

Danemark

La formation continue des adultes, instrument de politique d'emploi et enjeu des négociations collectives

Christèle MEILLAND

Réformé de nombreuses fois, le système de formation des adultes au Danemark fait à nouveau l'objet d'un large débat. Il est au centre d'un rapport remis au Premier ministre en mars 2006. Fruit du travail d'un comité officiel composé de représentants du ministre et des organisations patronales et syndicales, il débouche sur une série de conclusions et de recommandations à propos des mesures mises en place au Danemark dans le champ de la formation continue des adultes. Loin de remettre en cause le bien-fondé ou la nécessité d'un tel système, il traduit une réflexion sur son avenir en particulier sur l'évolution de son statut et de son financement.

La formation continue : un élément central de la politique d'emploi toujours en construction

La notion de formation est centrale dans le modèle danois. Dans un système où la notion d'adaptation et de réactivité au changement est une des caractéristiques centrales des politiques d'emploi, la formation des adultes demeure un élément d'action majeur sur le marché de l'emploi. Inciter les salariés à améliorer

leurs compétences, à progresser dans leurs qualifications est un des objectifs assignés aux politiques de l'emploi. En effet, dans les situations de modification du marché de l'emploi, la formation constitue dans le modèle danois un outil pour non seulement l'accompagner mais aussi l'anticiper. Les hommes politiques ainsi d'ailleurs que les acteurs professionnels danois soulignent l'importance d'une éducation, d'une qualification renforcée pour faire face à la globalisation de l'économie. Le système de formation apparaît ainsi comme un instrument prioritaire pour la bonne marche de l'économie danoise.

Ainsi, pour être totalement en adéquation avec le marché du travail et avec ses besoins, le système danois de formation continue pour adultes connaît depuis quelques années de multiples transformations. Ce système semble devenir aussi flexible si ce n'est plus que le marché du travail danois : en effet, depuis 2001, date à laquelle le système de formation professionnelle a été transféré du ministère du Travail au ministère de l'Éducation, le système a été réformé (ou tout du moins

DANEMARK

revenu) très fréquemment afin de s'adapter à son environnement en mutation. De plus, en 2002, la coalition conservatrice au gouvernement a nettement modifié les priorités établies par les sociaux-démocrates en 1994. L'objectif de la réforme du marché du travail (« Plus de personnes en emploi ») était alors de limiter la part des formations dans l'activation et de privilégier la recherche d'emploi ou l'occupation d'emplois. Mais cette réorientation de la politique d'activation d'emploi a été modifiée en 2004 afin de revaloriser la formation tant pour les personnes au chômage que pour les salariés.

De 2004 à 2006 : évaluation et recommandations

La réflexion autour de la formation continue pour adultes a commencé il y a quelques années déjà. Mais elle est revenue dans la lumière de l'actualité, au centre de débats politiques, syndicaux et scientifiques, lorsque, en septembre 2004, le Premier ministre Anders Fogh Rasmussen du parti libéral a invité les partenaires sociaux à former un comité tripartite afin de clarifier les objectifs et les problèmes liés à la question de la formation continue.

L'objectif assigné à une telle équipe était d'analyser et de comprendre le système actuel, d'étudier l'évolution du contenu de la formation continue, de son statut mais aussi de son financement pour dresser un plan d'action et faire des recommandations. La question posée était celle de la réactivité de la formation aux changements du marché du travail, des nouvelles technologies et de la globalisation. La formation constitue selon le gouvernement danois, un instrument important de la politique de

l'emploi et à terme de la compétitivité du pays et ses performances économiques. L'argument avancé est que le Danemark ne peut préserver sa puissance économique sans une main-d'œuvre qualifiée et prête à s'adapter. Et pour cela, il investit beaucoup dans la formation initiale et continue, cette dernière étant largement financée par les fonds publics.

