

L'ENJEU « CITOYENNETÉ » DANS LA CONSTRUCTION DE L'UNION EUROPÉENNE : ASPECTS POLITIQUES ET CONCEPTUELS

Georges Stamelos - Université de Patras - Grèce

La Communauté Économique Européenne (CEE), dans ses fondements, avait comme objectif suprême la construction d'un espace économique européen. Bien sûr, après sa transformation en Union Européenne (UE) (Traité de Maastricht, 1992), elle a ajouté à ses terrains d'investigation la dimension sociale. Cette dimension semble avoir, jusqu'à aujourd'hui, deux caractéristiques : d'une part, elle reste faible, parfois marginale ou verbaliste, et d'autre part, elle est interprétée comme un outil de réalisation économique. Toutefois, la transformation de la CEE en UE est de taille dans la mesure où elle rend légitime le discours autour de la dimension sociale et la revendication de la mise en route d'une vraie politique sociale. Comme conséquence de cette transformation apparaît le concept de la « citoyenneté de l'Union » autour duquel un arsenal de notions se tisse, au fur et à mesure, et des politiques relatives à sa restauration se développent. Dans ce texte, on s'est attaché à connaître et analyser l'utilisation de ce concept dans les politiques européennes, et plus spécialement dans les politiques relatives à l'éducation et la formation, ainsi que les politiques visant la jeunesse. On insistera sur son déplacement, de « citoyenneté » à « citoyenneté active », pour arriver sur le rôle de l'école dans l'instruction des jeunes à une citoyenneté active.

1. L'ENJEU AUTOUR DU CONCEPT « CITOYENNETÉ » DANS L'UNION EUROPÉENNE: ENTRE THÉORIE ET MISE EN PRATIQUE

Le concept de « citoyenneté » est à la fois crucial et

épineux. Crucial dans la mesure où, sans son existence, l'UE resterait l'affaire de quelques bureaucrates isolés dans leur tour d'ivoire de Bruxelles et loin des peuples européens. Épineux, parce qu'il se lie explicitement ou implicitement à la controverse de l'existence ou pas d'une identité européenne et, par la suite, à sa relation avec l'identité nationale.¹ Dans ce texte nous n'insisterons pas sur cette controverse, mais nous garderons à l'esprit qu'elle existe et influence les positions prises dans le débat concernant la « citoyenneté ».

1.1. Sa mise en valeur et ses ambiguïtés

L'existence formelle d'une « citoyenneté » européenne,² parallèle à la citoyenneté nationale a été mise en valeur à partir du Traité de Maastricht (1992). Elle faisait également partie du Traité constitutionnel (2002) qui n'a pas abouti suite dans un premier temps, à la victoire du « non » aux référendums en France et aux Pays-Bas, et dans un deuxième temps, au référendum irlandais.

Il est vrai que, mise à part l'enjeu entre « citoyenneté nationale » et « citoyenneté européenne » qui porte, en fin de compte, sur l'existence, le rôle et la place des États – nations de l'Ère de la Modernité à nos jours, il y a également un autre enjeu : quels droits et quelles

¹ Pour des raisons historiques, il faut signaler que le premier texte qui fait référence à une *identité européenne* se monte au 1973 et la Déclaration du CE de neuf pays membres de cette époque (Copenhague, 14 et 15 décembre 1973). De lors, les textes officiels de l'UE semblent préférer le concept « citoyenneté ». Par contre, dans les discours oraux, le concept utilisé est plutôt celui de l' « identité ». D'une manière globale, il paraît que l'usage de deux concepts se fait d'une manière hasardeuse qui pourrait, pourtant, cacher un enjeu politique.

² Pour vrai dire « citoyenneté de l'Union ».

obligations découlent de l'instauration d'une seconde citoyenneté à côté de la citoyenneté nationale. De plus, si les deux citoyennetés co-existantes n'ont pas le même contenu, quel contenu dominerait?

La question est importante dans la mesure où l'on peut, dans l'histoire européenne, remarquer un élargissement des droits découlant de l'appartenance des citoyens à un État - Nation. Ainsi, les droits politiques initiaux se sont élargis pour incorporer aussi des droits sociaux, économiques et culturels (aide sociale, revenu minimum garanti, sécurité sociale, etc). Pour être exact, à côté de la citoyenneté politique s'est ajoutée une citoyenneté sociale. Par contre, dans le texte du Traité constitutionnel, les droits proposés, découlant de la citoyenneté européenne, étaient restreints par rapport aux droits que la citoyenneté nationale assurait³. Dès lors, une question de base se posait: avec une éventuelle approbation de la première, risquait-t-on l'abolition des droits sociaux dans les pays membres? La question s'avérait centrale d'autant plus que l'éventuelle existence d'une constitution européenne prenait le pas sur les constitutions nationales.

1.2. De la citoyenneté à la citoyenneté active : conception, définition, enjeux sociaux

La discussion sur la citoyenneté de l'Union est nécessaire, mais elle reste encore assez théorique et éloignée des problèmes quotidiens, auxquels les peuples d'Europe sont confrontés. Pour qu'une réponse soit donnée, l'UE a commencé à utiliser le concept de la « citoyenneté active », en visant principalement les jeunes et leurs problèmes particuliers.

La définition avancée par l'UE est la suivante : « *La notion de citoyenneté active des jeunes renvoie directement à une participation pleine et entière du jeune à la vie en société, à son engagement, mais aussi à sa capacité à exercer cette citoyenneté* » (Commission des Communautés Européennes, 2003 :5).

³ Pour donner une idée introductive, dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne (2000/C364/01) figurent six domaines de base : dignité, liberté, égalité, solidarité, citoyenneté et justice. Dans le domaine « citoyenneté », on trouve les droits suivants (articles 39-46) : Droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen, droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, droit à une bonne administration, droit d'accès aux documents, médiateur, droit de pétition, liberté de circulation et de séjour, protection diplomatique et consulaire.

