

Danemark

Le dispositif de formation professionnelle des adultes en difficulté ?

Christèle MEILLAND ¹

Le modèle danois de flexicurité a fait figure d'exemple à suivre sur la scène internationale jusqu'à l'aube de la crise financière mondiale en 2008. Cette attention internationale se justifiait à l'époque par ses taux d'emploi les plus élevés de l'Union européenne (UE), ses taux de chômage de longue durée parmi les plus bas de l'UE (0,5 % en 2008, juste derrière la Norvège à 0,3 % et la moyenne européenne de 2,6 %, Eurostat) et une économie robuste. Le modèle danois était en outre perçu comme la combinaison apparemment réussie des caractéristiques propres aux « modèles de bien-être nordique » et aux modèles libéraux, notamment anglo-américain (Madsen, 2011). Ce modèle de flexicurité s'appuyait sur un élément primordial : la formation professionnelle tout au long de la vie, levier essentiel de la politique de l'emploi.

La formation tout au long de la vie est un des piliers du « modèle de la société de bien-être », qui intègre de « travailler plus longtemps et de travailler mieux ² ».

Le Danemark a été le premier pays européen à créer un système scolaire obligatoire en 1814. Il peut aussi se vanter d'avoir développé une culture fondée sur l'éducation populaire (les *folkehøjskole* de Grundtvig), avec la possibilité de suivre des cours du soir depuis 1850 ³. Il est le premier pays d'Europe pour la proportion d'adultes formés (au coude-à-coude avec la Suède ces dernières années). En 2016, 27,7 % des adultes de 25 à 64 ans sont passés par le système de formation professionnelle (Cedefop, 2017), contre 10,8 % en moyenne européenne et 18,8 % en France (Eurostat, 2018). Une grande partie de la population active participe à l'éducation des adultes, et le gouvernement contribue au financement du système de formation. De plus, cet apprentissage tout au long de la vie est soutenu par un service public étoffé mais aussi et surtout par la participation active des partenaires sociaux.

Pour autant, depuis quelques années, le système de formation professionnelle

1. Chercheure à l'Ires.

2. Propos de Sylvain Briens, spécialiste des civilisations scandinaves et professeur à l'Université Paris-Sorbonne recueillis par Clotilde de Gastine dans « Danemark : derrière les succès du système de formation continue », *Metis*, 6 décembre 2012, <https://goo.gl/zmNk9S>.

3. C. De Gastine, « Danemark : derrière les succès du système de formation continue », *Metis*, 6 décembre 2012, <https://goo.gl/zmNk9S>.

se fissure : baisse du taux de participation des adultes, désaffection des jeunes, des demandeurs d'emploi et de certaines catégories de main-d'œuvre (non qualifiés par exemple), difficultés de reconversion. Réformé de nombreuses fois, le système de formation des adultes au Danemark fait à nouveau l'objet d'ajustements *via* la signature d'un accord tripartite en octobre 2017 qui vise à développer la flexibilité et le ciblage des formations sur des compétences demandées par les entreprises. Cette baisse du nombre de participants, cette désaffection pour le système de formation tendent à remettre en question le modèle de flexicurité danois fondé sur la formation.

Cet article propose de faire le point sur la place de la formation professionnelle dans le système de flexicurité danois et notamment sur la baisse du nombre de participants ces dernières années et ses conséquences. Après une présentation du rôle et de la place du système de formation dans le modèle de flexicurité, nous soulignerons la spécificité de l'Arbejds-markedsuddannelser (AMU), qui constitue le pilier central de la formation professionnelle des adultes et qui incarne bien le système de flexicurité promu par le Danemark. L'analyse des transformations du système de formation à l'aune des accords tripartites signés récemment par les employeurs, les syndicats et le gouvernement nous conduira à présenter les difficultés rencontrées par les bénéficiaires de la formation professionnelle continue, qui montrent ce système sous un jour moins idyllique qu'il n'y paraît.

**La formation professionnelle
dans le modèle de flexicurité danois :
une place centrale**

La formation professionnelle continue au Danemark est un élément central des politiques actives du marché du travail⁴. Elle fait l'objet d'une attention sans cesse accrue car elle est considérée par le gouvernement et les partenaires sociaux comme l'instrument principal de la lutte contre le chômage et les risques de pénuries de main-d'œuvre qualifiée (Meilland, 2017).

Le modèle de flexicurité danois associe un système d'assurance chômage généreux, une législation souple du marché du travail (peu de réglementation sur les recrutements et les licenciements) et une politique active de l'emploi⁵ (Meilland, 2017). Dans un tel système, la sécurité de l'emploi n'est pas liée à des protections juridiques ou conventionnelles mais relève du renforcement de « l'employabilité » qui passe par la capacité des individus à gérer leurs transitions professionnelles. Le modèle est fondé sur la sécurité des salariés en transition d'un emploi à l'autre au moyen d'un système d'assurance chômage qui s'enclenche au moment où les transitions professionnelles sont difficiles. Ce système de flexicurité bénéficie d'une adhésion totale des confédérations syndicales et des salariés, dont près de 70 % sont syndiqués. Pour l'État, les syndicats et le patronat, la formation est une des clés pour obtenir une main-d'œuvre flexible et qualifiée, capable de s'adapter aux changements du marché du travail. Depuis la crise de 2008, ce discours selon lequel la formation permettrait de contrer

4. En 2015, le Danemark consacre 7 % de son PIB aux dépenses d'éducation, ce qui le met en première place des pays de l'Union européenne (moyenne européenne de 4,9 %) (OCDE, site internet).

