RECOMMANDATION DE LA COMMISSION

du 6 juillet 1977

aux États membres concernant la préparation professionnelle pour les jeunes en chômage ou menacés de perdre leur emploi

(77/467/CEE)

I

EXPOSÉ DES MOTIFS

Situation de l'emploi des jeunes

1. Le chômage des jeunes dans la Communauté européenne n'a cessé de prendre de l'ampleur depuis 1970 : il a plus que doublé depuis le début de 1973. Au cours du printemps 1977, environ deux millions de jeunes de moins de vingt-cinq ans étaient sans emploi dans la Communauté européenne.

2. Les perspectives sont marquées d'incertitude. L'amélioration attendue de la situation économique devrait se traduire par une certaine augmentation de l'emploi. Dans la plupart des États membres, l'accroissement de la demande tend à réactiver la demande de main-d'œuvre. Il reste à voir si cette reprise sera à même d'absorber la main-d'œuvre disponible.

3. De 1976 à 1980, l'offre potentielle de main-d'œuvre dans les pays membres devrait s'accroître d'environ deux millions d'unités, reflétant l'influence d'une augmentation sensible dans l'effectif des générations accédant au marché du travail et d'une réduction dans celles qui vont s'en retirer. Le chômage restera, dans son ensemble, un problème social et économique préoccupant et le chômage des jeunes risque de prendre encore de l'ampleur. À long terme (à partir de 1985), ce décalage devrait s'atténuer du fait que ce sont les jeunes nés pendant les années à faible taux de natalité, soit depuis 1968, qui entreront sur le marché du travail.

4. Le chômage des jeunes ne résulte pas seulement de ces facteurs quantitatifs. Il provient aussi d'un décalage croissant entre les caractéristiques des jeunes accédant au marché du travail et les profils des postes qui sont offerts par l'économie, notamment en termes de niveaux et de types de qualification et de conditions de travail.

5. C'est toujours un grave problème pour les jeunes de découvrir qu'ils ne peuvent trouver un travail en se présentant sur le marché de l'emploi. Le fait d'être rejeté de toute participation active à la vie économique, avant d'avoir joui de l'indépendance qu'il confère, cause un traumatisme qui fausse l'attitude des jeunes à l'égard du travail lui-même, de la mobilité de l'emploi et de la société en général pour plusieurs années.

6. La solution des problèmes que pose l'emploi des jeunes relève d'une large gamme d'actions dans les domaines de la politique économique, de l'éducation et de la politique du marché du travail, sur lesquels divers travaux ont été engagés par les Communautés. Selon la Commission, il a paru urgent d'aider les jeunes en chômage, ou menacés de perdre leur emploi, qui n'ont pas la possibilité d'avoir une formation professionnelle.

Par conséquent, la Commission a décidé, en premier lieu, d'établir une recommandation concernant la préparation professionnelle de ces jeunes. Partageant l'avis du Parlement européen et du Comité économique et social, la Commission estime qu'il conviendrait d'ajouter à cette recommandation des mesures (si possible plus contraignantes) destinées à encourager l'emploi des jeunes.

7. En ce qui concerne la priorité, la décision répond au vœu exprimé par les partenaires sociaux lors de la réunion du comité permanent de l'emploi du 3 juin 1975 et aux préoccupations exprimées à plusieurs reprises par les ministères des affaires sociales. Elle a fait l'objet de consultations approfondies avec les autorités nationales et avec les partenaires sociaux ; les expériences engagées dans certains pays membres ont pu être prises en compte lors de ces consultations.

8. Lors de ces travaux préparatoires, il est apparu opportun de distinguer entre différents types de situation :

— la situation des jeunes qui se trouvent en chômage et n'ont jamais bénéficié d'une formation professionnelle appropriée,

— celle des jeunes qui ont un emploi sans avoir bénéficié d'une formation professionnelle et qui sont, de ce fait, vulnérables au chômage,

— celle des jeunes qui ont bénéficié d'une formation professionnelle, mais ne trouvent pas d'emploi ou ont perdu leur emploi.

9. En accord avec les partenaires sociaux, la présente recommandation est centrée sur la première de ces situations qui représente, dans la plupart des pays membres, un pourcentage dominant dans le chômage des jeunes. Le second type de situation est également concerné par la présente recommandation, dans la mesure où les problèmes qu'il pose sont analogues à ceux des jeunes chômeurs sans formation. En revanche, les problèmes des jeunes chômeurs ayant bénéficié d'une formation professionnelle sont de nature différente et ne sont pas, de ce fait, couverts par cette recommandation.

