

POLITIQUE DE L'ÉDUCATION ET UNION EUROPÉENNE

L'application pédagogique du principe de subsidiarité

MARIO REGUZZONI*

Résumé

Les enseignants ont souvent des difficultés à comprendre le fonctionnement de l'Union européenne et le sens des principes de base tel celui de la subsidiarité. L'auteur s'attache dans ce texte à dessiner les contours de ce principe. Il en montre la signification : le souci d'une prise de décision au plus près des citoyens et les limites avant de retracer les grandes lignes de la politique de l'Union européenne (traité de Maastricht) dans ses articles 126 et 127. L'application pédagogique du principe de subsidiarité porte essentiellement sur une éducation à la dimension européenne et sur la création de structures organisationnelles et institutionnelles qui, allant au-delà des dispositions législatives, ouvrent la politique et l'économie aux horizons de la subsidiarité.

Abstract

Teachers often find it difficult to understand the functioning of the European Union and the meaning of such basic principles as the principle of subsidiarity. The author of this text aims at determining the outlines of this principle. He points out its meaning : its concern for making decisions as close as possible to the citizens and its limits. He then recalls the main lines of the European Union policy as regards education and the perspectives opened up by the Treaty of European Union (Treaty of Maastricht) in its articles 126 and 127. The teaching application of the principle of subsidiarity essentially lies in an education in the European dimension and in the creation of institutional and organisational structures which go beyond the legislative measures and open politics and economy to the horizons of subsidiarity.

* Mario Reguzzoni, Directeur de la revue "Aggiornamenti Sociali", Milan, Italie.

Introduction

Le Traité sur l'Union européenne, dit « **Traité de Maastricht** » (7 février 1992), a transformé la Communauté européenne, formée par les douze Pays adhérant à la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), à la Communauté économique européenne (CEE) et à la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA ou Euratom), dans une Union européenne qui représente une nouvelle étape dans le processus de création d'une Union qui « *a pour mission d'organiser de façon cohérente et solidaire les relations entre les États membres et entre leurs peuples* » (1). Il s'agit d'une organisation de type fédéral où les relations entre les adhérents seront réglées selon le principe de subsidiarité, c'est-à-dire, sur la base du principe qu'une autorité supérieure ne doit pas assumer des tâches qui peuvent être remplies par une autorité inférieure (2).

Dans l'introduction du Traité sur l'Union européenne (art. A, alinéa 2) il est dit que ce traité « *marque une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens* ». Au Titre I, concernant les dispositions communes, on a introduit un article B pour préciser que « *les objectifs de l'Union sont atteints conformément aux dispositions du présent traité, dans les conditions et selon les rythmes qui y sont prévus, dans le respect du principe de subsidiarité tel qu'il est défini à l'article 3 B du traité instituant la Communauté européenne* ».

Le texte de cet article est le suivant :

« *La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité.*

Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire.

L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité. »

10

1 - Traité sur l'Union européenne, Titre premier, Dispositions commune, art. A., alinéa 3. Le Traité (auquel il faut ajouter une déclaration interprétative signée à Guimares, au Portugal, le 1^{er} mai 1992), comprend aussi 17 protocoles qui règlent des questions particulières concernant un ou plusieurs États membres, l'acte final, qui résume l'ensemble des documents signés à Maastricht et 33 déclarations qui précisent certaines questions qui se posent à l'intérieur de l'Union. Pour une présentation synoptique des dispositions du Traité de Maastricht qui modifient ou coordonnent les dispositions des traités qui ont institué la CECA (18 avril 1951), la CEE et l'Euratom (25 mars 1957) et celles de l'Acte unique (17 février 1986), voir l'Union européenne. *Les Traités de Rome et de Maastricht*, Paris, La Documentation Française, 1992.

2 - Pour une étude sur le principe de subsidiarité en tant qu'idée capable de contribuer à la construction d'une Europe pour le XX^e siècle, voir Millon-Delsol C. (1992). *L'état subsidiaire. Ingérence et non-ingérence de l'état : le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*. Paris, PUF. Voir aussi Strozzi G. (1994). Le principe de subsidiarité dans la perspective de l'intégration européenne : une énigme et beaucoup d'attentes. *Revue trimestrielle de droit européenne*, vol. 30, n° 3, pp. 373-390.

Une première partie précisera le sens et les limites que cette réglementation comporte, en distinguant avant tout les compétences attribuées d'une manière exclusive à l'Union, de celles qui sont partagées entre l'Union et les États membres ; puis on essaiera d'expliquer avec quelle procédure des décisions pourront être prévues au niveau communautaire et comment le principe de subsidiarité pourra être appliqué aux différents niveaux de décision (3). Une deuxième partie expliquera dans quelle mesure un tel principe peut être invoqué pour soutenir une politique communautaire qui, en poursuivant l'objectif d'une dimension européenne de l'éducation et en agissant dans les limites fixés par l'art. 126 du Traité, pourra entreprendre une série d'actions dans le domaine de l'éducation afin de faciliter la libre circulation et de garantir la cohésion sociale.

