

Cette analyse a été rédigée par l'Unité de monitoring de la subsidiarité. Elle sert de document de support aux partenaires du Réseau. Les positions exprimées dans l'analyse n'engagent pas le Comité des régions

ÉVALUATION DE SUBSIDIARITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ

Unité "Monitoring de la subsidiarité"

Numéro du document	COM(2007) 498
Intitulé	<i>Communication de la Commission "Promouvoir la pleine participation des jeunes à l'éducation, à l'emploi et à la société"</i> <i>Nature du document:</i> non législatif
Date de l'adoption par la Commission	5 septembre 2007
Élaboration de l'avis du CdR	Commission: CONST Rapporteur: M. HALDER (AT/PPE)
Articles des traités invoqués	Néant
Contrôle de subsidiarité détaillé	Non

Cette communication entend compléter le cadre politique actuel concernant les questions relatives à la jeunesse par d'autres politiques ayant un impact sur les personnes jeunes, ce qui contribuera à s'attaquer **de manière plus efficace aux défis auxquels les jeunes font face**. La communication s'accompagne de deux documents de travail des services de la Commission, sur l'emploi des jeunes et sur les activités volontaires des jeunes.

1. Bases juridiques

La communication présente une approche intégrée qui vise à réduire le chômage des jeunes et à améliorer la qualité de l'emploi. Bien qu'aucune base juridique ne soit invoquée, une législation qui interviendrait en la matière devrait prendre en compte **l'article 2 du traité CE et du traité UE** (en particulier la promotion d'un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, et l'égalité entre les hommes et les femmes), **l'article 3, paragraphe 1, point c), du traité CE** (mesures visant l'abolition des obstacles à la libre circulation des personnes), **l'article 3, paragraphe 1, point i), du traité CE** (promotion d'une coordination entre les politiques de l'emploi des États membres), **l'article 3, paragraphe 1, point q), du traité CE** (mesures pour l'éducation et la formation), et en particulier les **articles 125 à 130 du traité CE** (emploi), **136 et 137 du traité CE** (politique sociale), et **149 et 150 du traité CE** (éducation, formation professionnelle et jeunesse).

Il convient de noter que les **mesures communautaires** en matière d'éducation, de formation professionnelle et d'emploi doivent **appuyer et compléter l'action des États membres**, en respectant pleinement la responsabilité de ceux-ci pour ce qui est du contenu et de la mise en œuvre de ces

mesures. En outre, l'action de la Communauté ne doit pas aller jusqu'à harmoniser les législations et réglementations des États membres.

Les traités disposent que les politiques de l'emploi, de l'éducation et de la jeunesse ne sont pas des compétences exclusives de la Communauté européenne. Par conséquent, les principes de subsidiarité et de proportionnalité sont d'application: la Commission doit donc veiller à les respecter.

2. Conformité avec le principe de subsidiarité

Cette communication semble être en conformité avec le principe de subsidiarité, dans la mesure où la plupart des critères fixés au paragraphe 5 du Protocole sont respectés:

- La question a des **aspects transnationaux** (par exemple le développement de certains éléments d'*Europass* et l'engagement pris par la Commission de soutenir la coopération entre États membres en faveur de la mobilité par le biais de l'initiative "Votre premier emploi à l'étranger" d'EURES - paragraphe 3.2 de la communication).
- Une action d'échelon communautaire produirait des **avantages** manifestes du fait de son échelle ou de ses effets, par comparaison avec une action à l'échelon des États membres. En ce sens, on soulignera l'ampleur des problèmes en matière d'emploi des jeunes, comme le décrit le document de travail des services de la Commission portant sur ce sujet¹. Il convient également de prendre en compte l'initiative visant à mettre en œuvre une charte européenne de la qualité des stages (paragraphe 3.3 de la communication).