5. Elle représente près de 0,39 % du PIB au Danemark contre 0,25 % en France.

le risque d'une baisse significative des emplois peu ou non qualifiés (dans les secteurs industriels et de la construction notamment) et celui d'une pénurie de main-d'œuvre qualifiée est de plus en plus présent, y compris du côté des partenaires sociaux. L'une des caractéristiques centrales du modèle de formation professionnelle danois est d'être au centre de la concertation entre le gouvernement et les partenaires sociaux. Ces derniers participent activement à l'élaboration des contenus des formations. En effet, selon eux, le système de formation professionnelle est corrélé à la très forte mobilité des Danois dans leur activité professionnelle. Car près d'un tiers des Danois change d'emploi chaque année.

Depuis la crise de 2008, les différents gouvernements ont mis davantage l'accent sur la flexibilité au détriment de la sécurité dans les ajustements du modèle, ce dont atteste le durcissement du système d'assurance chômage et des politiques actives de l'emploi (dont la formation professionnelle). Les transformations du système d'assurance chômage, en réduisant la durée d'indemnisation (de 4 à 2 ans en 2010) et en resserrant les critères d'admission en 2015 et en 2017 (Meilland, 2017), ont fragilisé la sécurité de revenu des Danois en privilégiant la reprise d'emploi à tout prix. Dans le même temps, les politiques d'activation ont été durcies. Depuis 2015, le mécanisme d'activation pour les demandeurs d'emploi est enclenché dès la 13^e semaine pour les moins de 30 ans et les plus de 50 ans; et à partir de six mois et demi pour les 30-50 ans (contre neuf mois auparavant quel que soit l'âge du demandeur d'emploi). Les demandeurs d'emploi ont plus rapidement l'obligation d'accepter, si on leur propose, une formation ou un emploi y compris dans un domaine qui n'est pas le leur, et ce même s'il est éloigné de leur domicile. Si le demandeur d'emploi refuse cet emploi ou cette formation, il perd son droit

aux allocations pendant trois semaines. En cas de deuxième refus injustifié, il perd ses allocations pour une période plus longue. L'objectif annoncé est de réagir le plus vite possible face au chômage et/ou d'améliorer la formation des demandeurs d'emploi. En effet, en 2010, seuls 58 % des chômeurs bénéficiant de l'assurance chômage avaient commencé un programme d'activation. Et ils étaient encore moins nombreux (42 %) chez les demandeurs d'emploi de moins de 30 ans (COE, 2016). Les municipalités (qui gèrent le suivi des demandeurs d'emploi ; Meilland, 2017) sont plus autonomes depuis la réforme de 2009 dans le suivi des demandeurs d'emploi et la mise en œuvre des mesures actives de formation des demandeurs d'emploi. Par exemple, les travailleurs non qualifiés peuvent utiliser leurs deux ans d'indemnités chômage (qui seront alors limitées à 80 % du montant normal) pour se former. Ce système est censé inciter les municipalités à mettre en place des politiques actives de travail afin d'éviter que les demandeurs d'emploi ne deviennent des chômeurs de longue durée.

Dans ce contexte, la place de la formation professionnelle (incluse dans les politiques d'activation) a été renforcée comme instrument de sécurisation des trajectoires professionnelles : elle vise à permettre aux demandeurs d'emploi de trouver un emploi plus rapidement, de favoriser leur reconversion, d'aider les salariés à acquérir des compétences nouvelles nécessaires aux entreprises. Pour ce faire, le système de formation a été revu et corrigé pour le rendre plus attractif auprès des salariés et des demandeurs d'emploi, c'est-à-dire plus flexible, plus ciblé sur les besoins des entreprises et plus souple (LO, site Internet).

Les compétences nouvelles sont définies en relation avec les partenaires sociaux. Le système de formation professionnelle continue est articulé autour d'un Conseil

Encadré 1

**La spécificité du *Welfare State* danois :
un droit à l'individu (Kerschen, 2008)**

Le *Welfare State* danois reconnaît la primauté à l'individu. Ce dernier est la base de la société. Mais il ne s'agit pas d'un individu déconnecté du collectif : il existe une interaction forte entre l'individu et le collectif qui s'exprime à travers la citoyenneté sociale. Les individus disposent de droits sociaux universels en fonction de leurs besoins « du berceau jusqu'à la tombe » (Kerschen, 2008). Le *Welfare State* danois se caractérise donc par un ensemble de droits attachés à l'individu et non pas au travailleur. L'exercice d'une activité professionnelle ne joue aucun rôle dans l'ouverture des droits, sauf pour des droits à pension complémentaire.

