la société démocratique, et les efforts passés et à venir des pays candidats, il importe d'avoir en mémoire la situation de ces systèmes sous le régime socialiste, leur liens organiques avec les systèmes économiques, et le caractère étroit et hiérarchique de leurs filières de formation. Le passage de l'école au travail ne posait pas de difficultés, puisque les jeunes s'engageaient à 14 ans dans une filière donnée, en fonction des besoins de l'entreprise à laquelle l'école était associée. La formation professionnelle initiale et continue était dispensée dans des écoles et des centres de formation rattachés aux entreprises, et les travailleurs restaient dans la même entreprise jusqu'à la retraite. La question de l'esprit d'entreprise ne se posait pas, puisque la majorité (et parfois même la totalité) des entreprises étaient des entreprises publiques.

Il fallait donc que les systèmes d'éducation et de formation des pays adhérents et candidats abordent des questions fondamentalement différentes, à court terme et à long terme. D'une part, à court terme, il fallait répondre aux besoins de la nouvelle économie émergente et des individus, principalement dans les domaines suivants : les services, la formation au management, la comptabilité, le marketing, l'informatique, les langues étrangères, les communications et le tourisme. L'adoption de solutions appropriées pour endiguer le chômage faisait également partie des questions à résoudre à court terme. D'autre part, les questions à moyen et long terme supposaient une réforme complète du système éducatif, à savoir l'adoption d'un nouveau paradigme permettant de relever les niveaux de qualifications, de préparer la participation active à un marché du travail

libre et flexible, d'introduire la culture de l'apprentissage tout au long de la vie, et d'avoir une attitude proactive pour former aux nouvelles professions et promouvoir une citoyenneté responsable.

Du fait de son intégration dans les entreprises publiques, l'ancien système de formation continue n'était nullement prêt à satisfaire les nouveaux besoins en qualifications dans le domaine des services. Il s'est en outre rapidement effondré, victime des nouvelles contraintes rencontrées par les entreprises pour passer à l'économie de marché. Grâce à la nouvelle législation, à la libéralisation de l'offre en matière d'éducation dans certains pays, et grâce à l'aide extérieure principalement fournie par l'UE par le biais de Phare, de nouveaux organismes de formation se développèrent assez rapidement et purent procurer les premières solutions aux besoins à court terme.

Plus ardue a été la rénovation en profondeur entreprise par le système éducatif formel, et notamment le système formel de la formation professionnelle, pour intégrer le nouveau paradigme sociétal et économique. En fait, certains secteurs de l'économie, particulièrement les industries lourdes, ont été très lents à se restructurer et, plus de dix ans après les débuts de la transition, le processus ne fait que débuter dans certains pays. Ainsi, les écoles professionnelles rattachées à ces industries ne tenaient pas à modifier radicalement les liens traditionnels qu'elles avaient avec les entreprises. Jusqu'à récemment, elles ont continué d'envoyer un grand nombre d'étudiants dans ces entreprises, comme on l'a vu en Roumanie où le programme Phare RICOP (Programme de restructuration et de conversion des entreprises), destiné à restructurer l'industrie lourde, n'a débuté qu'en 2001. Une situation analogue est également constatée dans d'autres pays, où le taux de l'emploi dans l'industrie est toujours de dix points au-dessus de la moyenne des pays de l'UE, et où il est difficile de développer le secteur des services au même niveau que dans l'UE.

La situation est difficile aussi dans l'agriculture, où il a été décidé le plus souvent, au début des années 1990, de créer des exploitations privées mais très petites et d'abolir les coopératives traditionnelles. La conséquence a été le maintien des processus traditionnels de production et même parfois l'appel à davantage de main-d'œuvre dans les exploitations. Bien entendu, ceci n'encourage pas les écoles professionnelles des zones rurales à préparer aux nouvelles qualifications requises par une agriculture modernisée.

Ainsi, parmi toutes les composantes des systèmes éducatifs, les systèmes de formation professionnelle étaient ceux qui devaient affronter le plus de difficultés à se transformer, écartelés qu'ils étaient entre des contraintes à court terme et des contraintes à long terme, entre un investissement moindre des entreprises dans l'éducation d'une part et une demande accrue de la part de la société et des individus d'autre part, entre des secteurs évoluant rapidement et d'autres évoluant très lentement, entre une administration centrale cherchant à garder le contrôle et des administrations locales réclamant davantage d'autonomie. Ces systèmes devaient également se confronter aux enjeux d'une exclusion sociale croissante, du manque de ressources, et au départ des meilleurs enseignants attirés par des professions mieux rétribuées. Et surtout, ces systèmes n'étaient pas considérés comme prioritaires par les gouvernements dans la plupart des pays.

9.2 LES POLITIQUES EN MATIÈRE D'ÉDUCATION ET DE FORMATION

Au début des années 1990, la situation différait déjà selon les pays pour les systèmes d'éducation et de formation. En Hongrie, les réformes avaient commencé dans les années 1970, en étroite relation avec les changements économiques, et le Fonds de la formation professionnelle[247] en particulier avait été mis en place à cette

247 Voir le chapitre 6 ci-dessus.

date. En Slovénie aussi, l'enseignement professionnel avait été complètement repensé dans les années 1980, dans le contexte de la réforme économique en Yougoslavie. À l'opposé, les États baltes restaient solidement ancrés dans l'organisation soviétique du travail et de l'économie, où l'accent était davantage mis sur l'enseignement général et supérieur. Ainsi, quand les discussions sur les priorités pour l'assistance technique débutèrent avec la Commission européenne et d'autres bailleurs de fonds ou institutions internationales, les responsables des pays tels que la Hongrie et la Slovénie firent valoir la formation professionnelle comme un sujet prioritaire, alors que pour d'autres pays c'est plutôt sur l'insistance de la Commission que l'accent fut porté sur la formation professionnelle.

Outre la rupture des liens entre les entreprises et les écoles professionnelles, un deuxième élément fut décisif dans l'élaboration des premières politiques relatives à l'éducation et la formation, à savoir la demande croissante des individus pour plus de formation, au moment où les premières étapes vers l'économie de marché et la société démocratique faisaient apparaître de nouvelles possibilités de progrès personnel, économique et social.

La politique adoptée par la plupart des pays candidats au début des années 1990 fut donc la suivante : a) accorder la priorité à l'enseignement supérieur en donnant une large autonomie aux universités, et en leur demandant de former les nouvelles élites pour la préparation et la conduite des changements nécessaires (ceci était attesté par l'importance donnée au programme Tempus dans tous les pays candidats) ; b) accorder la priorité à l'enseignement général au niveau du second cycle de l'enseignement secondaire, en adaptant les curricula et en créant des filières destinées à faciliter l'accès à l'enseignement supérieur ; c) créer le système de services publics de l'emploi apte à s'occuper des chômeurs et à mettre en œuvre des mesures adaptées au marché du travail qui comprennent des activités de formation ; d) rendre autonomes les écoles et, dans plusieurs pays[248], favoriser l'ouverture de l'enseignement secondaire, et notamment de l'enseignement professionnel, aux initiatives locales et privées permettant de satisfaire les nouveaux besoins créés par la libéralisation du marché du travail.

Les réformes du système de la formation initiale furent engagées dans un deuxième temps, d'abord au tout début des années 1990 en Hongrie – où la première réforme de la formation professionnelle fut mise en place en 1993 par une loi spéciale – avant de se développer pendant la période 1990-2000 dans les autres pays. Dans la plupart des cas, ces changements ont été entrepris dans le cadre de réformes générales des systèmes éducatifs, souvent liées à l'exécution des programmes Phare d'EFP. Parallèlement, des réglementations spécifiques furent élaborées en vue de développer l'enseignement professionnel supérieur et/ou l'enseignement professionnel post-secondaire.

Une troisième étape, en cours, porte sur l'élargissement de l'enseignement et de la formation continus, ainsi que sur la réglementation du secteur d'éducation non formelle. Si les premières initiatives furent prises assez tôt en Hongrie, en Slovénie et en Estonie, le mouvement n'est effectif que maintenant dans la plupart des pays, en lien avec la mise en place de cadres nationaux de qualifications, avec l'attention apportée aux questions de qualité, et avec la nécessité de trouver les ressources adéquates. Dans le sillage de ces initiatives, de nombreux pays cherchent désormais à mettre sur pied des cadres globaux d'apprentissage tout au long de la vie.

Ces réformes ont en général reçu le soutien de l'UE par le biais du programme Phare et de l'assistance de l'ETF après 1995. Néanmoins, les fréquents changements dans les administrations nationales, tout comme les modifications

248 En République tchèque, en Slovaquie, en Pologne et en Hongrie.

apportées par Phare[249] dans les priorités en matière d'enseignement et de formation, et les contraintes inhérentes à ces procédures[250], ne facilitèrent pas toujours la conception de stratégies cohérentes et adéquates, et ne facilitèrent pas non plus les efforts requis pour la mise en place des réformes systémiques de la formation professionnelle. En revanche, l'assistance de l'UE fut très utile aux pays qui avaient d'emblée une vision claire des stratégies à adopter, souvent pour avoir débuté les réformes avant la chute du rideau de fer, et pour avoir ensuite permis aux responsables de poursuivre leur travail dans la continuité tout au long des années 1990.

Au total, tous les pays ont progressivement commencé à intégrer dans leurs stratégies nationales l'acquis de l'UE[251] pour l'enseignement et la formation professionnels, et se trouvent maintenant engagés dans la même trajectoire que l'UE, mais avec les grandes disparités que ce rapport a tenté de déceler et d'analyser.

9.3 LES PRINCIPAUX RÉSULTATS

Comme il ressort de ce rapport, des progrès considérables ont été enregistrés dans tous les pays.

1. La scolarisation, en particulier dans le second cycle de l'enseignement secondaire et dans l'enseignement supérieur, a nettement augmenté dans la plupart des pays .
2. L'enseignement secondaire s'est diversifié, tout comme l'enseignement supérieur, et nombre de nouvelles filières ont été créées.
3. Les curricula d'enseignement général ont été révisés, et le même processus est en cours dans les filières professionnelles.
4. Le niveau d'études de l'ensemble de la population augmente dans la plupart des pays, bien qu'on ait vu récemment certaines tendances contraires dans les pays les plus touchés par le chômage.
5. Certains pays comme les États baltes, la Hongrie et Chypre ont fait des progrès rapides dans les résultats des élèves en mathématiques, dans le cadre de l'enquête TIMSS menée entre 1995 et 1999, alors que la République tchèque obtenait des résultats supérieurs à la moyenne de l'UE, dans le contexte du programme PISA.
6. La promotion de l'esprit d'entreprise est devenue prioritaire, et de nombreuses initiatives sont en cours dans l'éducation et la formation.
7. Une autonomie considérable a été donnée aux établissements scolaires, et les organismes de formation privés ont été encouragés dans la plupart des pays, permettant l'émergence et le développement d'un système non formel de formation professionnelle qui contribue activement à la formation des adultes.
8. La décentralisation progresse dans de nombreux pays.
9. Tous ces éléments ont permis aux acteurs sociaux et économiques de davantage collaborer avec le système d'éducation et de formation, et de contribuer à l'élaboration de stratégies de développement des ressources humaines.
10. Les taux de sorties sans qualification du système scolaire sont nettement

249 Phare mit d'abord l'accent sur le développement des compétences locales et privées avant de passer au soutien de la réforme de la formation professionnelle en 1994, puis de donner en 1997 la priorité à l'adoption de l'acquis par des actions de type FSE (Fonds social européen) à l'échelon régional. A partir de 2000, Phare axe sa priorité sur le renforcement de la préparation aux fonds structurels en combinant des activités nationales et régionales.

