

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 31.1.2011
SEC(2011) 98 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RESUME DE L'ANALYSE D'IMPACT

Document accompagnant la

Proposition de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant les politiques de réduction de l'abandon scolaire

SEC(2011) 97 final
SEC(2011) 96 final
COM(2011) 19 final

RESUME

La présente analyse d'impact accompagnera la proposition de recommandation du Conseil concernant les politiques de lutte contre la sortie précoce du système d'éducation et de formation.

1. DEFINITION DU PROBLEME

En 2009, 14,4 % des 18-24 ans ont quitté l'éducation ou la formation sans avoir dépassé le niveau du premier cycle de l'enseignement secondaire¹. Bien que la situation se soit améliorée dans la quasi-totalité des États membres, les progrès réalisés n'ont pas été suffisants pour atteindre l'objectif initial consistant à ramener les taux d'ASP à moins de 10 % pour 2010. Compte tenu du fait que huit pays sont parvenus à cet objectif et que d'autres s'en sont fortement rapprochés, une réduction supplémentaire des taux d'ASP peut raisonnablement être envisagée. Pour y parvenir, il convient toutefois, particulièrement en période de crise économique et financière, d'intensifier et de mieux coordonner les efforts déployés en ce sens.

La nécessité de réduire l'ASP s'est vu accorder une priorité politique accrue dans le cadre de la stratégie Europe 2020 applicable à l'ensemble de l'UE et adoptée par le Conseil européen en juin 2010. La réduction de l'ASP à moins de 10 % à l'horizon 2020 figure parmi les cinq grands objectifs de cette stratégie. La nouvelle stratégie met en exergue trois priorités se renforçant mutuellement: une «croissance intelligente» fondée sur la connaissance et l'innovation, une «croissance durable» promouvant une économie plus verte et une «croissance inclusive» favorisant un fort taux d'emploi et la cohésion sociale. Des taux d'ASP élevés constituent un goulet d'étranglement pour une croissance intelligente et inclusive².

L'ASP induit des coûts individuels, sociaux et économiques élevés. Les conséquences de l'ASP touchent les personnes concernées tout au long de leur vie et amenuisent leur chance de participer à la vie sociale, culturelle et économique. L'ASP accroît le risque individuel de chômage, de pauvreté et d'exclusion sociale. Dans les sociétés européennes, des taux élevés d'ASP ont des répercussions à long terme sur les marchés du travail, sur la disponibilité de main-d'œuvre qualifiée et, de ce fait, sur la croissance économique. Dans de nombreux États membres de l'UE, la crise économique et financière devrait avoir pour effet d'accentuer ces répercussions.

L'ASP est un phénomène complexe et les processus à son origine dépendent de différents facteurs. Les raisons pour lesquelles les jeunes quittent prématurément l'éducation et la formation sont en effet extrêmement diverses. Il est néanmoins possible de dégager certaines caractéristiques récurrentes des processus aboutissant à l'ASP.

¹ Eurostat, EFT 2010. Pour obtenir de plus amples informations à ce sujet, consulter les pages: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=fr&pcode=t2020_40. Les données s'appuient sur l'Enquête sur les forces de travail. Les jeunes quittant prématurément l'école sont les personnes âgées de 18 à 24 ans qui remplissent les deux conditions suivantes: le plus haut niveau d'enseignement ou de formation atteint est CITE 0, 1, 2 ou 3c court et les répondants déclarent n'avoir bénéficié d'aucun enseignement ni d'aucune formation au cours des quatre semaines précédant l'enquête.

² Communication de la Commission «Europe 2020 - Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive», COM(2010) 2020; conclusions du Conseil européen du 17 juin 2010.

- L'ASP est étroitement lié à l'appartenance à un milieu socialement défavorisé et doté d'un faible niveau d'instruction. Il a souvent été observé que les enfants issus de tels milieux ne bénéficiaient pas d'un soutien suffisant de leurs familles, étaient confrontés à la discrimination au sein du système éducatif et ne bénéficiaient que d'un accès limité aux possibilités d'apprentissage non formelles et informelles hors de l'enseignement obligatoire.
- Les problèmes scolaires débutent souvent dès le stade de l'enseignement primaire, se traduisant par les premières expériences d'échec scolaire et par une distanciation croissante vis-à-vis de l'école. Les systèmes d'éducation et de formation offrent rarement un accompagnement ciblé suffisant aux élèves à risque pour leur permettre de faire face à leurs difficultés et de poursuivre leur éducation et leur formation.
- Peu d'États membres mettent en œuvre une stratégie cohérente et globale de réduction de l'ASP. Cette absence de stratégie cohérente, globale et fondée sur des éléments probants en matière de lutte contre l'ASP dans la plupart des États membres a largement contribué à la relative lenteur de l'amélioration des taux d'ASP observée à ce jour.

