

Conférence annuelle de l'ARFE

Les 27 et 28 novembre 2003

***à Karlovy Vary, Euregio Egrensis,
République tchèque***

Education, formation et marché du travail

1. Contexte et tendances globales

Le développement de l'éducation, de la formation et du marché de l'emploi constituent un facteur essentiel pour la promotion d'une véritable coopération transfrontalière. Toutefois, la coopération dans ces domaines est souvent complexe et se heurte à des difficultés d'ordre pratique qui dépassent généralement le cadre transfrontalier. C'est pourquoi, elle requiert une intervention émanant, à la fois, du niveau national et communautaire. La coopération dans le domaine de l'éducation, de la formation et de l'emploi est cruciale non seulement pour la bonne réussite de l'intégration européenne mais aussi pour celle de l'harmonisation des législations communautaires visant à faciliter la mobilité des travailleurs et des personnes à leur charge, des étudiants et autres personnes en dehors des frontières nationales. Les régions frontalières se situent bien au cœur de ce processus d'intégration et elles s'efforcent de résoudre les difficultés pratiques résultant de la suppression des frontières. Dans la perspective du développement durable, la coopération transfrontalière s'attache tout particulièrement à l'éducation et à la formation au sens large du terme. En effet, il s'agit d'une initiative essentielle qui porte remède aux problèmes de périphéricité et qui encourage la diversification et le renforcement de l'économie régionale.

Au niveau de la politique communautaire, la coopération dans le domaine de l'éducation, de la formation et de l'emploi s'inscrit dans le cadre de la politique sociale européenne et de la politique en matière d'éducation. Dans le passé, les orientations de la Politique sociale européenne qui tendaient vers la promotion de la libre circulation des travailleurs et vers le renforcement de l'aide aux travailleurs migrants ont jeté les bases du Fonds Social Européen. C'est avec la mise en vigueur de l'Acte Unique européen (AUE -1987) et le Traité de l'Union Européenne (Maastricht) que la citoyenneté de l'Union européenne a été établie. Et qui plus est, elle établissait le droit pour tous les ressortissants de l'Union européenne de vivre dans n'importe lequel des états membres et de travailler selon les mêmes termes contractuels et les mêmes conditions d'emploi que les ressortissants du pays d'accueil. D'autres aspects qui s'inscrivent dans le cadre décisionnel communautaire portent sur l'équivalence des diplômes et des compétences, la coopération et les initiatives dans le domaine de la formation professionnelle. Prévoir des dispositions concernant ces volets paraît essentiel si l'on veut soutenir la coopération transfrontalière dans ce domaine et garantir le bon fonctionnement d'un marché unique de l'emploi transfrontalier. Toutefois, d'importantes difficultés pratiques sont bel et bien là. Faire du Marché Unique une réalité et contribuer au développement de l'Union Monétaire Européenne (UME) suppose de faciliter la mobilité des personnes, des travailleurs et des étudiants en dehors des frontières nationales de l'UE. Certes, sur le plan pratique, cela ne va pas sans soulever de nombreuses questions techniques quant à la coordination et la convergence de la politique sociale des Etats membres.

Les orientations politiques prises en matière d'emploi au sein de l'UE sont essentielles au développement des régions frontalières, notamment, en ce qui concerne la divulgation de l'information quant aux initiatives développées dans le domaine de l'éducation, de la formation et de l'emploi. Sur l'agenda européen, s'inscrit en premier point, la croissance intensive de l'emploi au sein de l'UE et, la réduction du chômage - notamment, du chômage structurel et de longue durée. Les priorités spécifiques résultant des derniers Livres Blancs de la Commission européenne (1) et des conclu-

sions successives émanant du Conseil depuis 1990, s'attachent, notamment: à promouvoir une organisation du travail plus flexible; à améliorer les mesures visant à promouvoir l'intégration des groupes sociaux "durement frappés" par le chômage; à encourager et aider les initiatives locales et régionales et le développement des petites entreprises dans les nouveaux secteurs de l'emploi; à renforcer la formation professionnelle et l'éducation en se basant sur les concepts de la société "cognitive" et de l'éducation permanente et enfin, à améliorer l'efficacité des politiques du marché de l'emploi.