250 En particulier des contraintes imposées par le temps, la passation de marchés publics, et la nécessité d'établir pour chaque programme une unité spécifique de gestion de projet, parfois mal raccordée au ministère responsable.

251 Ceci fait référence à l'aptitude des pays à prendre en compte les objectifs généraux relatifs à la formation professionnelle dans les documents d'orientation de l'UE, par exemple la Stratégie européenne pour l'emploi. Ceci diffère de l'acquis formel dans l'EFP, qui concerne surtout la reconnaissance mutuelle des professions réglementées, et qui était intégré dans les négociations officielles en vue de l'adhésion (voir le chapitre 3).

inférieurs à ceux de l'UE (excepté à Malte, en Roumanie et en Bulgarie), et ces taux continuent de baisser.

11. Un système législatif assez complet est désormais en place pour l'éducation et la formation, et des documents d'orientation ambitieux ont été préparés.

On peut donc affirmer que les systèmes d'enseignement et de formation ont été réceptifs à l'évolution de l'économie et de la société, comme aux défis posés par les politiques de l'UE relatives à l'éducation et l'emploi. Les défis à long terme sont d'ailleurs pris en compte dans le cadre de ces nouvelles politiques. De plus, il est désormais possible de satisfaire aux besoins en formation à court terme des individus et des entreprises, grâce à toute une gamme d'organismes de formation opérant dans tous les pays. Mais la mise en œuvre concrète et efficace de ces politiques est une toute autre histoire. De nombreux autres facteurs sont en jeu, et sont mentionnés ci-dessous.
Contrairement aux nombreux progrès réalisés dans l'enseignement général et supérieur, plusieurs parmi les composantes des systèmes de formation professionnelle continuent de présenter de réels problèmes. On peut globalement les considérer comme les maillons faibles de l'apprentissage tout au long de la vie.

La situation est bien entendu très différente selon les pays. Comme le montre ce rapport, Chypre, Malte, la Hongrie et la Slovénie ont obtenu de meilleurs résultats que les autres pays dans l'enseignement et la formation, à l'inverse de la Roumanie et de la Bulgarie qui rencontrent des problèmes extrêmement ardus. Il est intéressant de constater que ces quatre pays figurent aussi parmi ceux qui ont les meilleurs résultats en matière d'emploi. Ceci ne signifie pas pour autant que des politiques sérieuses en matière d'éducation ont rapidement entraîné de bons résultats en matière d'emploi[252]. Ceci signifie plutôt que de mauvais résultats en matière d'éducation nuisent à la situation de l'emploi, et qu'une situation critique de l'emploi pose des problèmes dans le domaine de l'éducation. De fait, des politiques actives (voire proactives) de réforme de la formation professionnelle ont déjà produit de bons résultats[253]. Ceci montre bien que les politiques de l'éducation et de l'emploi doivent aller de pair.

Il existe toujours une disparité entre le niveau du capital humain des pays adhérents et candidats et celui de l'UE. Bien que certaines données graphiques et rapports émanant d'instituts internationaux donnent une vision assez optimiste des qualifications de la population, on doit reconnaître que ces chiffres sont souvent trompeurs. Il est vrai que les systèmes éducatifs sont bien développés dans l'enseignement secondaire. Nombre de pays adhérents et candidats ont atteint un excellent niveau en mathématiques et en sciences par rapport à d'autres pays dans le monde, mais ceci concerne plutôt les connaissances universitaires et théoriques. La situation est beaucoup moins encourageante si l'on considère les compétences et les qualifications de l'ensemble de la population. Le niveau de qualification de la population adulte est en général insuffisant, et les politiques visant à contrer cet état de fait ne sont pas suffisamment efficaces, comme l'atteste une série d'indicateurs.

Selon certains indicateurs comme le niveau d'investissement par chômeur dans la formation au marché du travail, tous les pays adhérents et candidats[254] sont nettement en dessous de la moyenne de l'UE, et en dessous des trois pays de la

252 Il est manifeste qu'au début des années 1990, la situation de l'emploi à Chypre et à Malte différait de celle des autres pays candidats, tout comme en Hongrie et en Slovénie.

253 En effet, si l'on ne tient pas compte de Malte et de Chypre pour lesquels il manque certaines données, les trois pays où les réformes de la formation professionnelle ont le plus progressé (la Hongrie, la Slovénie et l'Estonie) sont les seuls où les filières professionnelles attirent davantage d'étudiants qu'il y a dix ans (à l'exception de la République tchèque). Ce sont aussi les pays qui ont les taux de chômage les plus bas pour les personnes moyennement qualifiées.

254 Excepté Chypre, la Lettonie, la Roumanie et la Bulgarie, pays pour lesquels ces données ne sont pas disponibles.

cohésion. Seules la Hongrie et la Slovénie ont un niveau supérieur aux deux pays de l'UE qui ont les plus mauvais résultats (le Royaume-Uni et l'Italie), et Malte a un niveau légèrement supérieur à l'Italie. Si l'on observe le pourcentage des entreprises organisant une formation et le pourcentage des salariés bénéficiant d'une formation, la République tchèque approche l'Irlande et la moyenne de l'UE, la Slovénie devance l'Espagne et le Portugal, et l'Estonie devance le Portugal. Mais tous les autres pays adhérents et candidats[255] comptent moins de salariés bénéficiant d'une formation que l'ensemble des pays de l'UE. En ce qui concerne les dépenses publiques pour l'éducation, Chypre, la Slovénie et les trois États baltes ont des dépenses supérieures à la moyenne de l'UE. Mais, à l'exception de la Slovénie, ces pays ne disposent pas d'un système d'EFP bien développé dans l'enseignement secondaire. D'autres pays ont des dépenses d'éducation moindres que la moyenne de l'UE, et moindres que le Portugal. Si la République tchèque, la Slovaquie et la Hongrie ont des dépenses qui approchent celles de l'Espagne, la Roumanie et la Bulgarie ont des dépenses qui approchent celles de la Grèce[256]. Mais la situation devient plus préoccupante si l'on tient compte des coûts liés à l'absence d'une utilisation optimale de ces systèmes.

Si l'on se penche sur les indicateurs de performance, la situation est elle aussi critique. Par exemple, le taux de chômage du groupe des 15 à 39 ans qualifiés aux niveaux CITE 0-4 est très élevé et, excepté en Hongrie, à Chypre, en Slovénie et en Roumanie[257], il est supérieur au taux de l'UE, alors que l'augmentation rapide des effectifs dans le second cycle de l'enseignement secondaire, et plus encore dans l'enseignement supérieur, a sensiblement réduit le nombre de jeunes arrivant sur le marché du travail à 17 ou 18 ans. De plus, le différentiel entre les taux de chômage de ce groupe selon son niveau d'études est bien supérieure à celle de l'UE, excepté à Chypre, en Estonie et en Roumanie[258]. Dans certains pays, les diplômés des écoles professionnelles s'inscrivent dans les agences de l'emploi aussitôt après l'obtention de leur diplôme. Tout ceci incite fortement les jeunes à quitter les écoles professionnelles ou à choisir l'enseignement supérieur si possible. Excepté en Hongrie, en Slovénie, en Estonie et en République tchèque, les systèmes de formation initiale perdent des étudiants dans les filières spécifiques menant aux niveaux CITE 3b et 3c. Ceci est particulièrement regrettable puisque, d'après toutes les études menées dans ce domaine[259], les professions correspondant à ces niveaux continueront de se développer dans l'UE durant les vingt prochaines années, notamment dans le secteur des services. Il existe aussi dans tous les pays de très fortes disparités entre les régions et entre les secteurs économiques.

9.4 LES PROBLÈMES ET LES ENJEUX

Transformer l'éducation et la formation dans les pays adhérents et candidats reste un enjeu des plus réels, car le succès de la stratégie de Lisbonne pour l'ensemble de l'Union européenne en dépendra en grande partie. La plupart des pays adhérents et candidats doivent encore combler des écarts manifestes ou des

255 A l'exception de Chypre, Malte et la Slovaquie, pays pour lesquels de telles données ne sont pas encore disponibles.

256 Les dernières données d'Eurostat (1999) donnent le chiffre de 5,7 pour le Portugal, 4,5 pour l'Espagne et 3,6 pour la Grèce.

257 Malte ne dispose pas de statistiques comparables.

258 Ce taux est de 1 (pour le niveau CITE 5-6), 1,5 (pour le niveau CITE 3-4) et 2,6 (pour le niveau CITE 0-2) dans l'UE. Les taux sont les suivants dans les pays candidats : en Bulgarie, 1 (CITE 5-6), 2,2 (CITE 3-4) et 4,5 (CITE 0-2) ; en République tchèque, 1 (CITE 5-6), 2,2 (CITE 3-4) et 8 (CITE 0-2) ; en Hongrie, 1 (CITE 5-6), 4,4 (CITE 3-4) et 11,6 (CITE 0-2) ; en Lituanie, 1 (CITE 5-6), 2,1 (CITE 3-4) et 3,1 (CITE 0-2) ; en Pologne, 1 (CITE 5-6), 2,6 (CITE 3-4) et 3,9 (CITE 0-2) ; en Slovaquie, 1 (CITE 5-6), 2,9 (CITE 3-4) et 7,5 (CITE 0-2) ; en Slovénie, 1 (CITE 5-6), 2,3 (CITE 3-4) et 4,9 (CITE 0-2).

259 Voir notamment : *Second report on vocational education and training policy in Europe*, en cours de rédaction (au printemps 2003) par le Cedefop.

disparités dans certains domaines pour atteindre les objectifs fixés en 2000 au Sommet de Lisbonne.

9.4.1 UN MANQUE GÉNÉRAL DE RESSOURCES FINANCIÈRES, MATÉRIELLES ET HUMAINES, SURTOUT POUR LA FORMATION AU MARCHÉ DU TRAVAIL, MAIS AUSSI POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE INITIALE

La plupart des pays manquent des ressources suffisantes, surtout pour les mesures actives du marché du travail et pour la formation, où les dépenses par chômeur en pourcentage du PIB sont de dix à vingt fois inférieures à la moyenne de l'UE. Ces dépenses sont également à la baisse alors que le chômage croît dans la plupart des pays. Il s'ensuit l'absence de mesures adéquates pour combattre le chômage, assister les groupes susceptibles de se retrouver au chômage et aider l'ensemble de la population sous-qualifiée. Les maigres ressources disponibles sont souvent utilisées selon un effet d'« écrémage[260] » qui amoindrit encore plus les résultats des mesures relatives au marché du travail.