SIGNIFICATION ET LIMITES DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

Le principe qui est à la base du Traité sur l'Union européenne consiste à reconnaître qu'un État ou une fédération d'États disposent, dans l'intérêt commun, seulement des compétences que les personnes, les familles, les entreprises et les administrations locales ou régionales ne peuvent pas assumer isolément. Par conséquent, les fonctions devenues communautaires sont celles que les États, aux différents niveaux où les décisions sont prises, ne peuvent pas exercer tout seuls d'une manière satisfaisante. Les États membres, de leur côté, doivent orienter leur action en fonction des objectifs communautaires et renoncer à toute action qui pourrait mettre en danger les objectifs du Traité. Comment se structure une telle interaction ? C'est bien la réponse à cette question qui permettra de comprendre quel rôle l'Union européenne peut jouer dans la création de la dimension européenne dans l'éducation, dimension par ailleurs nécessaire pour garantir la survie même de l'Europe.

La compétence de l'Union

L'Union européenne, qui n'est qu'une réalité résultant d'un accord entre États, n'a pas de compétences exclusives en dehors de celles qui lui sont directement attribuées, ou bien qui découlent immédiatement des objectifs que le Traité poursuit et que l'organisation communautaire est obligée de réaliser (4) ; les compétences concurrentes sont, au contraire, celles qui lui sont

3 - Nous nous référons à la communication de la commission des Communautés européennes au Conseil et au Parlement sur le principe de subsidiarité. *Bulletin des Communautés européennes*, n° 10, 1992, pp. 116-125, et au document prédisposé par la COFACE (Confédération des familles dans la Communauté européenne), *À propos du principe de subsidiarité*, Bruxelles, 3 février 1993 (dact.).

4 - Nous pouvons citer quelques exemples d'obligations communautaires : adoption de mesures destinées à instaurer le marché intérieur (art. 7 A), aussi bien que la détermination des règles générales de concurrence qui garantissent l'égalité des opérateurs dans le cadre du marché intérieur ; création d'une organisation commune de marchés agricoles (art. 40) ; suppression des obstacles à l'égard des quatre libertés fondamentales, c'est-à-dire, relatifs à la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux (art. 8 A) ; réalisation d'une politique commerciale commune (art. 113) ; conservation des ressources de la pêche (art. 102 du traité d'adhésion).

attribuées afin qu'elle puisse concourir à réaliser les objectifs communautaires que les États mêmes sont obligés de poursuivre en vertu du Traité (5).

Quant aux compétences dites exclusives, les organismes communautaires ont l'obligation d'agir :

- a) pour la création d'un espace sans frontières à l'intérieur de l'Union ;
- b) pour le renforcement de la cohésion économique et sociale (cohésion qui sera bien difficile à atteindre si l'on ne donne pas à l'éducation une dimension européenne) ;
- c) pour l'instauration d'une union économique et monétaire.

On peut parler d'une véritable « obligation de résultats » en ce qui concerne la suppression des obstacles à la libre circulation (obstacles qui ne seront certes pas vite supprimés sans donner une dimension européenne à l'éducation), l'adoption d'une politique commerciale commune, la promulgation de règlements généraux pour la réglementation de la concurrence, l'organisation commune des marchés agricoles, la conservation des ressources de la pêche, la définition des éléments essentiels pour une politique commune des transports (6).

Il est utile de remarquer que la délimitation de cet ensemble de compétences exclusives peut évoluer avec le temps en fonction des progrès que l'intégration européenne pourra réaliser grâce, entre autres, aux pouvoirs plus grands que le Parlement européen pourrait attribuer aux organismes communautaires, en particulier dans le domaine de l'éducation, s'il assumait une fonction constituante (7).

Le deuxième alinéa de l'art. 3 B du Traité applique aux compétences concurrentes le principe de subsidiarité pour que les décisions soient prises au niveau le plus proche du citoyen, limitant ainsi les actions accomplies aux degrés supérieurs de la hiérarchie politique. Autrement dit, la Communauté ne doit pas intervenir si les États sont à même de poursuivre tout seuls les

5 - Parmi les compétences concurrentes citons : la politique sociale (art. 118 A), la politique de l'éducation (art. 126), la formation professionnelle (art. 127), la culture (art. 128), la santé (art. 129), la protection des consommateurs (art. 129 A), les réseaux transeuropéens dans les secteurs des infrastructures des transports, des télécommunications et de l'énergie (art. 129 B), l'industrie (art. 130), la recherche et le développement (art. 130 G), les problèmes de l'environnement (art. 130 R), la coopération au développement (art. 130 U) ; mais le Traité exclut d'une manière explicite des compétences communautaires les contenus de l'enseignement scolaire et l'organisation du système d'instruction et n'importe quel type d'harmonisation concernant l'éducation et la culture. L'accord sur la politique sociale exclut des compétences communautaires les traitements, le droit d'association, le droit de grève et de *lock-out*. Cf. Accord sur la politique sociale conclus entre les états membres de la Communauté européenne à l'exception du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et de l'Irlande du Nord, art. 2, n. 6. *L'Union européenne. Les Traités de Rome et de Maastricht, op. cit.*, p. 223.