Ces droits sont financés par l'impôt. Tous les individus, hommes et femmes, paient des impôts sur leurs propres revenus. *A priori*, les droits sociaux, attachés à l'individu et financés par l'impôt, apparaissent totalement déconnectés du marché du travail. En réalité, il n'en est rien, car la capacité de redistribution du Danemark dépend du niveau des prélèvements obligatoires, et des taux d'emploi. Le *Welfare State* danois se présente comme un modèle radical qui ne laisse guère de choix à l'individu en matière de participation à l'activité économique : la participation à la production de richesses est un devoir social, que le *Welfare State* encourage en garantissant un égal accès à l'emploi pour tout individu en âge de travailler. C'est dans ce cadre global que s'inscrit la flexicurité à la danoise et le droit à la formation professionnelle.

national de la formation des adultes. Celui-ci a un rôle de conseil auprès du ministère de l'Éducation et de 11 comités nationaux de formation continue, composés de représentants des partenaires sociaux, affiliés à des secteurs d'activités ⁶, et qui ont un rôle d'orientation en matière de contenu, de structure, de durée et d'évaluation des programmes et des cours. Ces comités se retrouvent aussi à un niveau territorial plus fin (comités locaux de formation), et conseillent les établissements, les centres de formation et les collèges professionnels dans l'élaboration du contenu des programmes et dans l'adaptation des formations aux besoins locaux du marché du travail.

Le partenariat traditionnel fort avec les acteurs sociaux joue un rôle déterminant dans cette adaptation des formations aux besoins du marché du travail.

La traditionnelle prééminence des pays nordiques en matière de participation de la population adulte à la formation tout au long de la vie est toujours vérifiée. Les taux de participation élevés ⁷ reflètent les conditions et les stratégies nationales d'éducation et de formation (visant à mettre l'accent sur l'apprentissage tout au long de la vie) ainsi que l'existence de liens étroits entre les entreprises, les établissements d'enseignement et universités et les partenaires sociaux. Depuis de nombreuses

6. L'industrie, le social et les soins de santé, les transports ou la construction...

7. 34,5 % de la population danoise âgée de 18-64 ans déclare avoir participé à une formation en 2016, contre 16,6 % en moyenne dans l'Union européenne (source EFS).

années, les différents gouvernements ont placé la formation des adultes au centre du modèle danois dans l'optique d'une recherche constante d'adéquation entre offre et demande de travail. Des programmes, financés en grande partie sur fonds publics, sont proposés par l'AMU pour la formation professionnelle des adultes (qualifiés ou non), qu'ils soient en emploi ou demandeurs d'emploi. L'AMU constitue une spécificité danoise pour plusieurs raisons : la plupart des programmes de formation y sont de courte durée ; il rassemble une forte majorité des participants à la formation professionnelle ; il s'adresse aux salariés et aux chômeurs ; il dépend du ministère du Travail et est élaboré en concertation avec les partenaires sociaux.

Le système de formation professionnelle continue des adultes et la spécificité de l'AMU

Depuis la crise économique de 2008, les différents gouvernements mettent l'accent sur le développement des compétences professionnelles, que ce soit en direction des jeunes ou des moins jeunes, et ils ont orienté le dispositif vers les personnes peu ou pas qualifiées. L'objectif est double : cibler la formation professionnelle sur les groupes vulnérables tels que les « adolescents plus âgés », les personnes éloignées de l'emploi, les chômeurs et « relancer » la formation professionnelle.

Les programmes d'éducation et de formation des adultes et de formation continue offrant des qualifications générales peuvent être divisés comme suit :

- programmes de formation préparatoires (FVU) : cours d'alphabétisation de base et de mathématiques qui s'adressent essentiellement aux personnes ayant des

difficultés d'apprentissage ou pour lesquelles le danois est la deuxième langue ;

- programmes d'éducation de base des adultes (GVU) : destinés aux personnes peu qualifiées qui ont au moins deux ans d'expérience professionnelle ;

- formation générale pour adultes (UVA) : pour les personnes qui n'ont pas terminé le premier cycle de l'enseignement secondaire ;

- cours préparatoires supérieurs dans une seule matière (HF enkeltfag) : pour les adultes ayant besoin d'obtenir un diplôme d'études secondaires supérieures existant pour avoir accès à un programme particulier d'enseignement supérieur ;

- formation professionnelle des adultes (AMU) : principalement pour les travailleurs qualifiés ou non sur le marché du travail qui ont besoin de développer leurs compétences, mais aussi pour les demandeurs d'emploi. Les programmes sont développés et adaptés en fonction des besoins du marché du travail.

Ces formations pour adultes sont visées par le Conseil national pour l'éducation des adultes et la formation continue (VEU) dont les membres sont nommés par les partenaires sociaux (Cedefop, 2012).

Les programmes de l'Arbejdsmarkedsuddannelser (AMU) constituent de loin la composante la plus importante du système de formation continue des adultes, en termes de nombre et de variété des formations, mais aussi en termes de nombre de participants (graphique 1). C'est un système de formation pour l'emploi (c'est sa traduction littérale). Instauré en 1960, il a pour objectif de développer et d'améliorer les compétences de tous les individus en fonction des besoins des entreprises et des conditions locales du marché du travail. Il intègre les particularités de la flexicurité danoise : flexibilité à la fois pour les salariés et les employeurs.