Les objectifs d'inclusion sociale n'ont par conséquent pas reçu de soutien suffisant, et il est désormais urgent de voir pourquoi plusieurs groupes sont exclus du marché du travail : les chômeurs de longue durée, les jeunes chômeurs, les Roms et les populations peu qualifiées en général. Les services de l'emploi publics et privés devraient jouer un rôle majeur dans ces politiques actives et proactives, mais ne sont pas suffisamment équipés pour de tels défis. Avec des crédits insuffisants et un personnel peu nombreux, sans grande formation et qui change trop souvent dans certains pays, ces services pâtissent également de l'absence d'un système de contrôle adapté et souple. Et les services privés sont toujours insuffisamment développés par rapport à ceux de l'UE.

De plus, si l'on considère l'ensemble des activités de formation continue, financées par l'État, par les entreprises ou par les individus eux mêmes, on constate de profondes inégalités d'accès, plus encore que dans l'UE, parmi les bénéficiaires, entre les plus qualifiés et les moins qualifiés, entre les salariés et les chômeurs, entre les régions, entre les secteurs économiques les plus développés et les secteurs économiques les moins développés[261]. Et les tendances récentes ne montrent pas d'amélioration dans ce domaine. Ceci est particulièrement inquiétant si l'on observe l'évolution démographique négative qui devrait pourtant conduire à renforcer l'accent sur la formation des adultes.

Dans la plupart des pays, on observe aussi une pénurie de ressources pour l'éducation en général, particulièrement pour la formation initiale, avec des tendances négatives pour l'ensemble des systèmes éducatifs. Il est inquiétant de voir que les pays dotés des systèmes de formation professionnelle les plus développés ont des dépenses moindres pour l'enseignement dans son ensemble que les autres pays, y compris ceux de l'UE, où la formation professionnelle est certainement plus coûteuse que l'enseignement général. De plus, les ressources existantes sont souvent dépensées de manière sous-optimale, et l'optimisation des ressources est une question importante dans de nombreux pays, en particulier pour agrandir les écoles et améliorer le ratio élève/enseignant qui, dans la plupart des pays, est inférieur à celui de l'UE. Ce manque global de ressources rend la situation critique pour les statuts et les salaires des enseignants, y compris pour le remplacement des enseignants âgés et proches de la retraite, et pour la formation des enseignants.

260 Cela signifie que les bénéficiaires des mesures de formation sont sélectionnés parmi les chômeurs ayant le plus haut niveau d'études et susceptibles de trouver un emploi même sans formation complémentaire, ceci afin d'obtenir un meilleur taux de réussite pour la mesure de formation concernée.

261 Avec une priorité manifeste donnée au secteur financier, excepté en Slovénie où les services collectifs, les services sociaux et les services aux particuliers occupent la première place, juste devant le secteur financier, et bien avant les industries de transformation, le commerce de détail, la réparation de véhicules automobiles et les biens d'équipement ménager.

Un autre point extrêmement critique est l'absence d'équipements techniques pour la formation pratique, ou la vétusté de ces équipements, dans nombre d'écoles professionnelles. Ceci ne concerne pas seulement l'équipement en TIC et en connexions Internet (qui sont prioritaires et bénéficient de stratégies ciblées de la part de l'État, et se développent donc assez rapidement dans la plupart des pays). Ceci concerne surtout le matériel lourd destiné aux filières professionnelles dans l'industrie, avec de nombreuses écoles utilisant des machines datant de plus de cinquante ans, surtout dans les filières de la métallurgie, de la mécanique et de l'électrotechnique. Si l'on considère aussi le manque de coopération entre les écoles et les entreprises, la situation devient extrêmement préoccupante pour la formation pratique dans de nombreuses écoles. En pareil cas, on éprouve de sérieux doutes sur l'impact de la mise en place des nouveaux curricula. Le risque est de renforcer la prédominance traditionnelle des connaissances universitaires et de dispenser des qualifications inadaptées aux besoins du marché du travail. On peut aussi mettre en cause la nécessité pour de nombreuses écoles de devoir se financer directement en vendant des produits et des services sur le marché, pratique encouragée par certains pays, car on demande aux étudiants un travail de production peu qualifié qui les empêche de bénéficier des pédagogies appropriées fondées sur un bon équilibre entre apprentissage théorique, technique et professionnel. Et cette démarche est sans doute encore plus critiquable quand les établissements scolaires doivent restituer ces gains à l'État et deviennent ainsi des « écoles contributrices ».

Il est donc manifeste que, si la formation professionnelle pouvait bénéficier de fonds plus importants de la part de l'État ou d'autres sources, ces fonds pourraient être utilisés au mieux. Certaines composantes du système nécessitent assurément des améliorations importantes et des réformes structurelles avant de pouvoir dépenser des crédits supplémentaires de manière effective. Mais des ressources additionnelles seraient certainement très utiles dès maintenant dans des domaines tels que les équipements techniques pour les écoles professionnelles ou la formation des chômeurs au marché du travail.

9.4.2 D'AUTRES QUESTIONS RELATIVES AUX POLITIQUES ET À LA GOUVERNANCE

La prospective des nouvelles professions, qualifications et compétences est encore freinée par les difficultés de la restructuration économique. La recherche en matière de formation professionnelle est insuffisamment développée, et peu de pays disposent d'un système prévisionnel systémique et coordonné impliquant tous les ministères concernés et les représentants des partenaires sociaux. Les distinctions entre les enjeux à court et à long terme demeurent floues dans certains pays, et on a constaté lors de la rédaction des monographies que des administrations régionales cherchent à réguler la carte des spécialités professionnelles dans les écoles pour l'année suivante (une question type pour le moyen ou le long terme) en considérant uniquement les pénuries et les excédents de qualifications et de professions notés par les agences de l'emploi !

Un secteur non formel de la formation s'est développé, mais pas encore suffisamment. Et, dans certains pays, la consolidation et le développement de ce secteur sont maintenant freinés par le manque de ressources émanant tant de l'État que des entreprises, et aussi par le contrôle bureaucratique a priori de la qualité par le biais de mécanismes d'accréditation trop ambitieux.

Dans les écoles professionnelles, le processus d'actualisation des curricula est lent, et risque de devenir contre-productif s'il ne s'accompagne pas d'une formation adéquate des enseignants et d'une dotation suffisante en matériel. Entre temps, l'augmentation rapide du nombre de curricula et de filières a créé une situation qui manque de transparence et de mécanismes sains pour l'assurance qualité. Ainsi, l'instauration de cadres

nationaux de qualifications et de certification devrait être une priorité, avec le soutien concerté de tous les ministères responsables et des représentants des partenaires sociaux. Si elle est associée à des prévisions sérieuses sur les professions et les qualifications nécessaires à l'échelon tant national que régional, elle pourrait servir de fondement à une véritable adaptation de la carte des spécialités dans les écoles professionnelles, en liaison avec la mise en œuvre de véritables stratégies pour la formation des enseignants et un financement adéquat.

La formation et le recyclage des enseignants sont également des questions cruciales car les concepts de formation élaborés par les universités sont souvent loin de tenir suffisamment compte des besoins du marché du travail et de l'économie dans son ensemble. De plus, l'intégration de nouvelles approches davantage « centrées sur l'apprenant » est très lente.

Si certains groupes ont manifesté une véritable soif d'apprendre et de se former, et s'ils ont contribué au développement de centres privés de formation, notamment d'universités privées, il semble que, en général, la motivation d'apprendre ne soit pas suffisamment répandue dans les pays candidats. Les employeurs ne sont guère incités à encourager et améliorer la formation de leur personnel. Ils préfèrent le plus souvent engager du personnel qualifié venant de l'extérieur plutôt que d'investir des fonds dans le recyclage de leurs salariés. Ceci est particulièrement le cas dans les PME. Par conséquent, l'évolution future de l'enseignement et de la formation continus dans une perspective d'apprentissage tout au long de la vie nécessite encore un cadre global incluant des incitations financières et des mécanismes adéquats pour renforcer la nécessité de la formation tant auprès des entreprises que des particuliers.

Quant au partenariat social, il est encore insuffisant. Le dialogue social bipartite relatif à la formation professionnelle est quasi-inexistant à l'échelon national. Les partenaires sociaux peuvent contribuer à l'élaboration des politiques de formation professionnelle au sein de comités consultatifs tripartites, mais ces conseils fonctionnent souvent de manière sous-optimale parce que les représentants des partenaires sociaux ne reçoivent pas à temps les informations utiles et que leurs propositions ne sont pas systématiquement prises en considération. Ils ont souvent l'impression de ne pas être pris au sérieux par les représentants de l'État. De plus, ils manquent d'une préparation adéquate, surtout les représentants syndicaux.

Finalement, la faible coopération entre les principaux acteurs, notamment les ministères de l'éducation et du travail, freine les progrès, et entrave la préparation et la mise en œuvre de véritables stratégies d'apprentissage tout au long de la vie. La coopération est également insuffisante entre les écoles et les entreprises, ce qui nuit à la qualité de la formation, et en particulier au développement des systèmes d'apprentissage. D'une manière générale, il importe de promouvoir une culture du partenariat à l'échelon national, et aussi à l'échelon des régions et des districts, où la décentralisation progresse lentement.

9.4.3 LES QUATRE DIMENSIONS DES DISPARITÉS

Les disparités peuvent être analysées selon quatre paramètres qui recoupent les questions déjà examinées : (a) le manque de ressources financières ; (b) le renforcement des institutions ; (c) l'évolution économique ; et (d) les aspects culturels, à savoir l'ensemble des coutumes et comportements sociaux hérités du passé, en particulier du régime socialiste (sauf bien entendu à Malte et à Chypre). Ces quatre paramètres concernent toutes les disparités, quoique à des degrés divers. Leur analyse permettra de mieux comprendre quelle sera la meilleure stratégie pour tenter de résorber ces disparités. Les calendriers différeront naturellement selon les paramètres.

Des ressources financières suffisantes constituent la condition sine qua non. Bien entendu, le FSE (Fonds social européen) sera bientôt disponible, et les pays prévoient déjà d'y recourir. Mais, en général, les efforts requis demandent un engagement bien plus grand à l'échelon gouvernemental, notamment une augmentation des crédits publics dans la plupart des pays. Les taux de croissance élevés de la période actuelle[262] font que le contexte est plus favorable pour faire valoir l'importance du capital humain dans l'agenda politique. De plus, la rationalisation des dépenses doit être activement promue par l'ensemble des parties prenantes travaillant en collaboration étroite, en vue d'utiliser au mieux les ressources de l'État et de réduire de manière drastique les inégalités d'accès à la formation.

Le renforcement des institutions est une question primordiale. Le réseau d'institutions est assez bien développé à l'échelon national, mais il aurait besoin de davantage de crédits et d'une meilleure coordination pour un fonctionnement efficace. La recherche en matière de formation professionnelle est toutefois très insuffisante dans nombre de pays, et la préparation administrative aux fonds structurels est problématique[263].

