



ILO Asia Pacific | License CC BY-NC-ND 2.0

Retour en l'an 2000. Les dirigeants européens réunis à Lisbonne s'accordent sur un objectif commun : faire de l'Europe l'économie de la connaissance la plus dynamique et compétitive du monde. Progressivement, cet objectif transforme la vision de l'éducation et de la formation des adultes, de son rôle, de ses publics, de la hiérarchie de valeurs qui président à son organisation¹.

La politique européenne d'apprentissage tout long de la vie : décryptage d'un mantra politique

Louise Culot, Lire et Écrire Communauté française

Sous l'effet de la stratégie de Lisbonne, l'expression « apprentissage tout au long de la vie » occupe une place centrale dans le discours européen sur l'éducation. Présentée comme la solution au fléau du chômage et de la croissance molle, cette notion, plus politique que pédagogique, sous-entend qu'une main-d'œuvre utile doit pouvoir s'adapter aux évolutions du

- 1 Cette analyse est la synthèse d'une étude réalisée par Lire et Écrire Communauté française prolongeant le travail de Antoine Daratos sur la place des adultes dans les politiques européennes d'éducation. Lire et Écrire s'intéresse aux institutions et aux politiques européennes depuis plusieurs années, avec l'objectif de saisir leur influence sur l'action d'alphabétisation et sur la structuration du secteur. Cette compréhension peut être utile aux associations pour se munir d'arguments dans leur travail de plaidoyer politique, aux différents niveaux de pouvoir, afin de promouvoir une vision de l'alphabétisation des adultes telle qu'elle est portée par la société civile depuis les années 80, prenant en compte la réalité et les besoins des personnes en situation d'illettrisme, et ancrée dans l'éducation populaire.

marché de l'emploi en continuant à se former, tout au long de sa vie. Les frontières entre éducation, formation et emploi sont progressivement gommées.

Union Européenne et éducation : genèse d'un « soft power »

La première intervention des institutions européennes en matière de formation des adultes remonte au Traité de Rome, en 1957 (premier traité fondateur de l'Union européenne). Le texte prévoit qu'une coopération entre les Etats membres serait utile dans le but d'assurer la mobilité, géographique et professionnelle, des travailleurs et de répondre aux besoins de main-d'œuvre de l'industrie dans un marché unique naissant. Toutefois, il faut attendre la fin des Trente Glorieuses et la menace d'un chômage de masse structurel pour que l'Union s'investisse plus concrètement, notamment avec la création, en 1976, du CEFEDOP, le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle. Ce centre stratégique est chargé d'analyser les systèmes européens de formation et d'en concevoir l'interopérabilité² à travers des dispositifs de validation et de reconnaissance mutuelle des qualifications. A cette époque, aucun fondement juridique ne justifie toutefois l'intervention de l'UE dans les domaines de l'éducation et de la formation.

En 1993, l'éducation et la formation sont inscrites dans le Traité de Maastricht, permettant à l'UE d'élaborer des politiques spécifiques sans toutefois être habilitée à légiférer à la place des Etats. Une Direction générale à l'Éducation, la Culture et la Jeunesse (DG EAC) est créée dans la foulée. Dans le même temps, Maastricht inaugure un mécanisme inédit de gouvernance, appelé « Méthode Ouverte de Coordination », pour garantir la coordination des politiques domestiques³ autour d'objectifs définis au niveau

2 L'interopérabilité renvoie à la possibilité de comparer les systèmes de formation et nécessite la définition de critères de comparaison et d'évaluation communs, comme les référentiels de compétences associés aux formations.

3 Terme préféré au terme « national », qui ne rend pas compte de la place des entités régionales ou locales dans les rapports entre l'Union européenne et ses membres. Le terme « domestique » est employé dans les études européennes pour désigner ce qui concerne les Etats membres, quel que soit le niveau de pouvoir concerné.

européen, là où l'UE ne peut pas légiférer de manière contraignante. En pratique, la « MOC » se décline en une série d'outils empruntés aux techniques de management (comme la comparaison entre Etats ou *benchmarking*, la définition d'indicateurs et de mesures d'impact, l'échange de bonnes pratiques, etc.) qui vont inciter les Etats à suivre des orientations concertées au niveau européen. C'est un pouvoir subsidiaire que l'UE exerce dans les domaines de l'éducation et de la formation, en vertu duquel elle n'intervient qu'au moyen d'actes non contraignants comme des recommandations ou des actes politiques.⁴ Mais si cette influence est limitée sur le plan légal, elle est bien tangible au niveau des idées, aux représentations qui façonnent les politiques publiques, agissant sous la forme de ce qu'on appelle en anglais la « loi douce » (« *soft law* »).