En ce qui concerne les enjeux sociaux relatifs à la citoyenneté active on peut signaler que la préoccupation se porte, entre autre, sur un fossé qui se creuse entre (une partie de) la jeunesse et les affaires politiques et sociales. Pour ne donner qu'un exemple, dernièrement, l'Union essaie de concrétiser un nouveau phénomène social : les « *Neets* » (young people Not in Education, Employment or Training), donc des jeunes « absents », qui ne participent ni à l'éducation, ni à la formation, ni à l'emploi. Leurs appellations varient « *quitters* », « *escapists* », « *settlers* » ou « *rebels* ». Il semble que leur nombre tourne autour de 10% au Royaume Uni selon le *Statistical First Release* (SFR) du Department for Children, Schools and Families (<http://www.dcsf.gov.uk/rsgateway/DB/SFR/s000822/index.shtml>).

2. ESQUISSE DU CONTEXTE GÉNÉRAL DE LA POLITIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE: ÉCONOMIE, DÉVELOPPEMENT, EMPLOI

2.1. La stratégie de Lisbonne

La politique actuelle de l'Union concernant l'économie, le développement et l'emploi se base sur la Stratégie ou Processus de Lisbonne (2000). Cette stratégie s'est fait connaître par la fameuse phrase du Conseil européen (CE) qui a fixé l'objectif ambitieux du devenir de l'UE, d'ici à 2010, « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* » (Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Lisbonne, 23-24 Mars 2000, point 5, p.3).

Il est évident que ce processus s'attache à la promotion des changements sur deux secteurs :

- a) un secteur purement économique qui a comme objectif l'achèvement du marché intérieur et la préparation d'une économie de la connaissance (par le biais du renforcement de la procédure des changements concernant la concurrence et l'innovation).
- b) un secteur social qui vise à la modernisation du modèle social européen, l'intérêt porté à l'homme et la lutte contre l'exclusion sociale (op.cit)⁴.

⁴ Par la suite, en commençant par le Conseil de Göteborg (Juin 2001), un troisième secteur fut ajouté : l'environnement.

Quant à la place de l'éducation dans la stratégie de Lisbonne, on pourrait signaler que cette stratégie met le système de l'éducation et de la formation ainsi que des centres de recherche des pays membres au centre des efforts pour l'accomplissement de son objectif principal. Il est intéressant de constater que Lisbonne intègre et unifie, selon sa logique, des actions, précédemment indépendantes, menées dans le cadre de l'UE (et même du continent européen). Plus spécialement, elle prévoit l'adaptation à ses objectifs et le renforcement des procédures de coordination pré-existantes : processus de Luxembourg relatif à l'emploi, processus de Cardiff concernant le fonctionnement des marchés, processus de Cologne relatif au dialogue macro-économique, processus de Bologne concernant la construction de l'espace européen de l'éducation supérieure et processus de Copenhague relatif à l'éducation professionnelle et la formation. Enfin, par l'introduction de la méthode ouverte de coordination (MOC), elle modifie la coopération européenne dans des domaines comme l'éducation, la formation, la recherche, la jeunesse, etc. Ainsi, dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, la MOC transforme les objectifs communs, décidés au niveau Communautaire, en objectifs nationaux, dont la mise en œuvre est confiée aux pays membres dans un cadre de suivi très strict (COM (2005) 141, pp.8-9).

Par la suite, nous présenterons les objectifs et les priorités de l'éducation tout au long de la vie dans le cadre de la stratégie de Lisbonne.

2.2. La place de l'éducation tout au long de la vie dans la stratégie de Lisbonne

Le programme cadre de l'UE, pour la période actuelle, est intitulé « Éducation – Formation 2010 ». Ce programme a incorporé toute action relative à l'éducation (professionnelle) et la formation au niveau Communautaire et des pays membres.

En effet, le CE de Lisbonne, mettant l'accent sur la valeur des systèmes d'éducation et de formation, a souligné leur rôle dans la stratégie économique et sociale pour l'avenir de l'Union. Il a expliqué que les défis de la société de la connaissance exigent non seulement « *une radicale transformation de l'économie européenne* » mais aussi

« *un programme ambitieux en vue de mettre en place les infrastructures nécessaire à la diffusion des connaissances, de renforcer l'innovation et la réforme économique, et de moderniser les systèmes de sécurité sociale et d'éducation* » (Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Lisbonne, 23-24 Mars 2000, § 1,2). En reconnaissant, donc, le rôle central de l'éducation et de la formation dans la société de connaissance, le CE a invité les ministres de l'éducation des pays membres, c'est-à-dire, le Conseil des ministres de l'éducation à « *entreprendre une réflexion générale sur les objectifs futurs concrets des systèmes d'enseignements, axés sur les préoccupations et les priorités communes tout en respectant les diversités nationales, en vue de contribuer au processus de Luxembourg et de Cardiff et de présenter un rapport plus complet au CE au printemps 2001* » (de Stockholm) (op.cit., §. 27).

Un an après, le CE a approuvé le rapport du Conseil d'Éducation (Cd'E) relatif aux « *futurs objectifs des systèmes d'éducation et de formation* ». De plus, il a demandé du Cd'E et de la Commission de présenter au CE de Barcelone (printemps 2002) un rapport « *comportant un programme de travail détaillé sur le suivi des objectifs concernant les systèmes d'éducation et de formation, notamment en les évaluant grâce à la méthode ouverte de coordination et dans une perspective mondiale* » (Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Stockholm, 23 et 24 mars 2001, paragr.11).

À Barcelone, le CE, soulignant la place de l'éducation et de la formation en vue de la réalisation des objectifs posés à Lisbonne, a concrétisé un nouvel objectif consistant : « *à faire ces systèmes d'enseignement et de formation, d'ici à 2010, une référence de qualité mondiale* » (Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Barcelone, 15 et 16 Mars 2002, paragr.43). De plus, « *il se félicite pour l'accord intervenu sur le texte détaillé du programme de travail pour 2010 relatif aux systèmes d'enseignement et de formation* » (op.cit). Ce programme « *devra se fonder sur trois principes de base : amélioration de la qualité, accès universel facilité, et ouverture sur le monde* » (op.cit). Ces trois principes de base, par la suite, étaient, dans une première phase, concrétisés en treize priorités/buts.