Plus difficile encore est le renforcement des institutions à l'échelon régional. Un réseau d'institutions est en effet difficile à mettre en place dans les régions car la décentralisation s'est souvent faite au niveau du comté (ou du district), l'organisation en comtés étant ancrée dans l'histoire de nombreux pays d'Europe centrale.

Les changements économiques et leurs enjeux sont extrêmement importants pour modeler des systèmes de formation professionnelle jusque-là écartelés entre les secteurs économiques les plus dynamiques et les moins dynamiques, comme on l'a vu plus haut. Cette croissance a une influence notable sur la définition des référentiels et des curricula, ainsi que sur la qualité des équipements techniques pour la formation pratique, la coopération entre les écoles et les entreprises, le développement de systèmes modernes d'apprentissage, et plus généralement les besoins en formation. Il est clair que la modernisation des systèmes de formation professionnelle continuera d'être freinée par la présence d'industries lentes à se restructurer, mais la formation professionnelle peut avoir un effet proactif sur les entreprises, pour une meilleure interaction entre les deux et pour la participation active des partenaires sociaux, une participation fermement soutenue et encouragée par l'État et par les collectivités locales à tous les échelons.

L'examen des questions culturelles demandera davantage de temps, car ces questions culturelles sont fermement ancrées dans des situations et des modes de comportement pour la plupart hérités du passé, et en particulier du régime socialiste[264]. On constate par exemple une absence de motivation de la grande majorité de la population pour se former, une attitude passive face au changement, et le faible engagement des employeurs et des syndicats dans les questions de formation. C'est seulement récemment que des réformes de l'éducation ont été menées à la suite de larges débats parmi la population. Il est désormais nécessaire d'étayer ces réformes. Une autre difficulté concerne la nécessité de se diriger vers des approches « transversales » et, en particulier, de favoriser la coopération avec toutes les parties prenantes, à savoir les représentants du système éducatif, les services de l'emploi, les agences de développement régional, les associations d'employeurs, les syndicats, et les

262 Au moins en 2000 et 2001.

263 Voir l'analyse détaillée de Jean-François Drevet dans : « Les fonds communautaires et l'élargissement », *Futuribles,* n° 282, janvier 2003.

264 Bien entendu, d'autres coutumes sont héritées de traditions plus anciennes qui étaient en vigueur avant le régime socialiste. On peut citer entre autres la tradition d'apprentissage dans l'ancienne Tchécoslovaquie, et le fait que ce pays avait, avant la deuxième guerre mondiale, l'une des industries les plus avancées au monde. On peut citer aussi l'organisation territoriale en comtés de tous les pays issus de l'Empire austro-hongrois, une organisation qui est désormais très répandue en Hongrie et en Pologne.

associations concernées à l'échelon local, régional et national. La tâche est souvent ardue car les systèmes de formation professionnelle étaient organisés de manière verticale sous le régime socialiste, et la coordination horizontale ou les partenariats horizontaux étaient fortement découragés, sinon empêchés. Une autre tradition culturelle concerne l'importance majeure donnée par les éducateurs aux connaissances théoriques, au détriment de l'expérience professionnelle, si bien que, à l'heure actuelle, il reste difficile de combiner de manière équilibrée les matières générales, techniques et spécialisées dans les curricula professionnels, et de voir une formation pédagogique adéquate dispensée par les universités. Toutes ces questions doivent toutefois être clairement identifiées pour recevoir l'attention qu'elles méritent de la part des différents acteurs, et pour suggérer des actions à mener, telles que des campagnes de sensibilisation et/ou des activités de formation.

9.5 LES PERSPECTIVES D'AVENIR

Suite à la Déclaration de Copenhague, les pays candidats sont désormais pleinement engagés dans une coopération renforcée pour la formation professionnelle, cet engagement consistant aussi à se conformer pleinement au rapport sur les objectifs adopté en 2001. Ceci signifie une participation active à une série de groupes de travail techniques sur les points suivants : la transparence, la qualité, le transfert des crédits, le développement des compétences et des qualifications au niveau sectoriel, un système d'orientation tout au long de la vie, la validation de l'apprentissage non formel, la formation des enseignants, les compétences clefs, les progrès des technologies de la communication, et la dimension européenne de la formation professionnelle.

Comme il a été démontré tout au long de ce rapport, ces thèmes sont en relation étroite avec les disparités constatées dans les pays candidats. La tâche entreprise dans les groupes de travail techniques est donc extrêmement utile pour la transformation progressive des systèmes de formation professionnelle. Mais elle ne sera pas suffisante si la question du financement n'est pas réglée de manière adéquate.

Comme mentionné dans une communication récente sur les investissements en matière d'éducation et de formation[265], « l'élargissement de l'UE risque plus d'exacerber ces insuffisances (dans le financement public et privé) que de les réduire ». A la fin du présent rapport, il est possible de confirmer cette opinion et même de la corroborer en affirmant que la situation se détériore dans une majorité de pays candidats. Pour l'essentiel, le financement public des différentes composantes des systèmes de formation professionnelle stagne ou baisse dans la plupart des pays, lorsque ce financement était au départ inférieur à celui de l'UE.

Cette question doit donc être posée à l'échelon gouvernemental. Les institutions internationales, à commencer par la Commission européenne, ont une responsabilité majeure et un rôle crucial à jouer pour montrer l'importance des systèmes de formation professionnelle dans toute stratégie visant à accroître le capital humain, et pour soutenir les stratégies adéquates destinées à préparer à l'économie de la connaissance et à la société de la connaissance, comme énoncé dans les conclusions de Lisbonne.

265 *Investing Efficiently in Education and Training: An Imperative for Europe*, Communication de la Commission, janvier 2003.

ANNEXES

Tableau 1 : Le taux de croissance du PIB dans les pays candidats et certains pays de l'UE en 2000 et 2001

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
EU	1,7	1,2	-0,4	2,8	2,4	1,6	2,5	2,9	2,7	3,4	1,6
BG		-7,3	-1,5	1,8	2,9	-10,1	-7	3,5	2,4	5,8	4,3
CY	0,7	9,7	0,7	5,9	6,1	1,9	2,4	5	4,5	5,1	3,7
CZ	-11,6	-0,5	0,1	2,2	5,9	4,3	-0,8	-1	0,5	3,3	3,3
EE				-2	4,6	4	10,4	5	-0,7	6,9	5,4
HU	-11,9	-3,1	-0,6	2,9	1,5	1,3	4,6	4,9	4,2	5,2	3,8
LV	-10,4	-34,9	-14,9	0,6	-0,8	3,3	8,6	3,9	1,1	6,8	7,6
LT	-5,7	-21,3	-16,2	-9,8	3,3	4,7	7,3	5,1	-3,9	3,8	5,9
MT			4,5	5,7	6,2	4	4,9	3,4	4,1	5,2	-1
PL	-7	-33,9	3,8	44,5	7	6	6,8	4,8	4,1	4	1,1
RO	-13,1	-8,7	1,5	3,9	7,1	3,9	-6,1	-4,8	-1,2	1,8	5,3
SK			1,9	4,9	6,7	6,2	6,2	4,1	1,9	2,2	3,3
SI	-8,9	-5,5	2,8	5,3	4,1	3,5	4,6	3,8	5,2	4,6	3
TR	0,9	6	8	-5,5	7,2	7	7,5	3,1	-4,7	7,2	-7,4
EL	3,1	0,7	-1,6	2	2,1	2,4	3,6	3,4	3,6	4,1	4,1
P	4,4	1,1	-2	1	4,3	3,5	3,9	4,5	3,5	3,5	1,7
E	2,5	0,9	-1	2,4	2,8	2,4	4	4,3	4,1	4,1	2,8

Tableau 2 : (1) Part du secteur privé dans l'économie ; (2) % des PME dans le PIB ; (3) emploi dans les PME par rapport à l'emploi global ; (4) indicateurs sur le développement des PME en %

	1	2	3	4
CZ	77	45	55	19,1
HU	75	47	67	23,6
PL	65	45	61	17,8
SK	75	47	67	23,6
SI	50	36	58	10,4
BG	65	63	40	16,4
EE	98	50	74	36,7
LV	65	35	68	15,5
LT	70	35	65	15,9
RO	59	40	35	8,3

Source : CEE-ONU, 2001.

Tableau 3: Le taux d'emploi dans certains pays de l'UE et les pays candidats en 2001, et le taux de variation entre 1998 et 2001

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	changement % 2001/1998
EU	60,1	60,5	61,2	62,3	63,2	63,9	4,4
BENCHMARK UE 70							
BG					51,5	50,7	
CY				64,2	65,5	67,9	
CZ		68,6	67,5	65,6	64,9	65	-3,7
EE		64,9	65,3	62	60,6	61,1	-6,4
HU	52	52	53,2	55,4	55,9	56,3	5,8
LV			58,6	59,4	57,7	58,9	0,1
LT			62,9	65	60,1	58,6	-6,8
MT	53,8	53,5	53,3	52,7	54	54,6	0,2
PL		58,8	59,2	57,5	55,1	53,8	-9,1
RO		67,2	65,9	65	64,2	63,3	-3,9
SK				58	56,3	56,7	
SI	61,7	62,8	63,5	62,5	62,7	63,6	0
EL	55	55,1	55,5	55,3	55,7	55,4	0
P	62,8	64	66,6	67,4	68,3	68,9	3,4
E	46,8	48,2	49,9	52,5	54,8	56,3	12,8

Tableau 4 : Le taux d'emploi des jeunes âgés de 15 à 24 ans dans les pays de l'UE et les pays candidats de 1996 à 2001, et le pourcentage de variation entre 1998 et 2001

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	changement % 2001/1998
EU	36,5	36,9	38	39,2	40,2	40,7	7
BG					20,5	21	
CY				36,6	34,4	38	
CZ		42,7	41,3	38,3	36,4	34,4	-16,7
EE		35,4	35,3	29,2	27,4	27,1	-23,2
HU	27,4	28,6	33,6	34,9	33,1	31,4	-6,5
LV			30	33,2	30,1	29	-3,3
LT			34	33,8	26,7	22,9	-32,6
MT		61,8	55,6	53,3	55,7	49,6	-10,8
PL		27,8	27,8	24,3	24,1	21,4	-22,3
RO		38,1	37,4	35,3	34	32,7	-12,6
SK				31,1	28,3	27,7	
SI	35,5	38,5	36,2	32,9	31,2	30,3	-16,3
EL	25,3	25,3	28	26,8	27,1	26	-7,1
P	36,4	38,4	43,1	43,5	43,1	43,8	1,6
E	23,9	25,2	26,8	29,8	32	33,1	23,5

Tableau 5 : Le taux d'emploi des 55-64 ans dans les pays de l'UE et les pays candidats de 1996 à 2001, et le pourcentage de variation entre 1998 et 2001