Ces programmes mis en place dans les centres de formation AMU, dans des collèges professionnels ou dans certains établissements privés habilités visent à doter les adultes d'aptitudes et de compétences adaptées au marché du travail, essentiellement dans un emploi ou un secteur spécifique. Ils ciblent principalement des salariés même si des personnes sans emploi peuvent en bénéficier. Les programmes AMU (au nombre d'environ 3 000) sont destinés à approfondir les connaissances dans un domaine particulier ou à élargir les connaissances aux domaines connexes. Environ 200 nouveaux programmes sont mis au point chaque année, tandis que les programmes existants qui sont considérés comme dépassés par rapport aux besoins actuels du marché du travail peuvent être supprimés. Toutefois, pour faciliter la vue d'ensemble, ces programmes ont été regroupés en quelque 130 descriptions de compétences communes, équivalant à 130 domaines d'emploi. Ce sont des formations courtes, qui peuvent aller d'une demi-journée à une semaine en moyenne, fréquemment à temps partiel et qui sont très souvent changées en fonction de l'évolution du marché du travail (Cedefop).

Les partenaires sociaux ont une influence décisive sur le contenu des programmes décidés par les 11 comités spécialisés par secteur, eux-mêmes désignés par les partenaires sociaux. Ces comités sectoriels nationaux fonctionnent en codécision sur tous les programmes de formation. L'adaptation des programmes est très rapide : cette flexibilité est une de leurs caractéristiques essentielles. Chaque année, les nouveaux programmes sont mis au point en l'espace de six semaines. Le ministère de l'Éducation a

trois semaines pour s'y opposer. Son absence de réponse vaut accord pour la mise en place des programmes dans les 100 établissements de formation professionnelle : collèges, centres de formation pour adultes (CFA), centres privés, comités locaux des organisations syndicales⁸. Les centres AMU ont au fil des années acquis une certaine autonomie tant en termes de gestion financière qu'en tant que décisionnaires des formations. Ces stages sont accessibles aux salariés mais aussi aux demandeurs d'emploi, dans le cadre de l'activation des politiques d'emploi. Une fois la période d'activation enclenchée, le demandeur d'emploi doit soit suivre un stage en entreprise, soit accepter un emploi, soit encore suivre une formation dans son domaine ou un domaine connexe.

Le système de l'AMU est financé par ce qu'on appelle la contribution au marché du travail (Meilland, 2017), une taxe payée par tous les salariés et les indépendants. Elle est recouvrée en même temps que les impôts sur le revenu et représente actuellement 8 % des revenus salariaux (ou du bénéfice pour les indépendants). Certains participants peuvent être exemptés des frais de scolarité, mais ceux qui possèdent un diplôme d'études supérieures doivent payer des frais plus élevés. Les chômeurs ont droit à une formation professionnelle gratuite de six semaines et ils peuvent obtenir une allocation spécifique d'un montant équivalent à l'allocation chômage, soit 90 % du salaire précédent. Les entreprises, dont les salariés participent à un programme de l'AMU tout en continuant à percevoir leur salaire, sont éligibles à une compensation sous forme de remboursement salarial correspondant au taux d'allocation

8. C. De Gastine, « Danemark : derrière les succès du système de formation continue, *Metis*, 6 décembre 2012, <https://goo.gl/zmNk9S>.

DANEMARK

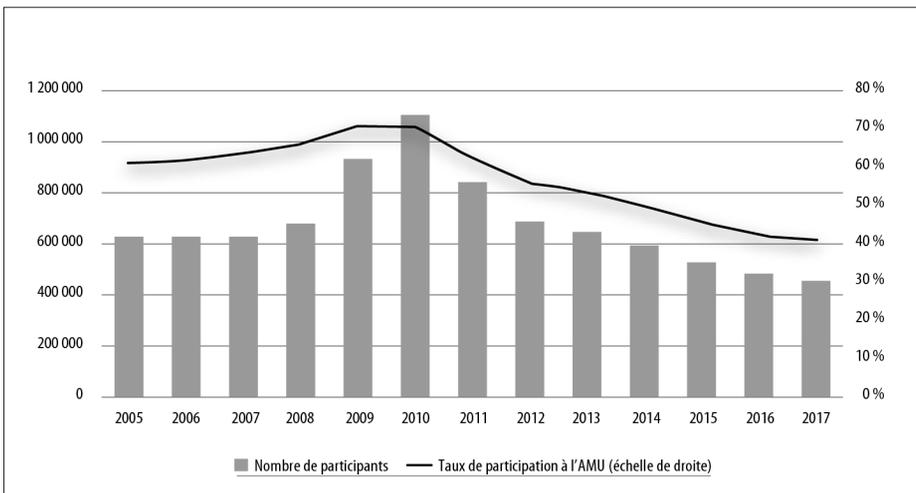
chômage le plus élevé. Dans ce cas, les frais de participation sont généralement de 120 ou de 180 couronnes danoises (16 ou 24 euros) par jour de formation pour chaque participant. Les participants non salariés peuvent également demander une subvention de l'État pour la formation des adultes correspondant au taux le plus élevé de l'allocation chômage. Ils peuvent en outre percevoir une indemnité de transport ou d'hébergement si nécessaire.