Pour être efficaces, les politiques de lutte contre l'ASP doivent être cohérentes, globales et fondées sur des éléments probants, ce qui implique de passer de la mise en place de mesures individuelles à l'adoption de stratégies globales de lutte contre l'ASP. Ces politiques devraient porter sur tous les niveaux d'enseignement, avoir un caractère transsectoriel et impliquer des parties prenantes issues de domaines tels que la politique de la jeunesse, les politiques sociales et de l'emploi et le secteur de la santé. De plus, les politiques de lutte contre l'ASP devraient mettre l'accent sur la prévention, l'intervention et la compensation.

- La prévention a pour but d'éviter l'instauration des conditions susceptibles de favoriser le déclenchement de processus aboutissant au décrochage scolaire.
- L'intervention traite les difficultés à un stade précoce et vise à les empêcher d'aboutir à l'abandon scolaire.
- La compensation vise à offrir à ceux qui ont «décroché» la possibilité de reprendre des études ou une formation.

2. ANALYSE DE LA SUBSIDIARITE

La politique de l'éducation et de la formation est un domaine dans lequel, du fait du principe de subsidiarité, l'UE dispose de compétences d'appui, telles que définies par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité de Lisbonne). Le traité (article 165) dispose que «l'Union contribue au développement d'une éducation de qualité en encourageant la coopération entre les États membres et, si nécessaire, en appuyant et en complétant leur action».

De plus, l'article 9 dispose que l'UE «prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine».

Toute initiative de lutte contre l'ASP vise à améliorer la qualité de l'éducation et de la formation et de leurs résultats, contribue à réduire l'inadéquation des compétences et favorise

l'employabilité et la cohésion sociale. Elle a avant tout pour objet de faciliter et encourager la coopération entre les États membres et vise à soutenir leurs actions. L'initiative respecte le principe de subsidiarité en apportant un soutien et en facilitant l'échange entre les États membres, tout en respectant la responsabilité de ces derniers en ce qui concerne le contenu de l'enseignement et l'organisation du système éducatif.

3. OBJECTIFS DE L'INITIATIVE

L'initiative a pour objectif général de contribuer au développement d'une éducation de qualité en encourageant la coopération entre les États membres et en appuyant leur action. Son objectif spécifique est de réduire l'ASP en Europe et d'accélérer sa réduction. Une réduction du taux moyen d'ASP à moins de 10 % au sein de l'UE aurait pour effet de diminuer d'environ 2 millions le nombre de jeunes quittant prématurément l'école en Europe. Elle contribuerait à accroître le nombre de jeunes accédant à une qualification, à améliorer leur employabilité et à réduire leur risque de pauvreté et d'exclusion sociale.

Les objectifs opérationnels visent à aider les États membres à mettre en place des politiques efficaces et performantes en matière de lutte contre l'ASP. L'initiative les aidera à définir les principaux éléments d'un cadre d'action national, à adopter une approche fondée sur des éléments probants pour lutter contre l'ASP et à prendre des mesures exhaustives et cohérentes à cet égard dans toutes les politiques visant les enfants et les jeunes. Elle est destinée à élargir la coopération, ainsi que l'échange d'expériences et de bonnes pratiques entre les États membres. La coopération devrait en outre inclure des représentants et parties prenantes d'autres domaines d'action pertinents, tels que les politiques sociales et de l'emploi et la politique de la jeunesse. Une approche holistique à l'égard de l'ASP devrait favoriser la coopération intersectorielle à tous les niveaux, prendre en considération la combinaison de facteurs conduisant à l'ASP et renforcer l'engagement de tous les acteurs concernés, afin de promouvoir une démarche proactive de réduction de l'ASP. Une utilisation mieux ciblée des fonds de l'UE devra compléter les efforts déployés par les États membres pour lutter contre l'ASP.

4. OPTIONS STRATEGIQUES

Option A (scénario de référence): La réduction de l'ASP fait actuellement partie intégrante du cadre stratégique «Éducation et formation 2020». La méthode ouverte de coordination facilite la coopération et l'échange de bonnes pratiques entre les États membres. Les possibilités de financement existantes, notamment au titre du Fonds social européen (FSE), du programme d'éducation et de formation tout au long de la vie (EFTLV) ou des programmes-cadres pour la recherche et l'innovation (RDT), permettent de lancer une action ciblée, des études comparatives, des travaux de recherche et de développement centrés sur la définition de nouvelles stratégies.