Pour notre travail, le principe intéressant est le deuxième,

« accès universel facilité », pour lequel la Communication C142/01 du Conseil de 2002 clarifie que : « *le modèle social européen de cohésion sociale doit pouvoir permettre à tous les citoyens d'accéder aux systèmes d'éducation et de formation formels ou non formels en facilitant notamment le passage d'une filière d'éducation à une autre (par ex. de la formation professionnelle à l'enseignement supérieur) et ce, de la petite enfance à l'âge adulte (...)* [les systèmes d'enseignement et de formation doivent faire] un effort pour rendre ces systèmes plus attrayants, voire aussi adaptés aux besoins des différents groupes concernés (...) [Ainsi, ils] peuvent jouer un rôle important pour la promotion d'une **citoyenneté active**, de l'égalité des chances et d'une cohésion sociale durable » (http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/c11049_fr.htm)⁵.

Par la suite, huit équipes d'experts, provenant de 31 pays d'Europe, se sont constituées pour élaborer les treize priorités/buts et sollicités l'œuvre de la Commission mais aussi leur mise en œuvre au niveau des pays membres. Selon la MOC, deux méthodes de soutien ont été mises en avant : l'échange de meilleures pratiques et les visites d'études et l'évaluation comparative par des pairs. De plus, après une demande du CE, adopté par le Cd'E, en Mai 2003, la Commission a proposé une liste d'indicateurs, qui est, depuis, en processus d'amélioration continue et des critères de référence (benchmarks) (COM (2002) 629). Leur adaptation visait à faciliter les pays membres à déterminer leurs priorités spécifiques et, en même temps, à fournir à la Commission les outils nécessaires pour le suivi du progrès des objectifs Communautaires dans les pays membres. En effet, le suivi périodique des performances et du progrès, par l'usage d'indicateurs, consiste en un élément clé du processus de Lisbonne, car il permet l'identification des points forts et des faiblesses (Conclusions du Conseil (d'Éducation), 24 Mai 2005, paragr.8). Comme il a été clairement noté : « *l'ambition explicitement formulée de devenir l'Union l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde serait lettre morte si elle n'incluait pas des outils de*

⁵ Ce texte reproduit le rapport du Conseil «Éducation» au Conseil européen sur «Les objectifs concrets futurs des systèmes d'éducation et de formation, du 14 février 2001.

contrôle du progrès réalisé » (SEC (2005) 419, p. 23₆).

Au départ, les indicateurs étaient déterminés en nombre de 33 (COM (2002) 629), par la suite, leur nombre fut diminué à 29 pour la période 2004-2006 (SEC (2004) 73). Plus tard, après la demande du Cd'E de 24 Mai 2005 (§.20) à la Commission, cette dernière a proposé 20 indicateurs. Enfin, le Cd'E, en Mai 2007, a adopté 16 indicateurs qui sont actuellement en valeur. Pour notre travail, l'indicateur intéressant est : « *compétences pour la mise en œuvre de la **citoyenneté*** » (indicateur n.12) (Conclusions du Conseil (d'Éducation), 24 Mai 2005, paragr.11).

D'autre part, les critères de référence (benchmarks) focalisent en six secteurs dont le deuxième est « l'abandon précoce de l'école ». Ce « benchmark » fonctionne en deux sens : il signale la moyenne de 15 pays membres en 2002 et, en même temps, indique les résultats de trois pays membres les plus performants.

Parallèlement, parmi les cinq objectifs principaux de l'UE jusqu'en 2010 font partie :

- « *Pour 2010, tous les États membres devraient au moins réduire de moitié le taux de jeunes quittant prématurément l'école comparé au niveau de celui de l'année 2000 afin d'atteindre un taux moyen de l'Union européenne (UE) de 10% ou moins*⁷,
- *Pour 2010, les États membres devraient veiller à ce que le pourcentage moyen de personnes âgées de 25 à 64 ans ayant au moins un niveau d'études secondaires supérieures atteigne 80 % ou plus*⁸.

⁶ Traduction personnelle de la version anglaise

⁷ L'évolution des taux d'abandon scolaire (à savoir le nombre de jeunes âgés de 18 à 24 ans n'ayant accompli que le premier cycle de l'enseignement secondaire et qui ne poursuivent pas d'études ou de formation) donne quelques signes encourageants dans la plupart des États membres, mais des efforts considérables devront être consentis au cours des années à venir pour atteindre cet objectif primordial d'ici 2010. La moyenne en 2002 de l'UE est de 19 %, alors que les trois pays de l'UE les plus performants (Suède, Finlande et Autriche) affichent une moyenne de 10,3 %. Ce taux est actuellement de 45 % au Portugal, 29 % en Espagne et 26 % en Italie.

⁸ Dans la plupart des États membres, le taux d'achèvement a augmenté régulièrement. En ce qui concerne la classe d'âge des 25-64 ans, le taux moyen dans l'Union est passé de quelques 50 % de la population au début des années 90 à 66 % environ en l'an 2000. Si cette tendance se poursuit jusqu'en 2010, le taux moyen dans l'UE atteindra environ 80 %. À

- *Pour 2010, le pourcentage de jeunes de 15 ans ayant de mauvais résultats en lecture, en mathématiques et en sciences sera au moins réduit de moitié par rapport à celui de l'année 2000 dans chaque État membre,*» (http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/c11064_fr.htm).

