

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) 558
Intitulé	<i>Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions:</i> Plan d'action sur l'éducation et la formation des adultes - C'est toujours le moment d'apprendre
Date de l'adoption par la Commission	27.09.2007
Élaboration de l'avis du CdR	EDUC Rapporteuse: M ^{me} Mary SHIELDS (IE/UEN-AE) <i>Conseillère municipale de la ville de Cork</i>
Articles connexes des traités	Articles 149 – 150 du TCE
Contrôle de subsidiarité détaillé	Non

1. Base juridique

Le "Plan d'action sur l'éducation et la formation des adultes – *C'est toujours le moment d'apprendre*" fait suite à la communication de la Commission sur le même sujet intitulée "*Il n'est jamais trop tard pour apprendre*"¹. Couvrant les cinq principaux domaines d'action au niveau européen identifiés dans la communication (améliorer la structure de gouvernance du secteur de l'éducation et de la formation des adultes, la qualité, l'efficacité et la responsabilité des systèmes de prestation pour les activités d'apprentissage, le soutien qui leur est accordé et la reconnaissance des résultats d'apprentissage), ce plan d'action a pour but de contribuer à lever les obstacles empêchant les adultes de participer aux activités éducatives, d'améliorer la qualité et l'efficacité du secteur de l'éducation et de la formation

¹ COM(2006) 614 final.

des adultes, d'accélérer le processus de validation et de reconnaissance des qualifications, d'assurer un investissement suffisant, et de contrôler le secteur. Il se concentre sur les personnes qui sont désavantagées en raison de leur faible niveau d'alphabétisation, de l'inadéquation de leurs aptitudes professionnelles et/ou de leur manque de capacité à s'insérer avec succès dans la société.

Les principales actions envisagées ont pour base juridique **les articles 149-150 du traité CE sur l'éducation et la formation professionnelle**. En vertu de ces deux articles, la Communauté prend des mesures pour appuyer et compléter l'action des États membres. Le deuxième paragraphe de chacun de ces articles décrit en détail le type d'actions que la Communauté européenne peut entreprendre dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle. Il convient toutefois de noter que les deux articles **excluent les mesures communautaires qui viseraient à harmoniser les lois et les réglementations des États membres** (par exemple, mise en place de programmes communs d'enseignement ou de formation).

La Commission note également que l'éducation et la formation des adultes constituerait un instrument utile d'aide à l'intégration des migrants dans la société et le marché du travail. Il n'est pas clair à quel type de migrants la Commission fait allusion: aux travailleurs migrants relevant du droit communautaire ou aux immigrés de pays tiers. Si la Commission voulait faire référence à cette dernière catégorie (ressortissants de pays tiers), il ne faut pas oublier que l'intégration des immigrés ne fait pas partie des compétences de la Communauté européenne en vertu du droit communautaire actuel².

Compte tenu de cette analyse, l'éducation et la formation professionnelle ne constituent pas une compétence exclusive de la Communauté européenne et, donc, les principes de subsidiarité et de proportionnalité sont d'application.

2. Conformité avec le principe de subsidiarité

Axé sur les groupes cibles susmentionnés, le plan d'action aborde les défis afférents au secteur de l'éducation et de la formation des adultes, d'une part, en identifiant les éléments clés de discussion étroitement liés au niveau européen et, d'autre part, en proposant des actions concrètes passant par de nouvelles analyses, de nouvelles recherches, l'élaboration de normes et la formulation de recommandations.

Le Comité des régions est très favorable à l'apprentissage tout au long de la vie, mais rappelle à la Commission qu'elle doit respecter la répartition des compétences dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle. Dans son avis intitulé "**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**", le Comité des régions a déclaré que *"la responsabilité de la réforme des systèmes d'éducation et de formation professionnelle doit rester du ressort des autorités compétentes au sein*

2

Cela devrait changer avec le traité modificatif.

des États membres"³. Dans ce même avis, le Comité a ajouté 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 [...] destinés [...] aux adultes [...]".

À cet égard, et concernant le champ des compétences communautaires décrites ci-dessus, le Comité des régions s'est aussi rangé précédemment à l'avis de la Commission en affirmant que dans le contexte d'un programme communautaire en matière d'enseignement supérieur et de formation, "il y a lieu de recourir à un programme d'action communautaire, dans le plein respect de l'article 149 du traité, en vertu duquel l'intervention communautaire dans le domaine de l'enseignement doit se limiter à appuyer et à compléter l'action des États membres, toute harmonisation législative étant exclue"⁴.

