



# Chronique Internationale de l'IRES

n° 163 ■ septembre 2018

## ***Union européenne***

Congés parentaux, de paternité et d'aidants :  
vers une nouvelle directive ?

## ***Belgique***

Vers un nouveau cycle d'accords interprofessionnels ?

## ***Autriche***

La loi sur la journée de travail de 12 heures :  
cap au pire ?

## ***Danemark***

Le dispositif de formation professionnelle  
des adultes en difficulté ?

## ***Royaume-Uni***

Formation professionnelle : des tentatives répétées  
pour sortir d'un équilibre de basse qualification

# Chronique internationale de l'IRES

---

**Publication trimestrielle**

---

**Directeur de la publication :** Franck MIKULA, *Président de l'IRES*

**Rédactrice en chef de la *Chronique internationale de l'IRES* :** Catherine SAUVIAT

**Secrétariat de rédaction :** Julie BAUDRILLARD

**Maquette et réalisation :** Lyubica CURICH

## **Comité de lecture**

### **Équipe de recherche**

Odile CHAGNY • Pierre CONCIALDI • Noélie DELAHAIE • Jeanne FAGNANI  
Anne FRETTEL • Jacques FREYSSINET • Solveig GRIMAULT • Kevin GUILLAS-CAVAN  
Adelheid HEGE • Michel HUSSON • Odile JOIN-LAMBERT • Annie JOLIVET  
Stéphane JUGNOT • Marcus KAHMANN • Yves LOCHARD • Axel MAGNAN  
Antoine MATH • Christèle MEILLAND • Ilias NAJI • Cristina NIZZOLI  
Jean-Marie PERNOT • Udo REHFELDT • Catherine SAUVIAT • Claude SERFATI  
Estelle SOMMEILLER • Catherine VINCENT •

### **Conseillers techniques**

Cécile BLONDELON (*CFTC*) • Marion CATELLIN (*CGT-FO*) • Louis DELBOS (*CFE-CGC*)  
Samy DRISS (*UNSA-Éducation*) • Pascaline DUPRÉ-CAMUS (*CFDT*) • Fabrice PRUVOST (*CGT*)

**Directeur général de l'IRES :** Frédéric LERAIS

**Directeur adjoint, documentation et communication :** Benoît ROBIN

**Directeur adjoint, administration et finances :** Bruno ROUQUET

**Administration :** Caroline AUJOLET, Nadège MOUSSET

**Documentation :** Guillaume HEINTZ

© IRES, Noisy-le-Grand, 2018 • Imprimerie LOUYOT SA - Ivry-sur-Seine • Dépôt légal : octobre 2018 -  
n° ISSN 1285-087X • Prix du numéro : 13 €

La loi du 11 mars 1957 n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article 41, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 40).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

# Chronique internationale de l'IRES

---

*n° 163 • septembre 2018*

---

## **Union européenne**

---

**Congés parentaux, de paternité et d'aidants : vers une nouvelle directive ?** 3  
*Catherine COLLOMBET et Antoine MATH*

## **Belgique**

---

**Vers un nouveau cycle d'accords interprofessionnels ?** 17  
*Jean FANIEL*

## **Autriche**

---

**La loi sur la journée de travail de 12 heures : cap au pire ?** 27  
*Kevin GUILLAS-CAVAN*

## **Danemark**

---

**Le dispositif de formation professionnelle des adultes en difficulté ?** 38  
*Christèle MEILLAND*

## **Royaume-Uni**

---

**Formation professionnelle : des tentatives répétées pour sortir d'un équilibre de basse qualification** 51  
*Jacques FREYSSINET*



# Union européenne

## Congés parentaux, de paternité et d'aidants : vers une nouvelle directive ?

Catherine COLLOMBET et Antoine MATH<sup>1</sup>

---

**D**e nombreux acteurs expriment le besoin de relancer la dimension sociale de l'Union européenne (UE) et, comme tous les cinq ans, ce phénomène va s'amplifier à l'approche des élections européennes de juin 2019. Depuis le début des années 2000, les rares initiatives de l'UE en matière sociale, au demeurant peu ambitieuses, ont échoué, telle la révision de la directive de 2003 sur le temps de travail lancée en 2010. L'UE n'a cessé de donner la priorité aux réformes économiques et aux mesures budgétaires, en particulier depuis la crise des dettes souveraines à partir du début des années 2010 et la période de restrictions budgétaires et de renforcement de la gouvernance budgétaire qui s'en est suivie (Jolivet, Sauviat, 2012 ; Jolivet *et al.*, 2013). Les mesures prises l'ont été sur le seul fondement des compétences économiques et monétaires de l'Union, avec pour objectifs la réduction des déficits et la mise en œuvre de « réformes structurelles » visant à

flexibiliser le marché du travail (Ires, 2016 ; Dupuch, 2017).

En matière de « conciliation vie professionnelle et vie privée », l'UE pâtit de l'échec de la proposition faite en 2008 de réviser la directive « maternité » de 1992<sup>2</sup> qui prévoyait comme mesure principale d'augmenter la durée du congé de maternité de 14 à 18 semaines. Malgré l'appui du Parlement européen, le Conseil européen a bloqué l'initiative (Math, 2013). La Commission a finalement dû retirer sa proposition en juillet 2015, non sans devoir promettre de revenir sur la question, poussée par le Parlement<sup>3</sup>.

Elle a rapidement lancé une première phase de consultations sur la « conciliation » fin 2015, puis une deuxième à l'automne 2016, ainsi que des consultations sur le socle européen des droits sociaux avant de publier un livre blanc sur l'avenir de l'Europe en 2016. Cette séquence a abouti le 26 avril 2017 à la présentation d'un « paquet social » composé de

1. Conseillère scientifique au Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) et sous-directrice auprès de la Mission des relations européennes, internationales et de la coopération de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) ; chercheur à l'Ires.
2. Directive 92/85/CEE du Conseil concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail.
3. Résolution du Parlement européen du 12 mai 2016 sur l'application de la directive 2010/18/UE, *Journal officiel de l'Union européenne*, 28 février 2018 (2018/C 076/11).

divers textes, qui relèvent pour la plupart de la communication, de la consultation ou de la recommandation <sup>4</sup>. Un des plus médiatisés, le socle européen des droits sociaux, a fait l'objet d'une proclamation interinstitutionnelle (Parlement, Conseil, Commission) le 17 novembre 2017. Celle-ci rappelle cependant l'absence de valeur juridique contraignante du socle. Il s'agit d'une sorte de reprise actualisée des principes de la Charte communautaire des droits sociaux de 1989, sans plus de valeur juridique (Pataud, 2018) <sup>5</sup>.

Le seul texte ayant donné lieu à une initiative législative dépassant le simple registre de la recommandation ou de la consultation, est une nouvelle proposition de directive « concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants ». Il prévoit en particulier des congés rémunérés : un congé de paternité de dix jours, un congé d'aidant de cinq jours par an, un congé parental de quatre mois. Cette proposition qui doit être examinée par le Conseil et le Parlement est importante au regard de la volonté de relancer le volet social de la construction européenne, afin de redonner de l'intérêt et du crédit à cette construction aux yeux des citoyens européens.

Cette initiative n'arrive toutefois pas sur un terrain vierge de toute norme. L'article revient dans une première partie sur les précédentes directives « congé

parental », celle de 1996 qui a fixé l'essentiel des normes en vigueur et celle de 2010 qui en a amélioré certains points. Il présente ensuite les motivations mises en avant par la Commission ainsi que le contenu de sa proposition, en particulier les mesures sur les congés de paternité, parentaux et d'aidants. Il analyse en troisième point l'impact de ces mesures, notamment les adaptations des législations nationales nécessitées par ces nouvelles normes. Il présente dans une quatrième partie les réactions contrastées qu'une telle proposition a suscitées : celles favorables des organisations syndicales ou de la société civile, celles plus défavorables des organisations patronales et de nombreux gouvernements. Enfin, il rend compte du processus législatif européen de codécision en cours, caractérisé par des discussions au sein du Conseil européen et du Parlement européen, et son état d'avancement à l'été 2018, un processus appelé à se poursuivre au moins jusqu'en 2019 <sup>6</sup>.

---

### **Retour sur les précédentes directives « congé parental » de 1996 et 2010**

La directive de 1996 concernant l'accord-cadre sur le congé parental a fixé l'essentiel des normes encore en vigueur, la directive de 2010 qui l'a remplacée les modifiant relativement peu.

---

4. Une communication et une recommandation sur le socle européen des droits sociaux ; une proposition de directive « équilibre entre vie privée et familiale » destinée à remplacer la directive « congé parental » ; un papier de réflexion sur la dimension sociale de l'UE ; une communication interprétative sur la directive « temps de travail » ; une consultation des partenaires sociaux sur la directive 91/533 « déclaration écrite » (portant sur l'obligation qu'a l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail) ; une consultation des partenaires sociaux sur l'accès à la protection sociale.

5. Au mieux, on peut espérer que ces principes puissent influencer la Cour de Justice dans son interprétation des textes de droit davantage que cela n'a été le cas pour la Charte communautaire des droits sociaux.

6. Cet article résume et actualise une note présentée le 10 juillet 2018 devant le Conseil famille du Haut Conseil de la famille, l'enfance et l'âge (HCFEA).

### **La directive de 1996 : des améliorations substantielles pour quelques États-membres**

La « directive 96/34/CE du Conseil du 3 juin 1996 concernant l'accord-cadre sur le congé parental » résulte d'un accord intervenu le 14 décembre 1995 entre l'Union des industries de la communauté européenne (Unice), le Centre européen des entreprises à participation publique (CEEP) et la Confédération européenne des syndicats (CES) <sup>7</sup>. Il s'agit du premier accord-cadre intersectoriel européen signé par la CES et le patronat européen, puis adopté tel quel sous la forme d'une directive. Cette première au niveau européen confère à cette directive une valeur symbolique forte au regard des discours sur l'« Europe sociale » et le « dialogue social européen ».

Celle-ci prévoit principalement :

- un droit individuel à un congé parental d'au moins trois mois en raison de la naissance ou de l'adoption d'un enfant, avec un retour garanti dans l'emploi. Ce droit vient pour les mères en supplément des 14 semaines minimum de congé de maternité exigées par la directive « maternité » de 1992 <sup>8</sup> ;

- de laisser à la loi et/ou aux conventions collectives le soin de définir les conditions d'accès et les modalités d'application du congé parental, avec pour seule obligation de ne pas subordonner le droit au congé parental à une période d'ancienneté de plus d'un an ;

- des absences au travail en cas de force majeure liée à des raisons familiales urgentes en cas de maladie ou d'accident

rendant indispensable la présence immédiate du travailleur.

Au-delà de sa dimension emblématique pour le « dialogue social européen », la directive de 1996 a joué un rôle dans l'amélioration des législations nationales sur les congés parentaux dans certains pays : la Belgique, l'Irlande et le Royaume-Uni ont ainsi mis en place un tel congé à la fin des années 1990. Ailleurs, les législations nationales n'ont globalement pas nécessité d'adaptations majeures. En France le congé parental, créé en 1977 <sup>9</sup>, avait déjà atteint à peu de choses près sa forme actuelle dès 1984 et répondait aux exigences de la directive bien avant l'adoption de cette dernière.

La directive a pu favoriser certaines réformes étendant les congés parentaux aux situations d'adoption, augmentant l'âge limite au-delà des seuls enfants en bas âge ou mettant en place une plus grande flexibilité dans la prise des congés avec des possibilités de fractionnement ou de combinaison avec un travail à temps partiel. En revanche, les disparités entre les pays n'ont pas été beaucoup réduites pour ce qui concerne les deux principales caractéristiques des congés parentaux : leur rémunération (inexistante dans certains pays) et leur durée, qui va du minimum exigé de trois mois (quatre mois aujourd'hui) à trois années. Toutefois, la Cour de justice de Luxembourg s'est appuyée sur ses dispositions pour améliorer les droits des salariés en congé parental, en interdisant toute forme, même indirecte, de discrimination à leur encontre. La directive de 2010 va d'ailleurs intégrer ces évolutions jurisprudentielles.

7. Ce développement résume des points présentés plus en détail dans Math (2009).

8. Directive 92/85/CEE du Conseil concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail.

9. Relevant du Code du travail, il était initialement réservé aux mères. Il a été étendu aux pères en 1984.

**La négociation des termes  
d'une nouvelle directive  
par les « partenaires sociaux »**

En 2006, en partie sous la pression du Parlement qui avait demandé plusieurs fois des mesures sur l'égalité entre hommes et femmes et, notamment, une amélioration de la législation sur les congés, la Commission a lancé une consultation formelle des « partenaires sociaux » sur la « conciliation ». La CES souhaitait en particulier un congé parental payé, un congé de paternité et le renforcement des congés pour cause de maladie d'un enfant ou d'autres proches. Les représentants du patronat, Business Europe (ex-Unice) et l'European Association of Craft, Small and Medium-Sized Enterprises (UEAPME, Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises) se refusaient à toute nouvelle réglementation européenne. Les deux phases de consultation en 2006 et 2007 se sont en conséquence avérées infructueuses.

Dans un contexte de forte défiance vis-à-vis de l'UE après le rejet du traité constitutionnel suite aux référendums français et néerlandais en 2005, la Commission européenne – poussée à la veille des élections européennes à faire des annonces sur le terrain de l'Europe sociale – menaçait en cas de blocage persistant d'aller de l'avant et de se passer de l'avis des acteurs sociaux. Face à ce risque, la CES et les organisations patronales (Business Europe, UEAPME, CEEP) annonçaient finalement en 2008 leur accord pour entamer une négociation. Ils étaient condamnés à s'entendre. D'abord, ces organisations incarnant le « dialogue social européen » pouvaient difficilement se permettre d'échouer sur un sujet ayant déjà fait l'objet du premier accord-cadre. D'autant que depuis, seuls deux autres accords-cadres intersectoriels

conduisant à des normes contraignantes avaient été adoptés, l'un sur le travail à temps partiel (1997) et l'autre sur les contrats à durée déterminée (1999), ce qui renforçait le scepticisme sur l'intérêt de la voie conventionnelle. L'échec récent d'une négociation sur le travail intérimaire avait accru les doutes sur l'intérêt du « dialogue social européen » et donc sur la légitimité des acteurs européens censés l'animer. Ensuite, si les négociations n'aboutissaient pas après neuf mois, la Commission avait le droit de reprendre la main et de déposer sa propre proposition de directive dans le cadre de la codécision au Parlement et au Conseil (codécision avec adoption à la majorité qualifiée par le Conseil), une proposition qui s'annonçait assez ambitieuse, et suscitait la crainte du patronat.

Dans ce contexte, les partenaires sociaux parvenaient à un accord, annoncé opportunément avant les élections européennes. Formellement signé le 18 juin 2009, le texte a été adopté en l'état par le Conseil et le Parlement pour devenir la « directive 2010/18/UE du Conseil du 8 mars 2010 portant application de l'accord-cadre révisé sur le congé parental conclu par Business Europe, l'UEAPME, le CEEP et la CES (et abrogeant la directive 96/34/CE) ».

**La directive de 2010 :  
des avancées minimales**

Ce nouveau texte apporte peu de changements par rapport à la directive de 1996. Il ne prévoit toujours aucune disposition sur les autres formes de congés (maladie d'un enfant ou d'un proche, congé de paternité), ni aucune rémunération du congé parental. La réelle nouveauté est le passage de trois à quatre mois de la durée minimale du congé parental, toujours selon le principe d'un droit individuel du salarié. Y est ajoutée

la mention que, « pour favoriser l'égalité entre les deux parents (...), au moins un des quatre mois ne peut être transféré » et devrait être perdu si seul un des parents prend le congé parental.

La directive de 2010 contient entre autres améliorations l'obligation pour les États de prévoir une durée de préavis dont dispose le salarié pour informer son employeur de son souhait de prendre un congé parental, la fixation de la durée incombant aux États, ainsi que l'obligation pour l'employeur d'examiner toute demande du salarié à l'issue du congé pour la mise en place d'aménagements des horaires et des rythmes de travail et d'y donner une réponse (qui peut être négative).

Apportant des changements minimes d'une part, intervenant dans une période de restriction budgétaire très défavorable à l'amélioration des droits et des prestations d'autre part, la directive de 2010 n'a pas conduit à des modifications significatives des législations. La durée du congé parental a dû néanmoins être portée à quatre mois en Belgique<sup>10</sup>, en Irlande<sup>11</sup> et en Grèce<sup>12</sup>.

Sans que ces changements puissent être imputés directement à la directive, un nombre non négligeable de réformes nationales substantielles sont intervenues en matière de congé parental, soit pour apporter davantage de flexibilité au dispositif (Autriche, Allemagne, République tchèque), soit pour rechercher une meilleure implication des pères, comme en France avec l'introduction d'une période non transférable de la prestation associée au congé ou au Portugal par la création

d'un congé neutre sur le plan du genre. Tout récemment, l'Espagne a commencé à débattre d'une proposition de loi particulièrement ambitieuse qui ouvrirait droit à 112 jours de congés indemnisés à 100 % pour les hommes comme pour les femmes, l'objectif affiché étant d'effacer les différences entre congé maternité et congé paternité.

---

### Objectifs et contenu des principales mesures proposées par la Commission européenne en 2017

La Commission justifie sa nouvelle proposition de directive de 2017 sur la base de constats récurrents d'inégalités entre les femmes et les hommes, en particulier des écarts de taux d'emploi, de salaires et de retraites, et en considérant que l'une des causes réside dans des politiques inadéquates en matière d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée. Un des moyens de s'attaquer à la « sous-représentation » des femmes sur le marché du travail est de réduire l'inégale distribution des responsabilités de « *care* » entre femmes et hommes. Ce point de vue est étayé par les réponses à une question posée dans l'enquête sur les forces de travail de 2015. La principale raison donnée par les femmes de 20 à 64 ans à leur inactivité est le fait d'avoir à s'occuper d'un enfant ou d'un proche handicapé, alors que ce motif n'apparaît quasiment jamais comme une des raisons invoquées par les hommes inactifs de la même tranche d'âge. La Commission s'appuie également sur une revue des études

---

10. La Belgique a allongé son congé à quatre mois dans le secteur privé au 1<sup>er</sup> juin 2012, puis en 2013 dans le secteur public.

11. Après avoir demandé un report en 2012, l'Irlande a allongé en mars 2013 son congé de 14 à 18 semaines (jusqu'aux huit ans de l'enfant).

12. La Grèce a allongé son congé parental de trois mois et demi à quatre mois par une loi d'avril 2012.

concernant le rôle et les effets des congés parentaux. Elle en retient notamment que les congés ont un effet positif sur l'emploi des femmes à condition de ne pas être trop longs et d'autant plus qu'ils peuvent être pris de façon flexible (à temps partiel, fractionnés...). Elle note également que, lorsque ces congés sont attractifs (taux de remplacement du salaire élevé) et qu'une part suffisante est réservée aux pères, le recours par les pères est plus élevé, ce qui a un impact important sur la répartition des tâches professionnelles et parentales entre parents et, en retour, des effets positifs sur l'emploi des femmes.

La Commission fixe deux « objectifs spécifiques » à son initiative : « améliorer l'accès aux modalités permettant de concilier vie professionnelle et vie privée – telles que les congés et les formules souples de travail » et « augmenter le recours des hommes aux congés familiaux et aux formules souples de travail ».