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	changement % 2001/1998
EU	36,2	36,3	36,6	37,1	37,8	38,5	5,2
BENCHMARK UE 50							
BG					22,1	23,9	
CY				47	49	49,8	
CZ		38,5	37,5	37,6	36,1	36,9	-1,6
EE		48,8	50,2	47,9	43	48,6	-3,2
HU	17,6	17,9	16,7	19,1	21,9	23,7	41,9
LV			37	36,6	35,4	36,4	-1,6
LT			40,2	42,6	42,2	39,1	-2,7
PL		35,5	33,3	32,5	29	30,5	-8,4
RO		55,0	54,7	52,9	52	50,5	-7,6
SK				22,2	21,4	22,5	
SI	19,9	22,7	25,9	23,4	22,3	23,4	-9,7
EL	41,2	40,9	39	39,1	38,6	38	-2,5
P	46,3	47,3	50	50,8	51	50,3	0
E	33	33,5	34,8	34,9	36,8	38,9	11,8

Tableau 6 : Le taux de l'emploi indépendant dans l'emploi global

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
EU	16	15,9	15,7	15,3	15	14,8
BG					14,7	13,7
CY				21,6	21,4	20,6
CZ		11,8	13	13,9	14,5	14,6
EE		6,2	8	8,2	8,1	6,7
HU	16,8	16,3	15,2	14,9	14,5	13,9
LV			11,7	11,2	10,6	10,3
LT			16,3	17	15,9	15,9
PL		23,3	22,8	22,8	22,5	22,5
RO		22,4	23,2	23,8	25,4	25,7
SK				7,4	7,8	8,4
SI	12,6	12	12,5	12,6	1,2	11,8
EL	45,7	45,4	45,1	44,8	44,3	43,3
P	18,9	18,1	17,7	17,1	16,5	16,4
E	29,6	29,4	29,4	28,4	27,4	28,5

Tableau 7 : Le taux de l'emploi à temps partiel dans l'emploi global en 2000 et 2001 dans les pays de l'UE et les pays candidats, et le pourcentage de variation entre 1998 et 2001

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	changement % 2001/1998
EU	16,4	16,9	17,3	17,6	17,8	17,9	3,5
BG						3,4	
CY				6,4	8,3	8,1	
CZ		6,1	5,9	5,7	5,4	4,3	-27,1
EE		10,3	7,3	7,1	6,7	6,9	-5,5
HU	3,2	3,7	3,8	3,9	3,6	3,3	-13,2
LV			12,3	11,8	10,8	10	-18,7
LT					8,6	8,2	
PL		10,7	10,4	10,2	10,6	9,5	-8,7
RO		15,2	16,3	16,5	16,4	16,8	-3,1
SK				2,1	1,9	2,3	
SI	6,8	8,2	7,6	6,6	6,1	6,1	-19,7
EL	5	4,8	5,6	5,8	4,5	4	-28,5
P	9,3	10,7	10,9	10,9	10,8	10,8	0
E	7,7	8	7,9	8,1	8	8,1	2,5

Tableau 8 : Le taux de l'emploi dans l'agriculture de 1996 à 2001 dans les pays candidats et dans l'UE, et le taux de variation entre 1998 et 2001

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	changement % 2001/1998
EU	5	4,9	4,7	4,5	4,3	4,2	-10,6
BG					13,2	9,7	
CY				4,7	5,4	4,9	
CZ		5,8	5,6	5,3	5,2	4,9	-12,5
EE		9,9	9,5	8,8	7	7,1	-25,3
HU	8,2	7,8	7,3	7	6,5	6,1	-16,4
LV			18,7	17,2	14,4	15,1	-19,3
LT			20,7	21,4	18,4	16,5	-20,3
MT	1,6	1,6	1,6	1,5	1,5		
PL					18,7	19,2	
RO		40,9	42	44	45,2	44,4	5,7
SK				7,2	6,9	6,3	
SI	10,2	12,1	12,1	10,8	9,6	9,9	-19
EL	19,4	18,8	18	17,5	16,7	16,3	-9,4
P	12,2	12,2	12	11	10,8	10,9	-9,1
E	7,9	7,7	7,4	6,9	6,6	6,5	-12,2

Tableau 9: Le taux de l'emploi dans l'industrie de 1996 à 2001 dans les pays candidats et dans l'UE, et le taux de variation entre 1998 et 2001

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	changement % 2001/1998
EU	28	27,7	27,5	27,1	26,7	26,4	-0,4
BG					32,8	32,7	
CY				24,6	24,1	24	
CZ		41,6	41,5	40,6	39,9	40,5	-2,4
EE		33,4	33,1	31,8	34,7	34,2	-3,3
HU	33,2	33,2	34,8	34,4	33,8	34,5	-1
LV			27,1	25,8	26,8	25,3	-6,6
LT			28,4	26,5	27,4	27,2	-4,2
MT	29,1	28,5	28,7	28	28,4		
PL					31,1	30,7	
RO		30,3	28,8	27,1	25,8	25,8	-10,4
SK				38,4	37,3	37,1	
SI	42	40,5	39,5	37,8	37,7	38,6	-2,3
EL	24,7	24,2	24,3	24,1	24,1	24,2	0
P	31,5	32	32,1	31,3	31,2	30,6	-4,7
E	28,3	28,6	29	29,4	29,7	29,8	2,7

Tableau 10 : Le taux de l'emploi dans le secteur des services de 1996 à 2001 dans les pays candidats et dans l'UE, et le taux de variation entre 1998 et 2001

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	changement % 2001/1998
EU	67	67,4	67,8	68,5	69	69,4	2,3
BG					54	57,6	
CY				70,7	70,5	71,1	
CZ		52,6	52,9	54,1	54,8	54,6	3,2
EE		56,7	57,4	59,4	58,3	58,7	2,3
HU	58,5	59	57,9	58,7	59,8	59,4	2,6
LV			54,2	57	58,7	59,6	10
LT			50,9	52,1	54,2	56,3	10,6
MT	69,3	69,9	69,8	70,5	70		
PL					50,3	50,1	
RO		28,8	29,3	28,9	29	29,7	1,3
SK				54,3	55,8	56,7	
SI	47,8	47,4	48,4	51,4	52,7	51,4	6,1
EL	56	57	57,7	58,3	59,1	59,5	3,1
P	56,3	55,9	56	57,7	58	58,5	4,4
E	63,9	63,8	63,6	63,7	63,7	63,8	0,3

Tableau 11 : Le taux de chômage de 1996 à 2002 dans les pays candidats et dans l'UE, et le taux de variation entre 1998 et 2002

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	changement % 2002/1998
EU	10,3	10,1	9,5	8,7	7,9	7,4	7,6	-20
BG					16,2	19,9	18,1	
CY					4,9	4	3,8	
CZ		4,3	5,9	8,5	8,8	8	7,3	24
EE		10,6	9,6	11,7	13,2	12,4	9,1	-5
HU	10	9	8,9	6,9	6,6	5,7	5,6	-37
LV			14,5	13,7	14,2	13,1	12,8	-12
LT			12,5	10,2	15,6	16,5	13,1	5
MT						6,7	7,4	
PL		11	9,9	12,3	16,3	18,4	19,9	101
RO		5,5	5,6	6,2	7	6,6	7	25
SK				15,9	19,1	19,4	18,6	
SI	6,9	6,6	7,4	7,3	6,9	5,7	6	-19
TR							10,4	
EL	9,6	9,8	10,9	11,6	10,9	10,2	9,9	-9
P	7,3	6,8	5,1	4,5	4,1	4,1	5,1	0
E	18,1	17	15,2	12,8	11,3	10,6	11,4	-25

Source : Pour 1996-2001, Employment in EU 2002. Pour 2002, Structural indicators, Eurostat. Actualisation du 15/04/2003.

Tableau 12 : Le taux de chômage des jeunes (15-24 ans) dans les pays candidats et dans l'UE de 1996 à 2001, et le taux de variation entre 1998 et 2001

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	changement % 2001/1998
EU	20,8	20,1	18,6	17	15,5	14,9	-19,9
BG					33,3	39,3	
CY					10,5	8,4	
CZ		7	10,8	16,6	17	16,3	50,1
EE		19	14,8	22,1	23,7	24,5	65,5
HU	19,4	16,9	15,2	12,3	12,3	10,5	-30,9
LV			27,1	23,4	21,4	22,9	-15,5
LT			23,7	21,3	27,5	30,9	30,4
MT	5,2		6,5	7	5,9		
PL		22,8	21,3	29,6	35,7	41,5	4,8
RO		17,4	16,8	17,3	17,8	17,6	17,9
SK				32	36,9	38,9	
SI	16,6	16,3	17,6	18,5	16,4	15,7	-10,8
EL	31	30,8	30,1	31,3	29,4	28,1	-6,6
P	16,7	15,1	10,5	8,9	8,8	9,3	-11,4
E	37,1	34,5	31,1	25,6	22,6	21,5	-30,5

Tableau 13 : Le taux de chômage de longue durée dans les pays candidats et dans l'UE de 1996 à 2001, et le taux de variation entre 1998 et 2001

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	changement % 2001/1998
EU	5,5	5,1	4,7	4,2	3,7	3,3	-29,8
BG					9,5	12,5	
CY					1,3	0,9	
CZ		1,3	1,8	3,1	4,3	4,1	183,3
EE		4,2	4,4	5	6,3	5,8	31,8
HU	5,3	4,2	4,4	3,3	3,1	2,5	-43,2
LV			8,1	7,4	8,1	7,7	-4,9
LT			7,8	4	8,2	9,3	19,2
PL		5,1	4,7	5,1	7,3	9,2	95,7
RO		2,6	2,5	2,8	3,4	3,2	28
SK				7,4	10,3	11,3	
SI	3,5	3,4	3,4	3,1	4,3	3,6	5,9
EL	5,2	5,3	5,9	6,5	6,1	5,4	-8,4
P	3,3	3,2	2,1	1,7	1,6	1,5	-28,6
E	11,7	10,8	9,4	7,3	5,9	5,1	-45,7

Tableau 14 : Le taux de chômage selon le niveau d'études pour les personnes âgées de 15 à 39 ans

	(A) CITE 5/6	(B) CITE 3/4	ratio chômage CITE (B) / (A)	(C) CITE 0/2	ratio chômage CITE (C) / (B)
BULGARIE	9,5	21,2	1,2	43	2
CHYPRE	3	4	1,3	6,9	1,6
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	4,1	9	2,2	32,6	3,6
ESTONIE	8,6	15,2	1,8	23	1,5
HONGRIE	1,4	6,2	4,4	16,3	2,6
LETTONIE		14,3		23,4	1,6
LITUANIE	10,7	22,4	2,1	32,9	1,5
POLOGNE	9,3	24	2,6	36,7	1,5
ROUMANIE	5,5	9,8	1,8	10,3	1,1
SLOVAQUIE	8	23	2,9	60	2,6
SLOVÉNIE	2,8	6,5	2,3	13,8	2,1
UE	5,3	8	1,5	13,6	1,7
GRÈCE	11,2	17,1	1,5	14,5	0,8
PORTUGAL		4,9		5,3	1,1
ESPAGNE	10,3	12,7	1,2	14,8	1,2

Source : Enquête sur les forces de travail 2001, Eurostat, Commission européenne.