Relation de cette recommandation avec d'autres actions communautaires

10. Celle-ci se situe dans le contexte des actes antérieurs de la Communauté en matière de formation professionnelle. La décision prise par le Conseil en 1963 concernant les principes généraux pour la mise en œuvre de la politique commune de formation professionnelle prévoit que, en conformité avec les présents principes généraux et en vue de la réalisation des objectifs y énoncés, la Commission pourra proposer au Conseil ou aux États membres, dans le cadre du traité, les mesures appropriées qui pourraient s'avérer nécessaires (1).

11. Avec les orientations générales pour l'élaboration d'un programme d'activités au niveau communautaire en matière de formation professionnelle, qu'il a adoptées le 26 juillet 1971 (2), le Conseil renforce son intention de faire de la formation professionnelle un instrument de politique active de l'emploi. La recommandation de la Commission tendant à développer l'orientation professionnelle avait déjà invité les États membres à favoriser le développement des activités d'orientation professionnelle des jeunes et des adultes (3) ; à adapter les structures des services de l'orientation professionnelle et leurs moyens d'action aux exigences de la population ; à assurer une plus grande continuité de l'action d'orientation, une liaison plus étroite avec les services de placement et à renforcer la coordination générale des activités d'orientation et à renforcer la collaboration communautaire.

12. Le programme d'action sociale, adopté par le Conseil en 1974 (4), précise que la Commission examinera la possibilité de développer des initiatives communautaires, en faveur, entre autres, des jeunes quittant l'école en quête d'emploi. La décision du Conseil, du 22 juillet 1975 (5), relative à l'intervention du Fonds social européen en faveur des jeunes, avec une priorité pour ceux qui cherchent leur premier emploi, constituait un premier pas dans cette voie. La présente recommandation en constitue le complément. La Commission tiendra compte pour ce qui la concerne de ces orientations, dans toute la mesure du possible, dans la gestion du Fonds social européen.

13. Les problèmes concernant la transition entre l'école et la vie active font aussi l'objet de travaux dans le cadre du programme d'action en matière d'éducation adopté par le Conseil le 9 février 1976 (6). Les mesures particulières à prendre étaient énumérées dans la résolution de décembre 1976 (7). Des projets pilotes, des études et des rencontres sont établis au niveau communautaire, comme le sont la préparation des rapports et les statistiques.

14. Certains aspects du problème du chômage des femmes et des jeunes filles sont traités dans la directive du Conseil, du 9 février 1976, concernant l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'accès au travail, de formation professionnelle et de promotion (8). Cette directive pose le principe de non-discrimination entre hommes et femmes, notamment dans le cadre de la formation professionnelle. S'appuyant sur ce principe, la présente recommandation s'applique avec autant de force aux jeunes gens et jeunes filles, sans discriminations. Toutefois, les problèmes particuliers de la formation professionnelle des jeunes femmes requièrent des mesures additionnelles qui sont actuellement étudiées par la Commission.

Catégories de jeunes visés par la recommandation

15. Le souci qui préside à cette recommandation est le grand nombre de jeunes qui arrivent chaque année sur le marché de l'emploi sans être suffisamment armés pour affronter le monde du travail. Ces jeunes quittent l'école à l'issue de la scolarité obligatoire (qui, dans la Communauté, varie de quatorze à seize ans) souvent pourvus d'un mince bagage de connaissances de base. Comme ils ne reçoivent actuellement que peu de conseils ou de formation, ils éprouvent des difficultés à trouver un emploi lorsque le niveau de chômage est élevé. C'est pour cette catégorie de jeunes que l'aide de services cohérents d'orientation, de formation et de placement apparaît le plus nécessaire.

(1) Décision 63/266/CEE (JO n° 63 du 20. 4. 1963, p. 1338/63).
(2) JO n° C 81 du 12. 8. 1971, p. 5.
(3) JO n° 154 du 24. 8. 1966, p. 2815/66.
(4) Résolution du Conseil du 21 janvier 1974 (JO n° C 13 du 12. 2. 1974, p. 1).
(5) JO n° L 199 du 30. 7. 1975, p. 26.
(6) JO n° C 38 du 19. 2. 1976, p. 1.
(7) JO n° C 308 du 30. 12. 1976, p. 1.
(8) JO n° L 39 du 14. 2. 1976, p. 40.

16. Cette recommandation devrait prévoir l'assistance aux jeunes qui, sans avoir accompli une formation professionnelle, ont trouvé un emploi non qualifié. De tels emplois sont sujets aux licenciements avec court préavis. En conséquence, la recommandation couvre également les jeunes qui occupent ou ont occupé un emploi de ce type. L'objectif est d'accroître leurs chances de conserver leur emploi ou d'en trouver un autre.