Après une période de stagnation entre 2005 et 2007 puis de hausse, le nombre de participants à l'AMU a diminué à partir de 2011 (en baisse de 31 % par rapport à 2010). Cette baisse de la participation a continué depuis (graphique 1). En 2015, il y a eu environ 523 736 participants aux cours de l'AMU, soit une baisse d'environ 50 % par rapport à son niveau le plus haut en 2010. Cette baisse notable de la participation des adultes à la formation et notamment à l'AMU à partir de 2010 fait suite à une nette augmentation durant

les années de crise (2008-2010), pendant lesquelles la formation professionnelle avait été relancée. En outre, comme la plupart de ces cours sont de très courte durée, le nombre de participants en équivalents temps plein est beaucoup plus bas, soit 76 500 (Andersen, Kruse, 2016, calcul des auteurs). Le président de l'association des responsables de l'AMU, Lars Bo Breddam, a mis en cause les conséquences de l'après-crise et les coupes budgétaires (Cort *et al.*, 2013), et a regretté que les entreprises mettent l'accent sur la maximisation de la productivité avec le moins de salariés possible plutôt que sur l'éducation et la formation d'un plus grand nombre d'entre eux. La proportion de femmes dans les formations générales est supérieure à leur part dans la population alors que cela n'est pas le cas dans les centres de formation professionnelle.

L'AMU a été et demeure un instrument clé du développement continu des compétences des individus et de leur reconversion. Les crises et les évolutions du

Graphique 1. Participation à la formation professionnelle des adultes – AMU (2005-2017)



Source : <http://www.statbank.dk>.

marché du travail danois ont continuellement exigé de nouvelles compétences pour les groupes cibles ; conformément au « modèle danois », les partenaires sociaux et les gouvernements successifs ont négocié et accepté les changements nécessaires dans le contenu et la gouvernance de l'AMU ⁹. La flexibilité sur le marché du travail danois n'est pas uniquement liée aux règles libérales danoises en matière de licenciement, elle provient aussi de la capacité des entreprises à réorienter leur personnel et celle des salariés à s'engager à utiliser les nouvelles technologies, même dans de nouveaux emplois. C'est en cela que l'AMU est le symbole de la flexicurité danoise : ce système contribue à accroître la flexibilité interne et externe ¹⁰ et la mobilité verticale et horizontale de la main-d'œuvre ¹¹.

La baisse du nombre de participants à l'AMU a conduit le gouvernement et les partenaires sociaux à trouver des solutions pour inciter les Danois à recourir de nouveau à la formation, seul instrument désigné pour favoriser l'adéquation entre les compétences de la main-d'œuvre et les besoins des entreprises.

Les évolutions du dispositif de formation professionnelle : de 2003 au nouvel accord tripartite de 2017

Les récentes réformes du système de formation professionnelle ont eu pour objectif la simplification de l'enseignement

et de la formation, et ont mis l'accent sur certains publics cibles (jeunes, demandeurs d'emploi notamment). Ces transformations du système de formation doivent pallier la désaffection des jeunes, la baisse globale de la participation des adultes, et permettre au système de garder son attractivité aux yeux des travailleurs et des entreprises. Un travailleur danois sur trois ne trouve pas nécessaire de suivre une formation continue ¹². C'est la raison pour laquelle un accord tripartite a été conclu en 2017 contenant une série de mesures visant à faciliter l'adaptation des travailleurs aux nouvelles tâches de travail. L'objectif de cet accord est d'inciter les salariés et les demandeurs d'emploi à se former à des compétences demandées par les entreprises. Cet accord tripartite est à l'initiative des partenaires sociaux et de l'État.

Le système d'éducation des adultes et de formation continue a connu plusieurs réformes visant à le rendre plus souple, davantage axé sur la demande et orienté sur les besoins des entreprises. Une première réforme initiée en 2003 a marqué la volonté du gouvernement et des partenaires sociaux de mettre en place un système fondé sur les compétences. Les 130 descriptions de compétences communes ont été élaborées par les partenaires sociaux et ce, en coopération avec le ministère danois de l'Enfance et de l'Éducation (voir *supra*). La notion de compétences a été très tôt intégrée dans

9. H. Jørgensen, cité par M. Preisler, « Continuing Education Gets Huge Push from Danish Government and Social Partners », *Nordic Journal Labour*, November 2, 2017, <http://www.nordiclbourjournal.org/nyheter/news-2017/article.2017-10-30.3513772055>.

10. *Ibid.*

11. On entend par mobilité verticale une mobilité qui s'effectue vers une position considérée comme plus élevée dans la hiérarchie et par mobilité horizontale une mobilité qui s'effectue vers une position de même niveau.

12. M. Preisler, « Continuing Education Gets Huge Push from Danish Government and Social Partners », *Nordic Journal Labour*, November 2, 2017, <http://www.nordiclbourjournal.org/nyheter/news-2017/article.2017-10-30.3513772055>.

la construction du système de formation professionnelle.

En 2007, un cadre juridique a été mis en place pour la reconnaissance des acquis dans l'éducation des adultes et la formation continue. Ce cadre national des certifications facilite le passage entre formation initiale et continue et entre enseignement général et professionnel. L'objectif d'un tel processus était de conférer à tous les adultes le droit à une évaluation de l'apprentissage antérieur, ce qui doit servir de base à la conception d'un plan d'études individuel (Elevplan). Cette reconnaissance des compétences acquises par l'apprentissage doit être détaillée sur un certificat officiel. Dans le même temps, les services d'orientation ont été renforcés et la reconnaissance des compétences améliorée *via* la création de procédures uniformisées de validation des acquis ¹³.