Lors de sa réunion à Lisbonne en mars 2000, le Conseil européen a présenté une stratégie décennale pour faire de l'UE l'économie la plus dynamique et compétitive au niveau mondial. Selon cette stratégie une économie forte favorise la création d'emplois et de mesures sociales et écologiques qui à leur tour garantissent un développement durable et une cohésion sociale. Dans son livre vert «Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises» du 18.07.2001 la Commission rappelle les entreprises leur responsabilité relative à l'introduction de meilleures pratiques dans les domaines de la formation permanente, de l'organisation du travail, de l'égalité des chances, de l'intégration sociale et du développement durable. En vue de l'éducation, l'UE a lancé plusieurs programmes (notamment SOKRATES et LEONARDO DA VINCI) et d'initiatives (comme le plan d'action eLearning, une communication sur le développement d'un espace européen pour une formation permanente ainsi qu'un rapport sur les futurs objectifs de l'éducation générale et la formation professionnelle). L'UE les mentionne dans son livre blanc «Un nouvel élan pour la jeunesse européenne» du 21.11.2001.

Les initiatives au niveau de l'UE relatives à la mobilité et à la coopération transfrontalière dans le domaine de l'éducation, de la formation et de l'emploi s'appuient en particulier sur Interreg pour tout ce qui touche au développement des programmes et des initiatives et, sur EURES, initiative coordonnée par la DG Emploi et affaires sociales de la Commission européenne. Cette dernière, présente une composante transfrontalière spécifique et constitue une initiative complémentaire visant à renforcer et à améliorer les actions sous Interreg. EURES transfrontière comprend les volets "services information et conseils", de développement d'un réseau transfrontalier entre les autorités compétentes et les fournisseurs de services en matière d'emploi.

2. Besoins et Priorités par type de région

Dans une perspective de développement, les besoins globaux et les priorités des économies locales et régionales dans ce domaine s'attachent à s'assurer les connaissances et les qualifications indispensables au développement endogène de la zone. Soutenir le processus de restructuration des secteurs en déclin (primaire, industries traditionnelles) et saisir les opportunités de création d'emplois qu'offrent les nouveaux secteurs du tertiaire (par ex. tourisme et loisirs, environnement, services aux personnes et aux communautés, services commerciaux) constituent deux aspects particulièrement importants. Les besoins portent également sur la remise à niveau des compétences et la création de nouvelles qualifications (par ex. technologies de l'information et des communications, marketing et gestion) en vue d'améliorer la compétitivité et de faciliter l'accès au marché du secteur privé, de renforcer et d'augmenter l'efficacité et la performance des services publics. Les régions transfrontalières ressentent et partagent, toutes, ces besoins en matière de développement.

Toutefois, les besoins, les priorités et les opportunités de développement en matière d'éducation, de formation, d'emploi et de gestion varient en fonction des types et des caractéristiques propres à la région frontalière concernée et, notamment, selon l'étendue du marché de l'emploi transfrontalier. Les types principaux de région frontalière incluent: les régions en retard de développement et les régions à population éparsée caractérisées par un faible développement (Objectif 1); les régions qui pourraient tirer avantage de leur localisation plus centrale mais auxquelles une base économique diversifiée fait défaut, du fait principalement, de leur dépendance excessive vis à vis du secteur primaire; des régions éprouvant des difficultés d'adaptation à la reconversion, y compris des zones confrontées à des problèmes sérieux de déclin industriel.

Ainsi, par exemple, les régions en retard de développement tendent à affronter de multiples difficultés en matière d'éducation, de formation et d'emploi qui les empêchent de rompre le cycle de déclin relatif. Ces régions présentent souvent une structure démographique déséquilibrée qui se traduit, notamment par une sous-représentation de la population active et des groupes de migrants importants. Ceci s'explique par l'absence d'opportunités et par la faiblesse des infrastructures ou des services en matière d'éducation et de formation appropriés aux besoins de la population locale. Ces faiblesses, à leur tour, alimentent davantage encore le flux d'émigration, freinent le développement de nouvelles compétences et conduisent à une certaine stagnation des régions frontalières. Alors que les progrès en matière de technologies de l'information et des communications ainsi que les nouvelles possibilités mises à disposition (telles que les cours par correspondance) pourraient dissiper certaines de ces difficultés, la population locale est souvent insuffisamment formée (éducation fondamentale, compétences et information) pour tirer profit des opportunités qu'offrent de tels services.