6 - Évidemment, il n'est pas possible de constater juridiquement que chaque fois que le devoir d'intervention existe, cela est dû au fait qu'une compétence exclusive y est impliquée.

7 - Le Parlement (plus précisément, l'« Assemblée parlementaire » qui s'est nommée « Parlement européen ») est constitué par des représentants élus par les populations des Pays membres. Avec l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, qui a eu lieu le 1er janvier 1995, les parlementaires européens sont 624 : Autriche 20, Belgique 25, Danemark 16, Finlande 16, France 87, Allemagne 99, Grèce 25, Irlande 15, Italie 87, Luxembourg 6, Pays-Bas 31, Portugal 25, Royaume-Uni 87, Espagne 64, Suède 21.

objectifs proposés ; mais cela signifie aussi que si les États ne s'engagent pas d'une manière satisfaisante pour atteindre un objectif déterminé, la Communauté pourra prendre les mesures nécessaires pour que cet objectif soit réalisé.

En d'autres termes, le principe de subsidiarité est un principe qui règle l'exercice des compétences, et non un critère pour assigner à la Communauté des compétences précises que seule l'autorité constituante, c'est-à-dire les auteurs du Traité, pourraient attribuer. Par conséquent, la compétence nationale constitue la règle, tandis que la compétence communautaire représente une exception.

Procédure et intensité de l'intervention

La Communauté intervient donc seulement dans la mesure où les objectifs de l'action prévue ne peuvent pas être réalisés par les États membres ; les décisions doivent être prises au cas par cas. Pour pouvoir intervenir, la Communauté doit prouver, premièrement, que les États membres n'ont pas les moyens nécessaires (ne fusse que sur le plan financier) pour réaliser les objectifs et deuxièmement, elle doit démontrer que :

1. l'intervention communautaire est plus efficace que l'action nationale (ce qui ne devrait pas être difficile en ce qui concerne l'éducation) ;
2. qu'elle y ajoute un résultat que l'État tout seul ne pourrait pas atteindre.

En termes techniques, on parle de « épreuve d'efficacité comparée » et de « épreuve de la valeur ajoutée ».

La Commission (8), pour prendre des mesures dans les matières où elle a le droit d'initiative, doit démontrer que son action est pertinente et exposer en détail les raisons de son intervention, mais elle ne pourra procéder qu'après avoir consulté les États membres et devra en outre rédiger un rapport annuel sur l'application du Traité. La disposition proposée par la Commission doit être soumise ensuite au **Conseil** (9) afin qu'elle soit adoptée. Si la majorité n'est pas favorable, la disposition peut être renvoyée à la Commission pour qu'elle y apporte des modifications. Ou bien alors, le Conseil lui-même peut rendre le texte conforme au principe de subsidiarité, mais il a aussi l'alternative de décider d'en suspendre l'examen. Dans tous les cas, le Parlement devra être informé sur la position prise par le Conseil.

Une fois que la nécessité de l'action communautaire sera prouvée, en termes d'efficacité comparée, et par rapport à la valeur ajoutée, les modalités d'intervention pourront varier suivant

8 - La Commission est l'organe de « gouvernement » de l'Union européenne et elle est constituée par des commissaires nommés par les gouvernements nationaux. Dans l'Union à douze les commissaires étaient 17, mais avec les nouvelles adhésions le nombre des commissaires a été porté à 20, ainsi répartis : Autriche 1, Belgique 1, Danemark 1, Finlande 1, France 2, Allemagne 2, Grèce 1, Irlande 1, Italie 2, Luxembourg 1, Pays-Bas 1, Portugal 1, Royaume-Uni 2, Espagne 2, Suède 1. Actuellement, pour les délibérations qui exigent une majorité qualifiée, les voix des membres sont déterminées avec les coefficients de pondération suivants : Belgique 5, Danemark 3, France 10, Allemagne 10, Grèce 5, Irlande 3, Italie 10, Luxembourg 2, Pays-Bas 5, Portugal 5, Royaume-Uni 10, Espagne 8.

9 - Le Conseil est formé par les ministres représentants de chaque État membre, dans les domaines concernés (agriculture, affaires étrangères, éducation, etc.).

la volonté politique exprimée par les États d'accepter les dispositions communautaires. En toute circonstance sera respecté le principe de proportionnalité qui donne la priorité aux mesures de soutien plutôt qu'à la réglementation, qui préfère la reconnaissance mutuelle à l'harmonisation et l'adoption d'une directive-cadre plutôt que des dispositions détaillées.