En mars 2006, après deux ans d'analyse et d'évaluation, ce comité tripartite (composé de représentants du gouvernement et des représentants des organisations patronales et syndicales) a présenté ses premières analyses et recommandations au Premier ministre. Plusieurs priorités ont été mises en avant par le comité et développées dans le rapport remis au gouvernement :

- encourager les employés à participer à des sessions de formation, les motiver et faire reconnaître les compétences des salariés ;
- consolider les compétences de base, notamment celles des salariés peu qualifiés et d'autres groupes vulnérables, tels que les étrangers qui auraient besoin d'approfondir leur connaissance de la langue danoise ;
- valoriser les projets de formation en les rendant plus attrayants, ciblés et flexibles. Ces projets doivent répondre à la fois aux besoins des salariés et à ceux des entreprises.

En outre, la question de la modification du financement de la formation continue est posée. Il s'agit de savoir si elle continuera à exister uniquement sur fonds publics ou s'il faut envisager une autre source de financement.

L'objectif de ces recommandations est de servir en quelque sorte de base à la discussion lors des prochains rendez-vous entre acteurs sociaux et gouvernement.

Mais il est certain que deux points semblent prépondérants : d'une part le ciblage du public avec un effort en direction des groupes de salariés ayant de faibles compétences et qui, peut-on supposer, seront confrontés à l'introduction de nouvelles technologies et d'autre part le financement des programmes de formation supplémentaires.

L'analyse des besoins et du contenu des programmes de formation continue souligne l'importance donnée à la concertation entre les différents acteurs du marché du travail. Le rapport insiste sur la nécessité d'un consensus entre les employeurs, les salariés et le gouvernement afin de parvenir aux buts définis.

Les réactions des protagonistes

Les réactions face aux recommandations du comité sur l'évolution future de la formation continue des adultes ont été multiples. Les employeurs ont globalement refusé de commenter les recommandations du comité. Leur silence sur ce sujet est relativement traditionnel. Ainsi, la confédération des employeurs danois DA n'a pas souhaité commenter l'impact potentiel de ces recommandations sur les négociations collectives à venir.

Du côté syndical, le président de LO, Hans Jensen, a approuvé la suggestion du Premier ministre de financer une partie de la formation continue en suivant l'exemple des fonds de pension. LO estime que l'amélioration des compétences des travailleurs non ou peu qualifiés est indispensable et passe de fait par une prise de conscience des parties en pré-

sence. Pour LO, il est probable que la formation continue s'inscrive au final dans les négociations collectives.

Toutefois, cette position du président de LO n'est pas partagée par tous les syndicats. Ainsi, le syndicat des travailleurs du bois, de l'industrie et du bâtiment (TBI) et la fédération des travailleurs unifiés (3F dont les membres sont des travailleurs non qualifiés) sont en désaccord sur la question du financement. Ils estiment que leurs membres payent déjà pour les programmes de formation à travers les impôts. Selon eux, l'augmentation des dépenses de formation doit être prise en charge par l'Etat et non par les salariés.

Ainsi, la véritable question est de savoir à quel niveau (s'il y en a un) les syndicats et leurs membres accepteront d'intégrer la formation continue dans les négociations collectives et dans les échanges avec le patronat en 2007 (Eiro, 2006).

Le financement de la formation : un point crucial

Le Danemark est le pays de l'OCDE qui consacre la partie la plus importante de ses fonds publics à l'éducation avec 8,5 % du PIB (France, 5,8 %) ¹. Les dépenses de formation des demandeurs d'emploi représentaient à elles seules 0,5 % du PIB en 2003 (CERC, 2005).

Mais si l'objectif semble clair dans l'exposé, les modalités de financement des programmes de formation sont pour l'instant peu définies. Au Danemark, le financement de la formation continue est essentiellement à la charge de l'Etat. Cette situation semble intenable dans le

1 Eurostat, « L'éducation en Europe, » *Statistiques clés 2002-2003*, 2005.

DANEMARK

futur surtout s'il est envisagé une hausse des dépenses de formation. C'est ce que soutient le Premier ministre qui souligne que « le fonds d'Etat existant et disponible ne sera cependant pas suffisant pour couvrir des dépenses supplémentaires de formation ». Avant de mettre en place un comité tripartite en 2004, le Premier ministre avait déjà souligné le problème du financement des actions de formation continue comme principal problème.

