



HAL
open science

**“ Élaboration des normes et transformation des formes
d’intervention de l’O.I.T.: de la formation
professionnelle à l’apprentissage tout au long de la vie ”**

Pascal Caillaud

► **To cite this version:**

Pascal Caillaud. “ Élaboration des normes et transformation des formes d’intervention de l’O.I.T. : de la formation professionnelle à l’apprentissage tout au long de la vie ”. Maggi-Germain N. (Dir.). L’impact des normes de l’O.I.T. sur la scène internationale, Mare & Martin, pp.275-290, 2021, Coll. Droit & science politique, 978-2-84934-556-6. hal-03408223

HAL Id: hal-03408223

<https://hal.science/hal-03408223v1>

Submitted on 23 Aug 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Élaboration des normes et transformation des formes d'intervention de l'OIT : de la formation professionnelle à l'apprentissage tout au long de la vie

Pascal Caillaud*

in

Maggi-Germain N. (Dir.). *L'impact des normes de l'O.I.T. sur la scène internationale*, Mare & Martin, pp. 275-290, 2021, Coll. Droit & science politique

Dès les premières pages de son rapport « Travailler pour bâtir un avenir meilleur », la Commission mondiale sur l'avenir du travail de l'OIT met l'accent sur « l'apprentissage tout au long de la vie pour tous ». Elle préconise notamment un droit universel reposant sur la mise en place d'un système de droits à la formation, sous la forme d'« assurance-emploi » ou de « fonds sociaux », destinés à permettre aux travailleurs de prendre des congés payés afin de suivre une formation et avoir droit à un certain nombre d'heures consacrées, quel que soit le type de travail effectué¹. La priorité donnée à la formation par cette commission créée en 2017 dans le cadre de l'initiative du centenaire sur l'avenir du travail de l'OIT, signifie-t-elle que cette institution n'avait jusque-là développé aucune activité, notamment normative, dans ce domaine ? Au contraire, dès la création de l'OIT, la formation professionnelle apparaît comme un enjeu fondamental, et en premier lieu, dans ses textes les plus solennels que sont les déclarations de la conférence internationale du travail (Wisskirchen, 2005), avant de faire l'objet de nombreuses recommandations.

La formation professionnelle dans les déclarations de l'OIT

La Constitution de l'OIT, dès sa rédaction initiale du 28 juin 1919 ne reconnaît pas « *l'organisation de l'enseignement professionnel et technique* » comme faisant partie des conditions de travail. De la même façon, la Déclaration de Philadelphie concernant les buts et objectifs de l'OIT du 10 mai 1944 prévoit « *la mise en œuvre, moyennant garanties adéquates pour tous les intéressés, de possibilités de formation et de moyens propres à faciliter les transferts de travailleurs* » (Supiot, 2010). Adoptée le 25 juin 1975, la Déclaration sur l'égalité des chances et de traitement pour les travailleuses envisage des mesures pour assurer « *l'accès à des formes identiques d'éducation scolaire de base, d'orientation et de conseils professionnels, ainsi qu'à tous les types et niveaux de formation professionnelle de base pour tous les métiers et toutes les professions* ».

Sans développer spécifiquement le thème de la formation, la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail du 18 juin 1998 impose cependant à l'OIT de « *mobiliser l'ensemble de ses moyens d'action normative, de coopération technique et de recherche dans tous les domaines de sa compétence, en particulier l'emploi, la formation professionnelle et les conditions de travail* ». La Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable du 10 juin 2008 prévoit également que « *les individus puissent acquérir et actualiser les capacités et les compétences nécessaires leur permettant de travailler de manière productive pour leur épanouissement personnel et le bien-être collectif* ». Enfin, la Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail, adoptée le 2 juin 2019, met logiquement l'accent sur les questions de formation, l'OIT devant « *promouvoir*

* Chargé de recherche CNRS - Directeur du centre associé au Céreq de Nantes - Laboratoire « Droit et Changement Social (UMR 6297 CNRS) - Maison des sciences de l'Homme Ange Guépin - Université de Nantes.

¹ Commission mondiale sur l'avenir du travail, *Travailler pour bâtir un avenir meilleur*, Genève, BIT, 2019, 86 p., p. 30.

l'acquisition de compétences, d'aptitudes et de qualifications en faveur de tous les travailleurs tout au long de la vie active, en tant que responsabilité partagée entre les gouvernements et les partenaires sociaux pour remédier aux déficits de compétences, d'aptitudes et de qualifications, existants ou attendus ».