En avril 2013, le gouvernement a présenté un accord intitulé « Growth Plan Agreement » qui vise à relever le niveau de compétence de la main-d'œuvre et à soutenir la création d'emplois et la croissance au Danemark. Cet accord est composé de cinq thèmes parmi lesquels celui de l'éducation des adultes est abordé sous le titre « More and Better Adult and Continuous Education ». Pour la période 2014-2020, le gouvernement a décidé d'allouer environ un milliard de couronnes danoises (soit 134 millions d'euros) afin d'améliorer quantitativement et qualitativement l'éducation et la

formation des adultes. En avril 2014, un nouvel accord sur la sortie de crise du Danemark a été présenté. L'objectif est de favoriser les mesures concrètes à destination des travailleurs peu qualifiés. Un deuxième objectif vise à flexibiliser davantage l'offre publique d'éducation et de formation des adultes ¹⁴.

En 2016, un accord entre le gouvernement et les organisations patronales et syndicales a été signé. C'est l'un des premiers accords destinés à faciliter l'apprentissage des jeunes mais aussi des demandeurs d'emploi (encadré 2). La présidente de Landsorganisationen i Danmark (LO) avait souligné à cette occasion l'importance d'un tel accord ¹⁵.

Enfin, en octobre 2017, le gouvernement danois et les partenaires sociaux ont conclu un nouvel accord tripartite qui vise à convaincre à la fois les entreprises et les travailleurs de l'utilité de se former tout au long de la vie professionnelle. « Il est important pour l'avenir du Danemark que nous prenions ensemble nos responsabilités et que nous trouvions des solutions pour mieux préparer les Danois au marché du travail, où les compétences et les capacités de changement sont de plus en plus sollicitées », a déclaré le ministre de l'Emploi, Troels Lund Poulsen, en présentant le contenu de l'accord le 29 octobre dernier ¹⁶. Cet accord représente une enveloppe budgétaire de 2,5 milliards de couronnes danoises (330 millions d'euros) sur la période 2018-2021 ¹⁷.

13. A. Perraudin, « Assurance chômage, formation professionnelle et apprentissage au service du marché du travail : le cas du Danemark », Institut Montaigne, 10 janvier 2018, <https://goo.gl/3R252x>.

14. Commission européenne, Eurydice, site internet : https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/ongoing-reforms-and-policy-developments-18_en.

15. V. Hours, « Danemark : un nouvel accord tripartite met l'accent sur la formation continue des adultes », *Planet Labor*, n° 10445, 14 novembre 2017.

16. *Ibid.*

17. Au début des années 2000, les dépenses publiques en faveur de l'AMU s'élevaient à près de 4 milliards de couronnes danoises (soit 533 millions d'euros) (Cort, 2002).

Encadré 2

**L'accord de 2016 :
un ciblage de la formation sur les jeunes et les chômeurs ¹**

Cet accord en direction des jeunes et des demandeurs d'emploi est un premier pas dans la transformation du système de formation. Il a été signé alors que les jeunes Danois s'éloignent fortement de la formation professionnelle, notamment initiale.

Son objectif visait la création de 8 000 à 10 000 places de stage supplémentaires. L'objectif était aussi d'atteindre 30 % des jeunes dans la filière professionnelle d'ici 2025. Depuis plusieurs années, les statistiques semblent montrer que les jeunes Danois délaissent la filière professionnelle, faute de places en entreprise notamment. L'accord, signé entre le gouvernement et les organisations patronales et syndicales, cherche à simplifier les règles afin que les étudiants puissent effectuer plus de stages. Pour ce faire, les entreprises doivent accueillir les apprentis, ce qui sera facilité par une aide financière du gouvernement. L'accord prévoit une aide financière (autour de 15 000 couronnes danoises par an et par élève, soit 2 015 euros) pour les entreprises accueillant des stagiaires et une pénalité financière pour les autres (pouvant atteindre 27 000 couronnes danoises par an et par élève, soit 3 627 euros, montant calculé en fonction du nombre de places manquantes pour une année donnée). Les *job centers* sont mis sous pression, avec l'objectif d'obtenir des résultats, notamment pour les demandeurs d'emploi, qui sont la deuxième cible de l'accord. Grâce à l'accord, les *job centers* pourront ainsi inclure des chômeurs dans les processus d'activation (stages, cours, etc.) trois mois après le début du chômage au lieu des six à 12 mois prévus actuellement.

1. V. Hours, « Danemark : un accord tripartite pour rendre la formation professionnelle plus attractive et faciliter la réinsertion des chômeurs », *Planet Labor*, n° 9808, 8 septembre 2016.