L'Unesco, l'OCDE et l'apprentissage tout au long de la vie

Alors qu'historiquement, l'éducation et la formation ont été le fruit de rapports de force et de compromis nationaux, elles deviennent, à partir des années 60, un objet politique international façonné par des organisations comme l'Unesco et l'OCDE.⁵ C'est d'ailleurs au sein de l'Unesco qu'est élaboré, dans le contexte de Mai 68, le concept d'« éducation tout au long de la vie ». Dans le rapport *Apprendre à Être*⁶, l'agence onusienne propose de redéfinir l'éducation comme un processus social et culturel s'étalant « tout au long de la vie », donnant ainsi la possibilité à chaque être humain d'évoluer et de se réaliser, et dépassant les limites des institutions, des programmes et des méthodes imposées depuis

4 Les compétences de l'UE sont de trois types : exclusives, partagées et subsidiaires. Parmi les domaines de compétences exclusives pour lesquelles seule l'UE est habilitée à adopter des actes législatifs : l'union douanière ; les règles de concurrence pour le marché unique ; la politique monétaire, e.a. Parmi les compétences partagées pour lesquelles les pays membres ne peuvent légiférer que si l'UE a décidé de ne pas le faire ou si elle n'a pas encore proposé de législation : le marché unique ; l'emploi et les affaires sociale ; l'agriculture ; la pêche ; l'environnement ; la protection des consommateurs ; la migration et les affaires intérieures ...

5 Marcella MILANA, *Political globalization and the shift from adult education to lifelong learning*, in *European Journal for Research on the Education and Learning of Adults*, Vol 3, numéro 2, 2012, p.108, <https://rela.ep.liu.se/article/view/3760>.

6 Edgar FAURE et al, *Apprendre à Être*, Unesco/Fayard, 1972.

des siècles. L'Unesco propose donc, par cette notion, un processus ininterrompu d'émancipation personnelle, sociale et professionnelle, et permettant l'amélioration des conditions de vie des personnes et des collectivités. Il s'agit ici d'un concept global et complexe, désignant tant les différents modes d'apprentissage formels, non formels et informels dans leur continuité temporelle ainsi que dans la diversité des domaines qu'ils recouvrent.⁷

A la même époque, l'OCDE s'intéresse aussi à l'éducation et élabore la notion d' « éducation récurrente » autour de deux principes d'ordre économique. D'une part, l'éducation doit être envisagée comme un bien d'investissement, selon la théorie du capital humain⁸ qui associe l'accumulation des savoirs et des capacités à une augmentation du salaire individuel et à la croissance économique. D'autre part, l'éducation doit être soumise, en tant que dépense publique, à des exigences d'efficacité.⁹

A partir des années 90, l'emploi du mot « *learning* » (traduit par « apprentissage » en français) se substitue progressivement au mot « éducation ». Ce changement de vocabulaire est, selon la chercheuse Marcella Milana, le résultat conjugué de l'influence croissante des acteurs transnationaux et du succès de la conception économiste proposée par l'OCDE, aux dépens de la vision défendue par l'Unesco. Si l'accès à l'éducation était défini comme un service public, l'apprentissage est proposé comme un bien qui donne aux consommateurs – les apprenants – une valeur monnayable.¹⁰ Ce glissement n'est pas neutre ; il atteste d'un déplacement des valeurs qui légitiment l'éducation. L'éducation est désormais ancrée dans une relation triangulaire avec l'emploi et la croissance.

7 Marcella MILANA, *op.cit.*

8 Le capital humain est défini par l'économiste néoclassique Gary Becker dans son ouvrage *Human Capital* publié en 1964, comme « l'ensemble des capacités productives qu'un individu acquiert par accumulation de connaissances générales ou spécifiques, de savoir-faire, etc. » Voir : Benjamin VIGNOLLES, *Le capital humain : du concept aux théories*, in *Regards croisés sur l'économie*, 2012/2 (n° 12), p. 37-41, <https://www.cairn.info/revue-regards-croises-sur-l-economie-2012-2-page-37.htm>.

9 Marcella MILANA, *op.cit.*

10 *Ibid.*, p.104.