Dans les régions frontalières plus centrales confrontées à des difficultés inhérentes au processus de reconversion, les problèmes que posent le développement des ressources humaines seront moins aigus et les moyens mis à disposition pour y répondre seront plus grands. Toutefois, les régions transfrontalières soumises à de graves problèmes de déclin industriel doivent "reconstruire" une culture différente (par ex. éloignée du modèle mono-industriel et des grandes entreprises) et, acquérir de nouvelles compétences et comportements pour soutenir de nouveaux schémas et créer de nouveaux secteurs d'activité économique (par ex. auto-crédation d'emplois, petites entreprises, etc.). Par ailleurs, les structures et les équipements prévus pour l'éducation et la formation sont en général précaires et inadaptés aux nouveaux besoins alors que les problèmes qu'induisent les pertes d'emploi et la réduction du nombre des offres d'emploi traditionnelles (par ex. contrats d'apprentis, travail à l'usine) ne font qu'augmenter la demande dans le secteur des services publics d'emploi et de formation. Les régions diffèrent également de par leurs caractéristiques propres. Les zones à pôles de développement en expansion et dotées d'un marché de l'emploi frontalier unique formé de travailleurs, d'étudiants traversant la frontière sur base journalière, sont mieux à même de tirer avantage des nouvelles opportunités. En outre, elles peuvent tirer parti des améliorations portées aux structures et au fonctionnement du marché de l'emploi. Une planification et une gestion commune contribuent à offrir de meilleurs services et, des économies d'échelles permettent de réduire les coûts unitaires. Ces zones bénéficieront ainsi d'un contexte favorable qui se traduira par la croissance de certains secteurs, du moins, et par une compréhension mutuelle des besoins et des priorités. Il s'agit, par exemple,

d'élaborer des stratégies communes en vue d'une part, de favoriser le développement des ressources humaines permettant de répondre aux besoins présents et à venir de la région frontalière et, d'autre part de promouvoir une coopération active entre les organismes chargés de l'éducation, de la formation et de l'emploi dans le domaine de la planification et des services. Cette situation s'applique davantage aux régions frontalières situées au cœur de l'Europe où le niveau de coopération est le plus avancé (ex. frontière germano-hollandaise). Ainsi, des affinités culturelles étroites, une langue commune ou une forte incidence du bilinguisme favorisent la coopération transfrontalière.

Les régions séparées par des barrières physiques (mer, chaînes montagneuses) où les contacts s'avèrent, par nature, plus difficiles et moins fréquents sont souvent moins avancées dans ce processus de coopération. Tout au long de l'histoire, ces barrières ont souvent eu des conséquences politiques qui ont conduit à élaborer, pour chaque partie de la région frontalière, des modèles différents de développement et ont créé un tissu économique distinct (par ex. communautés agricoles, développement industriel résultant de politiques d'investissement tournées vers l'importation). Ce phénomène a également souvent conduit les deux espaces frontaliers à entrer en concurrence pour des marchés spécifiques (par ex. le tourisme). Ceci est particulièrement vrai dans le cas des régions frontalières maritimes, par exemple l'Irlande et le Pays de Galles, la Sardaigne et la Corse. Là, les régions frontalières ne disposent pas de base commune quant aux besoins en matière de ressources humaines et de développement du marché de l'emploi pas plus qu'elles n'établissent des liens afin de promouvoir un marché de l'emploi transfrontalier unique.

Les régions sur les frontières externes à l'UE éprouvent, quant à elles, des difficultés particulières relatives à l'établissement d'une coopération dans le domaine de l'éducation, de la formation et des activités liées à l'emploi. Sur certaines frontières externes, les conditions de base pour une coopération dans ce domaine sont inexistantes vu que le maintien des barrières officielles (dans les pays non membres de l'EEE) restreint le flux de personnes traversant la frontière. Outre l'existence de ces barrières officielles, d'autres facteurs comme des conditions socio-économiques fondamentalement différentes (niveaux salariaux, parité du pouvoir d'achat) peuvent être particulièrement défavorables à la coopération transfrontalière. Ceci peut conduire à certaines difficultés, par exemple favoriser des flux illégaux de travailleurs migrants sans couverture sociale, l'émergence d'une "économie parallèle", une tendance à la baisse des niveaux salariaux notamment vis-à-vis des emplois non qualifiés. Cela peut également conduire à de nombreux problèmes sociaux et politiques (par ex. le racisme, pression sur les services urbains et sociaux, manque de services appropriés, etc.).