Le contenu de cette proposition de nouvelle directive est, quant à lui, assez substantiel. Les principales nouvelles mesures concernent le congé parental, le congé de paternité et le congé d'aidant ou encore des « formules souples de travail »<sup>13</sup> :

- une obligation de rémunérer le congé parental, le congé de paternité et le congé d'aidant, au moins pour la durée minimale et au moins à hauteur de la rémunération des congés maladie ;

- l'introduction dans le droit européen d'un congé paternité rémunéré d'au moins dix jours à l'occasion de la naissance d'un enfant ;

- la révision du droit à congé parental, c'est-à-dire d'un droit individuel d'au moins quatre mois en raison de la naissance ou de l'adoption d'un enfant, en garantissant une rémunération pour ces quatre mois au moins au niveau de ce que le travailleur recevrait en cas de congé maladie ; un principe de non-transférabilité entre les parents pour ces quatre mois (un mois doit déjà être non transférable dans la directive de 2010) ; ce droit à congé doit valoir jusqu'aux 12 ans de l'enfant (dans l'actuelle directive, il est seulement recommandé de l'étendre jusqu'aux huit ans) ; il doit aussi être prévu un droit de le prendre de manière flexible à temps partiel, en blocs séparés par des périodes de travail ou sous d'autres formes souples dans des conditions définies par les États. Comme dans la directive de 2010, les États membres décident de la durée du préavis à donner par le travailleur ; de subordonner éventuellement le congé à une durée de travail ou d'ancienneté préalable dès lors que cette durée ne dépasse pas une année ; de définir les circonstances relatives aux possibilités de l'employeur de reporter l'octroi du congé pendant une période raisonnable ;

- l'introduction d'un congé d'aidant rémunéré de cinq jours par an pour les aidants, c'est-à-dire les travailleurs apportant une aide ou des soins personnels à un parent proche (uniquement enfant, parent, conjoint ou partenaire civil) qui est soit gravement malade, soit dépendant (défini comme « ayant, de façon temporaire ou permanente, besoin de soins en raison d'un handicap ou d'un

13. Certaines dispositions de la directive de 2010 sont reprises, inchangées ou presque, tels que le droit d'absence du travail pour raisons de force majeure liée à des raisons familiales urgentes en cas de maladie ou d'accident, ou encore le droit du salarié de retrouver son emploi ou un emploi équivalent à des conditions qui ne lui soient pas moins favorables et de bénéficier de toute amélioration des conditions de travail à laquelle il aurait eu droit durant son absence.

problème médical grave autre qu'une maladie grave ») ;

- un droit à demander des « formules souples de travail » pour les travailleurs aidants ou parents d'enfants jusqu'à un âge qui ne peut être inférieur à 12 ans, c'est-à-dire « la possibilité pour les travailleurs d'aménager leurs rythmes de travail, y compris par le recours au travail à distance, à des horaires de travail souples ou à une réduction du temps de travail ». L'employeur est tenu d'examiner ces demandes, d'y répondre et de justifier tout refus. L'interdiction de toute discrimination ou traitement moins favorable, qui existe déjà pour les travailleurs ayant demandé ou pris un congé, est étendue à ceux qui ont exercé leur droit aux formules souples de travail.

---

### **L'impact attendu des mesures proposées par la Commission**

Selon l'étude d'impact commandée par la Commission (ICF, Cambridge Econometrics, 2017), et selon sa propre étude d'impact annexée à la proposition de directive (European Commission, 2017), la combinaison des nouvelles mesures aurait, notamment *via* une plus grande participation au marché du travail, des effets positifs sur l'économie. À échéance de 2050, elle aboutirait à une augmentation de 1,6 million d'emplois (très majoritairement occupés par des femmes), de 1,4 million de la population active et un accroissement des revenus réels de 0,52 %. Pour les finances publiques, les mesures tendent à s'auto-financer : les dépenses supplémentaires générées par les mesures d'adaptation des législations nationales sont presque

complètement compensées par les effets positifs sur l'économie et en conséquence sur les recettes et dépenses publiques. Par exemple, les coûts supplémentaires pour le congé parental sont contrebalancés par les gains provenant d'une part des recettes fiscales supplémentaires, d'autre part des dépenses moindres de prestations de chômage (et secondairement des dépenses de santé). Des coûts, assez minimes selon cette étude, demeureraient pour les entreprises, qui proviendraient essentiellement des droits à « formules souples de travail ». Les travaux ne distinguent pas ces impacts selon les pays, impacts qui seraient différents compte tenu de la grande diversité des situations de départ.

Ces études d'impact distinguent en revanche les pays qui devraient adapter leur législation pour se conformer aux nouvelles exigences. Comme ces analyses ne sont pas toujours fiables, nous les complétons par d'autres sources <sup>14</sup>. 13 pays sur 28 devraient ajuster leur législation pour offrir un congé de paternité de deux semaines rémunéré. Seraient d'abord concernés les pays où aucune disposition légale n'existe : Slovaquie, Croatie, Chypre, République tchèque, Autriche. L'Allemagne, bien que ne disposant pourtant pas d'un congé paternité au sens strict, est considérée, dans l'étude d'impact de la Commission européenne, comme répondant à une telle exigence à travers son dispositif de congé parental (Fagnani, 2018). Devraient également revoir leur système, les pays disposant d'un congé de paternité mais d'une durée inférieure à deux semaines (Grèce, Italie, Hongrie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Roumanie). Les 15 autres pays offrent

---

14. Ghailani (2018) ; Math (2017) ; site internet de l'International Network on Leave Policies and Research ; base de données Family Database de l'OCDE.

déjà au moins deux semaines de congé de paternité rémunérées.

Selon l'étude d'impact, seuls deux États membres sur 28 offrent déjà un congé parental de quatre mois non transférables jusqu'aux 12 ans de l'enfant et rémunéré au moins au niveau des congés maladie.

En ce qui concerne la rémunération du congé parental, cinq pays n'en proposent aucune selon l'étude de la Commission (Grèce, Espagne, Irlande, Malte, Pays-Bas). Il faudrait y ajouter Chypre et le Royaume-Uni. Pour les autres pays, il n'est pas évident de tracer la frontière entre ceux qui le rémunèrent suffisamment au regard des exigences des propositions et les autres, sachant que les prestations maladie auxquelles comparer la rémunération des congés diffèrent d'un pays à l'autre. Selon l'étude de la Commission, seuls le Royaume-Uni, la France et la Slovaquie ne rempliraient pas cette condition (en plus des pays qui ne rémunèrent pas du tout). En se fondant sur les analyses de l'OCDE, pourraient également être considérés comme offrant une compensation trop faible les pays rémunérant le congé parental à un montant forfaitaire, comme la Belgique<sup>15</sup> et la Bulgarie, ou encore lorsque la rémunération proportionnelle est inférieure à 66 % du salaire comme l'Italie et la Slovaquie. En Allemagne, en Lettonie et en Lituanie, la rémunération du congé parental, bien que proportionnelle au salaire, semble également se situer en dessous des prestations

maladie et pourrait également devoir être légèrement revue. Au total, le nombre de pays qui devraient prévoir une rémunération ou améliorer celle existante se situe dans une fourchette allant de 8 (étude d'impact de la Commission) à 15 pays<sup>16</sup>, dont la France.

Si la moitié des pays propose déjà une extension du congé parental (d'une durée d'au moins quatre mois) jusqu'à l'âge de huit ans, seuls cinq pays la prévoient jusqu'aux 12 ans de l'enfant (Belgique, Italie, Suède, Finlande<sup>17</sup>, Royaume-Uni).

Sur la non-transférabilité d'au moins quatre mois des congés, l'impact dépend de l'interprétation de ce qui doit être considéré comme « non transférable », sachant que le congé au sens strict pour le salarié, à savoir le droit de retrouver son emploi ou un emploi équivalent par la suite, est déjà un droit individuel. La non-transférabilité doit alors porter sur la prestation assortie au congé.

---

### Des premières réactions très contrastées

Des ONG, la Confédération européenne des associations familiales (Coface), ainsi que la Confédération européenne des syndicats (CES), qui avaient regretté l'abandon de la révision de la directive sur le congé maternité, soutiennent la proposition. C'est également le cas de la Confédération européenne des syndicats indépendants (CESI), qui regroupe des syndicats non affiliés à

---

15. Au Luxembourg, le congé parental était auparavant rémunéré sous la forme d'un montant forfaitaire, à un montant élevé (1778 euros par mois en 2016). Depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2016, l'indemnité est proportionnelle au revenu, comprises, pour un contrat à temps plein, entre un montant plancher au niveau du salaire minimum (1998,59 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2017) et un montant plafond de 3330,98 euros.

16. L'étude de Ghailani (2018) parvient également à un total de 15, mais avec la Lituanie en moins et le Portugal en plus.

17. Pour une prestation de garde à domicile faiblement rémunérée. Pour le congé parental bien rémunéré, l'âge limite est de trois ans.

la CES<sup>18</sup>. Face aux réticences des gouvernements, les syndicats et les organisations familiales se sont efforcés d'intensifier leur pression. Ainsi, deux lettres ouvertes ont été écrites au Président français au printemps 2018, l'une signée par la CES et par les quatre organisations syndicales françaises affiliées (CFDT, CGT, CGT-FO et CFTC), l'autre par la Coface et 50 autres ONG françaises.

Les discussions au sein du Conseil ont en effet montré l'opposition des gouvernements à des points essentiels de la proposition de directive, comme la rémunération (par exemple la France) ou le principe même d'un congé de paternité ou du caractère non transférable du congé parental (par exemple l'Allemagne). Des États mettent aussi en cause l'intervention de l'UE en la matière, au nom du principe de subsidiarité. La reconnaissance d'un droit au congé des aidants est particulièrement critiquée sous cet angle. Les parlements polonais et néerlandais ont même utilisé leur droit de contester la proposition de la Commission au nom de ce principe, en adoptant un avis motivé.

Les organisations professionnelles d'employeurs<sup>19</sup> ont manifesté leur inquiétude quant à la charge que représenterait la directive pour les entreprises, en particulier pour les PME et les secteurs d'activité employant une forte proportion de femmes. BusinessEurope regrette que le sujet échappe à la négociation entre

partenaires sociaux, alors que c'était le cas pour les précédentes directives sur le congé parental. Il existe cependant un différend entre organisations patronales sur les responsabilités de la situation : le CEEP reproche à BusinessEurope, par son refus de vouloir réellement négocier, d'avoir conduit à ce que la Commission reprenne la main et d'avoir ainsi mis en danger l'avenir du dialogue social européen. Le regret que le texte ne relève pas de la négociation collective n'est pas repris par la CES, sans doute revenue de son intérêt après l'adoption de la directive de 2010 par la voie conventionnelle et probablement consciente qu'elle n'aurait pu obtenir un texte ambitieux dans le cadre d'un accord avec les organisations patronales.

---

### De nombreux désaccords entre le Conseil et le Parlement européen

La directive doit être adoptée conjointement par le Conseil et le Parlement européen. Les discussions sont conduites parallèlement au sein des deux institutions. Lorsqu'elles auront adopté leur propre version, pourront débiter les discussions en « trilogue », composé de la présidence du Conseil, d'un groupe de négociateurs du Parlement européen et de la Commission. Ces discussions ont pour but de parvenir à une version commune pouvant ensuite être

---

18. Créée en 1990, la CESI est peu connue. Concurrente de la CES, elle s'est vu accorder en 2005 par la Commission européenne le statut de partenaire social européen au sens de l'article 138 du Traité. En font partie les organisations françaises suivantes : Fédération générale autonome des fonctionnaires (FGAF) ; Fédération autonome de la fonction publique territoriale (FA-FPT) ; Alliance (Police nationale) ; Confédération syndicale de l'éducation nationale (CSEN) ; Syndicat professionnel de l'enseignement libre catholique (SPELC) ; Union fédérale des cadres des fonctions publiques CGC ; Confédération CFE-CGC (en tant qu'observateur). Source : <http://www.cesi.org>.

19. BusinessEurope, qui regroupe les principales organisations patronales nationales, le CEEP, qui représente les entreprises à participation publique, l'UEAPME, qui représente les petites et moyennes entreprises, Hotrec Hospitality Europe, qui regroupe les organisations professionnelles de l'hôtellerie-restauration, Eurocommerce, etc.

## Encadré

### Les principales positions retenues par le Conseil et le Parlement européens à l'été 2018

Texte adopté par le Conseil des ministres de l'emploi et des affaires sociales du 21 juin 2018	Projet adopté par la Commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen du 11 juillet 2018 <sup>1</sup>
La rémunération des congés	
<p>La référence à des revenus au moins égaux à la rémunération des congés maladie est écartée. Seul le principe d'une rémunération est conservé pour le congé de paternité et pour le congé parental, mais l'obligation de rémunération est limitée à seulement 1,5 mois (voir <i>infra</i>). Le principe d'une rémunération du congé d'aïdant, même minimale, est totalement abandonné. Les modalités de la rémunération ou de l'allocation des congés de paternité et parentaux restent à la libre appréciation des États, la rémunération devant « tenir compte de la nécessité de faciliter l'utilisation du congé de paternité et/ou du congé parental par le premier apporteur de revenu ». Par ailleurs, a été écartée du corps de la directive (et de l'article 8 consacré à la question) toute référence au caractère « adéquat » de la prestation, soit un montant suffisant. La mention au caractère adéquat figure toujours dans un considérant de la proposition de directive, considérant n'ayant pas un caractère contraignant. Pourtant, le Conseil a décidé de limiter explicitement dans ce considérant la référence à un montant adéquat à la seule période minimum du congé paternité (dix jours) et à seulement 1,5 mois des deux mois non transférables du congé parental.</p>	<p>La rémunération pour toute la durée minimale prévue (dix jours pour le congé paternité, quatre mois pour le congé parental, cinq jours par an pour le congé d'aïdant) est maintenue. Le montant est fixé à 80 % du salaire brut pour le congé paternité et à 78 % pour le congé parental et le congé d'aïdant.</p>
Le congé de paternité	
<p>Le principe d'un congé de dix jours est conservé, mais il reviendrait aux États de décider du mode de répartition de ces dix jours avant ou après la naissance, ou encore éventuellement sous une forme flexible. Il est précisé dans la définition donnée au congé de paternité qu'il doit avoir pour « but de s'occuper de cet enfant ». Il est aussi ajouté que la référence à dix jours vaut pour un travail à temps plein et que les États pourraient réduire cette durée au prorata du temps de travail tel qu'il figure dans le contrat de travail.</p>	<p>Le congé de paternité de dix jours serait rémunéré à 80 % du salaire brut et serait étendu en cas d'adoption et de la venue d'un enfant mort-né, ainsi que pour le « second parent équivalent au sens de la législation nationale » afin de prendre en compte les situations des familles homoparentales. Aucune durée d'ancienneté au travail ne pourrait être exigée. Il pourrait être pris « autour de la date » de la naissance ou de l'adoption et non plus seulement « à l'occasion » de la naissance, mais ce sont les États qui décideraient si une partie peut être prise avant la naissance.</p>
Le congé parental	
<p>Le Conseil a décidé de réduire les mois non transférables entre les parents de quatre à deux mois (contre un mois avec l'actuelle directive), malgré des désaccords de certains pays souhaitant réduire encore cette durée. Le compromis s'est fait sur la limitation du principe de rémunération (dont le montant est laissé à l'appréciation de chaque État) à seulement 1,5 mois de ces deux mois. L'âge de l'enfant jusqu'auquel le congé pourrait être pris ne serait plus porté à au moins 12 ans, mais à un âge déterminé librement par les États, pourvu que cet âge permette que « chaque parent puisse de manière effective exercer son droit au congé parental dans des conditions d'égalité ».</p>	<p>Le Parlement maintient le nombre de mois non transférables à quatre. Ces quatre mois seraient rémunérés à hauteur de 78 % du salaire brut. La période d'ancienneté maximum pour être éligible au congé parental serait réduite à six mois au lieu d'une année. L'âge de l'enfant jusqu'auquel le congé pourrait être pris serait abaissé de 12 à dix ans. Le congé serait attribué non seulement en cas de naissance ou d'adoption, mais aussi en raison de l'attribution de la garde d'un enfant. Les conditions et modalités devraient être adaptées dans les « situations particulièrement défavorisées ».</p>



## CONGÉS PARENTAUX, DE PATERNITÉ ET D'AIDANTS

Texte adopté par le Conseil des ministres de l'emploi et des affaires sociales du 21 juin 2018	Projet adopté par la Commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen du 11 juillet 2018 <sup>1</sup>
<b>Le congé parental (suite)</b>	
<p>Derrière cette formulation sibylline, il faut comprendre, selon le document de la présidence bulgare, que l'idée est d'éviter un âge si bas qu'il empêcherait, en pratique, certains pères de pouvoir prendre le congé parental.</p>	<p>(« enfants atteints de handicap », « troubles de santé mentale », « problème médical grave ou maladie grave ») et pour les parents isolés. Les mesures suggérées sont l'extension de la limite d'âge de l'enfant, l'accès facilité au temps partiel au moment du retour au travail ou la prolongation de la durée du congé parental.</p> <p>Les États pourraient autoriser un employeur à reporter l'octroi du congé parental pour une durée raisonnable non seulement si le congé perturbe gravement le bon fonctionnement de l'établissement mais aussi s'il a des retombées graves et préjudiciables sur l'activité de l'employeur.</p>
<b>Formules souples de travail</b> (« possibilité pour les travailleurs d'aménager leurs rythmes de travail, y compris par le recours au travail à distance, à des horaires de travail souples ou à une réduction du temps de travail »)	
<p>L'âge de l'enfant jusqu'auquel un salarié dispose d'un droit à demander des « formules souples de travail » est abaissé de 12 à <b>huit ans</b> (l'employeur est tenu d'examiner cette demande, d'y répondre en tenant compte de ses propres besoins et de ceux des travailleurs, et de justifier tout refus)<sup>2</sup>.</p>	<p>L'expression « formules souples de travail » est remplacée par « formules flexibles de travail ».</p> <p>L'âge de l'enfant jusqu'auquel un salarié dispose d'un droit à demander des « formules flexibles de travail » est abaissé de 12 à <b>dix ans</b><sup>3</sup>.</p> <p>L'employeur, tenu d'examiner la demande et d'y répondre en tenant compte de ses propres besoins et de ceux des travailleurs, devrait aussi justifier tout refus ou tout report par écrit et dans un délai raisonnable, et seulement en pouvant le motiver par une perturbation grave du bon fonctionnement de l'établissement ou des retombées graves et préjudiciables sur son activité.</p>
<b>Le congé d'aidant</b>	
<p>Le texte se limite désormais à prévoir « un droit à des jours de congés », sans plus aucune référence à une rémunération ni à une durée de cinq jours. D'autres limitations ont été apportées : le congé d'aidant est limité à la personne qui cohabite avec le proche ayant un besoin d'aide ; le besoin d'aide ou de soins doit désormais être « considérable » ; la raison de ce besoin ne peut être qu'une raison médicale grave, et toute référence aux situations de dépendance a été supprimée ; en outre, le Conseil a précisé qu'il reviendra à chaque État de définir ce que recouvre une raison médicale grave.</p>	<p>L'aide ou les soins personnels justifiant le congé (maintenu pour cinq jours par an et rémunéré à 78 % du salaire brut) devraient être apportés « dans un but non lucratif ».</p> <p>La personne aidée devrait justifier : d'une raison médicale grave (incluant un handicap, une maladie chronique ou des troubles de santé mentale), auquel cas une preuve médicale peut être exigée ; d'une hospitalisation ou d'une intervention chirurgicale sans hospitalisation ; ou d'une incapacité liée à l'âge.</p> <p>Le congé est étendu pour des aides ou soins prodigués à des proches membres de famille jusqu'au deuxième degré ou par alliance (et non plus seulement le fils, la fille, la mère, le père, le conjoint ou le partenaire), y compris aux enfants recueillis, aux personnes sous tutelle, aux partenaires civils si le droit national reconnaît de tels partenariats civils, et même toute autre personne sans lien de parenté mais dans l'entourage immédiat du travailleur (dans ce dernier cas, la personne aidée doit formuler une demande par écrit).</p>

1. Rapport de la Commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil (COM(2017)0253 – C8-0137/2017 – 2017/0085(COD)), 23 août 2018.

2. Cette dernière disposition, si elle était adoptée, pourrait conduire à devoir probablement adapter quelque peu le droit du travail en France. Sur le « *right to request* » ou droit, ici lié à la situation familiale, de demander un temps partiel, des horaires individualisés, un télétravail ou d'autres « aménagements souples », voir le rapport « Disposer de temps et de droits pour s'occuper de ses enfants, de sa famille et de ses proches en perte d'autonomie », HCFEA, janvier 2018, [www.hcfea.fr](http://www.hcfea.fr).

3. *Op. cit.*

adoptée définitivement par le Conseil et par le Parlement européen en formation plénière.

**Points de blocage et détricotage de la proposition par le Conseil**

Les premières discussions au Conseil en 2017 ont mis en évidence les désaccords de nombreux gouvernements. Un premier point de blocage concerne la rémunération des différents congés, beaucoup de pays mettant en avant la charge financière excessive qu'elle représenterait<sup>20</sup>. D'autres pays, dont l'Allemagne, l'Autriche et de nombreux pays d'Europe centrale et orientale, se sont aussi opposés au principe même d'un congé de paternité, ainsi qu'au caractère non transférable de quatre mois du congé parental.