L'accord de 2017 est l'aboutissement d'un travail d'experts nommés lors de l'accord sur la formation professionnelle de 2016 pour étudier le système actuel de formation continue pour adulte. Il provient du constat de différents problèmes : en premier lieu, l'économie danoise est confrontée à un manque de main-d'œuvre qualifiée, notamment d'ingénieurs industriels, d'électriciens et de techniciens ; ensuite, 600 000 adultes auraient des difficultés à lire et écrire. Enfin, la majorité des personnes non qualifiées n'envisageraient pas de demander à bénéficier d'une formation ou d'une remise à niveau de

leurs compétences permettant leur éventuelle reconversion. Cette information est corroborée par le fait que la majorité des adultes de plus de 25 ans qui se forment sont d'un niveau socioprofessionnel élevé. L'objectif de l'accord est alors de former la main-d'œuvre qualifiée à d'autres compétences nouvelles (notamment liées aux nouvelles technologies) et d'amener les populations peu ou pas assez formées à la formation professionnelle dans le but d'améliorer leur employabilité et leur capacité d'adaptation aux besoins du marché du travail.

Les principales mesures de l'accord mettent l'accent sur l'importance de la reconversion des salariés ou demandeurs d'emploi, sur le développement des formations, tant initiales que plus professionnelles, sur la personnalisation et l'amélioration de la flexibilité des formations¹⁸. Ainsi, les principales caractéristiques de l'accord sont les suivantes :

- une enveloppe d'environ 400 millions de couronnes (53,8 millions d'euros) devrait être allouée à un fonds de reconversion destiné aux travailleurs, non qualifiés et qualifiés ;

- un renforcement des compétences de base (lire, écrire et compter), qui passe par la création d'un fonds de 100 millions de couronnes danoises (13,44 millions d'euros) destiné à sensibiliser les travailleurs aux nombreuses possibilités de formation qui leurs sont offertes ;

- une augmentation des allocations pour les stagiaires de l'AMU (Arbejdsmarkedsuddannelserne/programmes de formation professionnelle). L'allocation devra représenter entre 80 et 100 % du montant maximal des indemnités journalières de chômage ;

- une augmentation des subventions en faveur de l'AMU afin d'améliorer la qualité des cours qu'elle dispense. Un fonds de 140 millions de couronnes (18,81 millions d'euros) est alloué en faveur de l'AMU ;

- une exigence de plus grande flexibilité dans le contenu (et la mise en place) des cours donnés par l'AMU, pour s'adapter à la fois aux besoins des entreprises et des individus ;

- une plus grande variété dans le choix de formation et une simplification de l'inscription (avec une plus grande

lisibilité des informations sur les possibilités de formation, d'inscription aux cours et de demande d'allocation) ;

- un remboursement aux entreprises du trop-perçu lié aux allocations dont le versement dépend des inscriptions effectives aux cours : 680 millions de couronnes (91,4 millions d'euros) inutilisés ont été reversés aux entreprises en 2017, et les allocations seront réajustées en fonction des demandes, ce qui garantira à l'avenir un meilleur équilibre entre dépenses et recettes.

Cet accord, valable pour les quatre prochaines années, a bénéficié d'un assez large soutien politique et syndical. L'un des éléments plébiscités de l'accord est la mise en place d'un fonds de reconversion qui vise à donner aux travailleurs qualifiés et non qualifiés la possibilité de suivre une formation continue de leur propre initiative. Le ministre de l'Éducation, Merete Riisager, du parti de l'Alliance libérale, a déclaré cette mesure opportune. De même, la présidente de LO-Danemark, Lizette Risgaard, a estimé qu'il s'agissait d'un « très bon accord pour les salariés » et a souligné l'importance de ce fonds destiné aux travailleurs non qualifiés et qualifiés. Elle a également pointé l'importance de faciliter les formations de base en calcul, en écriture et en lecture. Pour Jacob Holbraad, directeur général de la Confédération des employeurs danois, l'accord devrait conduire à un système de formation continue plus attrayant et plus flexible.

Quelques voix s'élèvent toutefois pour souligner les limites de cet accord. Henning Jørgensen, de l'Université d'Aalborg, dénonce une réforme *a minima* alors que les partis avaient promis une

18. V. Hours, « Danemark : un nouvel accord tripartite met l'accent sur la formation continue des adultes », *Planet Labor*, n°10445, 14 novembre 2017.

réforme majeure, et estime qu'une telle réforme ne peut avoir d'effet significatif¹⁹. Il prône un accord qui récompenserait les entreprises privilégiant la formation continue et qui pénaliserait celles qui ne le font pas. Selon lui, les municipalités (responsables de la majorité des mesures en faveur de l'emploi) devraient être soumises à certaines exigences en termes de formation de leurs demandeurs d'emploi ou salariés.

Un système de formation moins idyllique qu'il n'y paraît ?

Ce « grand récit » du système de formation professionnelle au Danemark a été présenté partout dans le monde comme un exemple de bonne pratique. La formation tout au long de la vie apparaît comme un élément de sécurisation des parcours professionnels. Pourtant, certaines recherches danoises basées sur des entretiens individuels montrent une réalité moins consensuelle. S'il reste vrai qu'au Danemark, les transitions professionnelles ne sont pas perçues comme problématiques (et bien souvent, quand elles ont lieu dans un même secteur d'activité, elles sont considérées comme un changement d'emploi ou de poste pour le salarié lui-même), elles peuvent l'être dans certains cas, et le système de flexicurité devient alors un obstacle au changement. Ainsi, les personnes interviewées par Cort *et alii* (2013) soulignent leur volonté d'éviter à tout prix tout contact avec les Services publics de l'emploi (SPE). Dans ces entretiens, le SPE est décrit comme un système fondé sur la méfiance envers les demandeurs d'emploi, le contrôle et la bureaucratie.