3. Education, Formation et Emploi: Problèmes types dans les régions frontalières

Les régions frontalières - situées sur des territoires internes à l'UE où la mobilité est généralement plus forte qu'ailleurs - doivent résoudre, sans plus attendre, les problèmes pratiques de mobilité d'emploi pour les personnes désireuses de travailler, d'étudier ou de résider dans le pays voisin frontalier. Les difficultés types rencontrées dans les régions frontalières relatives aux ressources humaines, au développement du marché de l'emploi et à la gestion sont les suivantes:

- chômage structurel élevé en raison, d'une part, des niveaux de développement socio-économique de ces régions (par ex. régions en retard de dévelop-

pement, déclin industriel dans les zones à structure mono-industrielle et régions à forte dépendance vis à vis des industries traditionnelles) et d'autre part, de la réduction et de la disparition des emplois frontaliers. Ce dernier facteur est lié à l'achèvement du Marché Interne (douanes, contrôles aux frontières) et à l'amélioration de la productivité globale dans les diverses activités relatives à l'acheminement des marchandises et aux services;

- des carences au niveau de l'adaptation et de la qualité de l'éducation et des services de formation professionnelle en vue de soutenir le processus de développement endogène, notamment, absence de centres qualifiés dans ou facilement accessibles à la région frontalière. Les problèmes incluent également une pénurie des services de base comme les écoles primaires locales, en raison d'un taux de population peu élevé et, de coûts unitaires élevés résultant, en partie, de la "division" de la population du fait même de l'existence de la frontière;
- flux migratoire externe notamment des jeunes frontaliers dans les régions rurales et périphériques et sur les frontières externes à l'UE, problèmes des immigrants/réfugiés illégaux etc., qui, à leur tour, créent des difficultés et des conditions ne favorisant pas la coopération.

Outre les problèmes de développement, le maintien des barrières administratives nationales et les différences au niveau des administrations nationales posent plusieurs problèmes:

- conditions et fonctionnement du marché de l'emploi différents; politiques dans le secteur de l'emploi qui freinent le bon fonctionnement d'un marché de l'emploi unique. Certaines de ces différences passent par des solutions législatives au niveau national (par ex. dans les secteurs du droit du travail, la fiscalité, la sécurité sociale, etc.);
- différences dans les programmes d'enseignement (contenu des cours) et de formation, durée et méthodes, entrée, conditions, normes communes, contrôle de la qualité et diplômes délivrés. Elles conduisent à la non reconnaissance des qualifications, des diplômes, des cours de formation ou cycles d'enseignement et de formation sanctionnés par un diplôme pour un cycle spécifique;
- manque de sensibilisation et de connaissances du marché de l'emploi et des structures de formation professionnelle (procédures de prise de décision, réglementation, autorités compétentes, etc.); différences au niveau des orientations des politiques et des types d'instruments utilisés en vue de résoudre les problèmes de chômage (par ex. comportements envers l'utilisation des allocations de chômage afin de réinsérer les chômeurs, élaboration de modèles de création d'emplois directs); absence de coopération entre les institutions publiques dans ces domaines;
- manque ou difficultés d'accès à l'information et conseils sur les vacances d'emploi, sur les demandeurs d'emploi et leurs qualifications et expériences, les possibilités d'éducation et de formation et sur les conditions de vie et de travail dans les pays voisins, y compris sur la fiscalité, la couverture sociale (par ex. les contributions et droits à la retraite, indemnités de chômage, pension d'invalidité, santé, etc.) ainsi que le droit à l'octroi de bourses d'étude etc.;
- l'existence de barrières culturelles et linguistiques et le manque de qualifications permettant d'échanger et de coopérer afin de promouvoir le développement des systèmes et des services sociaux au niveau frontalier.