Tableau 15 : La variation démographique entre 1997 et 2000 pour les groupes d'âge de 0-14 ans et 15-24 ans (population exprimée en milliers)

	POP. TOTALE 1997	POP. TOTALE 2000	0-14 ANS EN 2000	VARIATION 2000/1997	15-24 ANS EN 2000	VARIATION 2000/1997
BULGARIE	8,341	8,191	1,302	-8%	1,196	-2,50%
CHYPRE	741	755	175	-5%	112	7%
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	10,309	10,278	1,706	-9%	1,593	-7%
ESTONIE	1,462	1,372	251	-14%	198	-5%
HONGRIE	10,174	10,043	1,717	-7%	1,506	-7%
LETTONIE	2,480	2,380	424	-15%	340	2%
LITUANIE	3,707	3,699	732	-8%	529	-2%
MALTE	374	389	78	-6%	59	7%
POLOGNE	38,639	38,654	7,421	-14%	6,571	6%
ROUMANIE	22,581	22,456	4,154	-8%	3,638	-4%
SLOVAQUIE	5,379	5,399	1,069	-10%	923	0
SLOVÉNIE	1,987	1,988	320	-10%	292	-2%
TURQUIE	61,992	64,815	19,250	-3%	13,028	6%

Source: Statistical yearbook on candidate countries and South Eastern Europe countries, Data 1996-2000, Eurostat, Commission européenne.

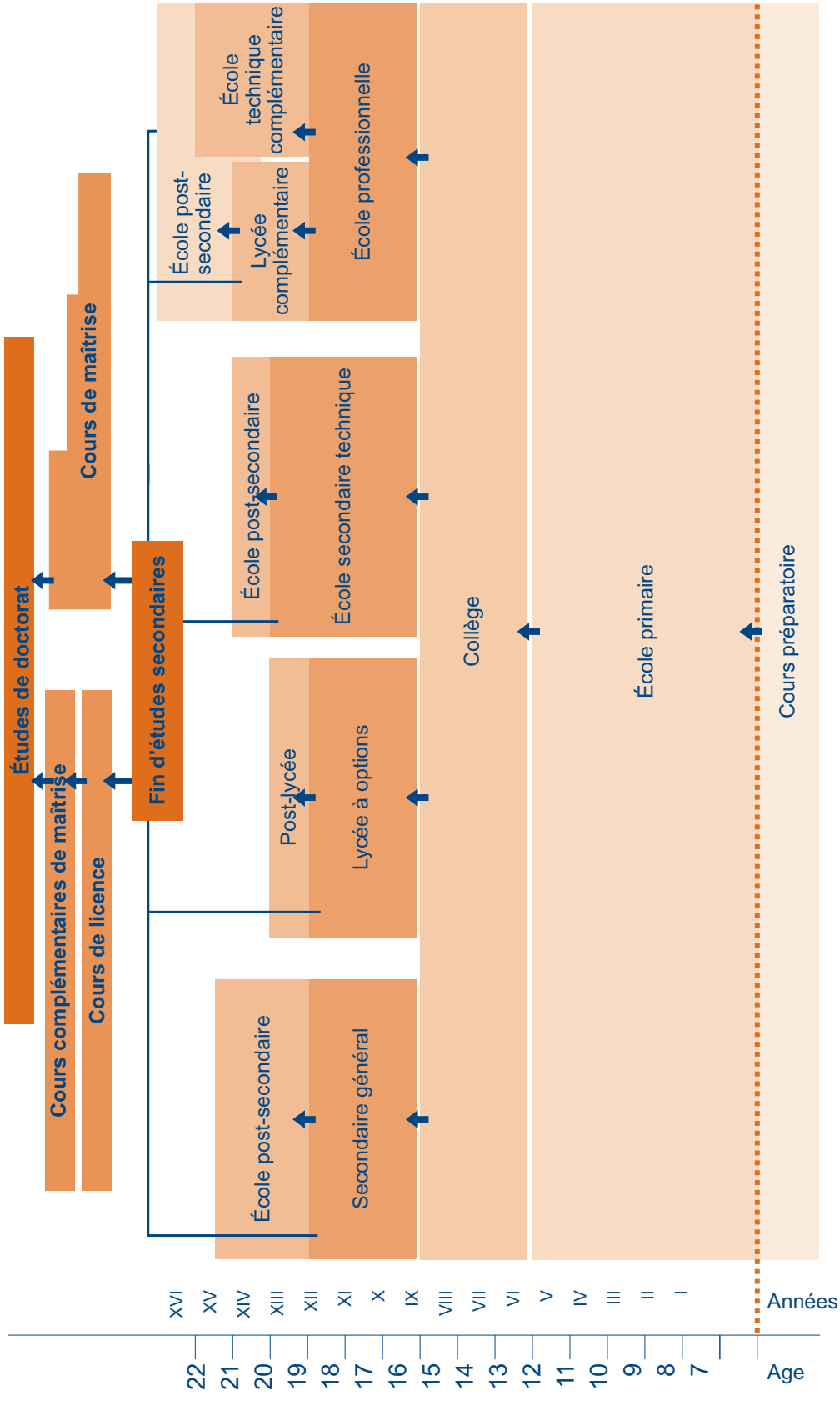
Tableau 16 : Répartition des revenus : le coefficient de Gini de 1989 à 1999 et la variation de 1994 à 1999 en pourcentage

	COEFFICIENT DE GINI					
	1989	1994	1996	1998	1999	VARIATION 1999/1994
BULGARIE	0,212 (1990)	0,251 (1993)	0,291			
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	0,204	0,26	0,254	0,258	0,257	-1%
ESTONIE	0,253			0,384		
HONGRIE	0,268	0,324		0,35 (1997)		
LETTONIE	0,244	0,325	0,349	0,332	0,333	2,40%
LITUANIE	0,26		0,35	357	0,368	
POLOGNE	0,207	0,281	0,302	0,294	0,305	8,50%
ROUMANIE	0,155	0,277	0,305	0,358	0,372	34%
SLOVAQUIE	0,2					
SLOVÉNIE	0,219	0,275	0,298	0,306	0,305	11%
TURQUIE	0,219	0,275	0,298	0,306	0,305	11%

Tableau 17 : La scolarisation des jeunes de 14-16 ans et de 17-19 ans dans les pays candidats, et les tendances entre 1995 et 1998

SCOLARISATION	14-16 ANS EN 1995	14-16 ANS EN 1998	% 1998/ 1995	17-19 ANS EN 1995	17-19 ANS EN 1998	%1998/ 1995
BULGARIE	86	87	1	46	45	-2
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	95	96	1	50	51	2
ESTONIE	90	94	4	52	69	33
HONGRIE	86	92	7	46	54	17
LETTONIE	86	94	9	51	67	31
LITUANIE	89	96	8	55	68	24
POLOGNE	95	95	0	69	75	9
ROUMANIE	78	83	6	38	44	16
SLOVAQUIE	97	95	-2	45	51	13
SLOVÉNIE	96	97	1	59	72	22
UE (en 1996)	93			67		

Graphique 19 : La structure finale du nouveau système éducatif en Pologne en 2002



Source : ETF monograph on Poland / sources nationales.

BIBLIOGRAPHIE

1. *Innovation policy in six candidate countries: The challenges (Cyprus, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland and Slovenia)*, rapport final, ADE (Aide à la décision économique), septembre 2001.
2. *Learning for employment,* rapport sur les politiques d'enseignement et de formation professionnelle en Europe, Cedefop, 2003.
3. *Reconnaissance et validation des acquis professionnels et de l'expérience*, conférence internationale, Paris, 28-29 janvier 2002, Centre international d'études pédagogiques (CIEP), 2002.
4. *Cet étrange post-communisme : ruptures et transitions en Europe centrale et orientale*, sous la direction de George Mink et Jean-Charles Szurek, Presses du CNRS/La Découverte, 1992.
5. Colardyn Danielle (éd.), *Lifelong learning: Which way forward?*, Lemma Publishers, Utrecht, 2002.
6. Drevet Jean-François, « Les Fonds communautaires et l'élargissement », *Futuribles*, n° 282, janvier 2003.
7. *Transition report 2000*, BERD, 2000.
8. *Transition report 2002: Agriculture and rural transition*, BERD, 2002.
9. *Education and training reform processes in the CEECs*, Mission report of the Task Force Human Resources in Poland, Hungary, Bulgaria, the Czech Republic and Romania, Commission européenne, septembre 1991.
10. *Reforms in the sectors of education and training in central and eastern Europe*, Phare sector paper, DG1 – Relations économiques extérieures/Unité Phare, Commission européenne, 1994.

11. *The Phare Programme: An interim evaluation*, DG for External Relations/Evaluation Unit, European Commission, 1997. Version française : *Le programme Phare : une évaluation à mi-parcours*, Direction générale des relations extérieures / Unité d'évaluation, Commission européenne, 1997.

12. *Agenda 2000: For a stronger and enlarged Union*, Communication of the CEC, European Commission, 1997. Version française : *Agenda 2000 : pour une Union plus forte et plus large*, Communication de la CCE, Commission européenne, 1997.

13. *New Phare guidelines in the context of pre-accession EU assistance*, Communication de la CCE, Commission européenne, 1997.

14. *Phare 2000 Review*, Communication de M. Verheugen, Commission européenne, 2000.

15. *Making a European area of lifelong learning a reality*, Communication de la CCE, Commission européenne, 2001.

16. *The impact of enlargement on employment and labour markets in the EU Member States*, rapport final préparé pour la CCE, Commission européenne, 2001.

17. *Report on economic and social cohesion*, European Commission, 2001. Version française : *Rapport sur la cohésion économique et sociale*, Commission européenne, 2001.

18. *First progress report on economic and social cohesion*, Communication of the CEC, European Commission, 2002. Version française : *Premier rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale*, Communication de la CCE, Commission européenne, 2002.

19. *European report on quality indicators of lifelong learning*, European Commission, 2002. Version française : *Rapport européen sur les indicateurs de qualité de l'éducation et la formation tout au long de la vie*, Commission européenne, 2002.

20. *Employment in Europe 2002: Recent trends and prospects*, DG Employment and Social Affairs, European Commission, 2002. Version française : *L'emploi en Europe 2002 : évolution récente et perspectives*, DG Emploi et Affaires sociales, Commission européenne, 2002.

21. *Investing efficiently in education and training*, Communication of the CEC, European Commission, 2003. Version française : *Investir efficacement dans l'éducation et la formation : un impératif pour l'Europe*, Communication de la CCE, Commission européenne, 2003.

22. *Progress in the implementation of the Joint Assessment Papers on employment policies in the candidate countries*, Communication de la CCE, Commission européenne, 2003.

23. *Phare sector paper on training*, ETF, 1997.

24. *A cross-country analysis of curricular reform in VET in central and eastern Europe*, ETF, 1998.

25. *Transnational analysis of the reforms in vocational education and training in the countries of Central and Eastern Europe*, European Training Foundation, 1999. Version française : *Analyse transnationale des réformes de la formation et de l'enseignement professionnels dans les pays d'Europe centrale et orientale*, ETF, 1999.