Le dispositif de formation professionnelle des adultes

La formation continue au Danemark existe depuis plus de cent cinquante ans. Le concept de formation tout au long de la vie, largement soutenu et développé par la Commission européenne, y est largement développé à tel point que certains estiment que c'est le seul pays où il s'agit d'une réalité. Avant tout, il faut souligner que si la formation professionnelle est de la responsabilité publique, les acteurs sociaux sont impliqués dans l'identification des besoins et le contenu des formations. En outre, il est une autre caractéristique essentielle de la formation au Danemark : son adaptabilité.

Cette tradition éducative est symbolisée par le système du *folkeoplysning* qui rend la comparaison avec d'autres systèmes éducatifs difficile. Le *folkeoplysning* qui signifie littéralement « éclairage du peuple » établit un lien entre le développement personnel, le sens de la communauté, l'éducation, la formation professionnelle et la responsabilité individuelle dans le processus démocratique, tant au niveau local qu'au niveau national.

En matière de formation continue, de nombreux systèmes se côtoient. Il existe notamment des cours du soir, largement promotionnés et subventionnés par les

autorités locales et organisés par des associations, des universités, des clubs. Certains de ces enseignements et cours sont spécifiquement organisés pour des publics ciblés (des cours de formation continue pour les jeunes de moins de 30 ans, ou encore des cours d'éducation de danois pour les immigrants). Les programmes de formation générale pour adultes sont essentiellement dispensés dans les centres de formation départementaux (« VUC », centres d'éducation des adultes qui dispensent des formations générales). Ils dépendent du ministère de l'Education ; les cours préparent à des diplômes. Ces centres sont financés par les autorités locales. Les cours ont lieu pendant les heures de travail ou le soir et les formations sont financées par l'employeur ou le participant. L'éducation générale pour les adultes doit fournir l'éducation de base qui permettra aux adultes d'améliorer ou de compléter leurs connaissances et leurs compétences sur les questions générales. L'enseignement conduit à un examen qui permet de continuer des études au niveau supérieur. Chaque année, environ 60 000 adultes y participent.

En ce qui concerne la formation professionnelle spécifiquement adressée aux publics adultes (salariés ou chômeurs), le système de formation est essentiellement assuré dans le cadre de « l'AMU » (« Arbejdsmarkedssuddannelserne », programmes de formation professionnelle pour adultes ou « formations à l'emploi »). Les centres « AMU » dispensent des programmes dits de formation du marché du travail : ils relèvent du ministère du Travail. Les enseignements sont essentiellement techniques. Les comités sectoriels locaux (organisations syndicales et patronales) déterminent les objec-

tifs de qualification et le contenu des cours. Les formations sont ouvertes aux travailleurs semi-qualifiés et qualifiés, aux techniciens et personnels d'encadrement, ainsi qu'aux chômeurs. Pour les salariés, les formations sont dispensées pendant les heures de travail et souvent par modules. Le financement est assuré par le ministère du Travail ainsi que par les entreprises et les salariés. La généralisation du principe des modules vise à concilier les objectifs de court terme (adaptation rapide à des emplois) et de long terme (élévation du niveau général de qualification ; Shapiro, 2004 (cité par Mansuy, 2005)). Les programmes sont dispensés par 24 centres indépendants.

Il existe par ailleurs un système spécifique d'accueil pour les demandeurs d'emploi. En effet, la formation demeure le principal vecteur de l'insertion professionnelle des personnes sans emploi. Pris en charge par les conseillers du service public pour l'emploi, les individus qui n'ont pas retrouvé de travail après trois mois d'inactivité peuvent se voir proposer des sessions d'orientation ou de dynamisation.