4. Types d'action visant à promouvoir la coopération transfrontalière dans le domaine de l'Education, de la Formation et de l'Emploi

Ce sont dans les régions frontalières que se sont développées les expériences les plus marquantes sur les aspects quotidiens et pratiques de la mobilité des personnes. Cela s'applique plus particulièrement aux personnes travaillant dans un Etat membre et résidant avec leurs familles dans un autre Etat membre, par exemple régions frontalières caractérisées par des transferts quotidiens de frontaliers. Créer des conditions qui favorisent le bon fonctionnement d'un marché de l'emploi, unique et efficace, par delà les frontières constitue bien un véritable défi. Ceci signifie que les employeurs pourront recruter une main-d'œuvre qualifiée et que les demandeurs d'emploi trouveront des emplois correspondant à leurs compétences et à leurs expériences (sans être contraints d'émigrer dans les autres régions, ou d'accepter des emplois correspondant à des qualifications inférieures). Ceci implique qu'une coopération soit établie entre les services frontaliers de l'éducation, de la formation et de l'emploi en vue de développer des services conjoints, couvrant l'ensemble de la région (information, éducation et cours de formation), et l'équivalence des qualifications et des diplômes, des cycles d'enseignement et de formation sanctionnés par un diplôme.

Actions revêtant des formes de coopération simple dans le cadre d'une approche traditionnelle, notamment:

- actions visant à établir des contacts entre les organismes chargés de l'éducation, de la formation et de l'emploi. Ces initiatives comprennent des activités telles que l'organisation de réunions, des visites d'étude ou de familiarisation, des échanges de personnel, des études, etc., toutes essentielles à une coopération frontalière réussie;
- échange d'informations et de personnes en vue d'animer les programmes de formation et d'éducation (par ex. échanges linguistiques, échanges d'information dans des domaines spécialisés notamment où l'un des partenaires frontaliers est moins avancé que l'autre ou est mieux adapté) et,
- coopération entre les organismes chargés de l'éducation et la formation en vue d'établir des programmes et des cours spécifiques; échanges et recherche de l'information concernant les orientations éducatives proposées; coopération entre les établissements scolaires primaires et secondaires, collèges et autres organismes (y compris les Chambres de Commerce), en vue de promouvoir le bilinguisme favorisant, par là même, les contacts entre les jeunes, le corps enseignant, etc., et créant les conditions pour le développement d'autres activités de coopération (socioculturelles, économiques et commerciales).

Ce type d'actions, composantes communes de la coopération transfrontalière dans le développement de l'éducation, de la formation professionnelle et du marché de l'emploi constituent une première étape vers une véritable coopération transfrontalière. En particulier, elles permettent de créer des conditions indispensables au bon développement d'une plateforme d'échanges permanents d'informations et, d'encourager la mise en réseau, la planification concertée, l'élaboration de programmes intégrés de formation et d'éducation et des services communs d'information.

Actions revêtant des formes de coopération plus avancée, notamment: gérer les compétences développées dans la région transfrontalière; coopération dans le développement des initiatives et des services, et, intégration des activités liées à

l'éducation, la formation et l'emploi dans les stratégies globales et les programmes de développement régional. Cette catégorie comprend les types d'actions suivantes:

- initiatives communes établies sur une base actualisée en vue de fournir des informations sur le développement des services dans l'ensemble de la région frontalière - contrôles des structures disponibles, études portant sur le marché de l'emploi (contrôles des qualifications, identification des besoins du marché de l'emploi) , préparation des stratégies et des plans communs;
- planification concertée continue et organisation de cours de formation (programmes, matériels pédagogiques, méthodes d'enseignement, formation des enseignants, recrutement des stagiaires/étudiants, etc.); approfondissement des spécialisations existantes et développement des nouvelles spécialisations. Ceci implique également le développement de nouvelles infrastructures communes (centres de formation).
- développement de structures de marché de l'emploi commun, de systèmes d'information et de gestion comprenant la collecte et la divulgation de cette information commune, des bases de données communes et enfin, de plateformes communes d'information dans l'ensemble de la région;
- initiatives et services de placement dans les postes d'emploi disponibles dans la région frontalière - informer et conseiller les employeurs, les demandeurs d'emploi etc., et, en général, sur les possibilités en matière d'éducation et de formation. Les services d'information et de conseils couvrent également les aspects pratiques liés à la mobilité, la sécurité sociale, les termes et les conditions d'emploi, l'octroi des bourses d'étude, le logement etc.