De la même façon, le système de formation professionnelle cherche en théorie à assurer à tous les salariés le droit et la possibilité de recevoir une formation continue. Pour autant, les personnes interrogées par Cort *et alii* (2013) évoquent de nombreux obstacles à la formation continue, en particulier quand la personne souhaite changer de secteur ou de carrière. Les auteurs soulignent la facilité des transitions professionnelles au Danemark lorsque cela se fait à l'intérieur d'un même secteur d'activité : on garde les mêmes conventions collectives, les mêmes logiques syndicales, il y a peu de changement et peu de formations supplémentaires nécessaires. Ceci explique d'ailleurs la forte mobilité des Danois puisqu'environ 700 000 salariés, soit environ un tiers de la population active, changent d'emploi chaque année. Cette mobilité de la main-d'œuvre s'explique principalement par le tissu productif, composé essentiellement de petites et moyennes entreprises : elles représentent en effet 70 % de l'emploi total, la moitié du chiffre d'affaires et près de 40 % des exportations.

La composante sécurité du modèle de flexicurité semble quelque peu en cours d'érosion, du fait notamment de la réforme du marché du travail : réduction de la période d'indemnisation chômage de quatre à deux ans, renforcement des critères d'admission à l'assurance chômage, extension des périodes d'activation, etc. Cette érosion se retrouve dans les récits des personnes interviewées, qui constatent que le chômage est perçu comme un fardeau pour les contribuables, un constat qui peut sembler paradoxal dans le modèle danois (Cort *et al.*, 2013).

19. H. Jørgensen, cité par M. Preisler, « Continuing Education Gets Huge Push from Danish Government and Social Partners », *Nordic Journal Labour*, November 2, 2017, <http://www.nordiclabourjournal.org/nyheter/news-2017/article.2017-10-30.3513772055>.

Conclusion

Les transitions au Danemark et le système de formation professionnelle qui les accompagne sont des éléments clés de la flexicurité. L'apprentissage des adultes est perçu comme un élément positif associé à la tradition de mobilité professionnelle danoise. Il peut mener à des changements de carrière radicaux. L'importance de la formation continue fait consensus chez les acteurs politiques, syndicaux et patronaux. Pour autant, cet instrument clé de voûte du système danois semble se fissurer. La majorité des participants sont des personnes qualifiées (voire très qualifiées), les jeunes y ont de moins en moins recours, les demandeurs d'emploi (notamment les moins qualifiés) soulignent les difficultés d'une reconversion et les effectifs des formations baissent d'année en année. Les récits des personnes en situation de formation montrent la nécessité d'une écoute et d'un dialogue qui se font rares dans la mise en place des politiques actives. Les dernières réformes de la formation professionnelle, qui vont dans le sens d'une plus grande flexibilité des formations mises en place, pourront-elles stopper cette désaffection ? Rien ne le prouve pour l'instant. L'objectif de reconquérir les salariés, demandeurs d'emploi, et jeunes afin d'adosser leurs compétences aux besoins des entreprises semble loin d'être atteint.

Sources :

Andersen O.D., Kruse K. (2016), *Vocational Education and Training in Europe – Denmark*,

Cedefop ReferNet VET in Europe Reports, https://cumulus.cedefop.europa.eu/files/vetelib/2016/2016_CR_DK.pdf.

Cedefop (2012), *Vocational Education and Training in Denmark: Short Description*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, http://www.cedefop.europa.eu/files/4112_en.pdf.

Cedefop (2017), « On the Way to 2020: Data for Vocational Education and Training Policies. Country Statistical Overviews: 2016 Update », *Cedefop Research Papers*, n° 61, Luxembourg, Publications Office of the European Union, <http://dx.publications.europa.eu/10.2801/414017>.

Cort P. (2002), *Vocational Education and Training in Denmark: Short Description*, Cedefop, http://www.cedefop.europa.eu/files/5130_en.pdf.

Cort P., Thomsen R., Juul I. (2013), *Learning for Career and Labour Market Transitions*, Danish Country Report, Aarhus Universitet, April, https://pure.au.dk/ws/files/53660162/Country_report_DK.pdf.

Eurostat (2018), « Statistiques sur l'apprentissage des adultes », http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Adult_learning_statistics/fr.

Kerschen N. (2008), « Pour une autre approche du modèle danois », *Travail, genre et sociétés*, vol. 19 n° 1, p. 177-183, <https://doi.org/10.3917/tgs.019.0177>.

Madsen P.K. (2011), « Flexicurity : i modvind. En analyse af den danske flexicurity-model under den økonomiske krise », *Tidsskrift for Arbejdsliv*, vol. 13, n° 4, p. 8-21, http://www.nyt-om-arbejdsliv.dk/images/pdf/2011/nr4/tfa4_2011_008_021.pdf.

Meilland C. (2017), « Danemark : le modèle de flexisécurité : continuité ou rupture ? », dossier, « Des réformes du marché du travail pour quelles performances ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 155, p. 87-103, septembre, <https://goo.gl/cCLX3N>.