La Commission n'a pas présenté d'analyse des options concernant les futures politiques à envisager pour s'attaquer aux défis auxquels sont confrontés en particulier les jeunes. Elle invite néanmoins les États membres à prendre un certain nombre de mesures visant à renforcer les liens entre les processus existants tels que la stratégie de Lisbonne, les stratégies relatives à la santé et diverses procédures appliquant les méthodes ouvertes de coordination, en particulier dans les domaines de l'éducation, de l'inclusion sociale et de la jeunesse (paragraphe 5.3).

Le CdR a déjà exprimé sa satisfaction, dans son **avis sur la communication sur le suivi du livre blanc "Un nouvel élan pour la jeunesse européenne"**², "quant à l'utilisation de la méthode de coordination ouverte et à l'application du principe de subsidiarité en matière de politique européenne de la jeunesse, sous réserve que cette méthode tienne pleinement compte de la nécessité d'associer les collectivités territoriales".

¹ Document de travail des services de la Commission sur l'emploi des jeunes dans l'UE, SEC(2007) 1093 du 5.9.2007.

² Communication "Suivi du Livre blanc "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" (CdR 309/2003 fin).

Point clé

Bien qu'il ait déjà exprimé sa satisfaction quant à l'application de la **méthode ouverte de coordination** pour ce qui concerne la jeunesse³, le CdR pourrait rappeler qu'il convient que la place des collectivités locales et régionales dans la méthode ouverte de coordination soit clairement reconnue et respectée. Cette méthode ne doit en aucun cas être utilisée aux dépens des collectivités locales et régionales, mais en consultation étroite et active avec elles. Cela implique que le CdR soit consulté et non pas seulement informé lorsque des initiatives sont prises par le biais de la méthode ouverte de coordination dans le domaine de la politique de la jeunesse.

Bien que les objectifs opérationnels présentés dans la communication entrent dans le champ de ce qui est prévu par le traité CE, et bien que ce document n'appelle pas de préoccupations majeures du point de vue de la subsidiarité, les remarques qui suivent pourraient être utiles en vue de l'avis du CdR:

- Les propositions présentées par la Commission dans cette communication doivent être considérées du point de vue des **compétences des collectivités territoriales**, et, conformément à ce qui est prévu dans le traité, elles **ne doivent pas mener à une harmonisation**. À cet égard, l'invitation faite aux États membres à moderniser les programmes ou l'enseignement supérieur, ou bien les dispositions pour l'éducation au stade de la petite enfance, relèvent de domaines qui restent de la compétence des États membres, et la Commission devrait présenter une analyse détaillée des raisons pour lesquelles leur coordination est nécessaire pour réaliser les objectifs fixés. La comparabilité transnationale des systèmes d'éducation et de formation professionnelle peut nécessiter une intervention communautaire, mais il faut garantir de manière adéquate la qualité de ces systèmes par le biais de mesures nationales et régionales.
- La même remarque s'applique aux programmes nationaux de réforme de l'éducation, à la mise en œuvre du cadre européen des certifications (CEC) et aux stratégies d'éducation et de formation tout au long de la vie, pour lesquels il faut prendre en compte les priorités et les spécificités des collectivités régionales et les associer au processus de consultation, afin de parvenir à une pleine participation de la jeunesse à l'éducation, à l'emploi et à la société.
- Le CdR a déjà souligné, dans son **avis "Efficacité et équité des systèmes européens d'éducation et de formation"** et **"Cadre européen des certifications pour l'apprentissage tout au long de la vie" (CdR 335/2006)**, qu'"il convient de reconnaître l'importance de l'échelon local et régional dans la mesure où les pouvoirs locaux et régionaux, dans de nombreux États membres, sont investis de responsabilités et de pouvoirs directs en matière d'enseignement et de formation, y compris pour la mise en place de cadres de certification. Ils sont chargés de la prestation de services d'enseignement et de formation qui fournissent un cadre pour l'apprentissage tout au long de la vie en garantissant des services préscolaires, scolaires, destinés aux jeunes, aux adultes et aux collectivités".

³

Avis du CdR sur le livre blanc de la Commission européenne "Un nouvel élan pour la jeunesse européenne" CdR 389/2001.