Le Comité des régions a affirmé, 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", qu'il avait **"conscience de la nécessité de disposer d'un cadre européen spécifique des certifications pour l'apprentissage qui complète les dispositifs concernant les qualifications professionnelles, et ce notamment parce qu'un tel cadre pour l'apprentissage tout au long de la vie rendrait plus transparent et plus lisible le passage d'une filière d'éducation et de formation à l'autre"⁵**. Dans ce même avis, le Comité a **"encouragé à cet égard l'échange de meilleures pratiques et l'établissement de réseaux transfrontaliers entre les communes et les régions concernant l'amélioration de l'évaluation et la promotion de l'assurance de qualité"⁶**.

L'évaluation de la conformité avec le principe de subsidiarité devrait être basée sur les critères énoncés dans l'article 5 du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, par exemple le fait que la question a des aspects transnationaux, le fait qu'une action au nom des seuls États membres ou l'absence d'action de la Communauté serait contraire au traité ou nuisible pour les intérêts des États membres ou le fait qu'une action de la Communauté présenterait des avantages manifestes en raison de ses dimensions ou de ses effets.

Bien que la Commission ne soit pas très disposée à fournir des explications sur la conformité de ses propositions avec le principe de subsidiarité (comme elle est tenue de le faire en vertu du protocole susmentionné), l'on peut déduire de la communication que l'éducation et la formation des adultes pourrait, dans certains domaines, présenter des aspects transnationaux (par exemple, orientations au niveau européen, échange de bonnes pratiques à l'échelle communautaire et échange transfrontalier de

³ Avis du Comité des régions, CdR 335/2006, paragraphe 1.1.

⁴ Avis du Comité des régions, CdR 327/2002, paragraphe 1.5.

⁵ Avis du Comité des régions, CdR 335/2006, paragraphe 2.1.

⁶ Avis du Comité des régions, CdR 335/2006, paragraphe 1.7.

personnel)⁷. Ce ne serait toutefois le cas que si l'action communautaire se limite à appuyer ou à compléter l'action des États membres, des collectivités locales ou régionales.

Le plan d'action ne propose pas de façon directe de nouvelles actions à entreprendre au niveau des États membres ou au niveau local ou régional. Il souligne néanmoins la nécessité d'intégrer l'évolution du secteur de l'éducation et de la formation des adultes dans le processus actuel de modernisation de l'éducation et de la formation. Compte tenu des éléments ci-dessus, la majorité des lignes d'action proposées dans ce plan d'action devraient donc trouver un accueil favorable du CdR.

Cependant, deux lignes d'action particulières méritent une mise en garde:

- La Commission mentionne son intention d'élaborer des normes pour les professionnels de l'éducation et de la formation des adultes. Conformément à la répartition des compétences prévue par les articles 149 et 150 du traité CE, ces normes ne devraient pas conduire à une harmonisation de la législation relative aux systèmes éducatifs nationaux et/ou locaux.
- La Commission fait valoir qu'il est urgent de disposer d'un vocabulaire commun et d'une conception commune pour mettre fin aux malentendus et au manque de données comparables dans le secteur. En conséquence, la Commission propose de développer une terminologie adéquate avec les États membres et les acteurs impliqués. Encore une fois, cette mesure ne doit pas aboutir à une harmonisation. La Commission semble être consciente de ce danger, puisqu'elle prévoit que les États membres participeront à cette initiative sur une base volontaire.

Point clé

Conformément aux dispositions des articles 149-150, les objectifs politiques et opérationnels visés dans le plan d'action proposé **peuvent être mieux atteints au niveau communautaire**, tant que cette action se limite à appuyer et à compléter l'action des États membres tout en respectant pleinement leur responsabilité pour le contenu de l'enseignement et l'organisation du système éducatif ainsi que leur diversité culturelle et linguistique⁸.

Il convient de souligner plus particulièrement que même si la comparabilité transnationale des systèmes d'éducation et de formation professionnelle nécessite une intervention communautaire, la responsabilité globale en la matière et surtout la qualité de ces systèmes peuvent être garanties de manière adéquate par le biais de mesures nationales et régionales⁹.

⁷ COM(2007) 558, paragraphe 3.1.

⁸ Voir également le Rapport sur le deuxième test du CdR concernant le réseau de monitoring de la subsidiarité, DI CdR 2/2007, p.19.

⁹ Voir également le Rapport sur le deuxième test du CdR concernant le réseau de monitoring de la subsidiarité, DI CdR 2/2007, p.21.

3. Conformité avec le principe de proportionnalité

Conformément au Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, la Commission devrait non seulement justifier de la pertinence de ses propositions au regard du principe de subsidiarité¹⁰, 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"¹¹. La Commission ne fournit aucune évaluation d'impact de ce type dans le contexte du plan d'action qu'elle propose.