En vue de parvenir à un accord rassemblant suffisamment de pays pour envisager une adoption à la majorité qualifiée, la proposition a été vidée de ses éléments les plus ambitieux, d'abord à travers un premier texte proposé par la présidence estonienne le 24 novembre 2017, puis de nouveau par la présidence bulgare le 4 mai 2018. Un nouveau texte, encore en deçà de celui proposé précédemment, a été proposé par la présidence bulgare lors d'une réunion du comité des représentants permanents (Coreper) du 15 juin 2018. Malgré ces reculs successifs, 13 pays (sur 28) maintenaient encore des réserves sur ce dernier texte. Finalement, le Conseil est parvenu à un accord le 21 juin dans sa formation composée des ministres de l'Emploi et des

Affaires sociales (« Conseil Epsco »). De nombreuses dispositions ont disparu : plus de mention d'âge limite de prise du congé ; plus de mention d'un caractère adéquat de la rémunération, dont le niveau est laissé au libre choix des États ; nombre de mois non transférables limité à deux (encadré). Les progrès par rapport à la directive de 2010 seraient alors très minces : le principe de « jours de congé pour les aidants », un congé de paternité de dix jours, ainsi que le principe de rémunérer, même à *minima*, le congé de paternité (pour au moins dix jours) et le congé parental (pour au moins 1,5 mois par parent). La Commission, soutenue par quelques pays, a regretté que ses propositions soient « diluées ». Malgré ce texte minimal, certains pays s'y sont encore opposés, à l'instar du Danemark qui considère que le sujet ne relevait pas de la compétence de l'UE, et d'autres qui ont maintenu de fortes réserves (Pologne, Pays-Bas, Hongrie...) <sup>21</sup>.

Compte tenu de l'abandon de tout âge limite de l'enfant pour prendre le congé ainsi que de toute contrainte portant sur le niveau de la rémunération, seuls sept pays qui ne garantissent aucune rémunération pour leur congé parental seraient tenus de revoir leur législation sur ce point (Grèce, Espagne, Irlande, Malte, Pays-Bas, Chypre, Royaume-Uni). Si le texte proposé par le Conseil était finalement retenu en l'état, la France n'aurait aucune nécessité de modifier ses actuels congés paternité, parentaux et d'aidants.

20. La France, par les voix de sa secrétaire d'État chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes et de sa ministre des Affaires sociales, a opposé le coût excessif pour les finances publiques. Le 17 mai 2018, devant le Sénat, la ministre a évoqué un coût de 1,6 milliard d'euros. Lors de son intervention au Parlement européen le 17 avril 2018, le Président français, interrogé par des députés, a affirmé que « les congés parentaux payés au niveau de l'indemnité maladie journalière, c'est une belle idée mais qui peut coûter très cher et finir par être insoutenable », évoquant un « coût potentiellement explosif ».

21. Analyse sur la base de l'écoute des interventions théâtrales plus ou moins compréhensibles des ministres lors du Conseil (dont la vidéo est en ligne).

**Le Parlement pousse pour un texte plus ambitieux**

La proposition a été examinée par le Parlement, par la Commission des droits de la femme et de l'égalité des genres (Femm) et par celle des Affaires juridiques (Juri) qui ont rendu des avis, puis par la Commission de l'emploi et des affaires sociales (Empl), chargée d'adopter le rapport et qui soumettra un texte pour une adoption en séance plénière, probablement à l'automne 2018. Ces Commissions du Parlement ont, au contraire du Conseil, toutes accentué l'ambition initiale du texte, en particulier s'agissant de la rémunération des congés.

La Commission Empl, sur la base d'un projet du rapporteur David Casa rendu le 6 mars 2018, a adopté sa position le 11 juillet 2018 (encadré). Par rapport à la proposition de directive, la Commission Empl modifie plusieurs points : la rémunération est fixée à 80 % du salaire brut pour le congé paternité et à 78 % pour les congés parentaux et d'aidant, l'idée étant aussi de pallier les différences de taux de prestations maladie dans les États-membres (le Conseil a supprimé tout niveau minimal dans sa position du 21 juin 2018). En revanche, elle réduit l'âge limite de l'enfant de 12 à dix ans pour le congé parental (plus aucun âge ne figure dans la position du Conseil) ou pour demander des formules de travail « flexibles » (huit ans dans la position du Conseil).

---

**Conclusion : à l'été 2018, des positions difficilement conciliables entre les deux co-législateurs**

Compte tenu des reculs entérinés au niveau du Conseil, la Commission pourrait opposer son veto à la modification du texte par le Conseil, mais cette option

est peu probable car elle mettrait alors un terme au processus. Le Parlement européen s'oriente en revanche vers une position plus ambitieuse que la proposition de la Commission, mais qui va se situer aux antipodes de celle du Conseil. Cette situation devrait conduire à des négociations difficiles en trilogue pour aboutir à une position commune.

Les positions des deux co-législateurs, le Conseil et le Parlement européen, sont-elles désormais si éloignées qu'un compromis serait impossible ? Rien n'est moins sûr. Compte tenu de la crise de légitimité traversée par l'UE dans le contexte du Brexit et de la montée des « populismes » attestée par de nombreuses élections nationales, presque tous les acteurs concernés – la Commission, le Parlement et le Conseil (ou à tout le moins la plupart des gouvernements de l'UE) – ont intérêt à pouvoir afficher un résultat sur le terrain de l'Europe sociale à l'approche des élections européennes de 2019. Un échec aurait à cet égard un retentissement particulier au-delà des seuls points abordés dans cette proposition de directive. Dans tous les cas, l'annonce d'un échec avant les élections est hautement improbable. Compte tenu du rapport de force très déséquilibré entre les deux co-législateurs, l'éventuel compromis risque d'être plus proche du texte adopté par le Conseil que de celui vers lequel s'oriente le Parlement. Ce dernier pourrait d'ailleurs tenir compte de la position du Conseil du 21 juin 2018 et, afin d'effectuer un premier rapprochement, pourrait, lors de l'examen en séance plénière, commencer à atténuer certaines ambitions figurant dans le projet adopté par la Commission Empl. Un compromis ne paraît cependant pas envisageable avant 2019.

**Sources :**

<https://eur-lex.europa.eu>, <https://ec.europa.eu>, [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu), presse française

Dupuch S. (2017), « Bruxelles dicte-t-elle les réformes du marché du travail ? », *Éclairages*, n° 007, Ires, septembre, <http://www.ires.fr/etudes-recherches-ouvrages/eclairages/item/5457-eclairages-007>.

European Commission, (2017), « Impact Assessment – Accompanying the Document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Work-life Balance for Parents and Careers and Repealing Council Directive 2010/18/EU », *Commission Staff Working Document*, SWD(2017) 202 final, April 26, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52017SC0202>.

Fagnani J. (2018), « Allemagne : les réformes de la politique familiale : dix ans après, quel bilan ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 162, juin, p. 3-13, <https://goo.gl/8MHb22>.

Ghailani D. (2018), « Brief Overview of Measures Related to Work-life Balance in the European Union », *Country Sheets*, European Social Observatory, January, <https://goo.gl/qUQcmV>.

ICF, Cambridge Econometrics (2017), *Study on the Costs and Benefits of Possible EU Measures to Facilitate Work-life Balance for Parents and Care Givers*, Final Report, European Commission, February, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1311&langId=en&moreDocuments=yes>.

Ires (2016), « Des réformes du marché du travail pour quelles performances ? », dossier, *Chronique internationale de l'IRES*, n° 155, septembre, <https://goo.gl/sPUVA2>.

Jolivet A., Lerais F., Sauviat C. (2013), « Europe : la dimension sociale aux prises avec la nouvelle gouvernance économique européenne », n° spécial, « Les syndicats face à la nouvelle gouvernance européenne », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 143-144, novembre, p. 30-52, <https://goo.gl/LD8tSQ>.

Jolivet A., Sauviat C. (2012), « Union européenne : mécanisme européen de stabilité et Pacte budgétaire à 25 : quelles logiques ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 137, juillet, p. 3-17, <https://goo.gl/C4NSqB>.

Math A. (2009), « Europe : congés de maternité, congés parentaux : de nouvelles directives en vue », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 117, mars, p. 54-68, <https://goo.gl/uw4Re5>.

Math A. (2013), « Union européenne : la directive maternité dans les limbes », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 139, janvier, p. 35-46, <https://goo.gl/NjfNmb>.

Math A. (2017), « Panorama des congés destinés aux parents en Europe », *Document de travail*, n° 03.2017, Ires, novembre, <https://goo.gl/aYZQmZ>.

Pataud E. (2018), « Introduction générale : tours et détours de l'Europe sociale », Dossier, « Quel avenir pour l'Europe sociale ? », *Revue trimestrielle de droit européen*, vol. 54, n° 1, p. 9-24.

# Belgique

## Vers un nouveau cycle d'accords interprofessionnels ?

Jean FANIEL<sup>1</sup>

---

À l'automne 2018 doivent débiter des discussions entre les confédérations patronales et syndicales en vue de négocier un accord interprofessionnel (AIP) pour les années 2019 et 2020, qui couvre l'ensemble des travailleurs salariés du secteur privé. Conformément à la loi, cet accord doit notamment fixer la marge d'évolution des salaires au cours des deux années à venir. S'il aboutit dans les prochains mois, un tel AIP constituera le deuxième d'un nouveau cycle dans la concertation sociale interprofessionnelle d'après-guerre en Belgique initiée dans les années 1960 et plusieurs fois interrompue.

En effet, un AIP a été signé le 2 février 2017 (Conter, Faniel, à paraître) mais, avant cela, patronat et syndicats n'avaient pu s'accorder pour conclure un tel accord depuis celui signé à l'automne 2008, au début de la crise financière et bancaire.

Cependant, comme après chaque période d'interruption de la négociation tripartite, le cadre dans lequel ces accords sont à nouveau négociés s'avère largement renouvelé.

---

### Une tradition d'accords interprofessionnels bipartites

Dans la tradition du « compromis à la belge », le pays présente une forte tradition de relations collectives de travail, reposant sur des interlocuteurs sociaux<sup>2</sup> forts et représentatifs, bien intégrés dans le système socio-politique. La tradition de concertation sociale y a surtout été développée dans l'entre-deux-guerres et elle a été consacrée dans le Projet d'accord de solidarité sociale. Conclu par des représentants syndicaux et patronaux en 1944, dans la clandestinité (sous

---

1. Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP).

2. En Belgique, l'expression « partenaires sociaux » tend à supplanter celle d'« interlocuteurs sociaux », *a fortiori* en néerlandais. L'usage de l'une ou de l'autre n'est toutefois pas neutre puisqu'il peut traduire un degré d'engagement différent dans la recherche systématique du consensus. La première formule est davantage employée par le patronat, les gouvernements et les syndicalistes chrétiens ou libéraux, tandis qu'une partie du monde syndical socialiste reste attachée à la seconde. Toutefois, on peut relever que les deux formules coexistent dans certains accords interprofessionnels, ce qui laisse penser que les acteurs ne surveillent pas en permanence les termes qu'ils emploient. Excepté dans des citations, le CRISP utilise l'expression « interlocuteurs sociaux », estimant qu'elle reflète davantage les rapports entre les représentants patronaux et syndicaux, faits de consensus mais aussi d'opposition voire d'affrontements.

l'occupation allemande), celui-ci jette les bases du système de Sécurité sociale d'après-guerre et des relations collectives de travail, incluant une reconnaissance mutuelle des interlocuteurs sociaux (qui n'était pas acquise avant-guerre) et un engagement sur certains objectifs communs. Différentes déclarations communes sont venues confirmer cette volonté par la suite.

---

**Un premier cycle de négociations  
tourné vers la répartition des richesses**

À partir de 1960 s'installe une tradition d'accords bipartites interprofessionnels tous les deux ans (trois ans au début), couvrant tout le secteur privé. Ces accords de programmation sociale, peu à peu qualifiés d'accords interprofessionnels, viennent coiffer un système assez centralisé, dans lequel ils précèdent des négociations sectorielles, puis d'entreprise. À travers ces accords, les syndicats obtiennent notamment une réduction progressive de la durée hebdomadaire du travail et un allongement de la durée des congés annuels, ainsi que des mesures en faveur des personnes qui bénéficient d'une allocation sociale, tandis que le patronat obtient en retour des mesures visant à améliorer la productivité et à garantir la paix sociale. Ce cycle bisannuel rythme les relations sociales et influence la vie politique tout en étant influencé par celle-ci. La conclusion périodique des négociations interprofessionnelles contribue à légitimer les négociateurs patronaux et, plus encore, syndicaux. Concrètement, les mesures adoptées par les interlocuteurs sociaux sont ensuite traduites en projets de loi

que le gouvernement fait adopter par le Parlement ou en arrêtés qu'il soumet à la signature royale, ou en conventions collectives de travail (CCT) rendues obligatoires par arrêté royal.

Ce premier cycle prend fin en 1977, quand patronat et syndicats ne parviennent pas à conclure un nouvel AIP. Cette situation de blocage durera pendant près de dix ans (avec un accord très limité en 1981). La crise économique, les changements de politique économique et les changements politiques<sup>3</sup> empêchent les syndicats et le patronat de s'accorder au niveau interprofessionnel durant cette deuxième période. Une plus grande décentralisation marque par conséquent la concertation sociale durant cette décennie.

---

**Un nouveau cycle de négociation  
placé sous l'égide de la compétitivité  
et de la maîtrise des salaires**

La conclusion d'AIP reprend en 1986, mais ce nouveau cycle émerge dans un contexte de politique économique différent, et poursuit d'autres objectifs. Tandis que les accords conclus dans les années 1960 et 1970 visaient la répartition des richesses produites dans une optique d'amélioration sociale, la compétitivité des entreprises devient le thème prioritaire de ceux conclus durant cette troisième période.

Ainsi, l'introduction de l'AIP 1975-1976 du 10 février 1975 indique que ces accords ont pour objectifs de « viser à une certaine harmonisation des conditions de travail et donc à la réduction d'écart anormaux » et de « favoriser la répartition des fruits de l'expansion entre les travailleurs actifs à quelque secteur ou région qu'ils appartiennent, ainsi

---

3. Une coalition de droite gouverne de décembre 1981 à décembre 1987 et mène des réformes parfois qualifiées de néolibérales.

qu'entre les travailleurs actifs et les non-actifs, tels que chômeurs, malades, invalides, pensionnés ». En outre, ce texte s'ouvre sur la préoccupation de ses signataires face à l'inflation et à la récession et sur leur détermination « à combattre la détérioration de l'emploi et à atténuer les effets du chômage », qui progresse alors depuis quelques mois.

L'introduction de l'AIP du 7 novembre 1986 portant sur la période 1987-1988 indique quant à elle que les secteurs pourront négocier librement, mais « en tenant compte de la nécessaire compétitivité [et] de leurs caractéristiques et spécificités propres ainsi que de la diversité des entreprises qui les composent ». Ensuite seulement, et alors que le chômage a quintuplé par rapport à 1975, vient la « préoccupation prioritaire » des négociateurs « pour la promotion de l'emploi en général, pour celle des jeunes en particulier ».

Dans une économie ouverte comme celle de la Belgique, la question de la compétitivité constitue une préoccupation importante non seulement pour les gouvernements et pour le patronat, mais aussi pour les syndicats. Après la dévaluation du franc belge opérée au début des années 1980, la devise nationale est liée au Deutsche Mark, puis s'insère dans le système monétaire européen et dans l'Union économique et monétaire. Dès lors, la compétitivité ne peut plus être ajustée par le biais des dévaluations monétaires,

ce qui fait de la maîtrise des salaires un enjeu crucial. Par conséquent, le cadre de la négociation se modifie à partir de 1989, l'évolution des salaires faisant désormais l'objet d'un encadrement légal. À partir de là, la dynamique de négociation connaît différentes phases et s'avère parfois difficile, en particulier pour les syndicats et, partant, pour aboutir à des accords.

Par ailleurs, le système d'indexation automatique des salaires, développé durant l'entre-deux-guerres et suspendu au début des années 1980, est régulièrement critiqué par les organisations patronales, les partis de droite, le Fonds monétaire international, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et la Commission européenne, tandis que les syndicats y marquent un attachement indéfectible <sup>4</sup>.

### **Un encadrement renforcé de la marge salariale à négocier**

De 1986 à 2010, des négociations interprofessionnelles nationales sont menées tous les deux ans, au sein du Conseil national du travail (CNT) ou, plus généralement désormais, au sein du Groupe des dix. Cet organe paritaire informel rassemble cinq représentants patronaux <sup>5</sup> et cinq représentants syndicaux <sup>6</sup> sous la présidence du président de la Fédération des entreprises de Belgique (FEB), soit 11 personnes (Blaise, 2010:53).

4. Si ce mécanisme connaît de nombreuses variantes selon les secteurs, il consiste globalement à relever de 2 % les salaires et allocations sociales (retraites, indemnités de chômage, de maladie ou d'invalidité, allocations familiales...) lorsque l'inflation a dépassé 2 %. Au fil du temps, différentes modifications ont été apportées à ce système (choix des produits inclus dans le « panier de la ménagère » pris pour référence et exclusion de certaines denrées sujettes à des variations importantes ou soumises à des accises, ainsi que détermination de la période de référence pour calculer l'évolution des prix), rendant ce dispositif moins efficace pour préserver les revenus des travailleurs.

5. Deux de la Fédération des entreprises de Belgique (FEB), un de l'Union syndicale des classes moyennes de Belgique (UCM, francophone), un de l'Unie van Zelfstandige Ondernemers (Unizo, néerlandophone) et un de l'Agrofront des organisations agricoles.

6. Deux de la Confédération des syndicats chrétiens de Belgique (CSC), deux de la Fédération générale du travail de Belgique (FGTB) et un de la Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique (CGSLB).

Il arrive que ces négociations ne débouchent pas sur un projet d'accord (en 1996, les négociateurs ne parviennent pas à établir un projet d'AIP 1997-1998), ou qu'un tel projet n'obtienne pas l'approbation de l'ensemble des parties prenantes (le projet d'AIP 2005-2006 est rejeté par la Fédération générale du travail de Belgique, la FGTB, en 2005), ce qui n'en fait pas à proprement parler un accord. Dans ces cas, le gouvernement fixe lui-même les mesures qu'il souhaite voir mises en œuvre dans ce qui relève traditionnellement du périmètre de négociation des interlocuteurs sociaux, y compris en déterminant la marge d'évolution des salaires des deux années de validité de l'accord.

Durant cette troisième période, les négociations interprofessionnelles portent sur l'évolution des salaires, mais jamais exclusivement. De nombreuses autres thématiques figurent généralement au menu des négociations : congés annuels, réduction de la durée du travail (collective ou individuelle), efforts des entreprises en faveur de la création d'emplois ou de la formation des travailleurs, développement des régimes de préretraite et aménagement des fins de carrière, relèvement des montants d'allocations sociales (de chômage, par exemple), allongement des durées de préavis ou représentation syndicale dans les PME, pour les demandes syndicales ; réduction des cotisations patronales de Sécurité sociale, diminution de la fiscalité sur le travail pour améliorer le salaire net sans augmenter le

salaire brut, accroissement de la flexibilité, développement des heures supplémentaires, allongement de la durée du travail, restrictions des régimes de préretraite, réduction des dépenses de Sécurité sociale, simplification administrative et amélioration de la sécurité juridique pour les entreprises, pour les demandes patronales. Les mesures adoptées s'appliquent généralement à l'ensemble des travailleurs du secteur privé. De plus, les négociateurs incluent bien souvent des mesures qui concernent les populations aux marges du salariat (chômeurs, handicapés et autres allocataires sociaux).

Durant cette période, l'encadrement légal de la négociation salariale connaît une étape importante. Le gouvernement fait adopter une loi-cadre : la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité. Celle-ci prévoit que, tous les deux ans, le Conseil central de l'économie (CCE) détermine la marge salariale disponible compte tenu de l'évolution prévisible des salaires chez les trois principaux partenaires commerciaux de la Belgique (Allemagne, France et Pays-Bas). Sur cette base, les interlocuteurs sociaux négocient la marge salariale. Faute d'accord, le gouvernement est compétent pour fixer la norme salariale, hors indexation et hausses barémiques. Durant les années qui suivent, la norme salariale fixée par chaque AIP inclut l'indexation prévue des salaires et les hausses barémiques <sup>7</sup>. Contrairement au prescrit légal, les interlocuteurs sociaux s'accordent

---

7. En règle générale, les salaires sont fixés en fonction de barèmes qui peuvent faire l'objet de négociations entre interlocuteurs sociaux au niveau d'un secteur (en commission paritaire) ou d'une entreprise. Selon ses qualifications et la fonction qu'il occupe, un travailleur reçoit un salaire correspondant en principe au barème d'application pour sa situation (une négociation individuelle restant souvent possible lors de l'embauche). Les grilles barémiques prévoient une hausse du salaire liée à l'ancienneté, sous la forme d'augmentations annuelles (annales), biennales (biennales) voire trisannuelles (triennales), ce que l'on nomme les hausses barémiques. Ces derniers mois, plusieurs voix se sont fait entendre dans les rangs patronaux pour réclamer la fin de la liaison des barèmes à l'ancienneté et pour individualiser davantage la rémunération en la liant plutôt qu'avantage à la productivité individuelle du travailleur (en arguant notamment

pour donner à cette norme un caractère indicatif, permettant aux secteurs ou entreprises qui le peuvent d'accorder des hausses salariales plus importantes. Cependant, les négociations en vue d'un nouvel AIP sont parfois amenées à tenir compte d'une évolution des salaires belges plus importante que celle des trois pays de référence au cours des deux années écoulées et à tenter de compenser ce qui sera progressivement qualifié, d'abord par le patronat puis de manière plus générale, de « handicap » ou de « dérapage salarial ».