Il faut signaler que ces trois (sur cinq) objectifs se sont incorporés, comme tels, à la Stratégie Révisée Communautaire pour l'Emploi (Décision du Conseil, n.578/2003/CE). De plus, ils font partie des lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (2005 – 2008) (COM (2005), 141, ligne directrice 22). En conséquence, on retrouve ici le double rôle reconnu aux systèmes de l'éducation et de formation (le rôle économique et le rôle social). Les conclusions de la Présidence de 2006 le note clairement : « [les systèmes de l'éducation et de formation] *consistent en des facteurs centraux pour le développement du capital humain de l'UE, à long terme, relatif à la concurrence et la cohésion sociale* » (Conclusions de la Présidence, 23 et 24 Mars 2006, paragr.23)¹⁰.

Étant donné que l'on est actuellement à la fin de la période en question (2010), il est intéressant de chercher les premières constatations par rapport au progrès des objectifs principaux. Selon, les textes de l'UE, le progrès effectué concernant l'abandon précoce de l'école et l'accroissement du pourcentage des bacheliers n'est pas suffisant. Il souligne aussi que la capacité de lecture fut l'heure actuelle, les trois pays de l'UE les plus performants (Allemagne, Danemark et Suède) ont une moyenne de 83 %, contre 21 % pour le Portugal, 42 % pour l'Espagne et 46 % pour l'Italie.

9 Selon la récente enquête PISA de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), les niveaux actuels de compréhension de l'écrit (jeunes âgés de 15 ans) sont plus élevés aux États-Unis et au Japon par rapport à l'UE. Ces résultats ont suscité de larges débats dans plusieurs États membres en raison des résultats étonnamment faibles (par exemple en Allemagne et au Luxembourg) ou de la performance exceptionnelle de la Finlande par exemple. Il est donc clair qu'il reste encore beaucoup à faire pour améliorer les résultats et accroître la qualité de l'éducation et de la formation en Europe de manière à égaler les meilleurs niveaux mondiaux (Japon et Finlande). Des efforts particuliers devraient être consentis de manière à réduire leur nombre au moins de moitié d'ici 2010.

10 Traduction personnelle de la version anglaise.

même aggravée, en citant les résultats de PISA. Plus spécialement la Commission et le CE dans son rapport commun relatif au progrès de l'application du programme « Éducation - Formation 2010 » (C86/01/2008, pp.2-6) se préoccupent, entre autre, du pourcentage des jeunes qui quittent prématurément l'école sans avoir acquis les compétences de base. Il est à signaler que l'accent fut mis sur les immigrés et les jeunes sortis de l'immigration, deux groupes qui ont, dans tous les pays membres, les moins bons résultats quant aux différents critères de référence. Selon un texte relativement récent de la Commission (COM (2008) 865) la situation actuelle concernant les critères de référence pour 2010 est la suivante :

Critère de référence	Objectif pour 2010	Réalité Actuelle
Abandon précoce	<10%	15,3%
Pourcentage des diplômés en Mathématiques, Sciences pures et Technologiques	>15%	25,9%
Pourcentage des bacheliers à l'âge de 22	>85%	77,8%
Pourcentage des jeunes de 15 ans de niveau bas en lecture/ compréhension	<15,5%	24,1%
Moyenne participation à l'éducation tout au long de la vie	>12,5%	9,6%

Source : COM (2008) 865

Actuellement, on est en train de designer le nouveau programme 2010-2020 qui sera développé sur la base de la MOC. Il aura quatre objectifs stratégiques, dont un concerne notre travail : favoriser l'équité, la cohésion sociale et la **citoyenneté active** (Conclusions du Cd'E, 12 Mai 2009, §.3)¹¹. Les critères de référence (benchmarks)

11 « *Les politiques d'éducation et de formation devraient permettre à tous les citoyens, quelle que soit leur situation personnelle, sociale ou économique, d'acquies, d'actualiser et de développer tout au long de leur vie à la fois des compétences professionnelles et les compétences clés nécessaires pour assurer leur employabilité et favoriser l'approfondissement de leur formation, la **citoyenneté active** et le dialogue interculturel. Les inégalités dans le système éducatif devraient être réduites en fournissant au stade de la petite enfance des services d'éducation de grande qualité et un soutien ciblé, et en promouvant une éducation ouverte à tous. Les systèmes d'éducation et de formation devraient viser à ce que tous les apprenants, y compris ceux qui proviennent de milieux défavorisés, ceux qui ont des*

sont au nombre de cinq, dont trois en relation avec notre sujet de recherche :

- *Maîtrise insuffisante des compétences de base*

But : « *d'ici 2020, la proportion de personnes âgées de 15 ans ayant une maîtrise insuffisante de la lecture, des mathématiques et des sciences, devrait descendre sous le niveau des 15 %* ».

- *Jeunes en décrochage scolaire dans le cadre de l'éducation et de la formation*

But : « *d'ici 2020, la proportion des jeunes en décrochage scolaire dans le cadre de l'éducation et de la formation devrait être inférieure à 10 %* ».

- *Enseignement préscolaire*

But : « *d'ici 2020, au moins 95 % des enfants ayant entre quatre ans et l'âge de la scolarité obligatoire devraient participer à l'enseignement préscolaire* » (op.cit., annexe 1, pp.15-16).

En même temps, dans le processus de Copenhague, le Communiqué de Maastrich, en 2004, signale quatre aspects clés, dont « *les besoins des « faiblement qualifiés » (environ 80 millions de personnes âgées de 25 à 64 ans dans l'UE) et les groupes désavantagés, dans le but de renforcer la cohésion sociale* » (http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/vocational/maastricht_fr.pdf).

Enfin, le programme Communautaire « *Éducation tout au long de la vie : 2007 - 2013* » a comme objectif principal sa contribution à la meilleure employabilité des citoyens européens et le renforcement de la cohésion sociale. Parmi ses onze objectifs spécifiques on trouve également : « *renforcer la contribution de l'éducation et de la formation tout au long de la vie à la cohésion sociale, à la **citoyenneté active**, au dialogue interculturel, à l'égalité hommes - femmes et à l'épanouissement personnel* »

(Décision n° 1720/2006/CE du Parlement Européen et du Conseil du 15 novembre 2006, p.4).

besoins particuliers et ceux qui sont issus de l'immigration, achèvent leur formation, notamment, le cas échéant, dans des écoles de la seconde chance et grâce à un enseignement plus personnalisé. L'éducation devrait promouvoir les compétences interculturelles, les valeurs démocratiques et le respect des droits fondamentaux et de l'environnement, et combattre toutes les formes de discrimination, en donnant à tous les jeunes les moyens d'interagir positivement avec d'autres jeunes d'horizons différents » (p.7).