17. Les actions proposées par cette recommandation ne doivent pas affecter les efforts des États membres pour développer leur système de formation professionnelle proprement dite.

Préparation professionnelle

18. L'objet central de cette recommandation est de promouvoir, dans les États membres, des formules de stage permettant, au terme de la scolarité obligatoire, d'assurer une préparation professionnelle appropriée à ceux des jeunes qui n'ont pu bénéficier d'une formation professionnelle dans le cadre du système scolaire ou dans le cadre des entreprises. L'expression « préparation professionnelle » désigne dans cette recommandation les activités visant à assurer une transition satisfaisante de l'école au travail en fournissant aux jeunes les bases minimales de connaissances et de compétences nécessaires pour l'insertion dans la vie professionnelle.

19. Malgré les progrès accomplis ces dernières années en matière de formation professionnelle, une grande proportion des jeunes quittant l'école ne bénéficie toujours pas (ou très peu) de formation avant ou après la fin de la scolarité obligatoire. Même en période de plein emploi, la transition entre l'école et le monde du travail est souvent une expérience pénible et frustrante. Lorsqu'il est difficile de trouver un emploi, l'expérience du chômage en début de carrière risque d'affecter l'attitude des jeunes à l'égard du travail pour le restant de leur existence.

20. Les gouvernements devraient par conséquent prendre la responsabilité d'assurer aux jeunes sans emploi une préparation professionnelle effective. La forme et le contenu d'une telle préparation devraient varier suivant le contenu de l'enseignement obligatoire dispensé par chaque État membre, les besoins du marché du travail et les besoins des jeunes intéressés.

21. Les jeunes qui éprouvent les plus grandes difficultés à trouver un emploi sont souvent ceux qui ont tiré le moins de profit du système scolaire. Ils partent souvent d'un sentiment d'échec et manquent de confiance en eux-mêmes. Leur connaissance des possibilités de carrière est généralement limitée. En conséquence, il importe de leur assurer une orientation professionnelle qui comporte une évaluation des aptitudes et des capacités en utilisant des méthodes qui ne se basent pas uniquement sur des résultats scolaires, de manière à les conseiller quant aux possibilités d'emploi et de formation qui leur conviennent.

22. Ceux des jeunes qui quittent l'école avec des résultats faibles sont fréquemment dépourvus de certaines compétences minimales indispensables pour la vie adulte. Ils ont souvent des difficultés à comprendre les instructions, à remplir des formulaires, à s'exprimer clairement oralement et par écrit et à faire usage des services (sociaux ou autres) disponibles dans les États membres. C'est pourquoi il sera souvent nécessaire d'améliorer leurs connaissances et leurs compétences de base et de développer l'application de celles-ci à des situations pratiques.

23. Beaucoup de ceux qui quittent l'école à la fin de la scolarité obligatoire agissent ainsi parce que l'atmosphère de l'école ne leur convient pas et ne stimule pas leurs intérêts d'adolescents. C'est pourquoi la préparation professionnelle proposée devrait être mise en œuvre dans un cadre convenant à de jeunes adultes et adapté à leurs besoins pratiques. D'importants progrès seraient encore à accomplir dans ce sens. Mais les méthodes et techniques qui ont été développées pour l'éducation et la formation des adultes dans les États membres depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale pourraient être utiles. Le type de préparation préconisé devrait les doter non seulement des connaissances et compétences nécessaires à la vie active, mais aussi d'une formation pratique de base pour un groupe déterminé de professions comme la mécanique, le bâtiment ou le travail de bureau. Cette formation de base devrait être conçue de manière que le stagiaire puisse exercer un travail spécifique dans le secteur choisi et qu'il soit qualifié pour pouvoir participer à des cours agréés de formation ouvrière ou professionnelle.

24. Les problèmes auxquels doivent faire face de nombreux jeunes tiennent aussi à leur méconnaissance du monde du travail. La préparation professionnelle devrait donc inclure également des notions sur les problèmes économiques et sociaux ainsi qu'une expérience pratique :

(i) les notions sur les problèmes économiques et sociaux devraient traiter de questions intéressant directement les travailleurs telles que l'organisation économique et sociale, la législation sociale, la vie des entreprises, le monde du travail, la sécurité et l'hygiène dans l'entreprise ainsi que l'utilisation des services d'orientation, de formation et de placement ;

(ii) l'expérience pratique du travail pourrait être encouragée par l'un des moyens suivants :

a) incitation des employeurs par le biais d'encouragements appropriés à embaucher des jeunes pour des stages de durée déterminée, sans engagement ultérieur ;

b) simulation d'une activité professionnelle réelle dans un contexte de formation ;

c) organisation de programmes de création d'emplois financés par les pouvoirs publics.