On pourra ainsi, dans le cadre d'une réglementation générale définie par la Communauté, créer une législation commune quand il s'agit de garantir le fonctionnement harmonieux du marché intérieur et des politiques communes (agriculture, transports, pêche), ou bien de prendre certaines mesures de caractère social, ou relatives à l'environnement ou à la tutelle des consommateurs. L'action législative peut consister en un simple complément du droit national, avec la création d'instruments communs comme les sociétés de droit européen, ou avoir recours à un rapprochement des législations jusqu'à parvenir à des formes d'harmonisation moyennant des clauses générales ou des préceptes minutieux. Mais on peut également se borner à une reconnaissance réciproque des lois en vigueur sans les soumettre à aucune modification. L'intervention de la Commission peut même se réduire à la simple « recommandation ».

On entreprendra des actions communes quand il s'agira d'assurer la cohésion économique et sociale, ou bien de garantir le développement de la recherche et on pourra adopter des programmes fondés sur la participation des États membres, des régions ou des entreprises, en créant même des projets communs (par exemple, dans le cas des réseaux transeuropéens dans les secteurs des transports, des télécommunications et de l'énergie).

Dans d'autres cas, il faudra se borner aux actions de soutien, comme pour la politique industrielle ou pour la formation professionnelle. Le soutien financier aura lieu surtout dans le cadre des programmes de développement régional (fonds dit structureux). Parmi les actions de soutien, on peut compter l'encouragement à agir ou à s'abstenir (par exemple, dans le cas d'un accord entre les parties sociales ou d'un engagement, de la part des entreprises, à avoir un certain comportement réciproque), aussi bien que l'animation ou la coordination d'initiatives publiques ou privées, et l'adhésion à une convention internationale de la part de tous les États de l'Union.

Il y a enfin des matières pour lesquelles l'intervention n'est permise que sous la forme d'actions complémentaires, comme dans le domaine de l'éducation, de la culture et de la santé. On pourra alors avoir des mesures d'encouragement à la coopération entre États membres, telles que le programme Socrates qui va se développer à partir de 1995, dans le but de promouvoir des activités de coopération transnationale concernant l'enseignement universitaire et scolaire et des mesures transversales à tous les ordres de l'enseignement.

Pour rendre possible une intervention communautaire à laquelle les États doivent se soumettre, l'Union européenne (art. 189 du Traité) dispose de deux instruments : la « **directive** », qui établit une obligation de résultat, laissant aux États le choix des moyens pour y parvenir et le « **Règlement** », qui a une efficacité directe dans tous ses éléments par rapport aux États, aux entreprises et aux citoyens, se substituant, s'il est nécessaire, aux règles nationales. La « **décision** » est obligatoire en tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne. Les « **recommandations** » et les « **avis** » que les organismes communautaires peuvent formuler n'engagent pas les États. La « **résolution** » ne produit pas d'effets juridiques obligatoires, mais elle représente une invitation aux États membres.

Dans la conférence intergouvernementale du 17 février 1986, les chefs de Gouvernement des Pays membres ont signé l'« **Acte unique européen** » dont l'objectif principal a été la création, le 1er janvier 1993, d'un Marché unique où les personnes, les services, les marchandises et les capitaux puissent circuler librement. Dans ce traité on a souligné la nécessité de privilégier l'instrument de la Directive pour la réalisation de l'espace sans frontières » (10). Le recours au règlement devrait rester une exception motivée par la nécessité de règles uniformes pour garantir les droits et les devoirs des particuliers et des entreprises.

L'introduction par le Parlement européen d'un nouvel acte législatif, tel que la « **loi cadre** », non seulement renforcerait cet organe communautaire dans sa fonction législative naturelle, mais elle permettrait une application plus adéquate du principe de subsidiarité, car elle déférerait l'application de règles communes aux autorités nationales et associerait les Parlements nationaux au processus communautaire de décision ; le système actuel qui voit les Parlements nationaux comme de simples chambres d'enregistrement des actes décidés par le Conseil des ministres, donc par les gouvernements, serait ainsi remplacé par un mécanisme de décision exprimant mieux la souveraineté populaire.

Extension du principe de subsidiarité

Il s'agit, en définitive, de trouver un équilibre entre les interventions communautaires, nationales, régionales ou locales et de tenir compte aussi bien des objectifs communs que des différences entre les États ; il s'agit encore de laisser un espace adéquat à la volonté populaire, car l'objectif n'est pas la construction d'une Europe des affaires, mais la création de l'Europe des citoyens.

Le principe de subsidiarité dans le Traité de Maastricht n'est pas seulement un critère pour fixer les limites des compétences communautaires en faveur de l'autonomie des États afin de protéger leur souveraineté. Il est aussi un encouragement pour persuader les organes communautaires d'intervenir là où les États hésitent à agir dans la direction de l'intégration européenne. Mais pour autoriser la Commission ou le Parlement européen à prendre des initiatives, il faut que les corps sociaux intermédiaires, ainsi que les organisations syndicales (travailleurs et entrepreneurs), les associations professionnelles et culturelles, etc., soient promoteurs d'accords transnationaux qui poussent ensuite les organismes communautaires à avoir recours au système des conventions pour régler les rapports.