D'un point de vue juridique, les déclarations de l'OIT, une fois adoptées par la Conférence internationale du travail, ne sont pas des instruments soumis à ratification des États membres (Wisskirchen, 2005). À l'exception de la déclaration de 1998 qui impose à ceux n'ayant pas ratifié les huit conventions fondamentales (Maupain, 2001), l'obligation de rendre compte de leur législation au regard de celles-ci (Cosme, 2019), elles n'imposent aucune obligation juridique contraignante (Daugareilh 2020). Les principes qui y figurent, n'établissant pas de règles précises, ont donc vocation à se concrétiser par des normes s'y rapportant (Duplessis, 2004).

Des recommandations spéciales puis générales

Dès 1921, la conférence internationale du travail adopte une première recommandation (n° 15) sur l'enseignement technique dans l'agriculture, ouvrant ainsi la voie à une première période d'adoption de recommandations « spéciales » sur les exigences de la formation dans des branches particulières de l'activité économique comme le bâtiment, la pêche..., pour des catégories de travailleurs comme les gens de mer ou encore à destination de publics particuliers tels les apprentis, les jeunes....

Les préoccupations à l'origine de chacun de ces textes sont diverses. Ainsi, pour l'agriculture, il s'agit de mettre avant tout l'accent sur un principe d'égal accès des salariés agricoles à la formation en leur permettant d'en bénéficier dans les mêmes conditions que toutes autres personnes. Pour le bâtiment, la recommandation n° 56 de 1937 considère que l'éducation professionnelle présente une importance particulière du fait des risques d'accidents du travail et recommande que les programmes de formation comprennent une instruction sur les échafaudages (matériaux, construction et entretien), les mesures de sécurité sur les chantiers ...

À l'aube de la seconde guerre mondiale, jugeant nécessaire d'élaborer des instruments qui énonceraient les principes généraux et les méthodes applicables à l'ensemble des activités de formation professionnelle, l'OIT s'oriente alors vers l'élaboration de recommandations à vocation plus générale. Rappelant les dispositions du préambule de la Constitution de 1919 ainsi que les différentes recommandations prises depuis 1921 concernant la formation mais également le chômage², la recommandation n° 57 sur la formation professionnelle de 1939 met en avant l'évolution rapide de la structure et des conditions économiques des divers pays, les changements constants des méthodes de production ainsi que l'élargissement de la conception même de la formation professionnelle. Les évolutions législatives en cours dans beaucoup de pays sont aussi évoquées³ pour justifier l'adoption de ce texte⁴. Cette recommandation aborde également la question des qualifications exigées aux examens de fin d'études qui devraient être fixées de manière uniforme pour une même profession, reconnues dans tout le pays et dont la délivrance doit associer les organisations professionnelles d'employeurs et de travailleurs⁵. Axé sur la formation des jeunes, ce texte est complété dès 1950 par une recommandation n° 88 spécifique aux adultes qui comporte des dispositions précises concernant le lieu de la formation (dans l'entreprise ou en dehors de celle-ci), de qualification des personnes formées (qui diffèrent entre personnels d'exécution, cadres et agents de maîtrise), de publics prioritaires (invalides, démobilisés et victimes de guerre, immigrants ...).