Bon an, mal an, cette pratique se maintient jusqu'en 2007. Différents dossiers sont également inclus dans les AIP, relatifs notamment au développement des heures supplémentaires (dans le but d'accroître la flexibilité pour les entreprises), à la formation (thème cher aux syndicats) ou, après une importante réforme décidée par le gouvernement, aux fins de carrière (les mécanismes de préretraite faisant l'objet de restrictions croissantes). Peu à peu, le gouvernement intervient de plus en plus dans la négociation. « De notaire des accords entre partenaires sociaux, l'État devient toujours plus acteur engagé et initiateur d'une politique plutôt favorable au monde de l'entreprise et à l'augmentation de l'offre de main-d'œuvre » (Moulaert, 2006:67-68). L'exécutif agit aussi en tant que facilitateur en prévoyant des réductions d'impôt ou de cotisations sociales pour favoriser la

conclusion d'un accord par la réduction du « coût du travail ».

L'accord conclu fin 2008 pour les deux années suivantes marque un tournant. Négocié au moment du déclenchement de la crise financière et bancaire, il révèle les nombreuses divergences qui opposent alors patronat et syndicats, en particulier en matière d'évolution des salaires (de leur indexation automatique notamment) et, plus largement, de compétitivité des entreprises. L'intervention financière du gouvernement est conséquente (2 milliards d'euros, contre 700 à 800 millions d'euros lors des AIP précédents) ; pour la première fois, la norme négociée d'évolution des salaires est exprimée en salaire net (et non plus en pourcentage du salaire brut)<sup>8</sup> afin d'en limiter l'impact pour les entreprises et, surtout, devient impérative : selon les secteurs et les entreprises, les travailleurs pourront obtenir jusqu'à 125 euros de plus en 2009 et 250 euros en 2010, mais pas plus<sup>9</sup>.

---

### Le grippage de la négociation tripartite après 2008

Les trois négociations interprofessionnelles suivantes se déroulent dans un contexte difficile. La crise des dettes privées se mue en crise des dettes publiques, les institutions et États européens mènent des politiques d'austérité

---

du fait que les hausses barémiques récompensent moins les travailleurs – plus jeunes – qui seraient les plus productifs et freinent l'embauche de travailleurs plus âgés, dont le taux d'emploi est souvent jugé faible en Belgique). Jusqu'ici, les syndicats se sont montrés farouchement opposés à l'idée de toucher à l'évolution des salaires en fonction de l'ancienneté, cela ouvrant à leurs yeux la porte à une individualisation forte des salaires et à l'arbitraire de l'employeur.

8. En Belgique, le salaire brut inclut les cotisations de sécurité sociale et l'impôt sur les personnes physiques dus par le salarié. Cependant, les deux étant prélevés à la source par l'employeur et transmis respectivement à l'Office national de sécurité sociale et au Fisc, le salarié reçoit un salaire net d'impôt et de cotisations sociales. Sa fiche de paie mentionne néanmoins le total et la ventilation de son salaire brut.

9. Certains modes de rémunération échappent toutefois à la norme salariale, autorisant ainsi une individualisation chère au patronat : les participations bénéficiaires, les paiements en actions ou parts de l'entreprise, les retraites complémentaires (pensions de groupe, ou deuxième pilier de pension), les plans bonus collectifs...

et de modération salariale et les visions patronales et syndicales sur la politique à mener pour relancer l'économie divergent fortement (*grosso modo*, les uns préconisent une politique de relance par l'offre, les autres veulent un soutien à la demande).

Le contexte politique affecte également les relations entre les interlocuteurs sociaux. La longue crise politique qui touche la Belgique en 2010-2011 empêche le gouvernement démissionnaire d'intervenir financièrement pour faciliter un accord entre patronat et syndicats. Le projet d'accord conclu en janvier 2011 maintient l'indexation automatique des salaires et les hausses barémiques mais n'autorise pas de hausse salariale supplémentaire en 2011 et limite celle-ci à 0,3 % en 2012. Du côté syndical, la Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique (CGSLB) et la FGTB refusent d'approuver ce texte, que le gouvernement mettra globalement à exécution lui-même, imposant cette progression comme norme salariale impérative.

À l'automne 2012, allant un pas plus loin, le gouvernement suivant (alliant socialistes, libéraux et centristes) demande explicitement aux interlocuteurs sociaux de ne pas négocier de hausse salariale supérieure à l'indexation automatique et aux hausses barémiques. Les syndicats refusent de négocier un AIP dans ces conditions, la modération salariale reste de mise (Capron *et al.*, 2013).

En octobre 2014 se met en place une coalition de droite inédite : elle inclut les nationalistes flamands, n'est pas majoritaire parmi les membres francophones

du Parlement fédéral mais est essentiellement soutenue par des partis flamands, et les syndicats y ont peu de relais. Rapidement, ceux-ci organisent une mobilisation de grande ampleur pour dénoncer les mesures du gouvernement qu'ils jugent démesurément généreuses pour les entreprises, celles qu'ils considèrent négatives pour les travailleurs et les allocataires sociaux (dont un saut d'index<sup>10</sup>) et, partant, pour la reprise économique, ainsi que les atteintes portées selon eux à la concertation sociale. En vain. Parallèlement, les négociations interprofessionnelles se poursuivent et, en janvier 2015, le patronat et deux des trois syndicats concluent un accord qui a toutes les allures d'un AIP. La hausse salariale prévue (pour 2016 uniquement) est de 0,8 % en plus des hausses barémiques. La FGTB refuse d'y souscrire, estimant que cet accord se réduit à une atténuation du manque à gagner causé par la non-augmentation des salaires (bruts) et allocations sociales de 2 % que représente le saut d'index (Conter *et al.*, 2015).

Parmi les mesures adoptées par le gouvernement (en place jusqu'au scrutin de mai 2019), et qui provoquent la colère syndicale, figurent une réforme du droit du travail (dite loi Peeters) qui, à l'instar des lois El Khomri ou Macron en France, introduit davantage de flexibilité et favorise une décentralisation des relations collectives de travail, ainsi que l'imposition d'un service minimum en cas de grève dans les bastions syndicaux que sont les chemins de fer et les prisons (Brabant, 2018 ; Gracos, 2017).

10. On parle de saut d'index dans le cas où le gouvernement décide que, lorsque l'indice des prix à la consommation basé sur le « panier de la ménagère » aura atteint 2 % de hausse, le mécanisme prévoyant d'augmenter également les salaires et allocations sociales de 2 % sera suspendu, et ce jusqu'à ce que survienne une nouvelle hausse équivalente de l'indice des prix. Un saut d'index entraîne donc un écart de 2 % entre le salaire réel d'un travailleur et l'indice des prix.

**Un cadre de négociation renouvelé  
à partir de 2017,  
à l'avantage du patronat**

En 2017, le gouvernement procède également à une modification de la loi de 1996 fixant le cadre de la négociation salariale bisannuelle. C'est, avant même l'accomplissement de cette révision, sous ce nouveau régime que les interlocuteurs sociaux concluent l'AIP du 2 février 2017, le premier approuvé par toutes les parties depuis 2008.

Désormais, et afin de résorber le « handicap salarial » belge calculé par rapport aux trois pays de référence, le Conseil central de l'économie (CCE) établit non seulement la hausse des salaires prévisible dans ces pays, mais en outre, il déduit une marge de sécurité d'au moins 0,5 % afin de neutraliser les erreurs de prévision (indexation des salaires belges et évolutions salariales dans les pays de référence), ce qui réduit d'autant la norme salariale à négocier. Sont également introduits des mécanismes correctifs pour rectifier un éventuel accroissement de l'écart salarial, tandis que d'autres mécanismes doivent permettre de poursuivre la résorption du handicap salarial datant d'avant 1996 *via* une croissance des salaires inférieure en Belgique à celle des pays de référence. Des sanctions financières sont prévues pour les employeurs qui concluent des CCT dépassant la norme salariale déterminée au niveau interprofessionnel, de manière à garantir son caractère impératif. Enfin, tout ou partie de certaines réductions de cotisations patronales de Sécurité sociale ne sont pas prises en compte dans

la comparaison des salaires belges avec ceux des trois pays de référence.

Bien qu'ils estiment que ce nouveau cadre légal bride fortement la liberté de négocier les salaires et avantage nettement le patronat, les syndicats, confrontés à la détermination du gouvernement malgré leurs mobilisations successives, négocient un AIP qui prévoit, outre l'indexation des salaires et les hausses barémiques, un maximum de 1,1 % de hausse salariale sur les années 2017 et 2018 (déduction faite de la marge de sécurité). L'accord inclut également le report à 2019 du relèvement de l'âge d'accès aux systèmes de préretraite décidé par le gouvernement, ce qui constitue une victoire – certes provisoire – des syndicats.

Cet accord est accepté assez aisément par les organisations patronales et syndicales. Après trois échecs successifs, il restaure la légitimité de la concertation sociale interprofessionnelle et de ses acteurs. Il atténue quelque peu la modération salariale en vigueur depuis plusieurs années tout en poursuivant la résorption du « handicap salarial » : celui accumulé depuis 1996 est résorbé, et l'administrateur délégué de la FEB considère que cet AIP permettra une réduction de celui existant en 1996 (le « handicap salarial historique ») « de 10 à 9 % » – les syndicats estimant pour leur part qu'il n'y a déjà plus de handicap salarial si l'on tient compte des réductions de cotisations sociales et autres aides aux entreprises <sup>11</sup>.

Paradoxalement, c'est donc, comme en 1986, sous un gouvernement de droite favorisant les positions et revendications patronales que la concertation sociale interprofessionnelle renoue avec des

11. Le « handicap salarial historique » est l'écart qui existait, en 1996 (année d'adoption de la loi de 1996 et point de départ du calcul), entre les salaires belges et la moyenne, inférieure à ceux-ci, des salaires allemands, français et néerlandais. Le « handicap salarial » est l'écart qui s'est creusé puis résorbé par la suite, en considérant l'écart en 1996 comme base 100 du calcul.

accords, et non sous un gouvernement veillant à adopter une position équilibrée envers les interlocuteurs sociaux. Après avoir lutté sans grand succès contre les mesures du gouvernement<sup>12</sup>, les syndicats se résolvent à négocier dans la perspective nouvelle et le cadre réformé : la compétitivité plutôt que la répartition des fruits de la croissance en 1986, la résorption du handicap salarial « historique » en 2017.

---

### **Vers un nouvel accord 2019-2020 ?**

À l'automne 2018, les interlocuteurs sociaux doivent négocier un nouvel AIP, sur la base des calculs que le CCE aura réalisés et en tenant compte du cadre légal en vigueur depuis 2017 – y compris la marge de sécurité de 0,5 %. S'ils y parviennent, on pourra considérer que l'AIP de 2017 a marqué le début d'un nouveau cycle de la concertation sociale interprofessionnelle, dans un rapport de force renouvelé entre patronat et syndicats, avec un objectif et dans un cadre légal différents de ceux qui caractérisaient la période 1986-2008.

Certains éléments laissent penser que ces négociations ont de bonnes chances d'aboutir. Après un début de législature agité, l'année 2017 a connu une conflictualité sociale nettement moindre que les précédentes, en tout cas dans le secteur privé, et la seule grande manifestation organisée au niveau interprofessionnel concernait la réforme des retraites en cours (Conter, Faniel à paraître). Le gouvernement étant en place jusqu'au

scrutin de mai 2019, les syndicats n'attendent plus guère de changement de cap de sa part. La seule voie pour permettre une certaine hausse salariale paraît par conséquent être la conclusion d'un AIP dans le cadre légal révisé. Enfin, au début de l'été, les interlocuteurs sociaux se sont accordés pour répondre à la demande du gouvernement par des propositions visant à lutter contre les pénuries de main-d'œuvre identifiées par l'exécutif comme un problème majeur de l'économie belge à l'heure actuelle.

Mais conclure un tel AIP ne va pas pour autant de soi. Le patronat estime que le handicap salarial historique restant à combler est d'environ 16 voire 17 %, alors pourtant que ce dernier ne s'est pas creusé depuis l'an dernier et que l'AIP de 2017 devait le ramener de 10 à 9 % ; la querelle sur les chiffres devrait donc reprendre. Par ailleurs, il est peu probable que les syndicats puissent obtenir, comme en 2017, un nouveau report du relèvement de l'âge d'accès aux dispositifs de préretraite. Par conséquent, aboutir à un accord sera plus difficile qu'en 2017. Enfin, dans le cadre de négociations budgétaires, le gouvernement a adopté à la fin du mois de juillet une série de mesures relatives au marché de l'emploi (regroupées sous le nom de « *jobs deal* »). Parmi celles-ci figure le renforcement de la dégressivité des allocations de chômage qui a immédiatement suscité la colère des trois syndicats, ceux-ci estimant la mesure injuste et inefficace pour lutter contre le manque d'emploi<sup>13</sup>. En outre, les syndicats estiment que le

---

12. Durant cette décennie, et malgré des choix tactiques parfois différents, les syndicats mènent généralement leurs actions en front commun, tandis que la FGTB s'est longtemps opposée seule aux mesures adoptées par le gouvernement mis en place en 1981.

13. Le gouvernement estime que 140 000 emplois ne trouvent pas preneur. Les syndicats contestent ce chiffre : ils attribuent l'essentiel de ces pénuries aux mauvaises conditions de travail et de rémunération et aux exigences démesurées des employeurs proposant ces emplois, et soulignent que l'on dénombre encore 336 000 chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi.

gouvernement n'a retenu aucune des recommandations que les interlocuteurs sociaux lui ont adressées pour lutter contre les pénuries d'emploi, signe selon eux que celui-ci persiste à ne pas tenir compte de la concertation sociale, même quand il dit vouloir s'appuyer dessus. En conséquence, le secrétaire général de la FGTB a annoncé son intention de mobiliser ses affiliés en vue de mener des actions à la rentrée et de « pourrir la campagne électorale <sup>14</sup> » des membres du gouvernement – des élections locales se tenant le 14 octobre. Traditionnellement, le patronat refuse de négocier un AIP dans un contexte de mobilisation sociale.

### Conclusion

Après deux périodes voyant la conclusion assez régulière d'AIP et deux périodes d'interruption de cette pratique, la signature d'un tel accord au début de 2017 laisse entrevoir le possible démarrage d'un nouveau cycle de la concertation sociale interprofessionnelle dans le secteur privé. Si un nouvel accord est conclu pour les années 2019-2020, malgré un contexte possiblement agité, ce sera de toute façon dans une perspective revue, avec désormais comme priorité affichée la résorption du « handicap salarial historique », tout en permettant aux syndicats de desserrer un peu l'étouffement de la modération salariale, qui serait vraisemblablement plus forte encore faute d'accord.

Paradoxalement, ce possible retour des AIP, et donc d'une apparente négociation centralisée, masque sans doute un renforcement de la décentralisation des relations collectives de travail en Belgique. La norme salariale est en effet

un maximum, imposé de manière centralisée, et les centrales professionnelles des syndicats doivent ensuite parvenir à concrétiser cette hausse salariale lors des négociations sectorielles et d'entreprise ; des différences apparaissent dès lors entre travailleurs selon les secteurs et les entreprises. De plus, certaines formules atypiques de rémunération permettent de dépasser cette norme, mais seuls les travailleurs des secteurs forts syndicalement peuvent prétendre à des formules de ce type. Le passage d'une norme salariale indicative à une norme impérative en 2008, et la pérennisation de cette évolution lors de la révision de la loi en 2017, a non seulement pour effet de restreindre la marge à négocier par les syndicats au niveau central, mais aussi d'inciter ceux qui le peuvent à jouer cavalier seul aux autres niveaux de négociation. Sauf à obtenir une réelle modification du rapport de force, c'est dans ce cadre que les syndicats belges semblent actuellement condamnés à négocier.

### Sources :

Blaise P. (2010), « Le cadre institutionnel de la concertation sociale », in Arcq E., Capron M., Léonard E., Reman P. (dir.), *Dynamiques de la concertation sociale*, Bruxelles, CRISP, p. 43-74.

Brabant B. (2018), « Hauts et bas de la concertation sociale », *Politique, revue belge d'analyse et de débat*, n° 104, juin p. 29-36.

Capron M., Conter B., Faniel J. (2013), « Belgique : la concertation sociale interprofessionnelle grippée », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 141, juillet, p. 3-11, <https://goo.gl/pHVGMz>.

Conter B., Demertzis V., Faniel J. (2015), « Belgique : le projet gouvernemental contesté, par la mobilisation et la négociation », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 149, mars, p. 27-35, <https://goo.gl/nWE8zh>.

14. *La Libre Belgique*, 25 juillet 2018.

## **BELGIQUE**

Conter B., Faniel J. (à paraître), « La conflictualité sociale interprofessionnelle en 2017 », in Gracos I., « Grèves et conflictualité sociale en 2017 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*.

Gracos I. (2017), « Grèves et conflictualité sociale en 2016 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2341-2342, <https://doi.org/10.3917/cris.2341.0005>.

Moulaert T. (2006), « Le Pacte de solidarité entre les générations », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1906-1907, <https://doi.org/10.3917/cris.1906.0005>.

# Autriche

## La loi sur la journée de travail de 12 heures : cap au pire ?

Kevin GUILLAS-CAVAN<sup>1</sup>

---

La loi 303/A ou « loi fédérale, par laquelle sont modifiées les lois sur les temps de travail, la loi sur le temps de repos et la loi sur le régime général de Sécurité sociale », qui étend la durée de travail jusqu'à 12 heures par jour, représente la première grande loi sociale du gouvernement formé en décembre 2017 par l'Österreichische Volkspartei (ÖVP, le Parti populaire autrichien, conservateur) et le Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ, Parti libéral autrichien, extrême-droite<sup>2</sup>). Le premier semestre de la nouvelle coalition a en effet surtout été dominé par les questions migratoires et d'identité nationale<sup>3</sup>. Présentée en juin et adoptée en un temps record, sans la moindre concertation, cette loi fixe la méthode du gouvernement qui entend bien la rééditer pour réduire les

réglementations protectrices des travailleurs et des travailleuses ainsi que les normes environnementales.

Ainsi, au-delà de son contenu même, qui a suscité l'indignation de l'opposition partisane et des institutions représentatives des travailleurs et des travailleuses, cette loi se présente comme une rupture du partenariat social autrichien, dans lequel les lois réglementant le marché du travail émanent des « partenaires sociaux<sup>4</sup> ». Après l'offensive menée par la précédente coalition ÖVP-FPÖ entre 1999 et 2006 qui s'était achevée par une mobilisation et une vague de grève d'une ampleur inhabituelle (Dufour, 2003), elle constitue une nouvelle tentative de contourner les partenaires sociaux, du moins au niveau législatif. Si le gouvernement a emporté la première manche en

---

1. Chercheur à l'IRES.

2. Si le nom met l'accent sur le caractère libéral du parti, celui-ci, dans les faits et en particulier dans certaines régions (*Länder*), n'en demeure pas moins avant tout un parti d'extrême-droite, en partie créé par d'anciens nazis. Le lien entre le parti et les mouvements néo-nazis demeure important. L'actuel vice-chancelier Heinz-Christian Strache est ainsi connu pour son passé sulfureux dans les groupes paramilitaires néo-nazis. Sur ce point, voir L. Al-Serori, O. Das Gupta, « Die Akte Strache », *Die Süddeutsche Zeitung*, 10. Oktober 2017, <https://www.sueddeutsche.de/politik/oesterreich-die-akte-strache-1.3700724>.

3. Pour un résumé des réformes et des sorties anti-immigrés, voir V. Lorin, « En six mois, l'Autrichien Sebastian Kurz a multiplié les annonces contre les migrants », *Mediapart*, 27 juin 2018.

4. Si l'usage du terme de « partenaires sociaux » est parfois sujet à critique en France, il est revendiqué en Autriche où il a une valeur constitutionnelle (alinéa 2 de l'article 120a de la Constitution fédérale).

faisant voter cette loi à une vitesse inédite qui a empêché la mobilisation des oppositions, sa mise en œuvre représentera le véritable test de la capacité de la coalition ÖVP-FPÖ à déréglementer le pays.