25. Lorsque la préparation professionnelle comporte une formation ou un stage d'initiation pratique au travail dans l'entreprise, et qu'elle est financée en partie par les pouvoirs publics, il importe que cette formation ou ce stage soient organisés de façon à assurer le plus grand apport possible pour le stagiaire. La formation ou le stage risquent d'avoir une portée trop restreinte et de se limiter à des qualifications spécifiques immédiatement rentables, de sorte que leur contenu serait davantage influencé par le souci de production immédiate de l'employeur que par les besoins plus généraux du stagiaire. Il conviendrait donc que les pouvoirs publics prennent des mesures pour assurer la qualité de ces formations ou stages d'initiation dans l'entreprise.

26. Afin de réduire les obstacles susceptibles d'empêcher les jeunes de bénéficier d'une telle préparation professionnelle, les gouvernements devraient prévoir des mesures de deux ordres :

(i) les jeunes menacés de perdre leur emploi devraient bénéficier de facilités pendant leurs heures de travail pour suivre les stages leur permettant soit de garder leur emploi soit d'en trouver un autre ;

(ii) les jeunes participant à ces cours (qu'ils soient sans emploi ou qu'ils en aient un) devraient bénéficier d'indemnités permettant, compte tenu de leurs ressources éventuelles, de couvrir leurs frais de subsistance, leur inscription aux stages et les frais accessoires de participation. Le montant de ces indemnités de subsistance devrait être suffisant pour que les jeunes qui suivent une telle formation professionnelle bénéficient d'une meilleure situation financière que s'ils étaient en chômage.

27. Pour atteindre l'objectif visé qui consiste à assurer une préparation professionnelle adéquate à tous les jeunes sans emploi, il sera nécessaire d'utiliser toutes les ressources actuelles et potentielles du système d'éducation et de formation. Les partenaires sociaux qui possèdent souvent une expérience concrète en la matière devraient être associés autant que possible à la préparation, l'organisation et l'exécution des programmes.

Coordination des législations relatives au travail et à la scolarité

28. Dans un État membre, l'âge de fin de scolarité obligatoire est inférieur à l'âge minimal auquel les jeunes peuvent commencer à travailler, entrer en apprentissage ou suivre des cours de formation dans les établissements gérés par les services de l'emploi (ces activités étant assimilées à une activité professionnelle). Il y a là une situation préoccupante. L'âge minimal de fin de scolarité obligatoire ne pouvant être porté au niveau de l'âge minimal requis pour exercer une activité professionnelle, la loi devrait être réexaminée pour permettre aux jeunes qui arrivent sur le marché du travail d'accéder à une formation professionnelle ou à un emploi.

Coordination des services

29. Dans ce contexte, il faut appeler l'attention sur l'importance, antérieurement reconnue dans la recommandation de la Commission sur l'orientation professionnelle [1], d'une étroite coordination entre les activités d'orientation, de formation et de placement. Il importe, en particulier, que les services d'orientation et de formation professionnelle travaillent en liaison avec les services de placement. Or, ce n'est pas toujours le cas actuellement, puisque dans certains États membres la responsabilité des différents services incombe à des ministères ou à des organismes différents.

Base juridique

30. En raison des considérations précédentes, la Commission des Communautés européennes a établi la présente recommandation aux États membres. Cette recommandation trouve son fondement dans les dispositions du traité de Rome ayant un rapport direct avec l'emploi et la formation professionnelle des jeunes travailleurs. Ces dispositions comportent l'article 117, qui affirme la nécessité d'améliorer les conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre, l'article 118, qui confie à la Commission la mission de promouvoir une collaboration étroite dans le domaine social, notamment dans les matières relatives à l'emploi, à la formation et au perfectionnement professionnels, et les principes généraux établis par le Conseil sur la base de l'article 128. La présente recommandation a comme base l'article 155 qui donne à la Commission le pouvoir de formuler des recommandations.

---

[1] Voir paragraphe 11 ci-dessus.

II

RECOMMANDATION

Introduction

1. Pour ces raisons, et dans la perspective d'une première action en faveur de l'emploi des jeunes, la Commission des Communautés européennes, au titre des objectifs et dispositions du traité instituant la Communauté économique européenne, notamment de l'article 155, et de la décision du Conseil du 2 avril 1963, et après avoir consulté le Parlement européen (1) et le Comité économique et social (2), recommande aux États membres de prendre les mesures ci-après.