2.3. La politique pour la jeunesse

Comme on a pu constater, le concept « *citoyenneté active* » fait partie des outils mis en jour dans le cadre de la politique pour l'éducation et la formation qui est une des politiques développées visant l'accomplissement de l'objectif suprême de l'Union Européenne, la construction d'un espace européen d'économie. Par la suite, on va constater que ce concept tient une place éminente dans la politique pour la jeunesse qui, elle aussi, a été mise en route visant le même objectif. Il faut signaler qu'étant donnée la place du concept dans cette politique, on est obligé de se montrer plus persistants sur les textes politico - administratifs de l'UE.

2.3.1. Bref historique

L'UE a développé depuis la fin des années '80 des programmes consacrés aux jeunes, mais c'est seulement après la publication de la Commission, en novembre 2001, du Livre blanc « *Un nouvel élan pour la jeunesse européenne* » (COM(2001) 681) (et la résolution du Conseil du 27 juin 2002), que le développement d'une coopération politique dans le domaine de la jeunesse s'est mis en route (Commission des Communautés Européennes, 2004 : 3). Dans le Livre Blanc, se fonde la nécessité pour le développement des politiques relatives à la jeunesse. Cependant, la Commission se montre attentive dans la mesure où la « *jeunesse* » est un sujet sensible pour les pays membres et par conséquent il appartient à leur responsabilité. Pour cette raison, la méthode de mise en place des politiques européennes pour la jeunesse ne peut s'effectuer que par l'outil de la MOC. Par la suite, la Commission consolide l'idée que la « *jeunesse* » peut être envisagée tant comme un domaine de politique autonome que comme un sujet horizontal, traversant autres domaines de politique. Pour la consolidation du premier, la Commission signale l'existence du programme JEUNESSE (2000-2006). Le programme JEUNESSE avait pour objectif de « *promouvoir une contribution active des jeunes à la construction européenne, de développer la compréhension interculturelle, de renforcer les valeurs fondamentales telles que le respect des droits de l'homme et la lutte contre le racisme et la xénophobie, de développer le sens de la solidarité, d'encourager l'esprit d'entreprise, d'initiative* »

et la créativité, de stimuler la reconnaissance de l'éducation non formelle, de renforcer la coopération de tous ceux qui sont actifs dans le domaine de la jeunesse » (COM(2001) 681, p.22). Pour le second, la Commission argumente en faveur de l'idée d'une dimension « jeunesse » dans les domaines de politique concernant :

- L'éducation, l'apprentissage tout au long de la vie et la mobilité
- L'emploi
- L'intégration sociale
- Les politiques contre le racisme et la xénophobie (op.cit., pp.19-21).

Par la suite, au printemps 2005, le Pacte européen pour la jeunesse a été adopté dans le cadre de la stratégie de Lisbonne (COM(2005) 206) : « *La présente communication indique comment les États membres peuvent mettre en pratique le Pacte européen pour la jeunesse, adopté par le Conseil européen en mars 2005, en s'appuyant sur les stratégies européennes pour l'emploi et l'inclusion sociale ainsi que sur le programme de travail « Éducation et formation 2010 ». L'objectif principal est d'améliorer l'instruction, la formation, la mobilité, l'insertion professionnelle et l'inclusion sociale des jeunes européens, tout en facilitant la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle. La Commission appelle également à la mise en cohérence des initiatives dans ces différents domaines et invite les États membres à consulter les jeunes sur l'élaboration et le suivi de leur mise en application* » (http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/youth/c11081_fr.htm).

Il faut aussi signaler qu'étant donné le poids spécifique qu'a pris, au fur à mesure, la « jeunesse », à partir de 2004, et à côté du programme JEUNESSE, un autre programme relatif fut ajouté : « Le programme pour la promotion des organisations non gouvernementales actives dans le domaine de la jeunesse (2004-2006) ». Actuellement, est en vigueur le programme « Jeunesse en action (2007-2013) » qui a pris la forme du programme JEUNESSE.

2.3.2. La politique pour la jeunesse : défis, priorités, méthode d'application

Les principaux défis pour les politiques de la jeunesse s'avèrent, d'une part, l'aspect sociodémographique européen caractérisé par le déséquilibre croissant entre

jeunes et moins jeunes, et d'autre part, la modification des conditions dans lesquelles vivent les jeunes (Commission des Communautés Européennes, 2004 : 3-4).

En même temps, il est souligné que l'avenir de l'Europe dépend chaque jour davantage de sa capacité à promouvoir des sociétés conviviales pour les enfants et les jeunes. Ainsi, l'intégration des jeunes défavorisés afin d'éviter toute forme de discrimination ou d'exclusion (spécificité culturelle ou ethnique, handicap, facteurs socioéconomiques, sexe, etc) s'avère cruciale (Commission des Communautés Européennes, 2005 : 2). Dans ce contexte quatre thèmes principaux se dégagent :

- La vulnérabilité des jeunes
- La nécessité de la solidarité intergénérationnelle dans une société vieillissante
- La nécessité d'améliorer les compétences des jeunes par l'éducation et la formation
- La nécessité d'une plus grande cohérence dans tous les domaines politiques qui touchent aux jeunes (Commission des Communautés Européennes, 2005 : 3).

En se basant sur les thèmes précédents, les priorités de l'Union ont été formulées en trois mots :

- Participation
- Information
- Volontariat des jeunes (Commission des Communautés Européennes, 2005 : 9-10).