S'il a été possible au nouveau gouvernement de contourner les partenaires sociaux au niveau fédéral, avec la bénédiction de la *Wirtschaftskammer Österreichs* (WKÖ, Chambre économique d'Autriche) représentant le patronat, il reste à voir si les chambres économiques régionales seront prêtes à rompre le partenariat social au niveau des *Länder* dont les vertus ont été manifestes pendant la crise de 2008 (Dufour, 2009 ; Pernicka, Hefler, 2015). De même, on peut s'interroger sur les capacités de résistance de l'*Österreichischer Gewerkschaftsbund* (ÖGB, la Fédération syndicale autrichienne) à ce niveau et dans les entreprises, par exemple en négociant des accords plus avantageux que la loi qui ramèneraient les droits effectifs des travailleurs et des travailleuses là où ils étaient avant cette loi, ce qui semble être la stratégie retenue par l'ÖGB<sup>5</sup>.

L'article s'attache à décrire la méthode employée par l'actuelle coalition pour contourner la concertation et à présenter ses plans pour l'avenir. Il s'efforce en outre de mettre la loi sur la journée de 12 heures en perspective, avant d'aborder celles qu'elle ouvre. La première partie montre que l'alliance avec le FPÖ, délibérément privilégiée par l'ÖVP de Sebastian Kurz, correspond à une volonté de frapper vite et fort, sans se soucier des vieilles alliances. La seconde suggère que cette loi pourrait bien n'être qu'un coup de semonce : en trois pages, elle a balayé un certain nombre de protections, de contrepouvoirs et fixé une méthode

qui vise à aligner le droit autrichien sur le minimum européen. En effet, celle-ci s'inscrit dans un plan plus large partagé par la coalition au pouvoir et le patronat de raboter plusieurs centaines de mesures sociales et environnementales actuellement supérieures au minimum prescrit par le droit de l'Union européenne (UE).

---

**La coalition ÖVP-FPÖ,  
un tandem redoutable déterminé  
à reprendre le cycle de réformes  
initié entre 1999 et 2006**

Sorti largement vainqueur des élections du 15 octobre 2017, puisqu'il gagne 7,5 points par rapport aux élections de 2013, l'ÖVP de Sebastian Kurz ne dispose cependant pas de la majorité absolue. Avec ses 31,5 %, deux partenaires s'offrent à lui : le FPÖ (26 %) et le SPÖ (26,9 %). Alors que les deux se disent rapidement prêts à former une coalition, Sebastian Kurz refuse la main tendue par l'ancien chancelier SPÖ, Christian Kern, dont il avait pourtant été ministre des Affaires étrangères, de l'Europe et de l'Intégration depuis 2013. Il faut dire que le nouveau chancelier a bâti sa campagne sur la dénonciation de l'immobilisme dont se serait rendue coupable la grande coalition. Pour Sebastian Kurz, il s'agit de fermer la parenthèse de la grande coalition et de reprendre le programme de libéralisation et déréglementation économiques initié par la précédente coalition ÖVP-FPÖ (1999-2006), fût-ce au prix de compromis sécuritaires et racistes avec un FPÖ renforcé et qui s'est lui-même radicalisé. Le big bang promis par la précédente coalition ÖVP-FPÖ avait finalement été assez mesuré et s'était heurté à l'opposition des

---

5. T. Schnee, « Autriche : la nouvelle loi "sur les 12 heures" entre en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre 2018 », *Planet Labor*, n° 10777, 24 juillet 2018.

partenaires sociaux. Cette fois, il s'agit de passer en force, sans laisser le temps ni à la concertation ni à la mobilisation.

**La préférence de Sebastian Kurz pour le FPÖ : un programme économique libéral au prix de compromis sécuritaires et racistes ?**

Fort de la volonté de Sebastian Kurz de mettre fin à la grande coalition entre SPÖ et ÖVP qui, depuis 1986 et à l'exception de la période 1999-2006, gouvernait le pays (Lecis, 2018), le FPÖ a obtenu en partage l'essentiel des ministères régaliens (Intérieur, Défense, Affaires étrangères, seule la Justice leur échappe) et des ministères sociaux (Travail et Santé, ainsi que la Fonction publique, dans les mains du vice-chancelier), tandis que l'ÖVP se réservait les ministères économiques (Économie, Finance, ainsi que le ministère de l'Agriculture, du Tourisme et de l'Environnement). La « préférence » de Sebastian Kurz pour le FPÖ qu'il présentait, à peine les résultats connus, comme son « partenaire de choix <sup>6</sup> », a donc coûté cher au parti conservateur, contraint d'abandonner des postes clés à un allié qu'il a lui-même placé en position de force en se refusant à faire monter les enchères entre un SPÖ et un FPÖ au coude-à-coude <sup>7</sup>.

Cette stratégie aurait en effet été possible puisque le SPÖ se disait prêt, après une phase d'atermoiements, à reformer

une grande coalition qu'il ne dirigerait pas, pour la première fois depuis les années 1980 <sup>8</sup>. Les attermoissements initiaux du SPÖ étaient liés au choix fait par son dirigeant, l'ancien chancelier Christian Kern, de reconstruire dans l'opposition un parti qu'il percevait comme épuisé par des décennies de grandes coalitions. Cette perception est pour le moins contestable, puisque le SPÖ n'avait pas perdu de voix depuis 2013. Néanmoins, ce choix avait vite été écarté notamment sous l'influence de l'ÖGB qui se souvenait avec horreur des années 1999-2006 et de la coalition ÖVP-FPÖ <sup>9</sup>.

Dans ce contexte, on ne peut que souligner l'impact du silence assourdissant de l'Union européenne et de ses États-membres. En 1999, lorsque l'extrême-droite alors dirigée par Jörg Haider avait fait son entrée au gouvernement, le pays avait été ostracisé par les autres nations européennes <sup>10</sup>. Nul ne peut prétendre que cette pression aurait eu un effet sur la disposition de Sebastian Kurz à négocier avec le SPÖ, mais cela aurait fourni au SPÖ un argument supplémentaire pour être ne serait-ce qu'entendu. En 1999, ce cordon sanitaire n'avait pas empêché la formation d'un gouvernement ÖVP-FPÖ, mais le parti d'extrême-droite avait dû renoncer à nombre de ses prétentions, à commencer par la présence de Jörg Haider au gouvernement.

6. G. John, L. Nimmervoll, « Kurz nimmt mit Strache Kurs auf Koalition », *Der Standard*, 24. Oktober 2017, <https://goo.gl/h9NDsC>.

7. Aux élections fédérales du 15 octobre 2017, le SPÖ a obtenu 26,9 % contre 26,0 % le FPÖ, ce qui se traduit dans un système entièrement proportionnel par un nombre similaire de députés (52 contre 51).

8. C. Ultsch, J. Streihammer, « Kern und Nahles: "Wir haben an den Leuten vorbei geredet" », *Die Presse*, 25. März 2018, <https://goo.gl/wL2dPX>.

9. H. Rauscher, « Der burgenländische Putsch gegen Christian Kern », *Der Standard*, 12. September 2017, <https://goo.gl/5s5Nbs>.

10. Voir l'éditorial du *Monde* du 18 décembre 2017, « En Autriche, l'extrême-droite banalisée », <https://goo.gl/cdglRs>.

**Une répartition des portefeuilles ministériels défavorable aux institutions représentatives des travailleurs et des travailleuses**

La répartition des portefeuilles ministériels illustre l'équilibre trouvé par la nouvelle coalition. Concentrant les ministères régaliens, le FPÖ a les mains libres pour mettre en œuvre son programme sécuritaire et nationaliste, tandis que l'ÖVP réunit les ministères économiques. L'accord entre les deux partis apparaît clairement : à l'un, les questions sécuritaires et migratoires, à l'autre, le champ libre pour libéraliser l'économie. Quant à la concession de Sebastian Kurz de confier aussi les ministères sociaux au FPÖ, elle représente sans doute moins un aveu de faiblesse qu'elle ne témoigne d'un coup de maître. Elle indique en outre la stratégie qu'entend suivre le nouveau chancelier dans son entreprise de libéralisation.

De longue date en effet, le FPÖ se caractérise par son opposition aux institutions du partenariat social autrichien, qu'il s'agisse de l'ÖGB ou du cœur du système corporatiste du pays que sont les chambres, celle du travail, l'Arbeiterkammer (AK) et celle représentant l'ensemble des entreprises, la Wirtschaftskammer Österreichs (WKÖ) (Tálos, Stromberger, 2004). La WKÖ joue un rôle important au côté de l'ÖGB dans la négociation collective. L'adhésion obligatoire de toutes les entreprises assure aux accords conclus un taux de couverture proche des 100 % (Astleithner, Flecker, 2017). Traditionnellement, AK et WKÖ sont consultées sur la rédaction des lois sociales qui, souvent, reprennent textuellement la proposition commune des deux chambres.

Si l'influence syndicale est plus forte sur le SPÖ que sur l'ÖVP et qu'en retour, les positions de l'ÖGB sont plus proches de la social-démocratie que de la démocratie

chrétienne, elle est loin d'être négligeable au sein du parti conservateur (encadré 1). Quoique cette influence décline (Brandl, Traxler, 2008), les liens demeurent étroits entre l'ÖVP et les institutions corporatistes représentatives des travailleurs et des travailleuses (AK et ÖGB). Dans cette optique, confier les ministères sociaux au FPÖ qui n'en demandait pas tant peut être lu comme un moyen de priver ces institutions de leurs accès traditionnels aux centres de décisions.

**La loi sur la journée de 12 heures, un Blitzkrieg législatif signalant la fin de la concertation sociale ?**

Dans la méthode qu'entend emprunter le gouvernement de Sebastian Kurz, la concertation sociale n'a guère de place. On retrouve ici la situation de 2003, lors de la première coalition ÖVP-FPÖ. Le gouvernement avait alors poussé à une réforme des retraites, refusant l'offre des partenaires sociaux (AK, WKÖ et ÖGB) de formuler une alternative (Dufour, 2003). Ceux-ci s'étaient alors fortement mobilisés et avaient réaffirmé conjointement leur attachement au corporatisme et à la culture du consensus (Pernicka, Hefler, 2015:44). Suite au retour du SPÖ au pouvoir, leur rôle traditionnel avait été constitutionnalisé.

Contrairement à ce qui s'était passé en 2003, l'actuelle ministre FPÖ du Travail, des Affaires sociales, de la Santé et de la Protection des consommateurs, Beate Hartinger-Klein, en première ligne dans les réformes en cours, ne peut donc contourner la consultation des partenaires sociaux. Celle-ci est cependant réduite à peau de chagrin dans le cas de la loi instaurant la journée de 12 heures.

Plutôt que d'introduire la proposition législative sous la forme d'un projet de loi, le gouvernement laisse cinq députés la déposer sous la forme d'une proposition de

## Encadré 1

**L'imbrication de l'ÖVP et des institutions corporatistes**

Représentation politique et représentation des intérêts corporatistes sont étroitement mêlées dans le système politique autrichien. Les deux grands partis réservent systématiquement des places au Parlement pour les représentants et représentantes des grandes institutions corporatistes : ÖGB, AK, WKÖ, chambre d'agriculture (Landwirtschaftskammer), ainsi que, dans une moindre mesure, l'Association industrielle (Industriellenvereinigung, IV) qui regroupe, sur une base volontaire, le patronat de la grande industrie (Astleithner, Flecker, 2017).

Traditionnellement, le SPÖ réserve davantage de sièges aux syndicalistes et l'ÖVP au patronat (issus de l'IV ou de la WKÖ). L'influence syndicale est néanmoins forte dans l'ÖVP. Jusqu'en 2017, ce dernier n'était en effet pas un parti auquel il est possible d'adhérer directement individuellement comme le SPÖ (Lecis, 2018), mais l'union de six organisations, parmi lesquelles l'Österreichischer Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmerbund (Confédération des employé-es autrichiens et autrichiennes, ÖAAB), qui inclut nombre de syndicalistes de l'ÖGB.

Chacune de ces six organisations est représentée dans les instances dirigeantes de l'ÖVP, ce qui représente un canal d'influence considérable pour l'ÖGB au sein du parti conservateur. L'ÖAAB se présente en outre aux élections de la chambre des travailleurs. Aux élections de 2014, celle-ci rassemblait 21 % des scrutins (en déclin par rapport à 2009 : 25 %) <sup>1</sup>.

Parallèlement, au sein de l'ÖGB, plusieurs groupes politiques (*Fraktionen*) sont organisés et concourent aux élections internes. Les membres de l'ÖVP également membres de l'ÖGB, ainsi que les syndicalistes proches des positions du parti conservateur, sont ainsi regroupé-es au sein de la Fraktion Christlicher Gewerkschaftler (FCG, Groupe des syndicalistes chrétiens) (Traxler, Pernicka, 2007).

1. Voir sur le site de l'AK, « AK Wahl 2014 zu Ende: FSG baut absolute Mehrheit aus », [https://www.arbeiterkammer.at/ueberuns/akwahl/AK\\_Wahl\\_2014.html](https://www.arbeiterkammer.at/ueberuns/akwahl/AK_Wahl_2014.html).

loi. Nul n'est dupe du fait que la loi émane en réalité du gouvernement puisque les mesures qu'elle contient et qui se résument à trois pages (encadré 2) figuraient telles quelles dans le programme de coalition <sup>11</sup>. Le passage par une proposition de loi permet cependant d'éviter le processus d'évaluation préalable au débat parlementaire. En effet, tout projet de loi soumis par le gouvernement doit en premier lieu

être envoyé pour avis aux différents ministères, *Länder*, et institutions représentatives d'intérêts constitués, c'est-à-dire, dans le cas d'une loi portant sur la régulation du travail, à l'AK, à la WKÖ et à l'ÖGB au minimum. Au terme de ce processus relativement long, le ministre proposant la loi doit justifier son refus ou son acceptation des propositions qui lui sont soumises.

11. L. Hagen, « Arbeitszeit: Erleichterungen und Hintertüren für Arbeitgeber », *Der Standard*, 16. Dezember 2017, <https://goo.gl/1eibYQ>.

## Encadré 2

**La « loi sur la journée de 12 heures »**

À partir du 1<sup>er</sup> septembre 2018, le temps de travail quotidien maximal passe à 12 heures et le temps hebdomadaire maximal à 60 heures dans la limite d'une moyenne annuelle de 48 heures par semaine, conformément au droit européen <sup>1</sup>.

Le temps de travail « normal » reste de 8 heures par jour et de 40 heures par semaine. La loi autrichienne permettait déjà d'étendre le temps de travail à 10 heures par jour et 50 heures par semaine par accord collectif conclu avec le conseil d'entreprise (*Betriebsrat*). Cela devient désormais possible de manière unilatérale pour l'employeur. Au-delà, l'accord individuel des employé-es est nécessaire. Le gouvernement insiste ainsi sur le fait que les salarié-es pourront refuser. Cette limite est une concession de dernière minute ajoutée face au tollé suscité par l'annonce de cette mesure. L'ÖGB et l'AK rappellent cependant que l'Autriche est un pays où la protection face aux licenciements est faible, ce qui laisse craindre que le libre choix des salarié-es ne soit qu'une illusion.

Actuellement, 31 % des travailleurs et travailleuses sont couverts par un accord de temps dit mobile (*Gleitzeit*) qui autorise l'employeur à leur demander de travailler jusqu'à 12 heures par jour en fonction des besoins, en échange d'un temps de récupération équivalent (une heure pour une heure) et d'une majoration du salaire horaire. Pour l'ensemble de ces travailleurs et de ces travailleuses, la prime pour la onzième ou la douzième heure de travail est supprimée, ainsi que l'obligation de les compenser en heures de récupération, entraînant une baisse du pouvoir d'achat et du temps de repos d'un grand nombre de salarié-es, comme l'ont reconnu les institutions représentatives du patronat <sup>2</sup>.

La loi prévoit en outre que l'employeur puisse décider unilatéralement de faire travailler ses salarié-es quatre dimanches et un jour férié par an.

Dans le secteur du tourisme (150 000 employé-es), la loi diminue de 12 heures à 8 heures le nombre d'heures de repos consécutives obligatoires entre deux journées.

1. T. Schnee, « Autriche : la nouvelle loi "sur les 12 heures" entre en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre 2018 », *Planet Labor*, n° 10777, 24 juillet 2018.

2. « Streit um den 12-Stunden-Arbeitstag wird härter », *Trend*, 21. Juni 2018, <https://www.trend.at/politik/streit-stunden-arbeitstag-10151698>.

Pour ce projet déposé le 14 juin 2018, au 4 juillet <sup>12</sup>. Dès le lendemain de cette date butoir, le Parlement vote la loi à l'issue d'une séance mouvementée au cours de laquelle la majorité rejette à la

12. Parlamentskorrespondenz, « Arbeitszeitflexibilisierung soll noch vor dem Sommer beschlossen werden. Koalition setzt unter Protest der Opposition Fristsetzung bis 4. Juli durch », n° 699, 14. Juni 2018, [https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR\\_2018/PK0699/](https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2018/PK0699/).

chaîne l'ensemble des amendements proposés<sup>13</sup>. Et, moins d'une semaine plus tard, le Conseil fédéral représentant les *Länder* que domine la coalition ÖVP-FPÖ (38 sièges sur 61) vote la loi dans les mêmes termes<sup>14</sup>.

### Vers un big bang libéral ?

Derrière l'attaque contre la régulation du temps de travail que représente cette loi autorisant des journées de travail de 12 heures, on assiste à une attaque du pouvoir syndical et du partenariat social qui caractérise l'Autriche depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et qui, quoiqu'affaibli, demeure bien ancré (Pernicka, Hefler, 2015 ; Astleithner, Flecker, 2017 ; Guillas-Cavan, 2017). Cette loi s'inscrit dans une double offensive : d'un côté, le gouvernement poursuit l'objectif de flexibiliser le marché du travail et d'alléger ce qui est présenté comme « le coût du travail » ; de l'autre, il y a une volonté d'affaiblir la concertation entre institutions corporatistes patronales et syndicales.

### **La loi sur la journée de 12 heures, un premier pas dans la réduction du droit autrichien au minimum européen ?**

Le programme du gouvernement est clair. Les quelques pages (5 sur 182) du programme de la coalition qui concernent

le travail<sup>15</sup> se concentrent sur la protection sociale (assurance chômage, maladie) et la formation, et mettent en avant des mesures à même de flatter la frange la plus à droite de l'électorat : renforcement des contrôles pour les étrangers, montants d'allocations et d'indemnités moindres ou renforcement de la lutte contre les entreprises pratiquant la fraude au détachement. Mais c'est bien avant dans le programme que l'on trouve le principe moteur des réformes en cours. Au détour de la partie sur la réforme administrative et constitutionnelle, la philosophie des réformes en cours, « Dérégulation et allègement législatif (*Rechtsbereinigung*) », est clairement posée : « Évaluation de l'ensemble des normes juridiques, y compris les traités internationaux en fonction de leur nécessité (incluant l'examen des normes excédant le droit européen) »<sup>16</sup>.

Si le projet d'évaluer dans quelle mesure le droit autrichien est plus généreux que le droit européen est une antienne du FPÖ, la pleine et entière collaboration de la WKÖ à ce projet apparaît en revanche comme une nouveauté. En effet, dès 2003, la coalition ÖVP-FPÖ avait mis sur pied un comité chargé de réaliser ce travail de comparaison, auquel l'entrée « dérégulation et allègement législatif » partiellement citée ci-dessus fait explicitement allusion<sup>17</sup>. À l'époque, la WKÖ s'était rangée

13. Parlamentskorrespondenz, « Nationalrat beschließt Arbeitszeitgesetz. Heftige Kontroverse über 12-Stunden-Tag und 60-Stunden Woche », n° 827, 5. Juli 2018, [https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR\\_2018/PK0827/](https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2018/PK0827/).

14. Parlamentskorrespondenz, « Bundesrat beschließt trotz massiven Protests den 12-Stunden. Opposition spricht von Frontalangriff auf die ArbeitnehmerInnen und Kniefall vor der Wirtschaft », n° 869, 12. Juli 2018, [https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR\\_2018/PK0869/](https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2018/PK0869/).

15. Voir S. Kurz, H.-C. Strache, *Regierungsprogramm 2017-2022 : Zusammen. Für unser Österreich*, 2017, p. 142-147, <https://www.oevp.at/download/Regierungsprogramm.pdf>.

16. *Ibid.*, p. 21.

17. Ce projet faisait suite à l'échec relatif de la réforme des retraites proposée par le gouvernement qui, suite à l'impressionnant mouvement de grèves de 2003, avait dû reculer sur un certain nombre de points clés de la réforme (Pernicka, Hefler, 2015). On voit dans le programme de l'actuelle coalition une volonté de reprendre le travail là où elle l'avait laissé et de prendre ainsi sa revanche.

aux côtés de l'AK et de l'ÖGB, rappelant, comme évoqué plus haut, son attachement à la concertation sociale (Pernicka, Helfer, 2015). À vrai dire, la déclaration conjointe de 2006, que l'on peut voir comme le point culminant de l'opposition des partenaires sociaux à l'ingérence du gouvernement dans ce qu'ils considèrent comme leur chasse gardée, tenait moins à l'opposition du patronat aux réformes proposées par le gouvernement qu'à un refus de la méthode.