Option B: Un cadre d'action permet de doter les États membres d'un outil apte à les aider à élaborer des politiques nationales de lutte contre l'abandon scolaire précoce selon une approche holistique. Il souligne la nécessité d'améliorer les fondements concrets des politiques de lutte contre le décrochage scolaire et prône un meilleur suivi, la mise en place de politiques globales de lutte contre l'ASP et une meilleure coopération entre tous les domaines d'action concernant directement ou indirectement les jeunes, et en particulier les jeunes susceptibles de «décrocher». Les mesures de prévention, d'intervention et de compensation proposées en matière de lutte contre l'ASP s'appuient sur des mesures testées et évaluées dans

les États membres et peuvent être adaptées à la situation concrète régnant au sein d'autres États membres. Les États membres n'ayant pas encore mis en place de politique de lutte contre l'ASP peuvent l'utiliser pour élaborer leur cadre d'action national. D'autres États membres peuvent s'en inspirer pour évaluer et corriger leurs politiques existantes. Le cadre d'action peut en outre servir de programme pour la coopération future entre les États membres, orienter l'élaboration des politiques au niveau de l'UE et guider l'utilisation efficace et rationnelle des fonds de l'UE.

Il convient de remarquer que l'option B n'est pas une option autonome; un instrument s'avère en effet nécessaire pour la mettre en application. Les options B.1 et B.2 décrivent différentes approches possibles pour promouvoir et mettre en œuvre le cadre d'action, au moyen de différents instruments juridiques. Même si le contenu du cadre d'action demeure inchangé, le recours à différents instruments pour le mettre en application aboutit à l'obtention de résultats et d'impacts divergents.

Option B1 (communication ou recommandation de la Commission): La Commission adopte une communication ou une recommandation qui décrit le cadre d'action d'une politique efficace et performante de lutte contre l'ASP. Celui-ci peut être utilisé par les États membres pour définir les actions à mener dans ce domaine et fournit une vue d'ensemble des résultats de la recherche et des expériences européennes.

Option B2 (recommandation du Conseil): Le Conseil adopte une recommandation qui décrit le cadre d'action. Cette recommandation pose les bases de la poursuite de la coopération entre les États membres. Elle favorise également la mise en place d'un processus élargi et intersectoriel dans le cadre de la MOC.

Option C (programme de financement): Afin de lancer des initiatives ciblées, l'Union pourrait apporter son concours financier à la mise en place de mesures spécifiques de lutte contre l'ASP au niveau de l'UE, notamment à des activités de recherche comparative et à des projets pilotes impliquant plusieurs États membres et apportant une valeur ajoutée européenne. Cette option a été écartée car elle risque de faire double emploi avec les programmes de financement existants, tels que le Fonds social européen et le programme d'éducation et de formation tout au long de la vie. Elle ne permettrait pas de servir efficacement les objectifs spécifiques et opérationnels de cette initiative car un financement supplémentaire n'entraînerait pas nécessairement la mise en place de stratégies de réduction de l'ASP cohérentes, globales, mieux ciblées et fondées sur des éléments probants. Il risquerait au contraire de favoriser le maintien d'approches axées sur les projets pour traiter le problème de l'ASP. Il est par conséquent considéré qu'un programme de financement supplémentaire ne paraît pas justifié.

5. ÉTUDE D'IMPACT

La réduction des taux d'ASP aura des impacts économiques et sociaux considérables, pouvant être résumés comme suit:

- Augmentation des niveaux de compétences et de l'employabilité des jeunes, amélioration du bien-être, de l'état de santé et des conditions de vie des jeunes.
- Diminution du risque de pauvreté et d'exclusion sociale, ainsi que de la dépendance à l'égard de l'aide sociale; meilleure cohésion sociale au sein des sociétés européennes.

- Réduction des inadéquations de compétences, disponibilité d'une main-d'œuvre mieux qualifiée et, de ce fait, appui à la croissance économique.

L'incidence sur l'environnement est limitée, et l'incidence sur les charges administratives ou sur les pays tiers est nulle. On ne prévoit aucune autre incidence sur les droits de l'homme.