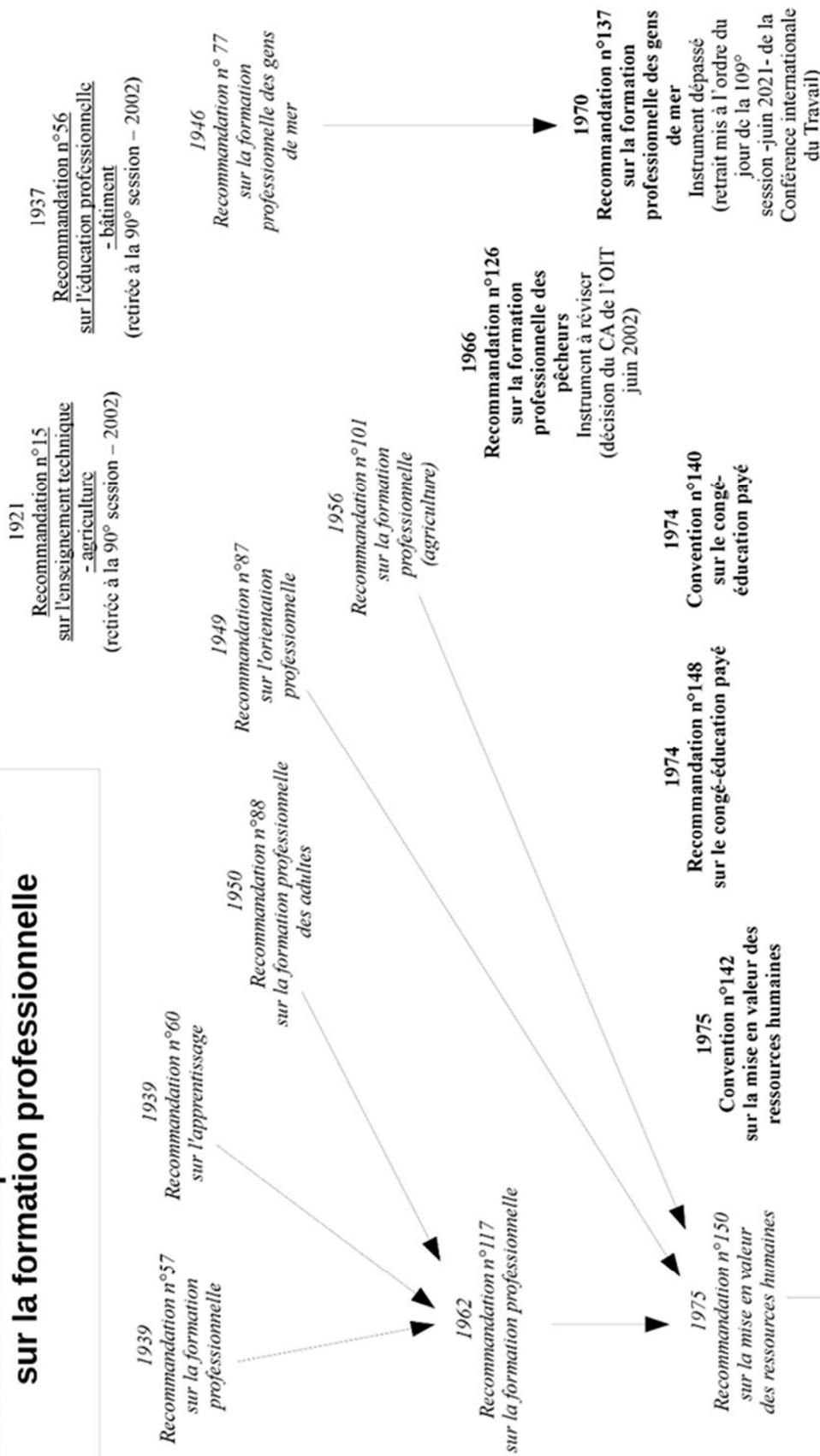
² Recommandation n°45 sur le chômage (jeunes gens), 1935

³ En France, le décret du 6 mai 1939 portant codification des textes sur le chômage comporte de nombreuses dispositions sur une formation professionnelle accélérée des travailleurs leur permettant d'exercer un métier, de s'adapter à un nouveau métier ou d'acquérir une qualification professionnelle d'un niveau supérieur.

⁴ Préambule de la recommandation n°57.

⁵ Une telle unification des diplômes professionnels est menée en France à partir de 1938 par la direction de l'enseignement technique du ministère de l'Industrie (Brucy, 1965).

Evolution historique des normes de l'OIT sur la formation professionnelle



Légende :
Instrument retirés
Instruments remplacés
Instruments en vigueur

Ce premier tournant faisant de la formation une problématique générale est suivi alors d'un changement de méthode normative de l'OIT. Après plusieurs décennies de recommandations qui n'ont pas de caractère contraignant et se contentent souvent de définir des principes directeurs, vont succéder des conventions, soumises à ratification des États Membres (Wisskirchen, 2005).

Ces normes soulèvent la question de la conception de la notion de formation professionnelle dont l'OIT promeut le développement, et surtout des moyens d'y accéder. Les conventions adoptées en 1974 et 1975 mettent en évidence deux voies d'accès : les politiques et programmes de formation que doit développer un État et qui sont désignées par l'expression « mise en valeur des ressources humaines » et le bénéfice d'un « congé éducation payé » pour les personnes déjà en emploi, afin de compléter leur formation sans perdre celui-ci. Au début des années 2000, le développement de la notion de formation tout au long de la vie (I) puis la promotion d'un « droit universel à la formation » (II) soulèvent la pertinence de ces textes.

I. « Mise en valeur des ressources humaines » et formation tout au long de la vie

La recommandation n° 117 de 1962 constitue une étape importante dans l'action normative de l'OIT en matière de formation professionnelle. Unifiant le corpus de l'OIT à ce sujet à l'exception de la formation à des postes de direction, des gens de mer et dans l'agriculture, toujours l'objet de textes spécifiques, elle préfigure une conception de la formation conciliant une fonction d'équilibre du marché de l'emploi avec une vision plus large en mettant l'accent sur « *les intérêts professionnels, culturels et moraux de l'individu* ». Ainsi, la formation n'est pas une fin en elle-même, mais « *un moyen de développer les aptitudes professionnelles d'une personne, compte tenu des possibilités d'emploi, et de lui permettre de faire usage de ses capacités au mieux de ses intérêts et de ceux de la communauté* »⁶. Par cet attachement au développement personnel et à l'intérêt des travailleurs, l'OIT inscrit son action dans un contexte international d'émergence de la notion d'éducation permanente (Forquin, 2004). Mais les normes qui suivent, en particulier la convention n° 142 et la recommandation n° 150 de 1975, montrent au contraire une relation très forte entre la formation professionnelle et l'emploi, traduite par la locution de « mise en valeur des ressources humaines » (A). Le développement de la notion de formation tout au long de la vie, à partir de la fin des années 90, entraîne la modification de certains de ces textes élaborés dans les années 70 (B).