Cette prévention semble voler en éclats cette année avec le changement de direction de la WKÖ. Poussé par la grogne d'une partie du patronat, Christoph Leitl, qui présidait la chambre depuis 2000, préfère renoncer à son mandat avec deux ans d'avance<sup>18</sup>. Source de cette fronde, l'accord signé avec l'ÖGB qui prévoit une augmentation du salaire minimum jusqu'à 1 500 euros en 2020 et le sentiment que le patronat n'a obtenu aucune concession en retour en termes de flexibilisation du temps de travail. Changement de ton avec son successeur qui annonce une « offensive dérégulatrice » et publie la liste des 200 mesures qui excèdent le droit européen de « manière inutile » et « affaiblissent la compétitivité » des entreprises autrichiennes<sup>19</sup>. Une nouvelle liste, étendue à 489 mesures, est publiée conjointement par la WKÖ et l'Industriellenvereinigung en juillet 2018<sup>20</sup>.

La liste élargie suscite un tel émoi qu'elle est promptement retirée par

la WKÖ. L'Industriellenvereinigung s'en désolidarise quant à elle totalement, déclarant qu'elle a été composée par la seule WKÖ<sup>21</sup>. Au cœur de cet émoi, on trouve notamment la mesure 71 qui porte sur la cinquième semaine de congés payés dont bénéficient les travailleurs et les travailleuses autrichiennes. Commentaire laconique de la WKÖ (et de l'Industriellenvereinigung) : « Surcoût. Les entreprises sont contraintes de payer les salariés en dépit de leur absence. » En raison de l'indignation suscitée par ce commentaire<sup>22</sup>, la WKÖ cherche à limiter les dégâts. Le directeur de son département social déclare ainsi que ce ne serait « légalement pas possible<sup>23</sup> [de supprimer la cinquième semaine de congés payés] et que cela n'est pas prévu ». La deuxième partie de la phrase sonne presque comme un aveu du caractère fallacieux de l'argument juridique : si le droit ne le permet pas, pourquoi même discuter du fait que cela soit prévu ou non, sinon parce que la remise en cause des droits qui seraient plus généreux que le droit communautaire est bien au cœur de la démarche de la WKÖ et de ce que se propose de faire le gouvernement ?

### **Le rôle des conseils d'entreprise et des chambres remis en cause pour affaiblir le contre-pouvoir salarial**

La loi « des 12 heures » marque une rupture dans le système de négociations collectives autrichien, caractérisé par le très haut degré de centralisation des

18. Voir « Mahrer wird WKÖ-Chef: "Bin klar für die Pflichtmitgliedschaft" », *Die Presse*, 2. November 2017, <https://goo.gl/XE6naM>.

19. Voir le communiqué de presse de la WKÖ du 15 mai 2018 : <https://news.wko.at/news/kaernten/Deregulierungsoffensive:-WKOe-uebermittelt-rund-200-Gold-.html>.

20. Voir sur la copie conservée le site du magazine social-démocrate *Kontrast* : <https://kontrast.at/wp-content/uploads/2018/07/Liste-Gold-Plating.pdf>.

21. « Kostenfaktor Urlaub ? », *Profil*, 10. Juli 2018, <https://goo.gl/utccSH>.

22. Voir « Goldplating: Aufregung um fünfte Urlaubswoche », *Die kleine Zeitung*, 10. Juli 2018, [https://www.kleinezeitung.at/wirtschaft/5461400/Goldplating\\_Aufregung-um-fuenfte-Urlaubswoche](https://www.kleinezeitung.at/wirtschaft/5461400/Goldplating_Aufregung-um-fuenfte-Urlaubswoche).

23. Car l'article 23 de la directive européenne sur le temps de travail interdit de revenir sur des règles plus avantageuses mises en place avant la directive. Sur ce point, voir « Streit über angebliche Forderung nach weniger Urlaub », *Der Standard*, 10. Juli 2018, <https://goo.gl/Aze7PF>.

négociations entre l'ÖGB et la WKÖ, un trait qui a en outre été renforcé dans la crise (Dufour, 2009 ; Lehner, 2017 ; Guillas-Cavan, 2017).

Jusqu'à présent, les accords collectifs (de branche) étaient nécessairement nationaux et il appartenait aux partenaires sociaux d'introduire dans l'accord une possibilité de dérogation qui devait être renouvelée périodiquement (usuellement sur une base annuelle). Dans ce cas, il revenait à l'employeur et au conseil d'entreprise (*Betriebsrat*) de négocier ces accords dérogatoires au niveau de l'entreprise (Pernicka, Hefler, 2015). En matière d'organisation du temps de travail et dans la limite de la loi et des accords de branche, toute modification collective devait jusqu'ici recevoir l'accord du conseil d'entreprise qui, en la matière, disposait d'un droit de veto.

Remettant en cause ce droit à la codétermination<sup>24</sup>, la nouvelle loi prévoit que l'employeur puisse décider unilatéralement du passage de la journée de travail de 8 heures à 10 heures, de l'augmentation du temps de travail hebdomadaire à 50 heures, dans la mesure où le temps de travail hebdomadaire moyen ne dépasse pas les 48 heures. De même, l'employeur peut désormais imposer à ses équipes de travailler quatre dimanches et un jour férié par an. Au-delà, et pour pousser la journée de travail jusqu'à 12 heures, l'accord individuel des salarié·es est nécessaire. Cette limite au pouvoir de direction n'en court-circuite pas moins le conseil d'entreprise qui perd là une de ses prérogatives importantes.

On est donc bien là face à une attaque de l'un des piliers du (contre-)pouvoir

salarial autrichien. Au-delà de l'intensification du travail, de la perte de pouvoir d'achat et de temps libre liée à la normalisation d'un certain nombre d'heures supplémentaires qu'entraîne cette loi, elle remet en cause le compromis social au fondement de la seconde république autrichienne née sur les décombres de la Seconde Guerre mondiale. La chambre du travail n'a d'ailleurs pas de mots assez durs pour critiquer cette mesure, déclarant que « les conseils d'entreprise sont spoliés de leur droit de veto à l'encontre d'une augmentation du temps de travail allant jusqu'à 12 heures par jour/60 heures par semaine et par là, de la possibilité de négocier de meilleures compensations, des temps de récupération fixes, etc. pour les travailleurs et les travailleuses. Pour la première fois dans l'histoire de la seconde république, le législateur raye d'un trait de plume l'un des droits des conseils d'entreprise à la codétermination qui lui sont garantis par la Constitution du travail<sup>25</sup>. »

Ainsi, la loi sur la journée de travail de 12 heures s'attaque à la centralisation de la négociation collective, en court-circuitant les partenaires sociaux lors du processus législatif, et, sous couvert de décentraliser la négociation collective, il affaiblit le rôle du conseil d'entreprise.

---

### Conclusion : et maintenant ?

La rapidité du processus législatif menant à la loi sur la journée de travail de 12 heures a foudroyé l'ÖGB. Le 30 juin, à l'invitation de ce dernier, 100 000 personnes manifestaient à Vienne. Un chiffre impressionnant, similaire aux premières

---

24. Voir l'étude de l'Arbeiterkammer, « 12-Stunden-Tag: Faktencheck zum Abänderungsantrag », 29. Juni 2018, <https://goo.gl/ygsabt>.

25. *Ibid.*

actions menées en 2003 <sup>26</sup>, mais vain. Dépassé par l'offensive rapide du gouvernement, le mouvement n'a pas eu le temps de prendre et n'a pu contraindre le gouvernement à la moindre concession.

ÖGB et SPÖ préparent cependant un « automne brûlant ». Comme le formule Wolfgang Katzian, le nouveau président de l'ÖGB, « à défaut de pouvoir empêcher le vote de la loi, nous essayerons de bloquer sa mise en œuvre <sup>27</sup> ». Pour cela, l'ÖGB laisse planer le spectre d'une crise de la négociation collective, invitant les négociateurs et négociatrices des accords de branche ou d'entreprise à refuser de signer le moindre accord avant d'obtenir en échange des garanties annulant les effets de la loi sur la journée de 12 heures <sup>28</sup>. Cette stratégie risque cependant d'immobiliser des ressources sur cette question, au moment où se profile un inquiétant big bang législatif.

Néanmoins, la victoire éclatante, obtenue par le gouvernement par la rapidité de son offensive pourrait bien être une victoire à la Pyrrhus. En effet, au sein même des rangs de la coalition, un certain nombre de défections se font sentir. L'ÖVP connaît ainsi une première vague de départs de dirigeants et de dirigeantes

de l'ÖAAB <sup>29</sup>. Or comme nous le rappellerons plus haut, l'ÖAAB est une des six composantes de l'ÖVP. La loi révèle ainsi les tensions profondes qui existent entre le « vieil » ÖVP, intriqué dans les structures corporatistes du pays et l'équipe resserrée de Sebastian Kurz qui prône une ligne bien plus libérale <sup>30</sup>. Si la fronde venait à s'étendre, la solidité du gouvernement en serait alors largement affectée.

De même, lors du congrès du FPÖ de Basse-Autriche, la tension au sein du parti a éclaté au grand jour quand plusieurs députés du Parlement fédéral en sont venus aux mains à propos de la loi et que plusieurs dirigeants locaux ont quitté le parti <sup>31</sup>.

Fort de sa large majorité de 113 député-es sur 183 au Conseil national (la chambre basse) et de 38 membres sur 61 au Conseil fédéral, ces départs sont pour l'heure de peu d'importance et ne remettent pas en cause l'entreprise du gouvernement. La multiplication des fronts pourrait néanmoins exacerber les tensions qui traversent aussi bien l'ÖVP que le FPÖ : entre les ailes « sociale », voire « syndicale » dans le cas de l'ÖVP, et les ailes libérales des deux partis.

26. O. Pink, « Entpört euch! », *Die Presse*, 13. August 2018, <https://goo.gl/15nchg>.

27. « Katzian sieht rote Line überschritten », *ORF*, 15 Juni 2018, <https://orf.at/stories/2442891/2442892/>.

28. « Eskalation bis zum Streik. Muchitsch droht Regierung mit "heißem Herbst" », *OÖNachrichten*, 26. Juli 2018, <https://goo.gl/aPwQRF>.

29. Le nombre de départs demeure inconnu, mais plusieurs hauts responsables ont ainsi annoncé leur démission, à l'instar de Karl Kapplmüller, le dirigeant du Groupe des syndicalistes chrétiens au sein de Pro-GE, le puissant syndicat de la métallurgie. Ainsi, pour la première fois, le Groupe des syndicalistes chrétiens d'un important syndicat ne sera pas dirigé par un membre de l'ÖAAB (et donc de l'ÖVP). Parmi les raisons de son départ, celui-ci cite la multiplication du nombre de départs au sein de son syndicat, sans donner de chiffres. De même, le président de la Chambre du travail du Tyrol, par ailleurs membre de l'ÖAAB, a annoncé son départ de l'organisation. Sur ce point, voir « Wegen 12-Stunden-Tag Unruhe in ÖVP-Arbeitnehmerorganisation ÖAAB », *Die kleine Zeitung*, 19. Juli 2018, <https://goo.gl/RsvkRh>.

30. K. Glösel, « Kritik an Kurz-Strache-Regierung aus den eigenen Reihen. Beleidigungen, Parteiaustritte, Prügeleien. Es brodelt in ÖVP & FPÖ », *Kontrast*, 6. Juli 2018, <https://goo.gl/D1ErvE>.

31. *Ibid.*

**Sources :**

- Astleithner F., Flecker J. (2017), « From the Golden Age to the Gilded Cage? Austrian Trade Unions, Social Partnership and the Crisis », in Lehndorff S., Dribbusch H., Schulten T. (eds.), *Rough Waters: European Trade Unions in a Time of Crises*, Brussels, ETUI, p. 173-196, <https://goo.gl/WGT5BQ>.
- Brandl B., Traxler F. (2008), « Das System der Lohnführerschaft in Österreich: Eine Analyse der empirischen Relevanz », *Wirtschaft und Gesellschaft*, vol. 34, n° 1, p. 9-32, [http://wug.akwien.at/WUG\\_Archiv/2008\\_34\\_1/2008\\_34\\_1\\_0009.pdf](http://wug.akwien.at/WUG_Archiv/2008_34_1/2008_34_1_0009.pdf).
- Dufour C. (2003), « Autriche : les retraites et le partenariat social mis en cause », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 83, juillet, p. 3-8, <https://goo.gl/y2drTJ>.
- Dufour C. (2009), « Autriche : la crise, rappel et mise à l'épreuve du partenariat social », n° spécial, « Les acteurs sociaux face à la crise », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 121, novembre, p. 73-84, <https://goo.gl/5eU7MK>.
- Guillas-Cavan K. (2017), « Autriche : le conseil d'entreprise au cœur des stratégies de re-syndicalisation », n° spécial, « Renouveau syndical : enjeux, stratégies et pratiques », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 160, décembre, p. 70-84, <https://goo.gl/Xo9Wvp>.
- Lecis L. (2018), « Soixante-dix ans après la Seconde Guerre mondiale. L'«heure zéro» en Autriche : continuité ou rupture ? », *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 224, p. 104-112, <https://doi.org/10.3917/all.224.0104>.
- Lehner L. (2017), « A Reversing Case within Trajectories of Liberalisation: The Revival of Neo-corporatism in Austria since 2008 », *Momentum Quarterly*, vol. 6, n° 4, p. 210-229.
- Pernicka S., Hefler G. (2015), « Austrian Corporatism – Erosion or Resilience? », *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, vol. 44, n° 3, p. 39-56, <https://doi.org/10.15203/ozp.326.vol44iss3>.
- Tálos E., Stromberger C. (2004), « Verhandlungsdemokratische Willensbildung und korporatistische Entscheidungsfindung am Ende? Einschneidende Veränderungen am Beispiel der Gestaltung des österreichischen Arbeitsrechtes », *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, vol. 33, n° 2, p. 157-174, <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/6060>.
- Traxler F., Pernicka S. (2007), « The State of Unions: Austria », *Journal of Labor Research*, vol. 28, n° 2, p. 207-232, <https://doi.org/10.1007/BF03380043>.

# Danemark

## Le dispositif de formation professionnelle des adultes en difficulté ?

Christèle MEILLAND<sup>1</sup>

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<sup>2</sup> ».

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<sup>3</sup>. 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'Arbejdsmarkedsuddannelser (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 travail<sup>4</sup>. 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'emploi<sup>5</sup> (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<sup>e</sup> 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 cette formation 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 <sup>6</sup>, 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 <sup>7</sup> 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 syndicales<sup>8</sup>. 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

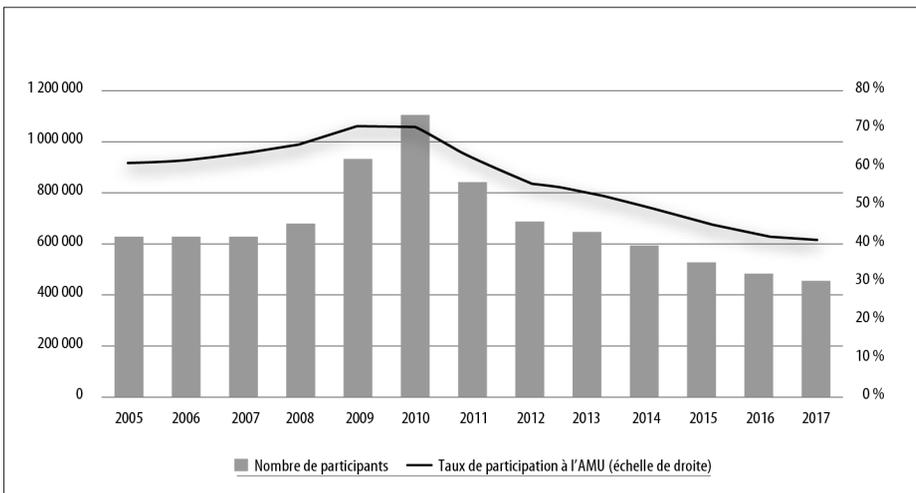
chômage le plus élevé. Dans ce cas, les frais de participation sont généralement de 120 ou de 180 couronnes danoises (16 ou 24 euros) par jour de formation pour chaque participant. Les participants non salariés peuvent également demander une subvention de l'État pour la formation des adultes correspondant 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 <sup>9</sup>. 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 <sup>10</sup> et la mobilité verticale et horizontale de la main-d'œuvre <sup>11</sup>.

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 <sup>12</sup>. 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 <sup>13</sup>.

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 <sup>14</sup>.

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 <sup>15</sup>.

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 <sup>16</sup>. Cet accord représente une enveloppe budgétaire de 2,5 milliards de couronnes danoises (330 millions d'euros) sur la période 2018-2021 <sup>17</sup>.

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](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 <sup>1</sup>

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 formations<sup>18</sup>. 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 significatif<sup>19</sup>. 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](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](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](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](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](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](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>.

# Royaume-Uni

## Formation professionnelle : des tentatives répétées pour sortir d'un équilibre de basse qualification

Jacques FREYSSINET<sup>1</sup>

---

L'analyse de la faiblesse de la productivité du travail au Royaume-Uni relativement à ses principaux concurrents constitue un thème récurrent aussi bien dans les travaux de recherche que dans les programmes des gouvernements. Une responsabilité majeure dans ce handicap est attribuée, sur la base de comparaisons internationales, au faible pourcentage de travailleurs qualifiés, notamment au niveau des qualifications intermédiaires. Cet « équilibre de basse qualification<sup>2</sup> » constituerait le talon d'Achille de la compétitivité britannique. De ce fait, les gouvernements successifs ont affiché d'ambitieux programmes visant à réformer l'appareil de formation<sup>3</sup>. Dans le domaine de la formation professionnelle postscolaire, il est instructif de mettre en évidence les analogies et les différences

entre les stratégies adoptées successivement par les gouvernements du New Labour (1997-2010) puis, depuis 2010, par les gouvernements conservateurs<sup>4</sup>.

Au moment où notre pays met en œuvre une réforme, présentée comme radicale, de son système de formation professionnelle continue, l'expérience britannique fournit d'utiles enseignements (voir *infra* la conclusion de l'article).

---

### La politique du New Labour (1997-2010)

Arrivé au pouvoir en 1997, le New Labour développe un discours ambitieux sur la création d'une « économie de la connaissance » (*knowledge economy*), d'une « société apprenante » (*learning society*) ou sur des « qualifications de

---

1. Chercheur associé à l'Ires.

2. Les experts britanniques du marché du travail utilisent ces termes pour indiquer qu'il ne s'agit pas d'un état accidentel mais, comme nous le montrerons plus loin, d'une propriété permanente du système dont il serait difficile de s'écarter sans des actions simultanées portant sur ses différentes composantes.

3. Pour une présentation d'ensemble du système de formation au Royaume-Uni, voir Cuddy et Leney (2005).

4. De 2010 à 2015, il s'agit d'un gouvernement de coalition avec les Libéraux dirigé par les Conservateurs.

classe mondiale » (*world class skills*). Ses projets sont promus dans une série de rapports publiés tout au long de ses mandats (DfEE, 1998 ; DfES, 2003, 2005 ; DIUS, 2007 ; BIS, 2009). Le développement des qualifications <sup>5</sup> doit contribuer en premier lieu à l'amélioration de la productivité et de la compétitivité de l'économie britannique, ensuite à la construction d'une société inclusive où chacun bénéficie de perspectives de progrès et enfin à la flexibilité du marché du travail grâce à une capacité d'élimination rapide des désajustements entre offres et demandes de qualifications. L'objectif prioritaire est de répondre aux besoins des employeurs. La mobilisation de l'appareil de formation est au centre de la politique. Elle passe notamment par une réforme du financement public pour inciter les organismes de formation, publics ou privés, à répondre directement aux besoins des employeurs. Enfin, la stratégie est conçue comme un lieu de partenariat entre le gouvernement, les employeurs et les syndicats dans le cadre d'une « alliance nationale pour la qualification » (National Skills Alliance). Cette stratégie est d'abord mise en œuvre par étapes grâce à la réforme ou à la création d'institutions et de dispositifs qui doivent définir les besoins en matière de qualifications et assurer, sur cette base, le développement de la formation professionnelle continue <sup>6</sup>.