- Par conséquent, même si l'invitation faite aux États membres à investir prioritairement, tant qualitativement que quantitativement, dans l'éducation de la petite enfance, et à moderniser les programmes, n'est pas une action communautaire contraignante, certaines régions ont déjà rappelé (par le biais de la consultation externe du réseau de monitoring de la subsidiarité) que ces activités sont du ressort des compétences locales et régionales. L'UE n'a aucune compétence en matière de financement de l'enseignement supérieur et ne peut pas influencer les priorités budgétaires des collectivités territoriales dans ce domaine; elle ne peut pas non plus se substituer aux États membres dans la gestion des politiques relatives à l'éducation préscolaire⁴.

Point clé

À cet égard, le CdR pourrait saluer le fait que la Commission invite les États membres à mettre en œuvre le cadre européen des certifications qui favorisera la mobilité des jeunes étudiants. Dans le même temps, il devrait souligner que le cadre européen des certifications doit respecter les spécificités et les atouts des régions et des communes de l'Union européenne. Le CEC n'a pas vocation à se substituer aux cadres nationaux et régionaux des qualifications mais à les compléter.

Le CdR pourrait aussi souligner que le choix d'organiser ou non l'éducation de la petite enfance et, si oui, comment, reste du ressort des États membres et, dans certains d'entre eux, de leurs collectivités régionales. En outre, il pourrait insister sur le fait que le financement de l'éducation préscolaire soumet beaucoup de collectivités territoriales à une pression budgétaire considérable (voir aussi, dans la partie 3 ci-dessous, "Les coûts de mise en œuvre").

3. Conformité avec le principe de proportionnalité

Dans cette communication, il n'est fait référence ni à ce qui a trait à la proportionnalité, ni à l'évaluation des effets des propositions présentées. Bien que le document reconnaisse l'importance du rôle des États membres dans les politiques d'éducation et d'emploi, il ne mentionne pas le **rôle crucial qui revient aux collectivités territoriales**, rôle d'autant plus essentiel que celles-ci sont des employeurs importants qui offrent souvent aux jeunes des opportunités d'emploi. Certaines questions (par exemple le chômage, la pauvreté, l'exclusion sociale et la participation des minorités) présentent une dimension régionale significative et peuvent faire l'objet d'un traitement très efficace à l'échelon régional ou local, comme les activités bénévoles et les organisations de jeunesse.

⁴ CdR 335/2006.

Point clé

Suivant l'**article 7 du Protocole** sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, *"en ce qui concerne la nature et la portée de l'action communautaire, les mesures de la Communauté doivent laisser une marge de décision aussi grande que possible au plan national (...) il convient de veiller au respect des pratiques nationales bien établies ainsi que de l'organisation et du fonctionnement des systèmes juridiques des États membres"*.

Le CdR pourrait se féliciter de ce que la Commission reconnaisse que les États membres jouent un rôle majeur dans la mise en œuvre de la politique de la jeunesse. Il pourrait toutefois regretter qu'il ne soit fait que peu référence, dans la communication, au rôle que jouent les collectivités territoriales pour relever les défis afférents à la participation des jeunes à l'éducation, à l'emploi et à la société. Il est important que la promotion de la participation des jeunes provienne de l'échelon local et régional et associe celui-ci.

Dans ce contexte, le CdR pourrait réitérer les propositions qu'il a avancées dans de précédents avis.

Le CdR pourrait saluer le lancement par la Commission (paragraphe 5.1) d'un dialogue avec les jeunes, et se féliciter de ce que, ce faisant, elle invite les États membres à impliquer les collectivités territoriales et à mettre en application les résultats de ce dialogue.