Parallèlement, les résolutions du Conseil des 25.11.2003 et 15.11.2004 ont fixé quatorze objectifs en faveur de l'engagement des jeunes, répartis en quatre axes (Commission des Communautés Européennes, 2005 : annexe 3 et Commission des communautés européennes, 2003 : 6-8) :

- Participation
Accroître la participation des jeunes en mettant en place et en appuyant les actions qui favorisent l'exercice actif de leur citoyenneté et en renforçant leur participation effective à la vie démocratique :

1. *accroître la participation des jeunes à la vie citoyenne de leur communauté ;*
2. *accroître la participation des jeunes à la*

démocratie représentative ;

1. *encourager davantage les différentes formes d'apprentissage de la participation.*

➤ **Information**

Améliorer l'accès des jeunes à l'information pour les informer davantage en vue de renforcer leur participation à la vie publique et de favoriser leur épanouissement en tant que citoyens actifs et responsables :

4. *améliorer l'accès des jeunes aux services d'information ;*
5. *accroître l'offre d'informations de qualité ;*
4. *renforcer la participation des jeunes à l'information des autres jeunes, par exemple à l'élaboration et à la diffusion de l'information.*

➤ **Volontariat des jeunes**

Afin de renforcer une citoyenneté active des jeunes et leur sens de la solidarité, des activités de volontariat devraient être élaborées, favorisées, promues et reconnues à tous niveaux :

7. *développer le volontariat chez les jeunes dans le but de mieux les sensibiliser aux possibilités existantes, d'élargir le champ d'application de ces possibilités et d'en améliorer la qualité ;*
8. *faciliter l'engagement volontaire des jeunes en éliminant les obstacles existants ;*
9. *promouvoir le volontariat en vue de renforcer la solidarité et l'engagement des jeunes en tant que citoyens ;*
10. *garantir la reconnaissance des activités entreprises par des jeunes dans un esprit de volontariat et, par là même, la reconnaissance de leurs compétences personnelles et de leur engagement en faveur de la société ainsi que le rôle joué par ces activités pour faciliter la transition du monde de l'éducation au monde du travail et à la vie adulte.*

➤ **Pour une compréhension et une connaissance améliorées de la jeunesse**

Pour élaborer en temps opportun des politiques efficaces et durables, il importe d'encourager la mise en place en Europe

d'un espace de la connaissance de la jeunesse qui présente une cohérence, une pertinence et une qualité satisfaisantes et d'anticiper les besoins par l'échange, le dialogue et les réseaux:

11. *de recenser, y compris aux niveaux local et régional, les connaissances existantes sur des questions prioritaires du domaine de la jeunesse (à savoir, la participation, l'information et le volontariat) et prendre des mesures pour les compléter, les actualiser et en faciliter l'accès ;*
12. *dans un deuxième temps, recenser, y compris aux niveaux local et régional, les connaissances existantes sur d'autres questions prioritaires présentant de l'intérêt pour le domaine de la jeunesse, telles que l'autonomie, l'apprentissage non formel, la lutte contre la discrimination, l'éducation et la formation, l'emploi, l'esprit d'entreprise, la créativité, la transition entre le monde de l'éducation et celui du travail, l'insertion sociale et la santé, et appliquer des mesures pour les compléter, les actualiser et en faciliter l'accès ;*
13. *veiller à la qualité, à la comparabilité et à la pertinence des connaissances recueillies dans le domaine de la jeunesse, grâce à des méthodes et à des outils adéquats ;*
14. *faciliter et promouvoir les échanges, le dialogue et la création de réseaux pour garantir la visibilité de la connaissance dans le domaine et anticiper les besoins.*

Enfin, les priorités et les objectifs, définis par l'élaboration des instances communautaires, se sont transformés en politique initiée par le biais d'un programme. Dans notre cas, il s'agit du programme « Jeunesse en action (2007-2013) ». Ce programme contient cinq objectifs généraux. Chaque objectif général comprend un nombre d'objectifs spécifiques (http://europa.eu/legislationsummaries/education_training_youth/youth/c11080fr.htm) :

- *Promouvoir la citoyenneté active des jeunes*
 - *donner la possibilité aux jeunes ainsi qu'aux organisations qui les représentent de participer au développement de la société et de l'UE;*
 - *développer leur sentiment d'appartenance à l'UE;*

- *encourager leur participation à la vie démocratique en Europe;*
 - *renforcer leur mobilité en Europe;*
 - *développer l'apprentissage interculturel;*
 - *promouvoir les valeurs fondamentales de l'UE;*
 - *encourager l'esprit d'initiative, d'entreprise et de créativité;*
 - *assurer la participation au programme des jeunes défavorisés, y compris les jeunes handicapés;*
 - *assurer et promouvoir le principe d'égalité entre hommes et femmes dans la participation au programme et dans les actions menées;*
 - *offrir des possibilités d'apprentissage informel et non formel ayant une dimension européenne et créer des possibilités innovantes dans le cadre de la citoyenneté active.*
- *Développer la solidarité des jeunes*
- *favoriser leur engagement personnel par des activités de volontariat au niveau européen et international;*
 - *associer les jeunes aux actions de solidarité de l'UE.*
- *Favoriser la compréhension mutuelle des jeunes de différents pays*
- *développer les échanges et le dialogue interculturel entre les jeunes de l'UE et des pays voisins;*
 - *favoriser la qualité des structures nationales de soutien aux jeunes, ainsi que le rôle des personnes et des organisations actives dans le domaine de la jeunesse;*
 - *développer des projets transnationaux de coopération thématique impliquant les jeunes et les personnes actives dans le domaine de la jeunesse.*
- *Améliorer la qualité des systèmes de soutien des activités des jeunes et des capacités des organisations de la société civile dans le domaine de la jeunesse*
- *contribuer à la mise en réseau des organisations;*
 - *développer la formation et la coopération des personnes travaillant dans le domaine de la jeunesse;*
 - *stimuler l'innovation en matière d'activités en faveur des jeunes;*
 - *améliorer l'information des jeunes, y compris l'accès des jeunes handicapés à celle-ci;*
 - *soutenir des projets et initiatives à long terme des organismes régionaux et locaux;*
- *favoriser la reconnaissance des qualifications et des compétences des jeunes;*
 - *favoriser l'échange de bonnes pratiques.*
- *Favoriser la coopération européenne dans le domaine de la jeunesse*
- *encourager l'échange de bonnes pratiques et la coopération entre administrations et responsables politiques;*
 - *encourager le dialogue structuré entre les responsables politiques et les jeunes;*
 - *améliorer la connaissance et la compréhension de la jeunesse;*
 - *contribuer à la coopération entre les différentes formes de volontariat des jeunes au niveau national et international.*