### **Les « comptes individuels de formation » (*Individual Learning Accounts*)**

Annoncé dès 1998, le premier programme de stimulation de la demande

de formation des individus est lancé en septembre 2000 (Thursfield *et al.*, 2002 ; Fletcher, 2003 ; CPA, 2003 ; Gautié *et al.*, 2015). Le principe est simple. Chaque personne peut ouvrir un compte de formation en y plaçant 25 livres (30 euros). Ce compte est automatiquement doté par l'État, une fois pour toutes, de 125 livres (151 euros). Il peut ensuite être alimenté par l'épargne de son titulaire, que l'on veut ainsi stimuler, et par d'éventuels abondements de l'employeur. Le titulaire choisit la formation de son choix à l'exclusion de formations dites récréatives. L'objectif initialement fixé est l'ouverture d'un million de comptes à l'horizon de mars 2002 ; il est atteint dès mai 2001. Le mécanisme est alors modifié : l'ouverture d'un compte donne désormais droit à une réduction de 20 % sur le coût de la formation, la réduction étant portée à 80 % pour les formations aux technologies de l'information et à la numérisation. L'explosion des coûts, des abus et des fraudes conduit le gouvernement à clore le programme en novembre 2011 alors que 2,6 millions de comptes ont été ouverts. L'expérience est riche d'enseignements.

En premier lieu, bien que les objectifs initialement annoncés par le gouvernement incluent un ciblage vers les publics les plus éloignés de la formation, la liberté de choix et l'absence d'accompagnement favorisent le jeu des mécanismes sélectifs habituels. Ce sont les mieux formés qui utilisent le mieux le dispositif (CPA, 2003) : 84 % des utilisateurs étaient déjà qualifiés ; dans 54 % des cas il y a eu un simple effet d'aubaine <sup>7</sup>.

5. La distinction dans la langue anglaise entre *skill*, notion concrète proche des savoir-faire, et *qualification*, notion plus abstraite renvoyant généralement à une certification, n'a pas d'équivalent dans la langue française. Nous traduirons dans les deux cas par « qualification ».

6. En parallèle, d'autres réformes tentent, timidement, de réduire la brèche qui, dans la formation initiale, sépare la voie noble de l'enseignement général de celle, dévalorisée, de la formation professionnelle.

7. Les formés ont déclaré qu'ils auraient suivi la formation même en l'absence de financement public.

En deuxième lieu, la gestion des comptes est confiée à une entreprise privée avec un objectif de minimisation de la bureaucratie pour maximiser les résultats. Aucun contrôle n'est effectué sur les organismes de formation ni sur la qualité des formations offertes. Les personnes engagées dans une formation ne bénéficient d'aucun suivi.

Enfin, le « pilotage par le marché » joue pleinement. L'existence d'un financement public potentiellement massif engendre la prolifération d'offres de formation qui mènent une politique commerciale agressive. Parmi les titulaires de comptes, 45 % ont déclaré avoir appris par les organismes de formation l'existence du dispositif. Après la fermeture du programme, un comité du Parlement estime que, sur une dépense de 290 millions de livres (327 millions d'euros), un tiers (97 millions d'euros, soit 109 millions d'euros) correspond à des abus et des fraudes<sup>8</sup> (CPA, 2003).

En 2007, le gouvernement présente un projet de création de nouveaux « comptes de qualification » (*infra*) pour tirer les enseignements de cet échec.

#### **Le conseil de la formation et de la qualification (Learning and Skills Council)**

En avril 2001, le gouvernement supprime les 80 « conseils pour la formation professionnelle et l'entreprise » (Training and Enterprise Councils) qui avaient été mis en place en 1998 au niveau local. Ils étaient contrôlés par les employeurs avec seulement la possibilité d'inviter les syndicats. Ils avaient la responsabilité de promouvoir et de financer des formations de type apprentissage. Le nouveau conseil

a une compétence nationale et pilote un réseau de 47 conseils locaux. L'instance dirigeante réunit des employeurs, des syndicalistes, des représentants des organismes de formation et des organisations non gouvernementales. Le réseau des conseils a la responsabilité de planifier, de gérer et de financer toutes les formations non universitaires à destination des personnes de plus de 16 ans qui reçoivent des fonds de l'État.

#### **Les conseils sectoriels des qualifications (Sector Skills Councils)**

À côté des conseils à compétence régionale, le gouvernement met en place progressivement, à partir de la fin de 2001, un réseau d'organes sectoriels qui remplacent d'autres structures antérieures ; les plus récentes étaient les « organisations nationales de formation » (National Training Organisations), au nombre de 71, jugées trop segmentées et peu efficaces. Ces nouveaux organismes sont pilotés par les employeurs et doivent inclure d'autres parties prenantes, dont les syndicats et les organisations professionnelles. Leur rôle est de prévoir les besoins de qualification à tous les niveaux et de réduire les pénuries, notamment par l'amélioration de l'offre de formation. La participation des employeurs se réalise sur une base volontaire.

#### **Les représentants pour la formation (Learning Representatives)**

Répondant à une ancienne demande des syndicats qui souhaitaient pouvoir intervenir dans l'entreprise sur les questions de formation, la loi sur l'emploi (Employment Act) du 8 juillet 2002 crée

8. Par exemple, en l'absence de contrôle de qualité, des fournisseurs ont vendu à des prix élevés des formations vides d'intérêt ; la somme des recettes encaissées par certains fournisseurs était hors de proportion avec leurs capacités de formation ; certains fournisseurs ont pu accéder à des comptes inutilisés à l'insu de leurs détenteurs...

des heures de délégation (*time off*) au bénéfice de représentants pour la formation qui sont désignés par les syndicats dans les entreprises où ils sont reconnus par l'employeur <sup>9</sup>. Le nombre d'heures doit être « raisonnable » pour l'accomplissement des tâches dévolues à ces représentants et pour leur propre formation <sup>10</sup>. Cette initiative a été précédée par la création en 1998 d'un « fonds syndical pour la formation » (Union Learning Fund) qui permet aux syndicats d'obtenir un financement public pour expérimenter des actions, promouvoir la demande de formation et fournir informations et conseils. L'implantation de représentants pour la formation donne un caractère permanent à ces responsabilités de promotion de la formation, d'analyse des besoins, d'information et de conseil, ainsi qu'un rôle (non obligatoire) de consultation par l'employeur. Les syndicats réclament aussi, sans succès, la création d'un droit au congé éducation rémunéré.

### **La réforme de l'apprentissage moderne (Modern Apprenticeship)**

Dès 2002, le gouvernement établit un diagnostic pessimiste sur l'état de l'apprentissage dont diverses réformes antérieures ne sont pas parvenues à inverser le déclin séculaire. Son objectif est de créer un cycle de formation qui débouche sur des certifications et qui offre des places à tous les jeunes qui le demanderont. En mai 2004, une réforme profonde est annoncée qui

fait perdre à l'apprentissage le qualificatif de « moderne » qui lui avait été accolé lors d'une réforme précédente en 1993 : d'abord, une phase de préapprentissage est ouverte aux élèves de 14 à 16 ans qui consacreront deux jours au travail en restant scolarisés le reste du temps ; ensuite, deux niveaux d'apprentissage proprement dit sont maintenus pour conduire respectivement à des niveaux de qualification 2 (*Apprenticeship*) et 3 (*Advanced Apprenticeship*) <sup>11</sup> ; enfin, l'apprentissage est désormais ouvert aux adultes.

La perplexité des commentateurs porte sur le point de savoir quels leviers nouveaux pourraient modifier les comportements réticents ou opportunistes des employeurs, point sur lequel ont échoué toutes les réformes précédentes.

### **Des programmes globaux**

Ces différentes mesures sont d'abord annoncées séparément puis regroupées dans une succession d'ambitieux programmes.

En 2003, une stratégie des « qualifications pour le XXI<sup>e</sup> siècle », 21<sup>st</sup> Century Skills (DfES, 2003), promeut une logique de partenariat avec le patronat et les syndicats qui se traduirait notamment par la création des Sector Skills Councils et par l'extension du réseau des *Union Learning Representatives* (*supra*).

En 2005, un livre blanc intitulé *Skills: Getting on in Business, Getting on at Work* <sup>12</sup> (DfES, 2005) contient

9. Rappelons que juridiquement l'employeur est libre de reconnaître ou non un ou plusieurs syndicats dans l'entreprise et, dans ce cas, de déterminer avec eux les questions qui seront l'objet de négociations. Il existe toutefois, depuis 1999, dans des conditions très restrictives, la possibilité pour les syndicats de faire reconnaître leur représentativité par une autorité publique avec une obligation pour l'employeur de négocier sur des thèmes restreints qui n'incluent pas la formation.
10. En cas de litige sur ce point, c'est le tribunal de l'emploi (Employment Tribunal) qui tranche.
11. Le Royaume-Uni distingue cinq niveaux de qualification, le niveau 2 correspondant approximativement à notre niveau V (par exemple, CAP) et le niveau 3 à notre niveau IV (par exemple, Bac Pro).
12. Traduction difficile : « Qualifications : faire des progrès dans l'entreprise, faire des progrès au travail ».

notamment l'annonce de l'introduction, à partir de 2007, d'un « programme national de formation pour les employeurs <sup>13</sup> » qui financera des formations gratuites sur les lieux de travail afin d'acquérir des compétences de base (*basic skills*, voir *infra*) ou d'accéder à un niveau 2 de qualification en fonction des besoins définis par les employeurs.

En 2007, à la suite d'un rapport demandé à Lord Leitch (Leitch, 2006), un nouveau programme global est présenté pour atteindre des niveaux de qualification de « classe mondiale », World Class Skills (DIUS, 2007). Il annonce, en particulier, la création de « comptes universels de qualification » (Universal Skill Accounts) qui font suite à l'échec catastrophique des « comptes individuels de formation » (*supra*). Sur la base des enseignements tirés d'expérimentations menées en 2007-2008, toute personne à partir de 19 ans pourra ouvrir et alimenter un compte qui pourra être abondé par son employeur et par l'État. Elle l'utilisera librement pour des formations qualifiantes, mais il est tenu compte de l'expérience précédente : les personnes bénéficieront d'informations et de conseils sur les formations qui correspondraient à leurs besoins et seront aidées dans les démarches d'inscription. De plus, un contrôle de qualité fixera une liste d'établissements agréés. Aucune indication n'est alors donnée sur l'apport financier de l'État.

En novembre 2009, un nouveau Livre Blanc (BIS, 2009) redéfinit la stratégie de développement des qualifications dans la perspective d'une sortie de la récession économique. Il met l'accent, d'une part, sur la nécessaire simplification du système, d'autre part, sur l'adoption d'objectifs quantitatifs ambitieux, en particulier

dans le domaine de l'apprentissage. Ce texte constitue le testament de la période des gouvernements du New Labour.

Nous avons, pour chacun de ces livres blancs ou programmes gouvernementaux, cité celles des mesures nouvelles sur lesquelles ils mettent l'accent, mais il faut souligner que tous ces textes ont un caractère global et reprennent inlassablement le projet d'une action convergente de tous les acteurs pour une politique de formation qui assure une élévation massive des niveaux de qualification afin d'assurer la compétitivité des entreprises, la promotion des travailleurs et l'inclusion sociale. Le fait que les gouvernements travaillistes aient affiché pendant 13 ans les mêmes objectifs tout en modifiant à plusieurs reprises les modalités de leur réalisation indique la puissance des inerties et/ou l'inadéquation des stratégies adoptées. Les gouvernements conservateurs, à partir de 2010, sont confrontés aux mêmes difficultés (Lupton *et al.*, 2016 ; Payne, Keep, 2011).

---

### La politique des gouvernements conservateurs (depuis 2010)

Dès le mois de novembre 2010, le gouvernement présente sa stratégie pour le développement des qualifications au service d'une croissance soutenable, « Skills for Sustainable Growth » (BIS, 2010). Si elle reprend le diagnostic pessimiste de tous les documents précédemment cités, elle contient des inflexions notables (Lupton *et al.*, 2016 ; OECD, 2015).

En premier lieu, la régulation étatique, avec des objectifs quantitatifs et un pilotage par le financement, est abandonnée au profit d'une concurrence entre les

---

13. National Employer Training Programme.

organismes de formation qui sera éclairée par une information sur la qualité des formations.

En second lieu, dans le cadre d'une politique d'austérité budgétaire, avec une réduction de 25 % des crédits pour la formation continue à l'horizon du budget 2014-2015, une contribution financière croissante est attendue d'abord des entreprises en fonction de leur intérêt bien compris, mais aussi des personnes demandeuses de formation, sauf pour les moins qualifiées. Le gouvernement leur facilitera l'accès au crédit. De manière générale, le principe d'un co-investissement entre l'État, les entreprises et les formés est privilégié<sup>14</sup>.

Enfin, malgré la réduction de l'enveloppe globale de la formation continue, le gouvernement augmentera le budget de l'apprentissage. Cette modalité occupe désormais une place prioritaire avec d'ambitieux objectifs d'accroissement des effectifs (75 000 places supplémentaires d'ici 2014-2015). La réalisation implique, ici encore, une contribution accrue des entreprises. L'apprentissage doit désormais permettre d'atteindre non seulement les niveaux 2 et 3 de qualification, mais aussi le niveau 4<sup>15</sup>.

Au cours des années suivantes, plusieurs mesures partielles sont annoncées pour augmenter le financement et améliorer la qualité de l'apprentissage. Le

gouvernement s'appuie sur des études qui montrent un effet positif de l'apprentissage sur la productivité et les profits des entreprises et sur la place privilégiée que celles-ci accordent aux filières d'apprentissage dans leurs choix de recrutement. L'optimisme est toutefois tempéré lorsqu'on examine les résultats des enquêtes statistiques. Par exemple, celle réalisée au quatrième trimestre 2012 (BIS, 2013) révèle qu'en Angleterre 29 % des apprentis reçoivent moins que le salaire minimum d'apprentissage fixé par le gouvernement<sup>16</sup>. Par ailleurs, 19 % des apprentis déclarent ne recevoir aucune formation, ni en situation de travail, ni hors travail.

En 2013, le gouvernement présente une nouvelle réforme de l'apprentissage. Ce dernier durera au moins un an et devra comprendre au moins 20 % de temps de formation théorique hors de l'entreprise. Pour le reste, son contenu sera fixé par les entreprises. En 2016, le gouvernement annonce pour 2017 la création d'une taxe d'apprentissage ; elle est de 0,5 % de la masse salariale pour les entreprises où cette masse dépasse annuellement 3 millions de livres (3,3 millions d'euros). En pratique, l'entreprise reçoit un montant équivalent à la taxe qu'elle paie, abondé de 10 % par l'État, sous la forme de bons (*vouchers*) qu'elle verse, à son choix, à un centre d'apprentissage agréé<sup>17</sup>. Cette

14. Le Trades Union Congress (TUC) souligne l'irréalisme de l'hypothèse d'accroissement des dépenses individuelles de formation alors que la récession a engendré une réduction durable des salaires.

15. Le niveau 4 correspond approximativement au niveau III en France (Bac +2).

16. Ce salaire minimum, spécifique à l'apprentissage, était alors de 2,65 livres (3,13 euros). En avril 2018, dans le cadre du National Living Wage pour les 25 ans et plus et du National Minimum Wage pour les moins de 25 ans, les taux sont les suivants : >25 ans : 7,50 livres (8,42 euros) ; 21-24 ans : 7,05 livres (7,91 euros) ; 18-20 ans : 5,60 livres (6,28 euros) ; <18 ans : 4,05 livres (4,55 euros) ; apprentis : 3,50 livres (3,93 euros). Le taux spécifique des apprentis ne s'applique que pendant la première année d'apprentissage ou pour les apprentis de moins de 19 ans. Les autres ont droit au salaire minimum de leur tranche d'âge.

17. « Apprenticeship Funding: How it Works », Department for Education, Updated July 4, 2018, <https://goo.gl/dRmv1Z>.

décision marque une rupture avec la tradition du « volontarisme » qui supposait que les entreprises rationnelles devaient percevoir spontanément que leur intérêt était d'investir dans la formation de leurs salariées et salariés. Il s'agit de lutter contre la politique du passager clandestin (*free rider*) où l'entreprise évite les dépenses de formation en recrutant les travailleuses et travailleurs que d'autres ont formés. Ce financement forcé devrait permettre d'atteindre l'objectif de 3 millions d'apprentis en 2019. Cependant, à la fin de 2017, les premières enquêtes révèlent un démarrage difficile : une part importante des entreprises ignorent le mécanisme mis en place et se bornent à payer ce qu'elles considèrent comme une taxe de plus ; la majorité des entreprises n'envisagent pas pour l'instant d'utiliser les *vouchers* auxquels elles ont droit. Le nombre des apprentis s'effondre en 2017 relativement à 2016.

En novembre 2017, le gouvernement annonce la mise en œuvre d'un partenariat avec l'organisation patronale, la Confederation for British Industry (CBI), et le Trades Union Congress (TUC) pour un programme national de retour en formation (National Retraining Scheme). On retrouve l'éternel discours sur la révolution technologique, la productivité, les pénuries de qualifications. L'élément nouveau réside dans l'affichage d'un tripartisme, encore flou, pour le pilotage du programme.

---

### Les obstacles et les risques

Dans le domaine de la formation professionnelle postsecondaire, le Royaume-Uni se caractérise, au moins depuis deux décennies, par la permanence du contenu des diagnostics et des axes prioritaires donnés aux réformes. Dès lors, la multiplicité et l'instabilité de ces dernières

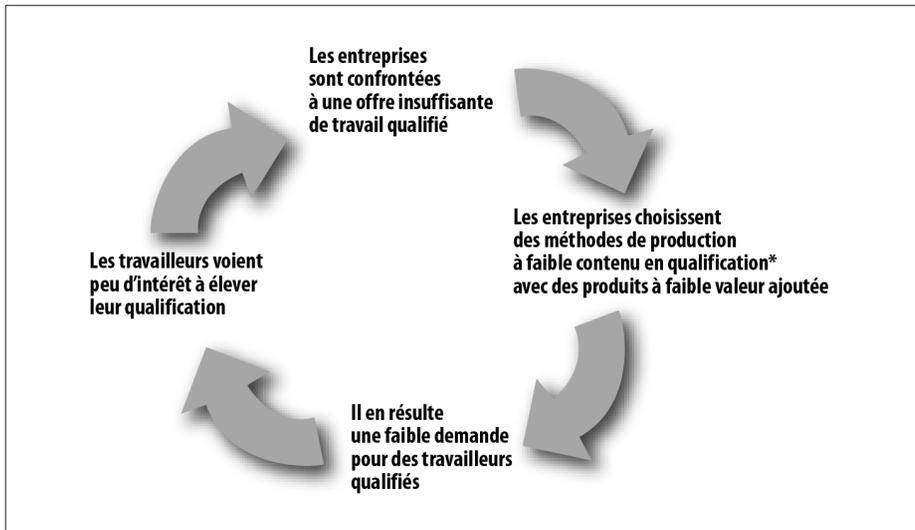
conduisent à s'interroger sur l'existence de facteurs de blocage plus structurels ou de contre-tendances lourdes qui feraient obstacle à l'efficacité des politiques mises en œuvre. Deux aspects ont été particulièrement analysés : l'inertie des équilibres de basse qualification et le changement de nature des qualifications requises.

Une clarification est nécessaire. Il est évident qu'il existe au Royaume-Uni des secteurs de haute qualification avec un système élitiste de formation initiale qui répond bien à leurs besoins. Il est clair aussi que l'immigration a fourni une réponse partielle aux pénuries de qualifications intermédiaires, par exemple pour les personnels de santé. Le problème se situe dans l'approfondissement du dualisme aussi bien dans les niveaux technologiques des secteurs d'activité que dans les cursus de formation initiale et continue. En dépit de toutes les politiques qui se sont succédé, la majorité de la main-d'œuvre appartient toujours à des catégories inférieures de qualification. Tel est le phénomène qui mérite d'être approfondi.

### ***L'inertie des équilibres de basse qualification***

De longue date, les économistes du travail britanniques ont mis en évidence le risque que le Royaume-Uni ne s'enferme dans un équilibre à basses qualifications et bas salaires (*low-skill, low-wage equilibrium*). Au début des années 2000, un rapport d'expertise pour le gouvernement décrit une nouvelle fois cet enchaînement circulaire (schéma 1) : les entreprises sont confrontées à une offre insuffisante de travail qualifié ; elles choisissent des méthodes de production à faible contenu en qualification avec des produits à faible valeur ajoutée ; il en résulte une faible demande pour des travailleurs qualifiés ; les travailleurs voient alors peu d'intérêt à élever leur qualification.

## Schéma 1. Un équilibre à basses qualifications et bas salaires



\* Les employeurs adoptent des stratégies produit et un positionnement marketing qui requièrent de faibles qualifications.

Source : PIU (2001:25).