Parallèlement au système législatif, le système des conventions deviendra ainsi opérationnel dans la poursuite de la cohésion économique et sociale (11) ; il sera plus efficace que les dispositions législatives qui peuvent facilement s'enliser dans les débats parlementaires. En

10 - En fait, la distinction entre « directive » et « règlement » n'est pas toujours si précise qu'elle devrait l'être et le texte de la directive est souvent aussi détaillé que celui d'un règlement, de façon à ne laisser pratiquement aucune marge de manœuvre pour sa réalisation. Cela arrive afin d'avoir des règles uniformes et pour éviter la procédure plus longue des Parlements nationaux à laquelle la réalisation de la directive doit être soumise.

11 - Protocole sur la cohésion économique et sociale. L'Union européenne. *Les Traités de Rome et de Maastricht, op. cit.*, pp. 224-226.

réalité, l'accord sur la politique sociale (12) annexé au Traité prévoit la possibilité d'engager les parties sociales dans une négociation ayant pour but de rédiger des accords collectifs européens qui, prenant la forme normative d'accords-cadre, pourraient permettre les adaptations nécessaires au niveau national, peut-être même à l'intérieur des entreprises suivant des modalités librement convenues entre la direction et les travailleurs.

Cette stratégie pourrait être adoptée pour les aspects de la vie sociale qui ne sont pas pris en considération par le Traité, tels que la dimension familiale de certains problèmes, ou qui reçoivent des solutions inadéquates comme la « recommandation sur la tutelle des enfants » ou la « directive sur les travailleuses enceintes » ; la même stratégie pourrait valoir aussi pour les matières où les compétences communautaires se bornent aux mesures complémentaires, comme dans les domaines de l'éducation, de la culture et de la santé.

Ce serait là une manière d'appliquer le principe de subsidiarité et de privilégier autant que possible les niveaux d'intervention les plus proches des citoyens, en stimulant une collaboration positive entre les différents niveaux d'intervention, européen, national, local. Ce serait aussi une manière d'éduquer le citoyen suivant une dimension européenne qui pourrait conduire les organisations des travailleurs et les associations professionnelles et culturelles à proposer des modifications à introduire dans le Traité à l'occasion de sa révision prévue pour 1996.

LA POLITIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE DE L'ÉDUCATION

Les perspectives ouvertes par le Traité sur l'Union européenne

La Communauté européenne a commencé sa politique dans le domaine de l'éducation le 16 novembre 1971 lorsque les ministres de l'éducation des six pays alors membres, réunis pour la première fois au sein du Conseil ont créé un groupe de travail dans le but d'étudier les modalités pratiques pour la mise en œuvre d'une telle politique. Le premier programme d'action date du 9 février 1976 ; depuis lors, les activités ont été poursuivies sans interruption et ont connu un de leur point d'orgue avec la Résolution du 24 mai 1988 (13). L'art. 126 du Traité de Maastricht et les propositions qui l'ont suivi pour un développement ultérieur de la politique communautaire dans le domaine de l'éducation ont trouvé une formulation adéquate notamment sur la base des initiatives prises et des résultats obtenus dans le cadre de l'application de cette Résolution.

12 - Accord sur la politique sociale conclus entre les États membres de la Communauté européenne à l'exception du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et Irlande du Nord, *Ibidem*, pp. 220-224. Sur ce sujet, voir Guéry G. (1992). La dimension conventionnelle de l'Europe sociale sur la base du Traité de Maastricht. *Revue internationale du travail*, vol. 131, n° 6, p. 639.

13 - Résolution du Conseil et des ministres de l'Éducation réunis au sein du Conseil sur la dimension européenne dans l'éducation du 24 mai 1988. *Journal Officiel des Communautés européennes*, 6 juillet 1988, n° C 177/5-7.

Il serait trop long d'exposer ici l'ensemble de la politique communautaire en matière d'éducation. La synthèse qu'en a récemment fait M. Lenarduzzi (14) dans son discours à l'ouverture de la Biennale de l'Éducation à Paris en mars 1994 – ici largement reproduite – en fournit les lignes majeures (15).

La dimension européenne dans l'éducation

Le premier domaine concerne l'enseignement supérieur. C'est celui dans lequel l'action de la Communauté est la plus connue et la plus visible. Les programmes Comett (*Community in Education and Training for Technologies*) et Eurotecnet (qui concerne la promotion de l'innovation dans la formation professionnelle) rapprochent les universités et les entreprises ; le programme Tempus (*Trans-European Mobility Scheme for University Studies*) permet la coopération entre les universités des États membres et celles des pays de l'Europe centrale et orientale et le programme Erasmus (*European Community Action Scheme for the Mobility of University Students*) a réellement permis la suppression des frontières dans l'université. Aujourd'hui 1 550 établissements d'enseignement supérieur sur les quelques 4 000 qu'en comptent les États membres participent à ce programme.