2.3.3. La politique pour la jeunesse, la citoyenneté active et le rôle de l'école

On a constaté que la citoyenneté active se présente comme un concept clé dans le cadre de la politique pour la jeunesse. Son sens fort est celui de la « participation ». Du coup, l'intérêt se dirige vers les conditions qui peuvent consolider l'envie de participation chez les jeunes. Par conséquent, le besoin d'élaborer un concept neuf, l'« éducation à la participation », s'avère important et se met en route. Selon un document de travail de la Commission, l'UE devrait se montrer attentive sur les points suivants (Document de travail des services de la commission, 2003 :11):

- *Participer relève d'un processus d'apprentissage lié aux trajectoires individuelles*
- *Ces apprentissages doivent être développés dans le cadre de l'éducation formelle, non formelle et informelle qui jouent un rôle fondamental dans l'acquisition des compétences sociales nécessaires à une participation active des jeunes*
- *Les liens et les complémentarités entre éducation formelle et non formelle doivent être renforcés*
- *Il est nécessaire de mieux connaître, de mieux valider et d'échanger davantage les expériences et projets de participation active des jeunes*
- *Dans ces processus d'apprentissage, une attention particulière doit être portée aux jeunes en difficulté.*

Il paraît évident que par les axes précédents émerge clairement la signification du rôle de l'école dans le processus de l' « éducation à la participation ». Dans le même document, il est bien noté que : « *L'école est un lieu privilégié d'apprentissage à la participation. La participation citoyenne devrait faire partie des curricula. Mais l'école doit être aussi un lieu d'exercice de la citoyenneté. Les élèves peuvent être associés aux décisions concernant la vie des établissements scolaires. C'est une occasion pour eux d'être en situation de responsabilité et de développer la confiance en soi. Ils peuvent apporter leur potentiel et favoriser des approches innovantes. Pour beaucoup de pays, il faut accorder une plus grande place à la participation et à l'éducation citoyenne. Cela suppose une formation des maîtres en la matière. Des programmes et des supports ad hoc devraient être développés; il est souhaitable de favoriser l'ouverture des écoles sur les quartiers et le monde extérieur; c'est une des conditions fondamentales pour que l'école remplisse sa fonction de formation citoyenne des jeunes. Il faut renforcer les liens et les passages entre les écoles (éducation formelle) et les lieux d'éducation non formelle.*

L'éducation à la participation permet des apprentissages qui sont utiles aux jeunes, et à plus long terme à toute la société. Les aptitudes développées les plus souvent citées sont les capacités à élaborer et défendre des idées; à prendre la parole, écouter et négocier; à prendre des initiatives et mettre en œuvre des projets en tenant compte des limites et contraintes ».

Actions et stratégies au niveau national

Bien que la participation soit reconnue comme un élément important des curricula, elle n'occupe pas toujours une grande place dans les programmes. Des cours d'éducation civique, sociale et politique existent mais sont inégalement développés selon les pays et les tranches d'âge concernées.

Certains pays développent des politiques visant l'accompagnement pédagogique des jeunes qui souhaitent élaborer et mettre en œuvre des projets. « Apprendre en faisant » ou apprendre à participer à l'occasion de jeux ou simulations sont également des approches qui prennent de l'ampleur.

Ces types d'actions se développent le plus souvent en parallèle et les divers relais pédagogiques ou d'accompagnement manquent souvent de structures et d'espaces de dialogue.

Il y a peu de stratégies de formation et de sensibilisation

des décideurs politiques et des administrations publiques sur les questions de participation (Document de travail des services de la commission, 2003 : 11).

3. CONCLUSIONS

Il y a donc, dans le cadre général de la politique européenne, principalement, pour l'économie, un volet fort relatif à l'éducation et la formation dans lequel on trouve un intérêt concret concernant la citoyenneté active. Ce concept est utilisé pour désigner des objectifs qui visent la cohésion sociale, l'équité éducative, le dialogue interculturel, la lutte contre le racisme et la xénophobie, l'instauration d'une citoyenneté européenne et la meilleure intégration des jeunes dans le marché européen mais également comme un outil contre l'exclusion sociale. Il est à noter l'intérêt particulier de l'UE pour l'éducation préscolaire qui s'intègre dans une perspective visant son objectif suprême, l'économie et le marché européen. De plus, dans ce cadre, la cohésion sociale apparaît comme une dimension relative à la protection du fonctionnement régulier du marché.

D'autre part, le développement des politiques concernant la jeunesse ne peuvent qu'être davantage sensibles à la dimension sociale. En réalité, ces politiques ont à affronter trois défis, dont deux apparaissent clairement et un troisième traverse les textes de l'Union mais sa formulation ne se fait pas explicitement.

Les deux défis sont : premièrement, la crise démographique qui touche les pays européens en relation avec la vulnérabilité croissante des jeunes. En effet, ce défi masque un paradoxe. D'une part, le pourcentage des jeunes dans la population totale diminue et, en même temps, leur place dans la société et le marché du travail se fragilise, à tel point que la nouvelle génération d'aujourd'hui risque d'être la première génération après la dernière grande guerre en Europe qui vivra dans des conditions pires que les générations précédentes. Deuxièmement, découlant du premier défi, la paix sociale semble ne pas être garantie. En effet, les discriminations de toutes sortes et de tout horizon augmentent et les problèmes de l'exclusion sociale s'aggravent. Par conséquent, le principe de société conviviale n'est pas donné, ce qui pose une série

de problèmes tant au niveau individuel et social qu'au niveau économique.