A. PRÉPARATION PROFESSIONNELLE

2. Les États membres prendront les mesures appropriées pour que les jeunes qui sont demandeurs d'emploi ou menacés de chômage, entre la fin de l'obligation scolaire et l'âge de vingt-cinq ans, et qui n'ont aucune autre possibilité de recevoir une formation professionnelle, puissent bénéficier de stages de préparation professionnelle. S'il le faut, la priorité d'accès à la préparation professionnelle devrait être accordée aux jeunes qui quittent l'école sans avoir obtenu les titres d'études minimaux.

3. La préparation professionnelle a pour but de préparer les jeunes au monde du travail. Elle devrait inclure, selon les cas :

a) une orientation visant à définir, à partir des aptitudes et des intérêts individuels, les possibilités de formation et d'emploi de chaque sujet ;

b) la mise à niveau des connaissances scolaires de base, notamment pour l'expression orale et écrite et les notions élémentaires de calcul, ainsi que la préparation aux relations personnelles dans le travail ;

c) les notions de base sur l'organisation économique et sociale, la législation sociale, la vie de l'entreprise, le monde du travail, l'hygiène et la sécurité dans l'entreprise, les relations professionnelles ainsi que des indications pratiques pour l'utilisation des services d'orientation, de formation et de placement ;

d) une formation pratique à un groupe de professions choisi pour permettre au stagiaire d'exercer un travail spécifique et de le qualifier pour pouvoir bénéficier ultérieurement d'une formation plus avancée ;

e) l'expérience pratique du travail, soit dans une entreprise, soit, le cas échéant, dans d'autre conditions où il puisse acquérir une expérience équivalente.

4. Les cours de préparation professionnelle devraient s'appuyer sur des méthodes pédagogiques modernes adaptées à l'âge et au degré de maturité des jeunes.

5. Dans l'élaboration des stages de préparation professionnelle, il convient de tirer parti de tous les moyens de formation existants ainsi que de l'expérience des entreprises, des syndicats et des autres organisations qualifiées. Les partenaires sociaux devraient être associés à l'élaboration, l'organisation et l'exécution des programmes.

6. Lorsque la préparation professionnelle comporte des stages de formation et/ou d'initation dans l'entreprise, subventionnés par les pouvoirs publics, ceux-ci veilleront à la qualité de ces stages et à leur adaptation aux besoins des jeunes.

7. Les jeunes menacés de perdre leur emploi devraient bénéficier de facilités pendant leurs heures de travail, afin de suivre les stages de préparation professionnelle leur permettant de garder leur emploi ou d'en trouver un autre.

8. Les jeunes participant à des stages de préparation agréés par les pouvoirs publics devraient bénéficier d'une indemnité tenant compte de leurs ressources éventuelles, couvrant leurs frais de subsistance, leur inscription aux stages et les frais accessoires de participation. Le montant des indemnités de subsistance devra permettre que les jeunes qui suivent une telle formation professionnelle bénéficient d'une meilleure situation financière que s'ils étaient restés au chômage.

9. Des actions seront entreprises pour informer les jeunes des possibilités de préparation professionnelle et des facilités qui leur sont accordées pour suivre les cours.

B. COORDINATION DES LÉGISLATIONS RELATIVES AU TRAVAIL ET À LA SCOLARITÉ

10. Le cas échéant, les États membres examineront leur législation et prendront les mesures nécessaires pour s'assurer que les jeunes, qui ont quitté l'école au terme de la scolarité obligatoire, ne soient pas empêchés par des dispositions législatives de prendre un emploi ou d'accéder à des stages de formation professionnelle.

(1) Résolution du Parlement européen du 15 novembre 1976 portant avis sur le projet de la présente recommandation (JO n° C 293 du 13. 12. 1976, p. 48).

(2) Avis du Comité économique et social du 20 janvier 1977 sur le projet de la présente recommandation (JO n° C 61 du 10. 3. 1977, p. 25).

C. COORDINATION DES SERVICES

11. Les États membres veilleront à l'établissement d'une coordination efficace entre les différents services d'orientation professionnelle, de formation professionnelle et de placement. En vue d'assurer une pleine information de ces services sur le marché du travail, les États membres veilleront que les employeurs et les syndicats soient associés, au niveau national et au niveau local, aux opérations de ces services.

D. CALENDRIER ET RAPPORTS

12. a) Les États membres informeront la Commission avant le 31 décembre 1978 et, par la suite, chaque année des mesures prises pour mettre en œuvre la présente recommandation.

b) La Commission publiera périodiquement un rapport sur les mesures prises par les États membres pour mettre en œuvre la présente recommandation.

Fait à Bruxelles, le 6 juillet 1977.

Par la Commission

Henk VREDELING

Vice-président