A. Une mise en valeur des ressources humaines au service des politiques d'emploi

En 1975, la Conférence adopte la convention n° 142 intégrant l'orientation et la formation professionnelles dans le cadre de politiques générales de mise en valeur des ressources humaines. L'État ratifiant ce texte doit développer des politiques et des programmes de formation liées à l'emploi, en particulier grâce au service public de l'emploi. Adoptée au même moment, la recommandation n° 150 complète la convention n° 142 en prévoyant des dispositions spécifiques sur les formations aux fonctions de direction et à un travail indépendant, les programmes destinés à des zones déterminées ou à des branches particulières de l'activité économique. Certains principes sont mis en avant comme la promotion de l'égalité de chances entre femmes et hommes, l'accès à la formation des travailleurs migrants, du personnel chargé des activités de formation et d'orientation professionnelles...⁷.

Le lien entre formation et emploi, présent dans la convention, est fortement explicité par la recommandation qui insiste sur la nécessité d'organiser par étapes successives des programmes de formation professionnelle, à commencer par la formation initiale. Celle-ci doit ainsi comporter à la fois un enseignement théorique et une formation pratique, dispensés en institution ou en entreprise et

⁶ Préambule de la recommandation n°117 sur la formation professionnelle de 1962.

⁷ Bien qu'à vocation générale, cette recommandation laisse applicables de nombreuses recommandations spéciales sur les invalides (n°99), les pêcheurs (n°126), la jeunesse (n°136), les gens de mer (n°137).

mettant l'accent sur l'adéquation entre les programmes et les conditions réelles de travail et de responsabilité⁸. Cette formation pratique, qualifiée par la recommandation de « *formation sur le tas* », doit être organisée selon un « *plan élaboré conjointement par les entreprises, les institutions et les représentants des travailleurs* », en vue de permettre aux stagiaires de mettre en pratique dans la vie professionnelle « *les connaissances acquises ailleurs que sur le tas* », de leur faire connaître les aspects de la profession auxquels on ne peut s'initier que dans une entreprise et de familiariser les jeunes sans expérience professionnelle avec les exigences professionnelles ainsi qu'avec leurs responsabilités dans un travail en groupe.

Le perfectionnement professionnel, qui concerne les personnes exerçant déjà une profession, doit également faire l'objet d'une « *planification nationale* » à double niveau. Des « *plans nationaux ou régionaux de perfectionnement en rapport avec la situation de l'emploi* » doivent être élaborés mais les entreprises doivent également établir et réviser à intervalles réguliers des « *plans de perfectionnement* » pour leur personnel à tous les niveaux de qualification et de responsabilité. Ces plans doivent offrir des possibilités d'acquérir des aptitudes nécessaires à un avancement (qualification professionnelle et responsabilités), porter à la fois sur la formation technique, l'expérience professionnelle des travailleurs et tenir compte de leurs aptitudes et de leurs intérêts aussi bien que des exigences de travail⁹.

Le financement de ces politiques nationales planifiées n'est pas abordé par la convention n° 142. La recommandation n° 150 y fait une allusion en prévoyant « *un appui financier approprié à la mise en œuvre des programmes de formation* »¹⁰ mais sans préconiser si certains modes de financement doivent être favorisés par rapport à d'autres. Il est à noter toutefois que la recommandation encourage « *les entreprises à accepter la responsabilité de former les travailleurs qu'elles emploient* »¹¹, ce qui sous-entend une responsabilité juridique comme financière, tout en ajoutant que « *tous les efforts devraient être faits pour développer et utiliser pleinement, au besoin par un financement public, toutes les possibilités de formation professionnelle existantes ou potentielles, y compris les ressources des entreprises, afin d'offrir des programmes de formation professionnelle continue* »¹². Par financement de la formation, il convient d'entendre les investissements en locaux et matériel, les rémunérations des gens en formation (apprentissage, assurance, bourses, transport, hébergement...) mais également celle des formateurs et du personnel administratif ...¹³

Dans ce cadre, la responsabilité normative nationale de l'État porte sur le contenu de la formation en « *se fondant sur les principes de la polyvalence et de la mobilité professionnelle* », les examens et les autres moyens permettant de contrôler les résultats acquis, ainsi que les certificats sanctionnant la formation suivie. Sur ce dernier aspect, la recommandation ajoute qu'il conviendrait que l'organisation des examens se fasse sous le contrôle de l'État ou, à défaut par « *d'autres moyens permettant d'évaluer les qualifications acquises pour les professions visées par les normes de formation professionnelle* »¹⁴.