Les impacts sociaux et économiques sont conformes aux objectifs généraux de l'initiative. Les différentes options stratégiques sont susceptibles de contribuer différemment à leur réalisation en fonction de la vitesse et de la réussite escomptées du processus de réduction de l'ASP en Europe. Pour les options A et B1, l'étude d'impact a révélé que la réduction des taux d'ASP progresserait trop lentement et dans une trop faible mesure pour contrebalancer les conséquences économiques, fiscales et sociales de la crise économique dans les États membres.

L'analyse du scénario de référence (option A) a montré que la MOC actuelle pouvait soutenir la mise au point des actions à mener, sur la base de l'échange d'expériences et de bonnes pratiques, mais qu'elle n'apportait pas de contribution supplémentaire notable, telle qu'un cadre d'action ou des lignes directrices pour les politiques de lutte contre l'ASP. Les expériences ont montré qu'en l'absence d'un tel cadre ou d'un programme commun, les États membres n'étaient pas tous à même de tirer pleinement avantage des enseignements tirés de l'apprentissage par les pairs. Certaines méthodes novatrices et concluantes mises en évidence par le passé dans le cadre de la MOC n'ont pas pu être aisément intégrées dans les politiques nationales existantes. Une communication ou recommandation de la Commission, telle que prévue par l'option B1, apporterait une telle contribution supplémentaire, mais un document de la Commission pourrait ne pas bénéficier d'une attention suffisante des pouvoirs publics des États membres. Elle reflète l'engagement et l'opinion de la seule Commission et n'offre pas aux États membres la possibilité de s'approprier le cadre d'action proposé. Une communication ou une recommandation de la Commission pourrait par conséquent ne pas suffisamment favoriser la mise en place de politiques cohérentes, globales et fondées sur des éléments probants, et ne pas renforcer l'efficacité des mesures de lutte contre l'ASP.

L'examen de la coopération intersectorielle a mis en évidence que les modalités actuelles de mise en place du cadre stratégique «Éducation et formation 2020» demeurent limitées à l'éducation et à la formation. Par ailleurs, une communication ou une recommandation de la Commission n'aurait pas d'incidence directe sur le champ d'application de la MOC existante, ni n'étendrait la coopération intersectorielle au niveau européen, car elle engagerait la Commission mais pas les États membres. Le fait de limiter l'échange d'expériences et de bonnes pratiques aux politiques d'éducation et de formation risque de restreindre l'élaboration des politiques à mener.

La poursuite de la MOC actuelle et de ses méthodes de travail ne refléterait pas l'attention accrue accordée à l'objectif de réduction de l'ASP dans le cadre de la stratégie Europe 2020. Les options A et B1 risquent de ne pas suffisamment renforcer l'efficacité des mesures de lutte contre l'ASP.

L'étude d'impact a permis de conclure qu'une recommandation du Conseil, telle que proposée dans l'option B2, favoriserait l'élaboration de politiques de lutte contre l'ASP cohérentes, globales et fondées sur des éléments probants au sein des États membres. Elle devrait avoir pour effet d'accélérer le processus de réduction des taux d'ASP, ainsi que l'obtention des impacts économiques et sociaux souhaités.

La recommandation contiendrait un cadre d'action pour la réduction de l'ASP fondé sur les expériences réalisées au sein des États membres et sur la recherche comparative. Elle rassemblerait dans un cadre stratégique des mesures concrètes pour lutter contre l'ASP et répondrait aux insuffisances des politiques actuellement menées dans ce domaine. En établissant ce cadre d'action avec l'appui officiel du Conseil, la recommandation soutiendrait les États membres dans l'élaboration de leurs politiques et devrait contribuer à accélérer la mise en application de mesures de lutte contre l'ASP bien ciblées et fondées sur des éléments probants. Le processus d'examen, d'adoption et de mise en application de la recommandation au sein du Conseil offrirait aux États membres un instrument qui leur permettrait de revoir leurs stratégies politiques et de prendre position à l'égard des futurs besoins d'action dans ce domaine.

Un processus de coopération élargi et intersectoriel dans le cadre de la MOC pourrait être lancé à l'appui d'une recommandation du Conseil adressée à l'ensemble des États membres et ne concernant pas seulement l'enseignement. Cette initiative favoriserait l'élaboration de politiques au niveau de l'UE et fournirait une information en retour aux États membres afin de contribuer à la conception de politiques de lutte contre l'ASP plus efficaces. La recommandation établirait un ordre du jour précis et définirait une nouvelle stratégie pour la coopération future.

