

La politique communautaire de l'emploi et de la formation depuis 1995

Guy Tchibozo et Jacques Trautmann

En matière d'emploi et de formation, l'Union européenne s'est dotée, depuis 1995, de nouveaux instruments qui rythment l'évolution des politiques nationales et communautaires. LDE, PAN et Livres blanc ou vert marquent clairement la volonté d'orienter et de coordonner les politiques aussi dans ces domaines.

Depuis le traité d'Amsterdam de juin 1997, les recommandations relatives à l'emploi sont précisées par des Lignes directrices pour l'emploi (LDE), proposées par la Commission, entérinées par le Conseil européen, et introduites par les pays dans des Plans d'action nationaux (PAN). Les premières Lignes directrices (LDE 1998) ont été adoptées en décembre 1997. En mai 1998, la Commission en a évalué l'introduction dans les Plans nationaux. La première évaluation de la Commission sur la mise en œuvre des Plans nationaux est intervenue en février 1999.

Le rapport de la Commission de février 1999

Le rapport met en évidence dix exemples de « bonnes pratiques » en matière de politique d'emploi, susceptibles d'intéresser tous les Etats membres. Le rapport comprend également :

- ◆ une réforme du calendrier : chaque année, les Etats feront à la mi-juin un rapport annuel sur l'exercice écoulé ; l'évaluation par la Commission et l'ajustement des Lignes directrices interviendront en fin d'année ;
- ◆ une sélection des indicateurs sur lesquels seront, à l'avenir, basés le suivi et la comparaison des performances :
- ◆ quatre indicateurs d'emploi : taux de croissance de l'emploi, taux d'emploi, écart hommes-femmes dans les taux d'emploi, et taux d'emploi des travailleurs âgés de 55 à 64 ans ;
- ◆ quatre indicateurs de chômage : taux de chômage, « taux de chômage des jeunes » (en fait proportion de chômeurs dans la tranche d'âge des jeunes), part des chômeurs de longue durée dans le chômage total, écart hommes-femmes dans les taux de chômage ;

- ◆ une méthode d'élaboration de diagrammes en diamants pour la représentation graphique statique et dynamique de la situation de chaque Etat membre, et la comparaison internationale.

Les bonnes pratiques retenues ont été sélectionnées parmi les propositions faites par les Etats membres eux-mêmes, à partir de leurs expériences nationales. 40 pratiques ont été ainsi proposées. Chacune des dix pratiques retenues vérifie deux conditions :

- ◆ avoir fait l'objet, dans le pays qui l'a expérimentée et proposée, d'une évaluation rigoureuse,
 - qui montre que la mesure a atteint ses objectifs,
 - et qu'elle est économiquement rentable (« voir si la mesure en question a atteint ses objectifs de la manière la plus rentable au plan économique ») ;
- ◆ un environnement socio-économique national de mise en œuvre suffisamment général pour que la transposition dans d'autres pays puisse être envisagée.

Deux exemples de bonnes pratiques en Espagne et en Autriche

Parmi ces mesures – qui comprennent par exemple le programme français Nouveaux Services Nouveaux Emplois, et les programmes à caractère contraignant britannique (New Deal for Young People : soit formation, soit emploi aidé, soit bénévolat) et danois (formation) – deux sont plus particulièrement originales au regard de l'expérience française.

D'une part, la convention collective espagnole en faveur de la stabilité de l'emploi, dont les dispositions sont entérinées par la législation, prévoit deux types d'incitation à la conversion de CDD en CDI, et au développement du recours aux CDI :

LES PLANS D'ACTION NATIONAUX POUR L'EMPLOI

- ◆ allègements des charges fiscales et sociales ;
- ◆ réduction des primes de licenciement dues par l'employeur : 33 jours de salaire par année d'ancienneté avec un maximum de 12 mois de salaire, contre précédemment 45 jours avec un maximum de 42 mois.

D'autre part, l'approche intégrée autrichienne destinée à améliorer l'accès des femmes à l'emploi peut aussi être distinguée. Elle se compose d'un ensemble de mesures prévoyant notamment :

- ◆ des subventions salariales pour les femmes qui réintègrent le marché du travail ;
- ◆ des fondations régionales pour aider les chômeuses à définir de nouvelles perspectives individuelles d'emploi, et à acquérir les compétences correspondantes ;
- ◆ la formation à distance pendant le congé parental pour faciliter la réintégration ultérieure.

Les politiques de formation

En matière de formation continue et d'éducation tout au long de la vie, la politique du Conseil et du Parlement européens depuis 1995 aura été marquée par plusieurs textes :

- ◆ le Livre blanc de 1995, *Enseigner et Apprendre – Vers la société cognitive*, cosigné par les commissaires chargés de la recherche, de l'éducation et de la formation, ainsi que de l'emploi et des affaires sociales ;
- ◆ le Livre vert sur les obstacles à la mobilité trans-nationale dans l'éducation, la formation et la recherche (1996) ;
- ◆ le rapport du professeur J.L. Reiffers, *Accomplir l'Europe par l'éducation et la formation* (1996). Ce dernier texte constitue une étape importante dans l'élaboration d'une doctrine de la DG XXII sur laquelle asseoir la politique de formation de la Commission, même s'il n'engage que ses auteurs ;
- ◆ la communication de la Commission intitulée *Pour une Europe de la connaissance* (1997), définissant les orientations relatives à la construction d'un espace européen de la formation. Elle préconise six grands types de mesures à développer des actions :

- de mobilité physique ;
- de mobilité virtuelle ;
- de promotion des compétences linguistiques et de compréhension des différentes cultures ;
- visant au développement de réseaux de communication au niveau européen ;
- visant au développement de l'innovation ;
- et enfin, permettant une amélioration continue des termes de référence communautaires sur les systèmes et les politiques de formation et de la jeunesse des Etats membres.

Le modèle européen

L'une des lignes de force de l'ensemble de cette production réside dans l'affirmation d'un modèle de l'individu européen responsable de son propre développement éducatif et professionnel : citoyen européen, il se reconnaît comme une ressource humaine qu'il lui appartient d'améliorer toute sa vie, ce qui doit lui permettre de gérer les risques d'emploi auxquels il est confronté sur un marché du travail incertain.

Ce modèle fonde une orientation générale de la politique européenne de la formation qui donne la priorité aux actions destinées aux jeunes, au nom de la formation tout au long de la vie : ce sont eux qu'il convient d'abord de former pour les rendre capables de correspondre au modèle du citoyen européen, car l'accès à la formation, à l'âge adulte, est fondamentalement une question de compétence individuelle à se former. A contrario, les actions ayant pour objectifs de faciliter l'accès à la formation de ceux qui sont déjà engagés dans la vie active apparaissent fort modestes et imprécises.

Il faut prendre la mesure de l'écart qu'implique une telle politique avec celle qu'on a cherché à mettre en œuvre en France pendant trente ans, à travers les accords entre partenaires sociaux et les lois qui, depuis 1971, les ont entérinés et complétés, où le droit à la formation des actifs tient un rôle central.

Dans les mois qui viennent, on observera avec intérêt les choix de la nouvelle Commission : confirmeront-ils ceux de la précédente, ou saura-t-elle reconnaître que la formation tout au long de la vie suppose davantage que des capacités d'initiatives individuelles, c'est-à-dire des conditions objectives offrant de réelles possibilités d'accès à la formation pour les adultes, ceux qui sont en emploi et ceux qui n'en ont pas ?