Les principes prônés par la convention n° 142 et la recommandation n° 150 (politiques planifiées, financement par les entreprises, responsabilité de l'État dans les examens...), ont inspiré des systèmes nationaux comme la France (Caillaud, 2007) et sont marqués par les paradigmes de l'époque de leur élaboration. Leur pertinence fut donc remise en cause à la fin des années 1990, avec le développement de la notion de formation tout au long de la vie.

⁸ Recommandation n° 150 sur la mise en valeur des ressources humaines, §19.

⁹ *Ibidem*, §21.

¹⁰ *Ibidem*, §72.

¹¹ *Ibidem*, §22

¹² *Ibidem*, §17

¹³ Conférence internationale du Travail, *Mise en valeur des ressources humaines (étude d'ensemble des rapports concernant la convention n° 140 et la recommandation n°148 sur le congé-éducation payé, 1974, la convention n° 142 et la recommandation n° 150 sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975)*, 78^{ème} session, 1991, rapport III (partie 4B).

¹⁴ Recommandation n° 150 sur la mise en valeur des ressources humaines, §72.

B. L'émergence de la formation tout au long de la vie : la nécessité d'adapter la recommandation sur les ressources humaines

En 2001, le Conseil d'administration de l'OIT décide d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail de 2003 le thème de la formation et de la mise en valeur des ressources humaines en vue de l'adoption d'une nouvelle norme reflétant une nouvelle approche de la formation¹⁵. Que reproche-t-on aux textes adoptés en 1975 à ce propos ? À la suite d'une consultation lancée sur la pertinence de ces textes, à laquelle 44 états ont répondu, le BIT considère que la convention n° 142 et la recommandation n° 150 reflètent les conditions économiques et sociales des années 70. Parmi celles-ci, il est relevé que la plupart des pays poursuivaient des politiques économiques, sociales et d'industrialisation planifiées, que les technologies de l'information et de la communication sont alors embryonnaires, que l'organisation du travail dans les entreprises était largement fondée sur les principes tayloristes et qu'une grande partie de la population active occupait des emplois salariés sûrs¹⁶.

S'il est reconnu par les États consultés comme le BIT que la convention n° 142, de par sa nature générale, est encore un instrument valable, la recommandation n° 150 semble avoir perdu de sa pertinence sur de nombreux aspects. Il lui est donc reproché de refléter « *le paradigme de la planification du début des 70* », notamment en « *ne faisant que peu de place à la demande et aux considérations relatives au marché du travail* »¹⁷. De nombreuses questions seraient ainsi au centre des réformes des systèmes et politiques de formation nationaux pour lesquels la recommandation de 1975 ne fournit que peu de réponses. Au premier rang figurent les questions institutionnelles comme la gouvernance et le cadre réglementaire de la formation ainsi que le rôle et les responsabilités des parties autres que l'État (secteur privé, partenaires sociaux et société civile). En second lieu, se pose la question des autres possibilités de formation et d'acquisition continue de connaissances ainsi que le développement et la reconnaissance de compétences liées au travail, de compétences techniques et de comportements s'inscrivant dans des cadres de qualifications qui apparaissent au niveau national¹⁸. Cette évolution de la conception de la formation professionnelle s'inscrit dans un contexte international favorable. Déclarée « année européenne de l'éducation et de la formation » tout au long de la vie par la Commission européenne, 1996 a été le point de départ d'une série d'actions au sein d'organisations internationales. Au niveau européen se développe, à partir de 2000, la stratégie de Lisbonne fixant à l'Union européenne, l'objectif de devenir « l'économie de la connaissance la plus dynamique du monde au service de l'emploi et de la cohésion sociale », l'accent étant mis sur la promotion de « l'éducation et de la formation tout au long de la vie » (lifelong learning)¹⁹. Dans le même temps, des organisations internationales aux compétences non normatives promeuvent également cette notion, chacune avec ses propres finalités : instrument d'ajustement de la main-d'œuvre aux conditions nouvelles de l'économie pour l'OCDE²⁰ et le G8²¹ ou facteur d'unité sociale et d'insertion pour l'Unesco (Durand-Prinborgne, 2004).

Se substituant à la recommandation n° 150 de 1975, la recommandation n° 195 sur la mise en valeur des ressources humaines adoptée en 2004, complète alors la convention n° 142 qui reste donc en

¹⁵ L'origine de cette décision apparaît dans les conclusions relatives à la formation et à la mise en valeur des ressources humaines, adoptées par la Conférence internationale du Travail à sa 88e session de 2000.

¹⁶ Conférence internationale du Travail, *Mise en valeur des ressources humaines et formation*, Rapport IV (2 A), 92e session 2004.