Dans les années 90, la Commission européenne, alors présidée par le Français Jacques Delors, fervent avocat de l'éducation comme moteur de prospérité socioéconomique, publie plusieurs documents stratégiques embrassant la conception de l'OCDE. Dans un livre blanc¹¹ sur l'emploi, intitulé « *Croissance, Compétitivité et Emploi : les défis et les pistes pour entrer dans le XXI^{ème} siècle* », la Commission Delors souligne l'importance d'aligner les systèmes d'éducation et de formation sur les besoins économiques. En 1995, cette Commission publie également un livre blanc sur l'éducation, « *Enseigner et Apprendre : Vers la Société cognitive* », qui expose ses priorités, parmi lesquelles la mise en place d'un système de validation des compétences, le rapprochement entre l'école et l'entreprise et la mise en place d'incitants à l'investissement dans le domaine de la formation.

Le tournant de Lisbonne : l'économie de la connaissance

En l'an 2000, alors que l'Europe peine à relancer sa croissance et à endiguer le chômage durablement, les chefs d'Etats réunis à Lisbonne s'accordent sur un objectif politique commun : devenir la première économie de la connaissance au monde. Pour y parvenir, il est indispensable de relever le niveau global d'éducation et de préparer une main-d'œuvre à même de soutenir le développement et l'innovation technologiques. A partir de là, l'éducation et la formation se hissent au sommet des priorités politiques de l'UE.

A l'époque, les grandes enquêtes internationales sur les compétences des adultes (IALS, PIAAC, Adult Education Survey, initiées par l'OCDE dans les années 90) révèlent la persistance de l'illettrisme dans des pays riches comme l'Allemagne et la France. Si elles justifient une politique publique de soutien à l'action d'alphabétisation déjà en place, elles contribuent aussi à fixer la représentation des personnes peu ou pas lettrées et diplômées

11 Les livres blancs de la Commission sont des outils de communication politique qui reprennent un ensemble de propositions argumentées sur un sujet spécifique, et qui servent à annoncer les positions et les orientations politiques que l'institution défendra. Ils n'ont pas de valeur juridique mais bien une valeur politique.

comme le maillon faible de nos économies, inadéquates au marché de l'emploi en évolution et responsables de la croissance molle.

C'est dans ce contexte que l'apprentissage tout au long de la vie est présentée comme la solution politique de prédilection au problème du chômage et de la non-qualification, aux dépens de politiques d'emploi traditionnelles (création d'emplois, réduction du temps de travail, par exemple). Comme en témoigne un fonctionnaire européen, « *les politiques éducatives sont appelées à y [au chômage] faire face de manière efficace, ce qui fait que le lifelong learning est, au départ, une question de lutte contre le chômage, c'est-à-dire de flexibilisation du marché du travail pour que les gens qui perdent un emploi dans un domaine en regagnent plus facilement dans un autre* ». ¹² Le Commissaire Spidla, en charge de l'Emploi et des Affaires sociales pour les Commission Prodi et Barroso (2004-2010), s'exprime sur cette stratégie en comparant la situation des travailleurs européens « peu qualifiés » à celles de naufragés dont le bateau – métaphore de l'emploi – coule. Voici son raisonnement : que fait-on en cas de naufrage, sauve-t-on le bateau ou les naufragés ? Réponse de Spidla : on sauve les naufragés (les travailleurs) en leur fournissant des gilets de sauvetage pour rejoindre un autre bateau (un autre emploi). L'action de l'Etat préconisée par la Commission européenne consiste donc à équiper les naufragés de gilets de sauvetage qui prennent la forme de bilans de compétences, de parcours d'insertion, de remises à niveau, d'accompagnements et d'orientations, etc. afin de s'embarquer sur d'autres bateaux, où la main-d'œuvre est utile... ¹³ C'est dans ce contexte d'une politique de formation définie en fonction des emplois à pourvoir que la notion de « métier en pénurie » prend toute sa force.

12 Mihaela-Viorica RUSITORU, Les politiques d'éducation tout au long de la vie dans le prisme de l'Union européenne et des organisations internationales. Analyse comparative du discours politique au troisième millénaire, in *Revue de l'Association francophone internationale de recherche scientifique en Éducation* numéro 17, 2017, p.84 <https://web.archive.org/web/20190126164117/http://www.la-recherche-en-education.org/index.php/lire/article/view/252>.