Petit à petit, le système s'achemine vers une fusion des centres qui assurent une formation professionnelle initiale et une formation professionnelle continue.

Qui se forme ?

Le public de la formation continue

L'attention croissante portée à la formation au Danemark s'explique pour une part par la composition de la population danoise : en 2002, les 25-64 ans représentent environ 55 % de la population totale et 33 % de la force de travail possède au maximum un diplôme d'éducation scolaire (*Adult Learning in Denmark*, 2002).

Cette politique d'investissement important dans la formation s'explique aussi par l'exclusion croissante du marché du travail des actifs de bas niveaux de qualification ainsi que par l'augmentation de la proportion d'immigrants non européens (7 % de la population, CERC 2005) dont le niveau de qualification est plus modeste.

Le tableau suivant présente le taux de participation à des activités d'apprentissage (tous types confondus). Le Danemark présente des taux de participation très élevés (avec la Suède, la Finlande, le Luxembourg, la Slovénie et l'Autriche). En 2004, selon l'enquête Forces de travail d'Eurostat, 27,6 % de la population au travail du Danemark avait participé dans les quatre semaines précédant l'enquête à une formation (contre 7,8 % en France par exemple).

Généralement, les taux de participation diminuent sensiblement à mesure que l'âge s'accroît. Mais contrairement aux autres pays, le Danemark ne montre pas de fléchissement sensible dans la participation des personnes plus âgées et les différences hommes-femmes sont minimes.

Cependant, depuis quelques années, certains éléments mettent à mal cette description en rose de la formation au Danemark. En effet, certaines études (Eiro, 2006) soulignent que la population qui opte pour une formation continue est souvent d'un assez haut niveau de qualification. *A contrario*, peu de salariés ayant un faible niveau de qualification choisissent une formation continue. Ce déséquilibre entre les qualifiés et les moins qualifiés dans l'orientation vers une formation est pointé du doigt par le comité tripartite.

En outre, les réductions des budgets des centres de formations (à partir de

DANEMARK

Taux de participation à tous les types d'apprentissage par âge et par sexe

	25-34			35-44			45-54			55-64			Total		
	H	F	T	H	F	T	H	F	T	H	F	T	H	F	T
EU (25)	50	51	50	45	45	45	40	41	40	28	31	30	41	43	42
DK	83	81	82	85	82	83	80	80	80	72	72	72	80	79	80

Source : « L'apprentissage tout au long de la vie », *Statistiques en Bref*, n° 8/2005

2002) associées à l'obligation faite à ces derniers d'utiliser de nouveaux instruments de gestion ont généré des diminutions du nombre de semaines de formation. Les « victimes » ou ceux qui ont été le plus négligés sont les personnes les moins qualifiées, les salariés des très petites entreprises et les chômeurs. La modification de la tendance en 2004 (avec une réinjection de 85 millions d'euros dans les programmes de formation continue) a permis toutefois de contrer une forte baisse des programmes.

Participation des acteurs sociaux au dispositif de formation

Jusqu'alors, la participation des acteurs sociaux tenait à leur représentation dans les différents conseils et organismes de formation. En effet, ils sont représentés dans certains organismes liés à la formation continue : c'est le cas notamment du Conseil pour la formation professionnelle (qui conseille le ministre de l'Éducation sur les objectifs et les structures, sur les conditions d'admission, les besoins de qualification, la certification et des questions de qualité), les comités sectoriels nationaux (qui conseillent sur le contenu, la structure, la durée et l'évaluation des programmes et des cours), les comités locaux de formation (qui aident les établissements à élaborer le contenu des programmes et donnent également des

conseils sur toutes les questions liées à la formation). Les organisations syndicales et patronales sont aussi présentes dans les conseils nationaux de reconversion. Ils contribuent ainsi à identifier les priorités en matière de formation professionnelle : ils interviennent aussi sur la définition des cursus de formation et le contrôle de leur qualité. Cette collaboration des acteurs sociaux à la formation des adultes assure une certaine cohérence des compétences des salariés avec les besoins de qualification des entreprises. En outre, il est évident que la qualité des formations professionnelles continues est reconnue par tous, salariés et employeurs.