¹⁷ Conférence internationale du Travail, *Apprendre et se former pour travailler dans la société du savoir*, Rapport IV (1), 91e session 2003.

¹⁸ En 2002, est ainsi institué en France le Répertoire national des certifications professionnelles (loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale).

¹⁹ Sommet européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000, conclusions de la présidence, point 25.

²⁰ OCDE, *Lifelong Learning for All*, Meeting of Education Committee at Ministerial Level, 16-17 janvier, Paris, 1996.

²¹ G8, *charte de Cologne sur l'apprentissage tout au long de la vie*, sommet du G8, juin 1999.

vigueur et s'inscrit dans les nouvelles perspectives de la formation tout au long de la vie, notamment en intégrant les évolutions sémantiques des concepts clés. Ainsi, l'éducation et formation tout au long de la vie vise à englober « *toutes les activités d'acquisition des connaissances entreprises pendant toute la durée de l'existence en vue du développement des compétences et qualifications* ». Les « compétences » recouvrent « *la connaissance, les aptitudes professionnelles et le savoir-faire maîtrisé et mis en pratique dans un contexte spécifique* » alors que les « qualifications » se réfèrent à « *l'expression formelle des aptitudes professionnelles d'un travailleur reconnue aux niveaux international, national ou sectoriel* ». Enfin, l'« employabilité »²² se rapporte aux « *compétences et aux qualifications transférables qui renforcent la capacité d'un individu à tirer parti des possibilités d'éducation et de formation qui se présentent pour trouver un travail décent et le garder, progresser dans l'entreprise ou en changeant d'emploi, ainsi que s'adapter aux évolutions de la technologie et des conditions du marché du travail* ».

Au-delà de ces enjeux de définitions, cette recommandation met l'accent sur les nouveaux principes de la formation professionnelle que doivent suivre les États membre ayant ratifié la convention n° 142, notamment l'individualisation de la formation, l'incitation des entreprises à investir dans l'éducation et la formation, mais aussi des individus à développer leurs compétences et à évoluer dans leur parcours professionnel. Elle insiste également sur la nécessité de développer un cadre national de qualifications aidant les entreprises et les services de l'emploi à rapprocher demande et offre de compétences, guider les individus dans leur choix d'une formation et d'un parcours professionnel et faciliter la reconnaissance des connaissances, des compétences et des expériences préalablement acquises²³.

En 2010, à l'occasion d'une « étude d'ensemble sur les instruments relatifs à l'emploi à la lumière de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable », la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations considère que la convention n° 142 de 1975 et la recommandation n° 195 de 2004 demeurent des instruments pertinents, s'inscrivant dans le cadre de la mise en œuvre du travail décent et de la réalisation « d'un droit à l'éducation pour tous »²⁴.

II. À la recherche d'un droit à la formation

Tout en appuyant le développement par les États membres de politiques nationales de formation professionnelle, l'OIT se penche également, au milieu des années 70, sur les possibilités offertes aux travailleurs d'accéder, à leur propre initiative, à une formation de leur choix. Cela se traduit par l'adoption, en 1974, de la convention n° 140 et de la recommandation n° 148 sur le bénéfice d'un congé éducation payé (A). La mise en œuvre du « *droit universel reposant sur la mise en place d'un système de droits à la formation* », promu par la Commission mondiale sur l'avenir du travail de l'OIT, renvoie inévitablement à la convention n° 140 et interroge sa pertinence (B) ?

A. Le bénéfice d'un congé éducation payé

L'idée d'une norme sur le congé-éducation payé naît en 1965 dans une résolution adoptée à la 49^e session de la Conférence internationale du Travail, s'appuyant sur un double constat : d'une part, l'activité professionnelle exige des connaissances renouvelées ne pouvant être assurées uniquement par la formation scolaire ou professionnelle initiale et d'autre part, les travailleurs ne doivent pas être tenus de sacrifier les loisirs prévus pour leur repos ou de renoncer à la possibilité de poursuivre leur

²² Sur l'émergence de cette notion : Maggi-Germain, 1999.

²³ Le 23 avril 2008 est adoptée une recommandation du parlement européen et du conseil établissant le cadre européen des certifications pour l'éducation et la formation tout au long de la vie

²⁴ Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, *Etude d'ensemble sur les instruments relatifs à l'emploi à la lumière de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, Conférence internationale du Travail, 99^e session, 2010, Rapport III (Partie 1B).

formation²⁵. En 1974, à partir d'une étude d'expériences²⁶, l'OIT se consacre à l'élaboration d'une convention et d'une recommandation sur le congé-éducation payé, notion assez nouvelle alors²⁷.