L'option B2 garantit le plus haut niveau de participation des États membres dans l'élaboration du cadre d'action. Les discussions menées au sein du comité «Éducation» et du Conseil fourniront des données pertinentes pour la création d'un cadre d'action applicable aux États membres et susceptible d'être utilisé dans le domaine des politiques de l'éducation. La recommandation du Conseil en résultant devrait par conséquent être soutenue par une participation, une compréhension et un engagement politique accrus par rapport aux autres scénarios qui engagent uniquement la Commission.

6. COMPARAISON DES OPTIONS

L'option B2, qui consiste en une recommandation du Conseil, sert au mieux les objectifs de l'initiative.

- Elle aide les États membres à élaborer des politiques de lutte contre l'ASP homogènes et cohérentes.
- Elle fournit une contribution thématique supplémentaire, imprime un nouvel élan à la MOC et implique fortement les États membres dans l'élaboration du cadre d'action.
- On peut également supposer qu'elle garantit le plus haut niveau de participation des États membres, qu'elle est à même de largement influencer sur l'élaboration des actions à mener au sein des États membres et qu'elle contribue au mieux à la réduction des taux d'ASP en Europe.

Comparée aux autres options, elle constitue l'instrument juridique le plus puissant. Le recours à cette option semble justifié compte tenu de l'importance de l'objectif et de l'urgence de réduire l'ASP.

L'option A (scénario de référence) apporte une faible contribution supplémentaire et il est peu probable qu'elle permette d'accélérer la réduction des taux d'ASP. Les options B et C se distinguent en premier lieu par le fait que le niveau de participation des États membres est

plus élevé dans l'option C, ce qui permet de supposer que ces derniers seront plus susceptibles d'appliquer cette option.

Pour ce qui est de l'analyse coût-efficacité, il convient de remarquer que le fait de mettre en place des politiques cohérentes, globales et fondées sur des éléments probants n'induit pas nécessairement une augmentation des coûts. Tout dépend de l'approche politique concrète adoptée au sein de chaque État membre et des méthodes utilisées pour recueillir et analyser les données. Le fait d'améliorer la disponibilité de données et d'informations pertinentes relatives à l'abandon scolaire précoce ne génère pas forcément d'énormes coûts supplémentaires et favorise en outre la mise en place de politiques et de mesures mieux ciblées. Étant donné que l'option B2 implique un engagement politique plus marqué, elle devrait se traduire par une intensification des actions menées au sein des États membres. La mise en œuvre de politiques cohérentes, globales et fondées sur des éléments probants devrait permettre d'obtenir de meilleurs résultats et de réduire plus rapidement et plus efficacement les coûts liés à l'ASP. Les économies ainsi réalisées pourraient ainsi excéder les coûts supplémentaires induits. Par conséquent, l'option B2 pourrait être considérée, notamment en période de restrictions budgétaires, comme l'option à privilégier pour investir les ressources limitées de la manière la plus efficace possible.

7. SUIVI ET EVALUATION

La réduction de l'ASP constituera un thème central du processus de compte rendu dans le cadre de la stratégie Europe 2020. Les objectifs européens exposés dans Europe 2020 sont complétés par des objectifs nationaux et les politiques visant à atteindre ces objectifs font l'objet de programmes nationaux de réformes (PNR). Les rapports des États membres sur la mise en œuvre des PNR devraient fournir des informations détaillées concernant les progrès accomplis à l'égard de la réduction de l'ASP et décrire les mesures clés prévues par les États membres. S'y l'on y ajoute les rapports établis dans le contexte du cadre stratégique pour la coopération dans le domaine de l'éducation et de la formation («Éducation et formation 2020») et les rapports annuels d'avancement relatifs à ce cadre stratégique, établis par la Commission, ainsi que d'autres sources, comme Eurostat, des données et informations suffisantes devraient être disponibles pour suivre l'évolution au sein des États membres et au niveau européen.

En ce qui concerne la recommandation proposée, le texte juridique prévoira l'établissement d'un rapport d'exécution par les services de la Commission; le délai de présentation de ce rapport sera aligné sur celui des rapports établis dans le cadre de la stratégie Europe 2020. Ce rapport analysera l'évolution observée au sein des États membres, mais également l'efficacité du cadre d'action, et donnera lieu à une révision de ce cadre, si besoin est.

En ce qui concerne le suivi continu, l'identification et l'échange des bonnes pratiques en matière de réduction de l'ASP, il est prévu de constituer, après l'adoption de la recommandation, un nouveau groupe d'experts des États membres, coordonné par la Commission et impliquant des spécialistes des politiques de l'éducation, de la santé, des politiques sociales et de l'emploi.