Le troisième défi, qui est implicite, consiste en l'augmentation de la signification de l'Union Européenne chez les jeunes. Par sa nature, on comprend la raison pour laquelle ce défi reste masqué ou implicite dans les politiques européennes. Or, par là, on retrouve le débat sur l'éventuelle concurrence entre citoyenneté (et identité) nationale et européenne, pour lequel on a déjà signalé qu'il ne fait pas partie de notre texte.

De toute façon, par ces défis, s'était avérée claire la raison pour laquelle le concept de « participation » tient une place primordiale dans les textes de l'UE. En effet, la participation semble la clé pour la promotion de la citoyenneté active, le développement de la solidarité et la promotion de la compréhension mutuelle. À partir de là, il est à prévoir que l'intérêt de l'UE se porterait sur l'amélioration de la qualité des systèmes de soutien de sa promotion (entre autres les structures de l'éducation) et l'envie de mettre en route une meilleure coopération au niveau européen.

BIBLIOGRAPHIE / WEB-GRAPHIE

Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne, 2000, J.O. de la CEE 2000/C364/01 (http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf).

Commission des Communautés Européennes, 2001, Livre blanc de la Commission Européenne « un nouveau élan pour la jeunesse européenne », COM (2001) 681 final, 21/11/2001.

Commission des Communautés Européennes, 2002, Critères de référence européens pour l'éducation et la formation : suivi du Conseil Européen de Lisbonne, COM (2002) 629, 20.11.2002.

Commission des Communautés Européennes, 2003, « Un nouvel élan pour la jeunesse européenne » - Proposition d'objectifs communs en matière de participation et d'information des jeunes suite à la Résolution du Conseil du 27 juin 2002 relative au cadre de la coopération européenne dans le domaine de la jeunesse, Bruxelles, COM (2003) 184 final, 11/4/2003.

Commission des Communautés Européennes, 2004, « Un nouvel élan pour la jeunesse européenne » : bilan des actions menées dans le cadre de la coopération européenne dans le domaine de la jeunesse, Bruxelles, COM (2004) 694 final, 22/10/2004.

Commission des Communautés Européennes, 2005, Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (2005-2008), Bruxelles, COM (2005) 141 final, 12.4.2005.

Commission des Communautés Européennes, 2005, Répondre aux préoccupations des jeunes Européens – Mise en œuvre du Pacte européen pour la jeunesse et promotion de la citoyenneté active, Bruxelles, COM(2005) 206 final.

Commission of European Communities, 2005, Commission staff working paper: progress towards the Lisbon objectives in education and training, SEC (2005) 419, 22.3.2005, (<http://www.lex.unict.it/eurolabor/en/documentation/com/2005/sec%282005%29-419en.pdf>).

Commission des Communautés Européennes, 2006, La

- nouvelle génération des programmes communautaires d'éducation et de formation post 2006 (<http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lng1=fr,it&lang=&lng2=da,de,el,en,es,fi,fr,it,nl,pt,sv,&val=357920:cs&page=&chords=null>).
- Commission of European Communities, 2008, Un cadre stratégique actualisé pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de formation, Bruxelles, COM (2008) 865, (http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/com865_fr.pdf).
- Conclusions de la Présidence, Conseil Européen de Lisbonne, 23-24 Mars 2000 (http://www.senat.fr/europe/lisbonne_2000.pdf).
- Conclusions de la Présidence, Conseil Européen de Stockholm, 23-24 Mars 2001 (http://www.senat.fr/europe/stockholm_2001.pdf).
- Conclusions de la Présidence, Conseil Européen de Göteborg, 15-16 Juin 2001 (http://www.senat.fr/europe/Themes/goteborg_elargissement.pdf).
- Conclusions de la Présidence, Conseil Européen de Barcelone, 15 et 16 Mars 2002 (http://www.senat.fr/europe/barcelone_2002.pdf).
- Conclusions du Conseil du 24 Mai 2005 concernant les nouveaux indicateurs en matière d'éducation et de formation, 2005/c141/04, J.O. du 10.6.2005 (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2005/c_141/c_14120050610fr00070008.pdf).
- Conclusions de la Présidence, Conseil Européen de Bruxelles, 23 et 24 Mars 2006 (http://www.senat.fr/europe/bruxelles_mars2006.pdf).
- Décision n°1719/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006 établissant le programme Jeunesse en action pour la période 2007-2013.
- Décision n° 1720/2006/CE du Parlement Européen et du Conseil du 15 novembre 2006 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:327:0045:0068:FR:PDF>).
- Déclaration sur l'identité européenne, dans *Bulletin des Communautés européennes*, Décembre 1973, no.12, pp.127-130 (www.ena.lu/mce.swf?doc=6180&lang=1).
- Déclaration de Laeken, 14-15/12/2001.
- Document de Travail des Services de la Commission, 2003, Rapport d'analyse des réponses des États membres aux questionnaires de la Commission sur la participation et l'information des jeunes, SEC/2003/0465 final.
- Résolution du Conseil du 25/11/2003, Journal officiel C 295/05.12.2003.
- <http://europa.eu/scanplus/leg/fr/cha/c11075.htm>
- http://europa.eu/legislationsummaries/education_training_youth/youth/c11080fr.htm
- <http://europa.eu/scanplus/leg/fr/cha/c11081.htm>
- http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/c11049_fr.htm
- http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/c11064_fr.htm
- http://europa.eu/scadplus/glossary/open_method_coordination_fr.htm.
- <http://www.dcsf.gov.uk/rsgateway/DB/SFR/s000822/index.shtml>
- http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/vocational/maastricht_fr.pdf
- http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/youth/c11081_fr.htm