La convention n° 140 prévoit l'obligation pour l'État qui la ratifie de formuler et d'appliquer une politique visant à promouvoir l'octroi du congé-éducation payé à des fins de formation à tous les niveaux, d'éducation générale, sociale ou civique, d'éducation syndicale. La nature de la formation est entendue largement puisqu'elle vise à contribuer à l'acquisition, au perfectionnement et à l'adaptation des qualifications nécessaires à l'exercice de la profession ou de la fonction ainsi qu'à la promotion et à la sécurité de l'emploi face au développement scientifique et technique et aux changements économiques et structurels. Ainsi, par « formation à tous les niveaux » peut-on entendre une formation liée à l'emploi accessible à toutes les catégories de travailleurs, du manœuvre au cadre supérieur²⁸. Des dispositions spécifiques d'accès à ce congé doivent être prévues pour les travailleurs relevant de catégories particulières (travailleurs des petites entreprises, ruraux, ayant des responsabilités familiales) ainsi de catégories particulières d'entreprises (petites entreprises, entreprises saisonnières)²⁹.

La notion de congé est largement entendue puisqu'elle vise « *toute libération du travail à des fins éducatives* »³⁰, c'est-à-dire qu'elle permet comme toute forme de congé de conserver son emploi sans qu'il ne soit mis fin à la relation de travail. Toutefois, la convention n° 140 ne proclame pas le droit de tout travailleur de se voir octroyer un tel congé d'une part, ni de choisir la formation suivie³¹. Seule la recommandation n° 148, n'ayant pas force contraignante, prévoit que les travailleurs doivent être libres de décider à quels programmes d'éducation ou de formation ils veulent participer³². Le financement de ce congé n'est pas non plus détaillé par la convention n° 140 qui mentionne simplement qu'il doit être assuré de façon régulière, adéquate et conforme à la pratique nationale. Il s'agit de permettre aux travailleurs de bénéficier d'une formation sans qu'ils aient à en supporter pleinement « *le coût financier et le coût en temps* »³³. La formulation adoptée permet une compensation totale ou partielle de la perte de revenus mais sans préciser comment les dépenses liées à ce congé doivent être partagées, ni exiger de continuer à verser au travailleur en congé-éducation l'ensemble de sa rémunération. Seul est précisé que la période de congé doit être assimilée à du travail effectif pour déterminer les droits à des prestations sociales. Toutefois, la recommandation n° 148 prévoit que les prestations versées aux travailleurs pendant le congé-éducation payé devraient maintenir le niveau de leurs revenus par la poursuite du paiement de leur salaire et autres prestations ou par le versement d'une indemnité compensatrice adéquate et tenir compte de tout coût additionnel important résultant de la formation. Mais la nature de la recommandation ne rend pas ces dispositions obligatoires.

Pas plus que n'est donc consacré le travailleur comme créancier d'un droit, pas plus la convention n° 140 ne précise de débiteur des prestations dans le cadre de ce congé. Il appartient aux législations nationales de prévoir ces prestations, qui peuvent varier selon la nature et l'objectif de la formation³⁴. La recommandation n° 148 prévoit que peuvent être tenus de contribuer au financement des arrangements relatifs au congé-éducation payé, selon leurs responsabilités respectives les

²⁵ Résolutions adoptées par la Conférence internationale du Travail, 49ème session, 1965.

²⁶ Conférence internationale du Travail, *Mise en valeur des ressources humaines*, *op.cit.*.

²⁷ C'est à cette période que la France institue un congé de formation par la loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente (Caillaud et Maggi-Germain, 2008).

²⁸ Compte rendu des travaux, BIT, 59ème session, Genève, 1974, n° 17, paragr. 32

²⁹ On soulignera qu'en France, les salariés des très petites entreprises furent exclus de l'accès au congé de formation de 1971 jusqu'à l'adoption de la loi Rigout du 24 février 1984.

³⁰ Conférence internationale du Travail, « *Mise en valeur des ressources humaines* », *op.cit.*

³¹ *Ibidem.*

³² Recommandation n° 148 sur le congé-éducation payé, §16.

³³ Groupe de travail sur la politique de révision des normes, « Examen différé des conventions - Convention (n° 140) sur le congé-éducation payé, 1974 (Brève étude) », Genève, 2001, 280^{ème} session.

³⁴ Conférence internationale du Travail, « *Mise en valeur des ressources humaines* », *op.cit.*.

employeurs, collectivement ou individuellement, les autorités publiques, les institutions ou organismes d'éducation ou de formation et les organisations d'employeurs et de travailleurs³⁵.

En juin 2002, suite aux recommandations du « groupe de travail sur la politique de révision des normes »³⁶, l'OIT considère la convention n° 140 comme un instrument dont la ratification doit être favorisée car répondant « à des besoins actuels »³⁷. Le rapport de la Commission mondiale sur l'avenir du travail de l'OIT préconisant un « droit universel reposant sur la mise en place d'un système de droits à la formation » peut-il amener à reconsidérer la pertinence de cette convention ?