Concernant **la participation des jeunes**, le CdR a déjà, dans son **avis sur la Communication sur le suivi du livre blanc "Un nouvel élan pour la jeunesse européenne"**⁵ appelé "les gouvernements des pays membres à créer, de concert avec les intervenants locaux, les conditions propices, en termes de législation et de ressources, au travail d'association des jeunes à la vie politique au niveau local". Dans la même direction, le CdR a encouragé et soutenu la création de conseils de jeunes au niveau local, et a souligné qu'il est important que les organisations de jeunesse et les autres organisations qui, en Europe, sont actives dans le domaine de la jeunesse, coopèrent en réseaux et échangent de bonnes pratiques en ce domaine.

Point clé

Par conséquent, à la suite de l'**avis du CdR 397/2006 sur "Mieux légiférer 2005 et 2006"**, et compte tenu de l'importance que revêtent la consultation et l'association de l'ensemble des partenaires au processus législatif afin de rendre le processus de prise de décision plus ouvert, plus inclusif, plus opérationnel et plus démocratique, le CdR pourrait encourager une *participation active des organisations de jeunesse dans les États membres aux consultations portant sur les politiques relatives aux domaines les intéressants, laquelle participation pourrait se faire par le biais de leurs*

⁵ Avis CdR 309/2003 fin.

structures existantes dans chaque région ou État membre. Dans le cadre de l'élargissement de sa base de consultation, le CdR pourrait même créer son propre registre ou réseau pour ces associations ou ces structures afin de les associer au débat européen.

Coûts de mise en œuvre

Malgré la nature générale des propositions avancées dans la communication, certaines d'entre elles pourraient engendrer **une charge administrative et financière supplémentaire** pour les collectivités territoriales. La communication n'indique pas clairement d'où proviendraient les fonds nécessaires au financement de ces réformes (par exemple: la Commission invite les États membres à donner aux mouvements de jeunesse et aux animateurs pour la jeunesse les capacités de traiter les questions liées à la santé, à améliorer les stratégies d'éducation et de formation tout au long de la vie, à financer l'éducation préscolaire, etc.). Le Fonds social européen et d'autres instruments structurels sont évoqués sur un plan général (par exemple pour fournir aux jeunes des voies de transition entre l'enseignement et le travail). Néanmoins, il convient de rappeler que ces **fonds communautaires restent toujours complémentaires aux instruments de financement nationaux et régionaux.**

Point clé

Conformément à l'article 9, alinéa 3, du Protocole, non seulement la Commission devrait justifier de la pertinence de ses propositions au regard du principe de subsidiarité⁶, mais elle devrait aussi *"tenir dûment compte de la nécessité de faire en sorte que toute charge, financière ou administrative, incombant à la Communauté, aux gouvernements nationaux, aux autorités locales, aux opérateurs économiques et aux citoyens soit la moins élevée possible et à la mesure de l'objectif à atteindre"*. **La Commission n'a pas présenté d'évaluation d'impact sur la question, pas plus qu'elle n'apporte en quelque manière que ce soit une analyse concernant le financement.**

Le CdR pourrait donc *souligner que les mesures visant à promouvoir la participation des jeunes dans l'éducation, dans l'emploi et dans la société occasionneront indéniablement **une charge économique pour les collectivités territoriales**, dans la mesure où celles-ci sont souvent de très grands employeurs, et que, suivant le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, une évaluation de l'impact de ces coûts aurait été nécessaire.*

De plus, le CdR pourrait souligner que les stratégies d'éducation et de formation tout au long de la vie, l'investissement dans le capital humain, ainsi que la modernisation des systèmes de sécurité sociale et d'allocation chômage sont - bien que positifs en principe - susceptibles d'occasionner aux États membres et aux collectivités territoriales des dépenses considérables qui n'ont pas non plus, jusqu'ici, été analysées.

La même question se pose concernant le financement de l'éducation préscolaire et de la petite enfance, qui représente déjà une difficulté dans certaines régions et certains États membres de l'Union européenne. Si l'UE veut développer une dynamique plus forte dans ce domaine politique, le

⁶ Article 4, Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

CdR devrait suggérer à la Commission de proposer des études et des stratégies sur la manière d'assurer un financement adéquat de cette politique.