13 Bernard CONTER, L'europanisation de la politique de formation, dans le cadre du colloque « Enjeux et impacts des politiques européennes sur le secteur de l'alpha » du 18 octobre 2016 organisé par Lire et Ecrire Communauté française. Enregistrement disponible en ligne : <https://lire-et-ecrire.be/Enregistrements-seminaires-Europe-2016>.

Projet du « *lifelong learning* » : investissement social, intervention de l'Etat et responsabilité de l'apprenant

Alors que dans certains pays européens comme la Belgique, les missions de l'éducation et de la formation des adultes ont longtemps été structurées par des valeurs d'émancipation ou de rééquilibrage social et d'égalité des chances face aux inégalités scolaires et professionnelles persistantes, le projet du « *lifelong learning* » prétend prévenir les inégalités en amont en rationalisant les dispositifs de formation afin qu'ils soient plus efficaces et plus accessibles. L'action publique est perçue comme indispensable pour structurer l'offre et l'action de formation. L'Etat intervient en amont et en aval de la formation en imposant des référentiels de compétences, des grilles d'évaluation et des contrôles de qualité, en conditionnant les financements à des résultats quantitatifs comme le taux de réussite et de remise à l'emploi, etc. Sur le terrain, les opérateurs de formation doivent intégrer de plus en plus de normes dans la gestion de leurs activités (normes administratives et financières qui participent à une inflation du travail bureaucratique au dépens du travail de formation, e.a.) et répondre à des objectifs de remise à l'emploi, quitte à mettre leurs projets pédagogiques en second plan, voire à sélectionner les candidats les plus à même de « réussir » et à délaissier les plus éloignés de l'emploi, comme les personnes en situation d'illettrisme. Le projet du « *lifelong learning* » implique enfin une redéfinition de la place de l'apprenant, à présent au centre du processus, comme acteur autonome d'un parcours d'apprentissage qui lui est rendu accessible dès son plus jeune âge. Le compromis politique autour de l'éducation et de la formation est réencodé dans des termes économiques. L'apprenant, pour rester attractif sur le marché de l'emploi, se forme auprès d'un fournisseur de services éducatifs pourvoyeur de valeur ajoutée. Les compétences deviennent une sorte de monnaie, qui peut dévaluer si elles sont inusitées ou à mesure de

l'évolution des besoins du marché de l'emploi, d'où l'importance de se former tout au long de la vie.¹⁴

Plus de vingt ans après les premières mentions sous Jacques Delors, l'apprentissage tout au long de la vie est devenu, tant au sein des institutions européennes que dans les sphères politico-administratives nationales et régionales, la notion centrale d'un modèle d'éducation et de formation guidé par la logique d'investissement social. « *L'idée est d'investir dans les individus dès la petite enfance pour améliorer l'égalité des chances et mieux les préparer à la vie active afin de ne plus avoir à intervenir en cas de perte d'emploi, de maladie, voire même, sur le long terme, à l'occasion de la pension de travailleurs* ». ¹⁵ A la logique de prévention des risques sociaux, l'investissement social substitue une logique d'assurance. Les enjeux de justice et de progrès social sont toujours présents dans le discours politique, mais ils sont réencodés en enjeux liés à l'éducation et à la formation. Les problématiques du maintien de la solidarité sociale, de l'amélioration des conditions salariales ou de la création d'emplois sortent quant à elle du champ politique. Dans ce contexte, le maintien au chômage d'une personne, comme son échec scolaire, sont renvoyés à sa seule responsabilité, à un manque de volonté ou à un défaut de motivation qu'il faudrait activer en contraignant la personne et/ou en adaptant les structures de formation.¹⁶

14 Catherine STERCQ et Aurélie AUDEMAR (ss.dir.), *Balises pour l'alphabétisation populaire*, Lire et Ecrire Communauté française, Bruxelles, 2017, p.5 <https://lire-et-ecrire.be/Balises-pour-l-alphabetisation-populaire>.

15 Fanny SBARAGLIA, *op.cit.* p.16.

16 En 2016, les résultats d'une recherche action sur la dynamique motivationnelle à l'œuvre chez les apprenants de Lire et Ecrire mettaient pourtant en évidence le rôle des conditions et du cadre de vie en amont de la formation, à l'entrée en formation et en cours de formation (les possibilités de se déplacer, de faire garder ses enfants, l'état de santé des personnes, ...). Voir : Etienne BOURGEOIS, Sabine DENGHIEN, Benoît LEMAIRE (ss.dir.), *Se former, se transformer en alpha : Dynamique d'engagement, effets de formation, freins et ressources – Rapport de recherche-action*, Lire et Écrire Wallonie, 2016, <https://lire-et-ecrire.be/Se-former-se-transformer-en-alpha-Dynamique-d-engagement-effets-de-formation>.