26. *Review and lessons learned from Phare VET programmes 1993-1998*, ETF, 2001.

27. *A comparative review of vocational education and training and labour market developments in South-Eastern Europe*, ETF, 2001.

28. *Summary and analysis of the feedback from the candidate countries on the Commission's Memorandum on Lifelong Learning*, ETF, 2001. Version française : *Résumé et analyse des contributions des pays candidats dans le cadre de la consultation sur le Mémorandum sur l'éducation et la formation tout au long de la vie*, ETF, 2001.
29. *Human resources in the context of regional development/company skills survey*, ETF, 2002.
30. *Teachers and trainers in vocational education and training in the future Member States*, ETF, 2002.
31. *Country Monograph on Slovenia*, ETF, 2002.
32. *Country Monograph on the Czech Republic*, ETF, 2002.
33. *Country Monograph on Estonia*, ETF, 2002.
34. *Country Monograph on Malta*, ETF, 2002.
35. *Country Monograph on Hungary*, ETF, 2002.
36. *Country Monograph on Slovakia*, ETF, 2002.
37. *Country Monograph on Cyprus*, ETF, 2002.
38. *Country Monograph on Lithuania*, ETF, 2002.
39. *Country Monograph on Poland*, ETF, 2002.
40. *Country Monograph on Estonia*, ETF, 2003.
41. *Country Monograph on Bulgaria*, ETF, 2003.
42. *Country Monograph on Latvia*, ETF, 2003.
43. *Cross-country summary of needs in the fields of employment /human resource development*, rapport de synthèse, ETF, 2003.
44. *Contribution of the Tempus programme to the EU accession process*, ETF pour la Commission européenne, 2003.
45. *Lifelong development of competences and qualifications of the workforce*, conférence internationale, Athène, 23-24 mai 2003, ETF, 2003.
46. *The situation of career and guidance in 11 candidate countries*, ETF, 2003.
47. *Key indicators on accession countries*, ETF, 1999.
48. *Key indicators*, ETF, 2000.
49. *Key indicators on vocational education and training*, ETF, 2002.
50. *Key data on education in Europe*, European Commission, Eurydice/Eurostat, 2002. Version française : *Les chiffres clés de l'éducation en Europe*, Commission européenne, Eurydice/Eurostat, 2002.
51. « Indicateurs de base sur l'intégration des TIC dans les systèmes éducatifs européens : faits et chiffres », *Rapport annuel 2000/01*, Eurydice, 2001.
52. *Les technologies de l'information et de la communication dans les systèmes éducatifs européens*, Eurydice, 2001.
53. *Flux financiers de l'enseignement obligatoire en Europe*, Eurydice, 2001.
54. *Statistical yearbook on candidate countries and South-East European countries*, Commission européenne /Eurostat, 2002.
55. *Labour Force Survey 2001*, Eurostat, 2002. Version française : *Enquête sur les forces de travail 2001*, Eurostat, 2002.

56. « CVTS 2 The second Continuing Vocational Training Survey », *Statistics in Focus*, Eurostat, 2002. Version française : « Enquête sur la formation professionnelle continue (CVTS2) », *Statistiques en bref*, Eurostat, 2002.

57. Fragoulis Haralabos, « Innovations to address the challenges of lifelong learning in transition countries », *Lifelong learning: Which ways forward?*, Lemma Publishers, Utrecht, 2002.

58. Gauron André, *Formation tout au long de la vie*, Rapport pour le Conseil d'analyse économique, La Documentation Française, 2000.

59. Ramoff André (avec groupe d'experts), *Report on the development of human resources in the CEECs*, transmis à la Task Force Ressources humaines, 1993.

60. *Employment and labour market policies in selected transition economies*, Organisation internationale du travail, 1999.

61. *Social dialogue in Central and Eastern Europe*, Organisation internationale du travail, 1999.

62. *Reports on mathematics and science*, International Study Center (Boston College) and the International Association for the Evaluation of Educational Achievement, 2000.

63. Woessmann Ludger, *Schooling quality in Eastern Europe: Educational production during transition*, Kiel Institute for World Economies, 2003.

64. Nunez Ferrer Lorge and Jansky Radomir, *Report for the European Commission on regional and rural unemployment in Poland, Hungary and Slovakia*, DG ECFIN, Commission européenne, 2002.

65. Masson Jean-Raymond, « La formation professionnelle dans les PECO », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1007, La Documentation Française, août 2000.

66. Mouranche Sylvie, « L'émergence problématique des relations professionnelles », *Une nouvelle Europe centrale*, La Découverte, 1998.

67. *SMEs in Europe, including in a first glance at EU candidate countries*, Observatory of European SMEs, No 2, Commission européenne, 2002.

68. *Human capital investment: An international comparison*, OECD, 1998. Version française : *L'investissement dans le capital humain : une comparaison internationale*, OCDE, 1998.

69. *Where are the resources for lifelong learning?*, OECD, 2000. Version française : *Comment financer l'apprentissage à vie ?*, OCDE, 2000.

70. *The role of human and social capital*, OECD, 2001. Version française : *Du bien-être des nations : le rôle du capital humain et social*, OCDE, 2001.

71. *Lifelong learning: Economical and financial aspects*, OECD, 2001. Version française : *L'apprentissage tout au long de la vie : aspects économiques et financiers*, OCDE, 2001.

72. *Education at a glance*, OECD, 2002. Version française : *Regards sur l'éducation. Les indicateurs de l'OCDE*, OCDE, 2002.

73. *Employment outlook*, OECD, 2002. Version française : *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, 2002.

74. *Education policy analysis*, OECD, 2002. Version française : *Analyse des politiques d'éducation*, OCDE, 2002.

75. *Literacy in the information age. Final report of the IALS Survey*, OECD and Statistics Canada, 2000. Version française : *La littératie à l'ère de l'information : rapport final de l'Enquête internationale sur la littératie des adultes*, OCDE et Statistique Canada, 2000.

76. *Phare ex-post evaluation of country support implemented from 1997-98 to 2000-01*, rapport consolidé, Ramboll, mai 2003.

77. *A decade of transition: The MONEE project /CEE /CIS.* Baltic regional monitoring report, No 8, UNICEF,Innocenti Research Center, Florence, Italie, 2001.

78. *Social Monitor 2002: The MONEE project*, UNICEF, 2002.

79. *Assessment of productivity in the candidate countries*, Vienna Institute for International Economic Studies, 2001.

80. *Final report of the Knowledge Economy Forum: Using knowledge for development in EU accession countries*, Banque mondiale, Paris, 2002.

81. *Lifelong learning in the global knowledge economy*, Banque mondiale, 2002.

82. *Sustainable development in a dynamic world*, World Development Report 2003, Banque mondiale, 2003.

SIGLES ET ACRONYMES

MAMT	Mesures actives du marché du travail
ALMP	Programme actif du marché du travail
BEI	Banque européenne d'investissement
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
CC	Pays candidat
CCE	Commission des Communautés européennes
Cedefop	Centre européen pour le développement de la formation professionnelle
CEE-ONU	Commission économique des Nations Unies pour l'Europe
CITE	classification internationale type de l'éducation
CVTS	Enquête sur la formation professionnelle continue
EFP	Enseignement et formation professionnels
EP	École professionnelle
ESS	École secondaire spécialisée
ETF	Fondation européenne pour la formation
Eurostat	Office statistique des Communautés européennes
FSE	Fonds social européen
HRDA	Office du développement des ressources humaines (Chypre)
IALS	Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes
JAP	document conjoint d'évaluation (sur la politique de l'emploi)

Leonardo da Vinci	Programme d'action Leonardo da Vinci pour la mise en œuvre d'une politique de formation professionnelle dans la Communauté européenne
NAVET	Agence nationale pour l'enseignement et la formation professionnels (Bulgarie)
NUTS	nomenclature des unités territoriales statistiques
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du travail
ONG	organisation non gouvernementale
PHARE	Pologne-Hongrie : assistance à la restructuration économique
PIB	produit intérieur brut
PISA	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
PME	petites et moyennes entreprises
PMU	Unité de gestion de programme
PPA	Parité du pouvoir d'achat
SPA	Standard de pouvoir d'achat
SPP	Programme Phare spécial (pour la préparation des fonds structurels)
SPPE	Services publics et privés de l'emploi
TC	taux de chômage
TIC	technologies de l'information et de la communication
TIMSS	Troisième enquête internationale sur les mathématiques et les sciences
UE	Union européenne
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UOE	questionnaire commun UNESCO/OCDE/Eurostat

FONDATION EUROPÉENNE POUR LA FORMATION

TREIZE ANS DE COOPÉRATION ET DE RÉFORMES EN MATIÈRE D'ENSEIGNEMENT ET DE FORMATION PROFESSIONNELS DANS LES PAYS ADHÉRENTS ET LES PAYS CANDIDATS

Luxembourg: Office des Publications officielles des Communautés européennes

2003 – 214 pp. – 21.0 x 29.7 cm

ISBN 92-9157-348-5

Venta Salg Verkauf Πωλήσεις Sales Vente Vendita Verkoop Venda Myynti Försäljning

http://eur-op.eu.int/general/en/s-ad.htm

BELGIQUE/BELGIË

Jean De Lannoy
Avenue du Roi 202/Koningslaan 202
B-1190 Bruxelles/Brussel
Tél. (32-2) 538 43 08
Fax (32-2) 538 08 41
E-mail: jean.de.lannoy@infoboard.be
URL: http://www.jean-de-lannoy.be

La librairie européenne/ De Europese Boekhandel
Rue de la Loi 244/Wetstraat 244
B-1040 Bruxelles/Brussel
Tél. (32-2) 295 26 39
Fax (32-2) 735 08 60
E-mail: mail@libeurop.be
URL: http://www.libeurop.be

Moniteur belge/Belgisch Staatsblad
Rue de Louvain 40-42/Leuvenseweg 40-42
B-1000 Bruxelles/Brussel
Tél. (32-2) 552 22 11
Fax (32-2) 511 01 84
E-mail: eusales@just.fgov.be

DANMARK

J. H. Schultz Information A/S
Herstedvang 12
DK-2620 Albertslund
Tlf. (45) 43 63 23 00
Fax (45) 43 63 19 69
E-mail: schultz@schultz.dk
URL: http://www.schultz.dk

DEUTSCHLAND

Bundesanzeiger Verlag GmbH
Vertriebsabteilung
Amsterdamer Straße 192
D-50735 Köln
Tel. (49-221) 97 66 80
Fax (49-221) 97 66 82 78
E-Mail: vertrieb@bundesanzeiger.de
URL: http://www.bundesanzeiger.de

ΕΛΛΑΔΑ/GREECE

G. C. Eleftheroudakis SA
International Bookstore
Panepistimiou 17
GR-10564 Athina
Tel. (30-1) 331 41 80/1/2/3/4/5
Fax (30-1) 325 84 99
E-mail: elebooks@netor.gr
URL: elebooks@hellasnet.gr