Cet équilibre fait système et ne peut être brisé par une action isolée qui ne porterait que sur l'une de ses composantes. Il faut, comme le répètent tous les rapports, les livres verts et les livres blancs, une politique mobilisant tous les acteurs et mettant en œuvre des dispositifs complémentaires bien articulés. Dans la problématique de libéralisme brutal des gouvernements conservateurs et de libéralisme social du New Labour, le discours officiel fait de la formation la clé de résolution du problème. L'avantage est de proposer un objectif consensuel ; le problème réside dans les moyens d'action. Le respect absolu de la liberté d'action des entreprises ne donne guère de moyens au gouvernement pour les conduire à adopter le modèle de développement à haute qualification et haute productivité qu'il préconise et ceci, d'autant plus qu'une succession de réformes a assuré une flexibilité quantitative quasi parfaite du marché du travail.

Pour la majorité des secteurs, notamment dans les services, le recours croissant au temps partiel, aux contrats à zéro heure et aux travailleurs pseudo-indépendants est, à court terme, un moyen plus efficace d'assurer leur rentabilité que de s'engager dans un programme à moyen-long terme de transformation du contenu du travail et des organisations productives accompagné de la formation de travailleurs qualifiés. Cette dernière politique existe bien, mais seulement pour la minorité des secteurs et des tâches qui exigent le recours à une main-d'œuvre hautement qualifiée comme condition de compétitivité sur des marchés globalisés. De manière symétrique du côté des individus, les dotations ou les incitations à la formation continue ne sont efficaces que pour la minorité des travailleurs à niveau éducatif élevé qui peuvent répondre au portrait de l'individu libre, rationnel et responsable capable d'investir dans son employabilité à long terme.

### **Une nouvelle conception des qualifications**

Le concept de *skill*, longtemps caractéristique des aptitudes de l'ouvrier de métier, a ensuite été étendu à l'ensemble des connaissances et savoir-faire mis en œuvre dans le travail par les diverses catégories d'employés, de techniciens, de professionnels et d'ingénieurs qui, dans les nomenclatures, étaient distinguées des *non skilled et semi skilled*. Avec le programme de généralisation de la formation professionnelle continue, une nouvelle étape est franchie pour que le concept puisse s'appliquer à l'ensemble de la population active et des postes de travail (Payne, 1999). À partir des années 1970, face aux transformations accélérées du contenu du travail et aux exigences de flexibilité productive, l'accent central est progressivement déplacé vers les notions de qualifications de base (*basic skills, core skills, key skills*) qui ont un caractère générique et transférable entre les métiers et qui relèvent dans une large mesure des valeurs, des comportements et des attitudes de la main-d'œuvre : il s'agit de la capacité de communiquer, de coopérer, de résoudre des problèmes, de maîtriser les technologies de l'information. Dans la mesure où la période voit parallèlement la croissance des nouveaux emplois tertiaires précaires et non qualifiés et où ces *basic skills* ne comportent que des niveaux d'exigence assez faibles, Jonathan Payne (*ibid.*, p. 9) se demande si « elles ne peuvent être comprises que comme une tentative pour créer une réserve de main-d'œuvre bon marché, malléable, soumise et semi-qualifiée <sup>18</sup> ».

### **Revendications et politiques syndicales**

Deux traits dominent l'attitude des syndicats à l'égard des projets de réforme de la formation professionnelle continue. En premier lieu, ils dénoncent le caractère profondément inégal de tout le système de formation, initiale et continue (Lindsay *et al.*, 2013 ; Sutherland, 2016). Ils demandent une politique de réduction de ces inégalités grâce à la reconnaissance de droits à la formation, en particulier pour les bas niveaux de qualification. En second lieu, ils revendiquent des droits collectifs pour pouvoir intervenir dans l'orientation et la mise en œuvre de la politique non seulement au niveau national mais aussi dans l'entreprise alors que la tradition britannique attribue ce domaine au seul pouvoir de décision des managers <sup>19</sup>. Pour progresser, les syndicats doivent convaincre leurs adhérents et leurs instances de décision de placer les questions de formation au cœur de leurs priorités alors que l'absence de droits et de responsabilités dans ces domaines les avaient souvent conduits à les négliger. Vingt années de réformes ont eu de ce point de vue des effets contrastés.

### **L'absence de droits individuels**

De longue date, les syndicats ont demandé le rétablissement d'une taxe sur les entreprises pour financer la formation professionnelle continue <sup>20</sup> et la reconnaissance de droits individuels à des formations qui seraient rémunérées comme du temps de travail. Ils se sont heurtés aux refus des gouvernements successifs.

18. « *They could only be understood as an attempt to create a cheap pool of malleable, submissive, semi-skilled labour.* »

19. Si l'on fait exception du contrôle que les syndicats de métier ont longtemps exercé sur l'apprentissage.

20. Une telle obligation a existé à partir de 1964 dans le cadre sectoriel des Industrial Training Boards. Ces derniers ont été supprimés par le gouvernement de Margaret Thatcher.

Après le fiasco de la réponse alternative que constituaient les comptes individuels de formation (*supra*), la seule disposition retenue a été le financement public d'un accès gratuit à des formations de niveau 2. Dans le cas des jeunes de 16-17 ans en emploi qui ne sont pas titulaires d'un niveau 2, le gouvernement du New Labour a créé un droit à congé rémunéré pour atteindre ce niveau. Toutefois, en cas de refus de l'employeur, le jeune devait s'adresser au Tribunal de l'emploi (Employment Tribunal), ce qui exerçait un effet dissuasif déterminant. Le taux d'utilisation de ce droit a été évalué à 3 % (Clough, 2007).

#### **Des partenariats à faible effectivité**

Avec le gouvernement du New Labour, la place des syndicats dans les nouvelles instances de la formation professionnelle (Learning and Skills Council, Sector Skills Councils – *supra*) a été institutionnellement consacrée, mais elle est réduite le plus souvent à un seul représentant face aux représentants des employeurs. Au niveau national, la démarche partenariale est promue par les gouvernements sans que l'on puisse mettre en évidence une influence significative des syndicats sur les orientations retenues (Clough, 2007).

#### **Des ressources pour l'action syndicale**

Les principaux éléments nouveaux résultent, après 1997, de l'attribution de ressources qui permettent une action autonome des syndicats (*supra*), soit grâce à leurs représentants sur les lieux de travail chargés de la formation (*Learning Representatives*), soit grâce à leur capacité de financer des programmes de

formation (Union Learning Fund). Certains observateurs portent une appréciation critique sur cette expérience en y voyant un moyen de transformer les syndicats en simple agence de mise en œuvre de la politique publique (McIlroy, 2008). Cependant, les syndicats qui se sont le plus fortement engagés dans cette expérience ainsi que les équipes d'enseignants qui les ont accompagnés présentent des évaluations positives (Findlay, Warhurst, 2011 ; LRD, 2018 ; Munro, Rainbird, 2004).

En premier lieu, les actions de formation, outre celle des représentants qui en sont chargés, ont été ciblées sur les catégories à bas niveaux de qualification. Elles ont créé simultanément une offre et une demande de formation et engendré un haut niveau de satisfaction chez les bénéficiaires.

En second lieu, les salariés ont reconnu la qualité du nouveau service qui leur était rendu par les syndicats avec, en retour, une plus forte implication de leur part dans les activités syndicales. Les initiatives en matière de formation auraient donc contribué à la politique de revitalisation développée par le TUC.

En troisième lieu, ces initiatives ont engendré un changement d'attitude des employeurs à l'égard des syndicats dont ils ont reconnu l'utilité de l'intervention. Parfois des programmes conjoints ont été mis sur pied. Cependant, l'impact sur la négociation collective est resté limité.

#### **Des îlots de négociation collective**

Des exploitations approfondies ont été réalisées sur l'enquête Workplace Employment Relations Survey (WERS) de 2004 <sup>21</sup> en ce qui concerne les liens entre la négociation collective et la

21. Équivalent de l'enquête Relations professionnelles et négociations d'entreprise (REPONSE) en France.

formation dans les lieux de travail. Elles donnent deux résultats principaux (Simms, 2009 ; Stuart, Robinson, 2007).

Il existe des corrélations positives entre, d'une part, la reconnaissance par l'employeur du syndicat dans l'entreprise, la présence de *Learning Representatives*, l'existence d'une négociation d'entreprise sur la formation et, d'autre part, le pourcentage des bénéficiaires de formation, la durée moyenne de ces formations, leur ciblage sur les catégories les moins qualifiées<sup>22</sup>.

En revanche, la négociation sur la formation demeure rare. Parmi 29 % des établissements où les syndicats sont reconnus, la formation ne figure que dans 9 % des cas parmi les thèmes négociés, soit au total environ 3 % des entreprises où l'on négocie sur la formation.

### Conclusion

Les réformes profondes récemment adoptées en France pour la formation professionnelle continue rendent utile une réflexion sur l'expérience du Royaume-Uni dans ce domaine. Celle-ci nous enseigne qu'un apparent consensus entre tous les acteurs politiques, économiques et sociaux sur la priorité à accorder au développement des qualifications grâce à la formation ne garantit pas la mise en œuvre de politiques efficaces. En effet, des contradictions et des ambiguïtés multiples se sont manifestées depuis la fin des années 1990.

Affirmer comme un *leitmotiv* que la formation doit répondre aux « besoins des entreprises » laisse dans l'ombre le fait que la nature de cette demande est déterminée par les choix qu'opèrent les

entreprises en termes de modèle productif et de modèle d'organisation. En l'occurrence, les ambitieux programmes adoptés depuis plus de 20 ans se sont heurtés à l'équilibre de bas salaires et de basses qualifications associé à la précarisation de l'emploi qui s'est imposé dans de nombreux secteurs.

Doter l'individu, grâce à un compte personnel, des ressources financières qui lui permettent d'assumer la responsabilité de son employabilité, et donc des choix de formation qu'elle exige, engendre des processus amplificateurs d'inégalités en l'absence de dispositifs institutionnels d'accompagnement des démarches individuelles et de lutte contre la sélectivité.

La garantie pour les salariés d'un libre exercice individuel de droits collectifs suppose que leurs représentants ne soient pas marginalisés dans des fonctions consultatives ou cantonnés dans la mise en œuvre isolée de programmes expérimentaux.

### Sources :

BIS (2009), *Skills for Growth. The National Skills Strategy*, London, Department for Business, Innovation and Skills, November, <https://goo.gl/8cTy8A>.

BIS (2010), *Skills for Sustainable Growth. Strategy Document*, London, Department for Business, Innovation and Skills, November, <https://goo.gl/7wPA2Y>.

BIS (2013), *Apprenticeship Pay Survey 2012: Research Findings*, London, Department for Business, Innovation and Skills, October, <https://www.gov.uk/government/publications/apprenticeship-pay-survey-2012>.

Clough B. (2007), « From Voluntarism to Post-voluntarism. The Emerging Role of Unions in the Vocational Education and Training System », *Research Paper*, n° 5, Unionlearn, June, <https://www.unionlearn.org.uk/sites/default/files/publication/5.pdf>.

22. Notons cependant que l'une des études (Hoque, Bacon, 2008) conclut que ces effets, qui étaient avérés lors des recherches antérieures, seraient devenus faibles ou partiels en 2004.

- CPA (2003), *Individual Learning Accounts*, Third Report, London, Parliament UK, <https://publications.parliament.uk/pa/cm/200102/cmselect/cmmeduski/561/56104.htm>.
- Cuddy N., Leney T. (2005), « La formation et l'enseignement professionnels au Royaume-Uni : une brève description », *Cedefop Panorama Series*, n° 113, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, [http://www.cedefop.europa.eu/files/5159\\_fr.pdf](http://www.cedefop.europa.eu/files/5159_fr.pdf).
- DfEE (1998), *The Learning Age. A Renaissance for a New Britain*, London, Department for Education and Employment, February, [http://dera.ioe.ac.uk/15191/6/9780101379021\\_Redacted.pdf](http://dera.ioe.ac.uk/15191/6/9780101379021_Redacted.pdf).
- DfES (2003), *21<sup>st</sup> Century Skills. Realising Our Potential. Individuals, Employers, Nation*, London, Department for Education and Skills, July, <https://goo.gl/7supzx>.
- DfES (2005), *Skills: Getting on in Business, Getting on at Work*, London, Department for Education and Skills, March, <https://goo.gl/mLo9ee>.
- DIUS (2007), *World Class Skills: Implementing the Leitch Review of Skills in England*, London, Department for Innovation, Universities and Skills, July, <https://goo.gl/PnJATB>.
- Findlay P., Warhurst C. (2011), « Union Learning Funds and Trade Union Revitalization: A New Tool in the Toolkit? », *British Journal of Industrial Relations*, n° 49, p. s115-s134, <https://doi.org/10.1111/j.1467-8543.2010.00817.x>.
- Fletcher M. (2003), « Individual Learning Accounts. Lessons Learned from the English Experience », Presented at the International Policy Seminar on Making Lifelong Learning a Reality, IEEP/KRIVET/UNESCO, Seoul.
- Gautié J., Maggi-Germain N., Perez C. (2015), « Fondements et enjeux des "comptes de formation" : les regards croisés de l'économie et du droit », *Droit social*, n° 2, p. 169-180.
- Hoque K., Bacon N. (2008), « Trade Unions, Union Learning Representatives and Employer-Provided Training in Britain », *British Journal of Industrial Relations*, vol. 46, n° 4, p. 702-731, <https://doi.org/10.1111/j.1467-8543.2008.00681.x>.
- Leitch (2006), *Prosperity for All in the Global Economy – World Class Skills*, Leitch Review of Skills, Final Report, London, HM Treasury, December, <https://goo.gl/vV5r1A>.
- Lindsay C., Canduela J., Raeside R. (2013), « Polarization in Access to Work-related Training in Great Britain », *Economic and Industrial Democracy*, vol. 34, n° 2, p. 205-225, <https://doi.org/10.1177/0143831X12442576>.
- LRD (Labour Research Department) (2018), « Union-supported Learning at Work Brings Widespread Benefits », *Workplace Report*, n° 166, March, p. 18-19.
- Lupton R., Unwin L., Thomson S. (2016), « Further and Higher Education and Skills », in Lupton R., Burchardt T., Hills J., Stewart K., Vizard P. (Eds.), *Social Policy in a Cold Climate: Policies and their Consequences since the Crisis*, Bristol, Policy Press, p. 81-102.
- Mcllroy J. (2008), « Ten Years of New Labour: Workplace Learning, Social Partnership and Union Revitalization in Britain », *British Journal of Industrial Relations*, vol. 46, n° 2, p. 283-313, <https://doi.org/10.1111/j.1467-8543.2008.00678.x>.
- Munro A., Rainbird H. (2004), « Opening Doors as well as Banging on Tables: An Assessment of UNISON/Employer Partnerships on Learning in the UK Public Sector », *Industrial Relations Journal*, vol. 35, n° 5, p. 419-433, <https://doi.org/10.1111/j.1468-2338.2004.00324.x>.
- OECD (2015), *Employment and Skills Strategies in England, United Kingdom*, OECD Reviews on Local Job Creation, Paris, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/9789264228078-en>.
- Payne J. (1999), « All Things to All People: Changing Perceptions of "Skills" Among Britain's Policy Makers Since the 1950s and their Implications », *SKOPE Research Paper*, n° 1, University of Warwick, August, <http://www.skope.ox.ac.uk/wp-content/uploads/2014/04/SKOPEWP01.pdf>.
- Payne J., Keep E. (2011), « One Step Forward, Two Steps Back? Skills Policy in England under the Coalition Government », *SKOPE Research Paper*, n° 102, Cardiff University, July, <https://orca.mwe.cf.ac.uk/25001/1/WP102.pdf>.
- PIU (2001), *In Demand. Adult Skills in the 21<sup>st</sup> Century*, Workforce Development Report, London, Performance and Innovation Unit.
- Simms M. (2009), « UK: Collective Bargaining and Continuous Vocational Training », EurWORK, <https://goo.gl/WvEaqE>.
- Stuart M., Robinson A. (2007), « Training, Union Recognition and Collective Bargaining:

Findings from the 2004 Workplace Employment Survey », *Research Paper*, n° 4, Unionlearn, June, <https://www.unionlearn.org.uk/sites/default/files/publication/4.pdf>.

Sutherland J. (2016), « Inequalities in the Distribution of Training in Britain », *Economic and Industrial Democracy*, vol. 37, n° 3, p. 469-491, <https://doi.org/10.1177/0143831X14546241>.

Thursfield D., Smith V., Holden R., Hamblett J. (2002), « Individual Learning Accounts: Honourable Intentions, Ignoble Utility? », *Research in Post-Compulsory Education*, vol. 7, n° 2, p. 133-146, <https://doi.org/10.1080/13596740200200128>.



**BULLETIN d'ABONNEMENT 2018**

nom, prénom

fonction

adresse

tél.

e-mail

Désire m'abonner à :

- La Chronique internationale de l'IRES* au prix de 30,00 €.
- La Revue de l'IRES* au prix de 79,00 €.
- La Chronique internationale de l'IRES + Revue* au prix de 99,00 €.

Les étudiants (justificatif à l'appui) pourront bénéficier d'une remise de 50 % sur les abonnements et sur les publications achetées à l'unité.

Règlement par :

- Chèque bancaire (payable en France) à l'ordre de l'IRES
- Virement à l'ordre de l'IRES - Banque CDC  
IBAN FR72 4003-1000-0100-0024-5046-D80 – BIC : CDCGFRPPXXX

date et signature

# L'IRES

L'Institut de Recherches Économiques et Sociales (IRES) a été créé en 1982 par l'ensemble des organisations syndicales représentatives françaises, avec le concours du gouvernement. La CFDT, la CFE-CGC, la CFTC, la CGT, la CGT-FO et l'UNSA-Éducation le gèrent en commun depuis cette date.

L'IRES est juridiquement constitué sous forme d'association. Son assemblée générale est composée de neuf syndicalistes, neuf personnalités scientifiques et quatre représentants du Premier ministre. Son bureau regroupe six syndicalistes, un par organisation constitutive. La présidence est assumée à tour de rôle par le représentant de l'une d'entre elles. Le directeur est un universitaire.

Ses ressources sont assurées par une subvention publique de l'État et par des conventions de recherche.

## Ses missions

L'Institut a pour vocation d'apporter aux organisations syndicales des éléments d'appréciation et d'analyse sur l'ensemble des questions économiques et sociales.

Pour réaliser ses missions, l'IRES procède selon deux modalités.

- D'une part, un centre de recherche et de documentation regroupe une trentaine de personnes : chercheurs, documentalistes et administratifs. Il se consacre à la réalisation d'un programme à moyen terme approuvé par l'assemblée générale.

- D'autre part, il soutient l'effort de recherche propre à chaque centrale. Pour cela, après accord de l'assemblée générale, il finance des programmes réalisés par des équipes choisies par chacune des organisations. Les résultats de ces recherches sont mis à la disposition de l'ensemble d'entre elles. On peut se les procurer auprès de chaque centrale. L'ensemble de ces activités est regroupé sous l'appellation Agence d'Objectifs.

Les thèmes plus précis de recherche privilégient les questions relatives au travail, aux stratégies économiques, à la protection sociale et aux relations professionnelles.

## Assemblée générale de l'IRES

### Neuf syndicalistes

*Membres du Bureau :*

Marie-Laurence BERTRAND, CGT

Fabrice COQUELIN, UNSA-Éducation

Yves VEYRIER, CGT-FO

Bernard IBAL, CFTC

Franck LOUREIRO, CFDT

Franck MIKULA, CFE-CGC

*Membres de l'Assemblée générale :*

Fabrice CANET, CGT

Philippe PORTIER, CFDT

Marion CATELLIN, CGT-FO

### Quatre représentants du Premier ministre

Jean-Marc AUBERT, *Directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, DREES*

Didier BLANCHET, *Directeur des études*

*et des synthèses économiques, INSEE*

Selma MAHFOUZ, *Directrice de l'animation*

*de la recherche, des études et des statistiques, DARES*

Gilles DE MARGERIE, *Commissaire général, France*

*Stratégie*

### Neuf personnalités scientifiques

Mario CORREIA, *Maître de conférences*

*à l'université de Méditerranée*

Gilles FERREOL, *Professeur*

*à l'université de Poitiers*

Cécile GUILLAUME, *Maître de*

*conférences à l'université de Lille 1*

Donna KESSELMAN, *Professeure*

*à l'université Paris-Est Créteil*

Bernard LAURENT, *Professeur à*

*l'École de management de Lyon*

Nasser MANSOURI-GUILANI,

*Enseignant à l'université*

*de Marne-la-Vallée*

Sandrine MICHEL, *Professeure*

*à l'université Montpellier 1*

Angel PINO, *Professeur à l'université*

*Michel de Montaigne Bordeaux 3*

Frédéric REY, *Maître de conférences*

*au Cnam - laboratoire Lise-Cnrs*



**ires**

16, bd du Mont d'Est - 93192 NOISY-LE-GRAND CEDEX

Tél : +33 (0)1 48 15 18 90 - E-mail : [contact@ires.fr](mailto:contact@ires.fr) - [www.ires.fr](http://www.ires.fr)