Ce qui est sans doute essentiel dès maintenant, c'est de développer et de rendre plus réelle la libre circulation et la mobilité. Pour ceci, il faut développer le système de reconnaissance des diplômes. Une directive existe depuis 1989 qui établit un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur sanctionnant les formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans. Cette directive met en évidence qu'il ne s'agit pas d'équivalence au sens d'une stricte égalité fondée uniquement sur un acte juridique. Il s'agit d'une confiance réciproque entre les États membres pour reconnaître que lorsqu'une université juge une personne apte à être titulaire d'un diplôme lui donnant le droit d'exercer une profession, cette personne est alors apte à exercer cette même profession dans tous les États membres ou apte à poursuivre ses études dans un autre pays. On est bien ici dans un processus non pas d'uniformisation ou de nivellement mais d'acceptation des originalités et des spécificités de chacun. On est dans une optique de dialogue démocratique car, au-delà de la portée stratégique de cette orientation, c'est tout le sens communautaire du « vivre ensemble » qui est engagé.

Le second domaine touche la qualité de l'enseignement et l'égalité des chances de chacun. La société adresse des demandes pressantes aux systèmes d'éducation : pour aider à résoudre la crise de l'emploi, éviter les drames de l'exclusion, permettre de s'adapter aux mutations de notre temps. Parce que le modèle européen de société est fondé sur la démocratie et sur une solidarité qui se vit et s'éduque, la Communauté a développé de nombreuses actions en faveur : des enfants de travailleurs migrants, des handicapés ; des 20 à 30 % de jeunes en

14 - Sur le rôle joué par M. Lenarduzzi pour le développement de la politique communautaire de l'éducation, voir Entretien avec D. Lenarduzzi. *Recherche et Formation*, n° 5, 1989, pp. 77-83.

15 - Pour plus de détails, voir Vaniscotte F. (1989). *70 million d'élèves. L'Europe de l'éducation*, Paris Hatier, pp. 112-123. Mise à jour dans la traduction italienne (1994) : *L'Europa dell'educazione. Sistemi scolastici, istituzioni comunitarie e priorità formative in Europa*, Brescia, La Scuola, pp. 127-140.

situation d'échec, d'exclusion, de marginalisation voire d'analphabétisme, sans compter qu'en matière d'emploi et de formation l'égalité entre hommes et femmes qui est un principe de base, demande encore des efforts éducatifs pour devenir totalement une habitude acquise.

La société industrielle telle que nous l'avons connue laisse maintenant place à une autre société qui oblige à repenser la place du travail et le sens de la vie active, ce qui demande une réflexion permanente sur le contexte d'accélération des connaissances. C'est pourquoi, la Commission s'est engagée dans cet ambitieux programme Petra (*Community Action Programme for the Vocational Training of Young People and their Preparation for Adult and Working Life*) qui cherche à améliorer les compétences professionnelles des jeunes et à développer la collaboration entre tous les acteurs de l'éducation. Cette politique transnationale en faveur des jeunes de l'enseignement professionnel, celle menée pour développer les nouvelles technologies de l'information et aussi la connaissance des langues étrangères dans le programme Lingua (*Améliorer la connaissance des langues pour développer la mobilité et la communication entre les citoyens de la Communauté européenne*), ont été et demeurent des piliers pour améliorer l'égalité des chances et la qualité de l'enseignement.

Le troisième domaine a trait à l'idéal démocratique et au citoyen européen. Le rapport sur « l'Europe des citoyens » adopté en 1985 à Milan, a eu un impact indéniable pour inciter les jeunes mais aussi les enseignants à prendre conscience de la dimension européenne de leur avenir. En 1988, la résolution sur la « dimension européenne dans l'éducation » a renforcé cet impact et permis à la fois de lancer des actions pilotes et de réfléchir sur ce que pourrait être une action de plus grande ampleur dans ce domaine. Certains aspects du programme ont été longuement mûris à partir des 400 échanges bilatéraux annuels d'enseignants qui existent depuis 1989, du réseau d'institutions de formation d'enseignants qui s'est mis progressivement en place depuis 1990 et comprend 210 Institutions et universités, des 162 écoles rassemblées en 40 partenariats d'établissements scolaires. Ces trois actions ont permis d'approfondir les notions de réseau et de partenariat, le rôle de l'établissement scolaire et la notion de projet européen d'établissement, le rôle de l'enseignant dans la formation du citoyen.

Entre 1976 et 1992, le travail communautaire dans le domaine de l'éducation a donc été essentiel ; il a permis une importante maturation et la structuration nécessaire pour l'entrée dans cette autre phase qui s'ouvre avec l'art. 126 du Traité de Maastricht (16). Le travail com-

16 - Voici le texte de l'art. 126 du Traité de Maastricht :

1. La Communauté contribue au développement d'une éducation de qualité en encourageant la coopération entre États membres et, si nécessaire, en appuyant et en complétant leur action tout en respectant pleinement la responsabilité des États membres pour le contenu de l'enseignement et l'organisation du système éducatif ainsi que leur diversité culturelle et linguistique.