Point clé

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", le CdR a attiré l'attention de la Commission sur la nécessité de procéder, de manière systématique, à une évaluation de l'impact de ses propositions législatives sur les niveaux locaux et régionaux, en particulier pour les domaines comme l'éducation et la formation professionnelle dont la mise en œuvre relève dans plusieurs États membres de la compétence des collectivités territoriales¹².

Malgré la nature plutôt générale des propositions ou des idées avancées dans le plan d'action, certaines d'entre elles entraîneront sans doute une charge administrative et financière supplémentaire pour les collectivités territoriales. Ce sera le cas de tous les nouveaux exercices d'évaluation nécessaires pour l'élaboration des politiques nationales. Ce sera également le cas, par exemple, des échanges transfrontaliers de personnel qui ne manqueront pas d'engendrer une charge financière supplémentaire en termes de salaires et de coûts de formation.

Il convient de souligner que même si ces implications financières pour l'élaboration des politiques et des pratiques nationales visant à améliorer la qualité de l'éducation et de la formation professionnelle sont justifiées au regard des objectifs fixés, les informations quantifiées doivent être claires et transparentes.

La Commission ne propose aucun nouveau modèle de financement dans le cadre de son plan d'action. Pour ce qui est de la mise en œuvre des actions proposées, la Commission envisage seulement de faire intervenir le Fonds social européen et le programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie¹³. Il convient de rappeler à cet égard que selon le principe de l'additionnalité, ces programmes d'aide communautaire viennent toujours compléter les fonds nationaux et/ou régionaux. Il faudrait

¹⁰ Article 4, Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

¹¹ Article 9, Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

¹² Avis du Comité des régions, CdR 335/2006, paragraphe 2.2.

¹³ COM(2007) 558, paragraphe 3.

donc souligner que l'octroi des financements communautaires a aussi des implications administratives ou financières pour les États membres et leurs collectivités territoriales.

Point clé

Le CdR pourrait regretter que la Commission n'a présenté aucune analyse concernant la charge administrative et financière que ces orientations politiques engendrent pour les collectivités territoriales¹⁴.

4. Procédure d'élaboration du plan d'action

Lors de l'élaboration de ce plan d'action, la Commission a organisé une large consultation extérieure¹⁵. La Commission affirme dans son plan d'action que *"la contribution du secteur de l'éducation et de la formation des adultes à la réalisation des objectifs de Lisbonne et à un apprentissage se déroulant tout au long de la vie et embrassant tous les aspects de celle-ci pourrait être améliorée par la création de systèmes plus efficaces, garantissant la participation de toutes les parties prenantes". Les résultats à atteindre par le présent plan d'action sont également tributaires de l'efficacité de ces systèmes¹⁶. La Commission ajoute qu'"il est nécessaire d'établir un partenariat aux niveaux européen, national, régional et local en vue d'améliorer l'efficacité du secteur de l'éducation et de la formation des adultes, d'élargir et de faciliter l'accès et de permettre un financement approprié"¹⁷.*

L'on peut cependant constater avec regret que les collectivités territoriales n'ont pas été associées de manière efficace ou systématique à ces consultations. Plus généralement, ces différentes consultations lancées par la Commission ne font aucune référence explicite aux questions concernant les autorités locales et régionales ou l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Le Comité des régions a souligné à maintes reprises¹⁸, et dernièrement dans son avis intitulé "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" que *"dans bon nombre de pays européens, l'échelon régional et local a des responsabilités vitales dans le domaine de l'éducation des adultes et a un intérêt direct à voir développées les aptitudes de la main-d'œuvre. Le Comité **plaide** dès lors pour que l'échelon local et régional soit impliqué de plus près dans les actions concernant l'éducation des adultes menées au niveau communautaire"*¹⁹.

14 Article 9, Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

15 COM(2007) 558, paragraphe 1.1.

16 COM(2007) 558, paragraphe 2.

17 COM(2007) 558, paragraphe 2.

18 L'on peut citer, par exemple, les avis CdR 258/2004 et CdR 31/2006.

19 Avis du Comité des régions, CdR 335/2006, paragraphe 1.32.

Point clé

Suivant l'**article 7 du Protocole** sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, *"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 en principe que le partenariat au niveau communautaire, national, régional et local joue un rôle majeur dans la mise en œuvre des politiques relatives à l'éducation et à la formation des adultes. Il pourrait toutefois regretter qu'il ne soit fait aucune référence, dans la communication, au rôle que jouent les collectivités territoriales pour relever les défis afférents à la problématique de l'éducation et de la formation des adultes.

En outre, de nombreuses autorités régionales et locales européennes étant responsables de l'organisation de l'enseignement et des certifications en matière d'éducation et de formation professionnelle, il conviendrait de les associer de façon appropriée au processus national de consultation visant à définir les correspondances entre les orientations adoptées au niveau européen et les systèmes nationaux et régionaux.