Par ailleurs, la question de la formation continue des adultes et du droit à la formation des salariés est abordée très différemment selon les secteurs d'activité : en effet, dans le secteur public les accords collectifs très généraux n'établissent pas de droit spécifique individuel du salarié à la formation continue. Pourtant, les possibilités de formation sont importantes. En revanche, dans le secteur privé, les accords sont nettement moins généreux (Eiro, 2006).

Quel rôle pour la négociation collective ?

La singularité de la place de la formation sur le marché du travail danois et son omniprésence à tous les âges de la vie

professionnelle renforce la facilité d'adaptation des salariés et des chômeurs danois aux changements. D'ailleurs le *Wall Street Journal*¹ ne s'y trompe pas en prenant pour exemple un cas emblématique de la capacité de réaction des salariés danois, et de leur capacité à s'adapter, même si cet exemple n'est pas véritablement représentatif.

La formation est redevenue un instrument primordial de la politique d'emploi ; dès lors se pose la question de savoir quelle place elle occupera dans les négociations collectives.

En effet, jusqu'alors, les grandes organisations syndicales ne voyaient pas la formation comme un objectif prioritaire de la négociation collective mais simplement comme un instrument de la politique de l'emploi sous la responsabilité de l'Etat.

La réflexion menée par le comité tripartite incite à faire de la formation continue un thème des négociations collectives qui auront lieu en 2007. Cet enjeu d'intégration de la formation dans les accords collectifs aura sans nul doute un impact important sur les modalités de financement de cette dernière comme cela fut le cas avec les retraites conventionnelles complémentaires.

Sources

Bredgaard T, Larsen F, Madsen P.K. (2005), *The flexible Danish labour market – a review*, CARMA, Aalborg University, avril.

Centre Inffo, « L'éducation et la formation pour adultes au Danemark », Site internet.

Jorgensen Carsten (2005), « Tripartite committee to examine training and lifelong learning », EIRO.

Jorgensen Carsten (2006), « Tripartite committee issues report on continuing training », EIRO.

Jorgensen Carsten (2006), « Union disagree on financing of continuing training », EIRO.

Liaisons Sociales Europe (2005), « Le modèle social danois », *Les synthèses*, décembre.

Lindkvist Jorgensen Anja (2005), « Changing an award-winning system – for better or for worse ? », Carma, Papier pour la Conférence Européenne "Education en Europe", Dublin.

Mansuy Michèle (2005), "Politiques et Institutions danoises d'aide au retour à l'emploi", *Les Papiers du CERC*, n°2005-02.

Ministère danois de l'éducation (2000), « Adult Education and continuing training in Denmark », Site internet.

Ministère danois de l'éducation (2002), « Adult Learning in Denmark », Site internet, 12p.

Statistiques en Bref (2005), « L'apprentissage tout au long de la vie », Eurostat, n° 8/2005.

Statistiques en Bref, « L'éducation en Europe – Statistiques clés 2002-2003 », Eurostat, n°10/2005.

UIMM Social International (2006), *Danemark : Facilité d'adaptation des salariés aux changements*, mai.

1 Dans son édition du 22 mars 2006, le *Wall Street Journal* cite l'exemple d'un abattoir dont la direction a payé un délégué du personnel pendant un an après la fermeture de l'entreprise pour aider ses collègues à retrouver des emplois. Dix mois après la fermeture, 300 anciens salariés ont trouvé un nouvel emploi dans un autre secteur, 80 dans le secteur de la boucherie, et 60 sont encore en formation. Certains sont donc ainsi devenus coiffeurs et d'autres enseignants. Seuls 60 des 500 salariés licenciés sont encore au chômage. (Repris par UIMM Social International, mai 2006)