2. L'action de la Communauté vise :

- à développer la dimension européenne dans l'éducation, notamment par l'apprentissage et la diffusion des langues des États membres ;
- à favoriser la mobilité des étudiants et des enseignants, y compris en encourageant la reconnaissance académique des diplômes et des périodes d'études ;
- à promouvoir la coopération entre les établissements d'enseignement ;
- à développer l'échange d'informations et d'expériences sur les questions communes aux systèmes d'éducation des États membres ;
- à favoriser le développement des échanges de jeunes et d'animateurs socio-éducatifs ;
- à encourager le développement de l'éducation à distance.

munaitaire dans son ensemble a été immense puisque 300 textes législatifs ont été écrits, notamment ceux qui établissent les libertés fondamentales de circulation des services, des biens, des personnes, des capitaux ; textes qui facilitent grandement la circulation des idées et mettent la mobilité au centre du tournant des années 1992-1994.

L'application de l'article 126 du Traité de Maastricht

L'adoption et puis la ratification le 1er novembre 1993 du Traité ont donné de nouvelles compétences ou élargi les anciennes en matière d'éducation et de formation. Par ailleurs, le **Livre blanc**, « *Croissance, compétitivité, emploi : les défis et les pistes pour entrer dans le XXI^e siècle* », adopté le 10 décembre 1993 au sommet des chefs d'État et de Gouvernement, comporte un chapitre sur l'éducation qui montre la volonté politique d'inscrire l'éducation dans les priorités.

Ces dernières années, la Commission a engagé des démarches de réflexion, de consultation et d'analyse en publiant **trois mémorandums** et un « **Livre vert** ».

– Le mémorandum sur l'enseignement supérieur montre la nécessité d'augmenter considérablement l'accès à l'enseignement supérieur, d'introduire plus de flexibilité et de diversification des études, d'élargir les possibilités de l'éducation permanente et les coopérations avec l'industrie.

– Le mémorandum sur la formation professionnelle explique la nécessité d'accroître l'investissement en formation, d'en améliorer la qualité et l'offre, d'assurer la transparence des qualifications professionnelles et leur reconnaissance sur le marché du travail.

– Le mémorandum sur l'apprentissage ouvert et à distance souligne les possibilités et l'intérêt d'une mobilité « virtuelle » rendue possible par les développements technologiques.

S'appuyant d'une part, sur l'art. 126 et sur le « Livre blanc » qui donnent une assise politique et juridique pour établir de nouveaux programmes d'action et, d'autre part, sur l'expérience acquise surtout par l'application de la Résolution du 24 mai 1988, la Commission a rationalisé ses actions dans un « Livre vert » et présenté trois grands programmes rassemblant ceux

3. *La Communauté et les États membres favorisent la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes en matière d'éducation, et en particulier avec le Conseil de l'Europe.*

4. *Pour contribuer à la réalisation des objectifs visés au présent article, le Conseil adopte :*

– *statuant, conformément à la procédure visée à l'article 189 B et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, des actions d'encouragement, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres ;*

– *statuant, à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, des recommandations.*

qui existaient auparavant et incluant les expériences pilotes conduites dans l'enseignement non supérieur pour lesquelles la base juridique manquait.

Ces propositions, présentées à la fin 1993 et au début 1994, comportent trois programmes :
■ **Jeunesse pour l'Europe III** qui intègre les actions menées dans le cadre des deux précédents programmes en faveur des jeunes dans un seul programme, y compris celles qui, auparavant, figuraient dans des points particuliers de Petra ou Tempus. Ce programme donne une importante ouverture aux pays tiers.

■ **Leonardo da Vinci** qui porte sur la formation professionnelle et rassemble toutes les actions figurant auparavant dans Petra, Comett, Force, Eurotecnet. Le programme concerne l'ensemble des acteurs de la formation professionnelle ; il consolide l'acquis des programmes antérieurs et innove également. Ses principales mesures visent à soutenir la qualité des systèmes et des dispositifs existants, à favoriser l'innovation sur le marché de la formation et à promouvoir la dimension européenne.

■ **Socrates** est sans doute le plus novateur car il développe des volets inexistantes jusqu'alors et se compose de trois grands chapitres :

- **le premier** reprend Erasmus, il en consolide les acquis, élargit à de nouvelles actions, approfondit les thématiques notamment celles du réseau et des contrats institutionnels permettant une implication plus large que l'implication individuelle ; il tend vers un élargissement des unités de cours capitalisables pour développer la reconnaissance des diplômes et des périodes d'études passées à l'étranger ;

- **le second**, « L'Europe à l'école », est nouveau et favorise la coopération entre les établissements scolaires sur la base de partenariats puis de réseaux thématiques, pour la réalisation de jumelages entre écoles en vue de projets communs d'éducation, surtout dans le domaine des langues, du patrimoine culturel, de la protection de l'environnement ou d'autres sujets d'intérêt commun. La mobilité physique des élèves ne saurait être la priorité : les projets conjoints entre établissements partenaires, les rencontres entre chefs d'établissements et entre enseignants doivent permettre, à partir de la mobilité physique de quelques-uns, que la « mobilité intellectuelle », grâce à l'évolution des mentalités et des modes de pensée, réalise l'objectif de développer un sentiment d'appartenance à une communauté. C'est pourquoi il est également prévu d'actualiser les compétences des personnels d'éducation et de favoriser leur implication ;

- **le troisième** chapitre comporte les actions transversales et s'adresse à tous les personnels d'éducation donnant ainsi un cadre cohérent à l'ensemble des mesures proposées. Ces actions portent sur la connaissance des langues (lingua), la promotion des nouvelles technologies de l'information et de la communication, ainsi que sur l'enseignement à distance et sur les échanges d'information en sachant que l'Union européenne comporte désormais 15 États membres.