ESPAÑA

Boletín Oficial del Estado
Trafalgar, 27
E-28071 Madrid
Tel. (34) 915 38 21 11 (libros)
913 84 17 15 (suscripción)
Fax (34) 915 38 21 21 (libros),
913 84 17 14 (suscripción)
E-mail: clientes@com.boe.es
URL: http://www.boe.es

Mundi Prensa Libros, SA
Castelló, 37
E-28001 Madrid
Tel. (34) 914 36 37 00
Fax (34) 915 75 39 98
E-mail: libreria@mundiprensa.es
URL: http://www.mundiprensa.com

FRANCE

Journal officiel
Service des publications des CE
26, rue Desaix
F-75727 Paris Cedex 15
Tél. (33) 140 58 77 31
Fax (33) 140 58 77 00
E-mail: europublications@journal-officiel.gouv.fr
URL: http://www.journal-officiel.gouv.fr

IRELAND

Alan Hanna's Bookshop
270 Lower Rathmines Road
Dublin 6
Tel. (353-1) 496 73 98
Fax (353-1) 496 02 28
E-mail: hannas@iol.ie

ITALIA

Licosa SpA
Via Duca di Calabria, 1/1
Casella postale 552
I-50125 Firenze
Tel. (39) 055 64 83 1
Fax (39) 055 64 12 57
E-mail: licosa@licosa.com
URL: http://www.licosa.com

LUXEMBOURG

Messageries du livre SARL
5, rue Raiffeisen
L-2411 Luxembourg
Tél. (352) 40 10 20
Fax (352) 49 06 61
E-mail: mail@mdl.lu
URL: http://www.mdl.lu

NEDERLAND

SDU Servicecentrum Uitgevers
Christoffel Plantijnstraat 2
Postbus 20014
2500 EA Den Haag
Tel. (31-70) 378 98 80
Fax (31-70) 378 97 83
E-mail: sdu@sdu.nl
URL: http://www.sdu.nl

PORTUGAL

Distribuidora de Livros Bertrand Ld.ª
Grupo Bertrand, SA
Rua das Terras dos Vales, 4-A
Apartado 60037
P-2700 Amadora
Tel. (351) 214 95 87 87
Fax (351) 214 96 02 55
E-mail: dlb@ip.pt

Imprensa Nacional-Casa da Moeda, SA
Sector de Publicações Oficiais
Rua da Escola Politécnica, 135
P-1250-100 Lisboa Codex
Tel. (351) 213 94 57 00
Fax (351) 213 94 57 50
E-mail: spoce@incm.pt
URL: http://www.incm.pt

SUOMI/FINLAND

Akateeminen Kirjakauppa/ Akademiska Bokhandeln
Keskuskatu 1/Centralgatan 1
PL/PB 128
FIN-00101 Helsinki/Helsingfors
P./tfn (358-9) 121 44 18
F./fax (358-9) 121 44 35
Sähköposti: sps@akateeminen.com
URL: http://www.akateeminen.com

SVERIGE

BTJ AB
Traktorvägen 11-13
S-221 82 Lund
Tlf. (46-46) 18 00 00
Fax (46-46) 30 79 47
E-post: btjeu-pub@btj.se
URL: http://www.btj.se

UNITED KINGDOM

The Stationery Office Ltd
Customer Services
PO Box 29
Norwich NR3 1GN
Tel. (44) 870 60 05-522
Fax (44) 870 60 05-533
E-mail: book.orders@theso.co.uk
URL: http://www.itsofficial.net

ÍSLAND

Bokabud Larusar Blöndal
Skólavördustig, 2
IS-101 Reykjavik
Tel. (354) 552 55 40
Fax (354) 552 55 60
E-mail: bokabud@simnet.is

SCHWEIZ/SUISSE/SVIZZERA

Euro Info Center Schweiz
c/o OSEC Business Network Switzerland
Stampfenbachstraße 85
PF 492
CH-8035 Zürich
Tel. (41-1) 365 53 15
Fax (41-1) 365 54 11
E-mail: eics@osec.ch
URL: http://www.osec.ch/eics

BÅLGARIJA

Europress Euromedia Ltd
59, blvd Vitosha
BG-1000 Sofia
Tel. (359-2) 980 37 66
Fax (359-2) 980 42 30
E-mail: Milena@mbox.cit.bg
URL: http://www.europress.bg

CYPRUS

Cyprus Chamber of Commerce and Industry
PO Box 21455
CY-1509 Nicosia
Tel. (357-2) 88 97 52
Fax (357-2) 66 10 44
E-mail: demetrap@occi.org.cy

EESTI

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda
(Estonian Chamber of Commerce and Industry)
Toom-Kooli 17
EE-10130 Tallinn
Tel. (372) 646 02 44
Fax (372) 646 02 45
E-mail: einfo@koda.ee
URL: http://www.koda.ee

HRVATSKA

Mediatrade Ltd
Pavla Hatza 1
HR-10000 Zagreb
Tel. (385-1) 481 94 11
Fax (385-1) 481 94 11

MAGYARORSZÁG

Euro Info Service
Szt. István krt.12
III emelet 1/A
PO Box 1039
H-1137 Budapest
Tel. (36-1) 329 21 70
Fax (36-1) 349 20 53
E-mail: euroinfo@euroinfo.hu
URL: http://www.euroinfo.hu

MALTA

Miller Distributors Ltd
Malta International Airport
PO Box 25
Luqa LQA 05
Tel. (356) 66 44 88
Fax (356) 67 67 99
E-mail: gwirth@usa.net

NORGE

Swets Blackwell AS
Hans Nielsen Hauges gt. 39
Boks 4901 Nydalen
N-0423 Oslo
Tel. (47) 23 40 00 00
Fax (47) 23 40 00 01
E-mail: info@no.swetsblackwell.com
URL: http://www.swetsblackwell.com.no

POLSKA

Ars Polona
Krakowskie Przedmiescie 7
Skr. pocztowa 1001
PL-00-950 Warszawa
Tel. (48-22) 826 12 01
Fax (48-22) 826 62 40
E-mail: books119@arspolona.com.pl

ROMÂNIA

Euromedia
Str.Dionisie Lupu nr. 65, sector 1
RO 70184 Bucuresti
Tel. (40-1) 315 44 03
Fax (40-1) 312 96 46
E-mail: euromedia@mailcity.com

SLOVAKIA

Centrum VTI SR
Nám. Slobody, 19
SK-81223 Bratislava
Tel. (421-7) 54 41 83 64
Fax (421-7) 54 41 83 64
E-mail: europ@tbb1.sltk.stuba.sk
URL: http://www.sltk.stuba.sk

SLOVENIJA

GV Zalozba
Dunajska cesta 5
SLO-1000 Ljubljana
Tel. (386) 613 09 1804
Fax (386) 613 09 1805
E-mail: europ@gvestnik.si
URL: http://www.gvzalozba.si

TÜRKIYE

Dünya Infotel AS
100, Yil Mahallessi 34440
TR-80050 Bagcilar-Istanbul
Tel. (90-212) 629 46 89
Fax (90-212) 629 46 27
E-mail: aktuel.info@dunya.com

ARGENTINA

World Publications SA
Av. Cordoba 1877
C1120 AAA Buenos Aires
Tel. (54-11) 48 15 81 56
Fax (54-11) 48 15 81 56
E-mail: wpbooks@infovia.com.ar
URL: http://www.wpbooks.com.ar

AUSTRALIA

Hunter Publications
PO Box 404
Abbotsford, Victoria 3067
Tel. (61-3) 94 17 53 61
Fax (61-3) 94 19 71 54
E-mail: jpdavies@ozemail.com.au

BRESIL

Livraria Camões
Rua Bittencourt da Silva, 12 C
CEP
20043-900 Rio de Janeiro
Tel. (55-21) 262 47 76
Fax (55-21) 262 47 76
E-mail: livraria.camoes@incm.com.br
URL: http://www.incm.com.br

CANADA

Les éditions La Liberté Inc.
3020, chemin Sainte-Foy
Sainte-Foy, Québec G1X 3V6
Tel. (1-418) 658 37 63
Fax (1-800) 567 54 49
E-mail: liberte@mediom.qc.ca

Renouf Publishing Co. Ltd
5369 Chemin Canotek Road, Unit 1
Ottawa, Ontario K1J 9J3
Tel. (1-613) 745 26 65
Fax (1-613) 745 76 60
E-mail: order.dept@renoufbooks.com
URL: http://www.renoufbooks.com

EGYPT

The Middle East Observer
41 Sherif Street
Cairo
Tel. (20-2) 392 69 19
Fax (20-2) 393 97 32
E-mail: inquiry@meobserver.com
URL: http://www.meobserver.com.eg

MALAYSIA

EBIC Malaysia
Suite 45.02, Level 45
Plaza MBf (Letter Box 45)
8 Jalan Yap Kwan Seng
50450 Kuala Lumpur
Tel. (60-3) 21 62 92 98
Fax (60-3) 21 62 61 98
E-mail: ebic@tm.net.my

MÉXICO

Mundi Prensa México, SA de CV
Río Pánuco, 141
Colonia Cuauhtémoc
MX-06500 México, DF
Tel. (52-5) 533 56 58
Fax (52-5) 514 67 99
E-mail: 101545.2361@compuserve.com

SOUTH AFRICA

Eurochamber of Commerce in South Africa
PO Box 781738
2146 Sandton
Tel. (27-11) 884 39 52
Fax (27-11) 883 55 73
E-mail: info@eurochamber.co.za

SOUTH KOREA

The European Union Chamber of Commerce in Korea
5th Fl, The Shilla Hotel
202, Jangchung-dong 2 Ga, Chung-ku
Seoul 100-392
Tel. (82-2) 22 53 5631/4
Fax (82-2) 22 53-5635/6
E-mail: eucck@eucck.org
URL: http://www.eucck.org

SRI LANKA

EBIC Sri Lanka
Trans Asia Hotel
115 Sir Chittampalam
A. Gardiner Mawatha
Colombo 2
Tel. (94-1) 074 71 50 78
Fax (94-1) 44 87 79
E-mail: ebicsl@slnet.ik

T'AI-WAN

Tycoon Information Inc
PO Box 81-466
105 Taipei
Tel. (886-2) 87 12 88 86
Fax (886-2) 87 12 47 47
E-mail: euitupe@ms21.hinet.net

UNITED STATES OF AMERICA

Bernan Associates
4611-F Assembly Drive
Lanham MD 20706-4391
Tel. (1-800) 274 44 47 (toll free telephone)
Fax (1-800) 865 34 50 (toll free fax)
E-mail: query@bernan.com
URL: http://www.bernan.com

ANDERE LÄNDER
OTHER COUNTRIES
AUTRES PAYS

Bitte wenden Sie sich an ein Büro Ihrer Wahl/Please contact the sales office of your choice/Veuillez vous adresser au bureau de vente de votre choix

Office for Official Publications of the European Communities
2, rue Mercier
L-2985 Luxembourg
Tel. (352) 29 29-42455
Fax (352) 29 29-42758
E-mail: info-info-opoce@cec.eu.int
URL: publications.eu.int

2/2002

TA-52-03-546-FR-C

ISBN 92-9157-348-5