Quels résultats ?

Choisi comme l'indicateur pivot pour évaluer l'impact de la politique d'éducation et de formation des adultes, le taux de participation des adultes à des activités de formation (dans les 4 semaines précédant l'enquête) n'a, au niveau européen, jamais atteint l'objectif de 15 % fixé par les plans d'action successifs depuis 2009, stagnant depuis 2013 autour des 10 %. Pour les personnes les moins diplômées, le taux de participation est en 2019 de 4,3%, tombe même à 3,4 % en 2020, contre 18,7% (2019) pour les personnes diplômées de l'enseignement supérieur. Cette tendance vaut pour la Belgique, où le taux moyen sans distinction du niveau d'étude atteint 7,4 % en 2019, mais tombe à 3,4% pour les personnes diplômées au plus du secondaire inférieur contre 13,4 % pour les diplômés du supérieur.¹⁷ Dans les pays où le taux de participation a évolué, c'est toujours en faveur des personnes déjà diplômées, révélant l'inefficacité de la politique publique actuelle à rendre l'éducation des adultes plus inclusive. De quoi s'interroger sur l'opportunité de repenser cette stratégie, d'en changer les termes, les objectifs et les valeurs qui la guident.

Il serait indispensable de resituer la formation dans un panorama socioéconomique et politique plus global pour mettre un terme à l'inadéquation évidente d'un système de formation des adultes qui privilégie les plus qualifiés. Les politiques de formation ne peuvent plus faire fi des facteurs structurels ou systémiques comme l'inégalité du et sur le marché de l'emploi ou le désinvestissement de l'Etat dans des politiques créatrices d'emploi. Par ailleurs, il est urgent de se poser la question de la rentabilité sociale de l'investissement en capital humain alors que de nouvelles problématiques surgissent quant aux effets pervers de la formation dans les économies développées. La hausse généralisée de l'éducation a eu d'importantes conséquences sur le marché du travail. Combinée à la mutation de l'économie et à la pénétration croissante des technologies, elle exerce une pression sur les emplois accessibles aux personnes peu ou pas diplômées, soumises à une

17 Source : EUROSTAT, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=trng_ifs_02&lang=en.

compétition accrue pour trouver puis garder un emploi souvent mal payé et très peu valorisé. Cette situation n'est ni réductible aux mauvais choix de certains individus, ni à l'inefficacité des systèmes d'éducation et de formation.¹⁸

Alors qu'il est promu pour garantir la mobilité des actifs et améliorer les parcours professionnels, ce système échoue à sortir les actifs « les moins qualifiés » des segments les moins valorisés du marché de l'emploi. Les salaires mais aussi la reconnaissance sociale des emplois qu'ils occupent n'évoluent pas. Pourtant, la crise sanitaire a démontré le caractère essentiel de nombreux métiers « de première ligne », comme l'entretien et le nettoyage, la garde des enfants et des malades, la livraison à domicile, la caisse des supermarchés. La revalorisation de ces emplois, socialement et sur le plan salarial, permettrait aussi de revoir la terminologie utilisée actuellement pour désigner les personnes peu ou pas diplômées. Celle-ci est enlisée dans une vision déficitaire, culpabilisante qui justifie un transfert de responsabilité des parcours éducatifs sur les personnes et dépolitise la problématique des inégalités de départ et des conditions matérielles indispensables à l'entrée et au maintien en formation. Enfin, en plaçant la vie professionnelle de l'individu au cœur du phénomène d'apprentissage, le projet du « *lifelong learning* » prive le processus d'éducation de ses multiples enjeux sociaux, cognitifs, culturels et de la diversité des interprétations et des rôles qui lui sont attribués... Comme si le fait d'apprendre pouvait être contenu dans le seul objectif de devenir un individu plus attractif sur le marché de l'emploi. Au lieu de contribuer à plus de justice sociale, le « *lifelong learning* » risque donc de causer davantage d'injustice sociale et d'exclusion, en réduisant l'éducation et les processus d'apprentissage à une définition uniforme de préparation efficace et d'adéquation des individus à un marché de l'emploi.



18 Marcella MILANA, *op cit*, p.114.