Dans les trois chapitres, les enseignants et leur formation ont leur place : formation initiale dans le supérieur et dans les actions transversales ; formation continue dans le chapitre 2 qui fait une large part à l'actualisation des compétences, visites d'études aux deux niveaux de la formation et pour l'ensemble des personnels.

Venant en complément de ces programmes, la Commission vient d'adopter le **4^e programme cadre de recherche et développement** pour la période 1994-1998 qui inclut la recherche sur l'éducation et sur la formation dans un chapitre intitulé : « *La recherche socio-économique finalisée* ».

CONCLUSION : L'APPLICATION PÉDAGOGIQUE DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

Les principes de base qui figurent dans les trois programmes sont le respect, uni à une gestion décentralisée des actions, du principe de subsidiarité, des compétences des États membres et de l'autonomie des établissements. Les orientations pédagogiques et idéologiques majeures qui constituent le trait d'union des trois programmes sont le développement de la dimension européenne et la réalisation d'un espace européen ouvert d'éducation.

Il faut reconnaître qu'il s'agit d'un programme minimal, mais ce programme minimal est aussi le maximum que l'on peut obtenir dans les limites imposées par l'art. 126. Ce même article précise que « *l'action de la Communauté vise à développer la dimension européenne dans l'éducation* ». Or, cette dimension ne peut qu'avec beaucoup de difficulté être poursuivie par les États puisque la dimension nationale reste toujours prioritaire en raison des identités, enracinées dans le caractère des peuples concernés, qui tendent à s'affirmer davantage en raison de la confrontation avec d'autres cultures que le fait même de l'union économique leur impose.

C'est pourquoi, la dimension européenne relève davantage de la compétence exclusive que des compétences concurrentes, au moins dans le sens d'une « obligation de résultats » étroitement liée à la suppression des obstacles à la libre circulation. On peut espérer que, si le Parlement assumait dans l'avenir une fonction constituante, ce serait une de ses premières tâches que d'attribuer un pouvoir plus grand aux organes communautaires en ce qui concerne la dimension européenne dans l'éducation.

21

La situation actuelle qui privilégie le pouvoir des États ne doit pas être conçue comme un impératif pour l'action individuelle ou collective, ni ne doit constituer un critère moral pour la conscience (17). Cette situation qui donne la priorité aux États dans le domaine de l'éducation n'est que l'effet de certaines innovations culturelles et technologiques (nécessité de disposer d'une main-d'œuvre qualifiée) et le résultat de conflits sociaux impulsés par certaines idéologies (absolutisme des « princes illuminés » et volonté de disposer de fonctionnaires en mesure de soumettre les peuples).

Pour faire sortir les peuples de leur soumission il faut produire de nouvelles innovations culturelles et faire face aux conflits d'intérêts entre nations à la lumière de nouveaux principes éthiques, tels que la solidarité et la subsidiarité. Cela peut s'obtenir par une éducation à la dimension européenne, parce que pour œuvrer dans cette dimension il faut créer des institutions qui permettent d'agir d'une façon assez indépendante des États et ainsi permettre aux

17 - Voir Touraine A. (1989). *Le retour de l'acteur*, Paris, Fayard.

créations culturelles, individuelles et collectives, d'occuper une position centrale dans la résolution des conflits sociaux et dans l'évolution sociale et culturelle qui en découle.

Comme nous l'avons remarqué plus haut, pour légitimer l'intervention des organes communautaires là où les États hésitent à agir, il faut que les corps sociaux intermédiaires, ainsi que les organisations des enseignants, profitant des programmes Socrates et Leonardo, soient promoteurs d'accords transnationaux, pour rendre opérationnel un système de conventions, qui en poursuivant la cohésion sociale prévue par le Traité de Maastricht, ne manquera pas d'être plus efficace que les dispositions législatives.

Ainsi le principe de subsidiarité deviendra une méthodologie pédagogique qui, en s'appuyant sur les intérêts économiques poursuivis par les politiciens et les marchands, remet en discussion le pouvoir des États et crée une nouvelle identité pour l'Europe : non pas une nation plus forte que les autres, mais un espace économique et politique où les originalités culturelles pourront librement s'exprimer et donner vie à de nouveaux groupes de citoyens capables d'ouvrir la politique et l'économie aux horizons de la solidarité.