B. Vers un droit universel à la formation ?

Parmi les préconisations de la Commission mondiale sur l'avenir du travail figure l'instauration d'un droit universel reposant sur la mise en place d'un système de droits à la formation, sous la forme d'« assurance-emploi » ou de « fonds sociaux », destinés à permettre aux travailleurs de bénéficier de congés payés afin de suivre une formation et avoir droit à un certain nombre d'heures consacrées, quel que soit le type de travail effectué³⁸.

Selon cette déclaration, un tel système doit viser les travailleurs qui ont le plus besoin de formation continue, en particulier les indépendants ou les travailleurs des PME, moins susceptibles de bénéficier d'une formation financée par l'employeur. Concernant le financement, il appartient aux pouvoirs publics de concevoir des mécanismes adaptés à leur contexte mais également d'impliquer les employeurs étant donné l'importance de la formation sur le lieu de travail.

La promotion d'un tel droit suppose d'abord de s'interroger sur les principes qui le gouvernement avant d'envisager sa compatibilité avec la convention n° 140 sur le congé éducation payé de 1974.

Parmi les sources de cette proposition particulière, il serait difficile de ne pas voir le rapport à la Commission européenne sur « les transformations du travail et le devenir du droit du travail en Europe » (Supiot, 1999), dont l'élaboration avait été présidée par le professeur Alain Supiot, également membre de la Commission mondiale sur l'avenir du travail de l'OIT. Dans ce rapport de 1999, étaient promues la reconnaissance d'un « état professionnel des personnes » et la distinction de droits sociaux en cercles concentriques les classant : les droits sociaux universels garantis à tous indépendamment de tout travail, ceux fondés sur le travail non professionnel, ceux relevant du droit commun de l'activité professionnelle et ceux relevant du droit propre au travail salarié. La question du rattachement d'un droit de la formation à l'un de ces cercles était posée par le rapport et fut régulièrement analysée (Maggi-Germain et Caillaud, 2007). Quel que soit le cercle retenu, un tel droit entre dans la catégorie des « droits de tirage sociaux » (Supiot, 1997 ; Morin ; 2000). L'idée de tirage repose sur une double condition nécessaire à la réalisation de ce droit : la constitution d'une provision suffisante et la décision de leur titulaire d'user de cette provision. Sa nature sociale apparaît dans son mode de constitution par un abondement différé de la provision que dans son objectif qu'est son utilité sociale. La mise en œuvre d'un tel droit suppose alors que soient alors dégagés du temps et un financement, ainsi que le prévoit la Commission mondiale sur l'avenir du travail de l'OIT.

La convention n° 140 sur le congé-éducation payé comporte-t-elle des dispositions incompatibles avec la mise en œuvre d'un tel droit, qui justifierait de la modifier ? Force est de constater que tous les éléments envisagés par la Commission mondiale sur l'avenir du travail figurent dans cette convention, qu'il s'agisse des finalités de la formation, du ciblage de secteurs ou de publics particuliers, du financement et de l'assimilation de la formation à du travail effectif. Si l'on s'arrête sur l'exemple français, la suppression du congé individuel de formation pour lui substituer justement un Compte personnel de formation (CPF) afin de bénéficier d'un « projet de transition

³⁵ Recommandation n° 148 sur le congé-éducation payé, §12.

³⁶ Créé par le Conseil d'administration lors de sa 262^{ème} session, mars-avril 1995

³⁷ Conseil d'administration, « Note d'information sur l'état des travaux et les décisions prises en matière de révision des normes », Genève, mars 2002.

³⁸ Commission mondiale sur l'avenir du travail, *op.cit.*, p. 30.

professionnelle »³⁹ n'a soulevé aucun débat sur sa conventionnalité au regard des normes de l'OIT, au Parlement, devant le Conseil constitutionnel ou les juridictions nationales⁴⁰.

La mise en œuvre des propositions de la Commission Mondiale sur l'avenir du travail pourrait-elle être l'occasion d'une formalisation, dans une nouvelle recommandation remplaçant celle de 1974 (n° 148), de la consistance d'un tel droit et notamment de son caractère universel (Maggi-Germain, 2019), souvent utilisé pour accompagner la mise en œuvre de réforme mais sans être réellement explicite⁴¹ ?

Conclusion

La formation professionnelle ne figure pas seulement dans le préambule de la Constitution de l'OIT (Daugareilh, 2020), mais elle fait l'objet de nombreux instruments particuliers depuis 1921 et de normes contraignantes depuis les années 70. Au-delà du fond de ces textes, marqués des paradigmes de l'époque de leur élaboration, il convient de souligner les caractéristiques de la stratégie normative poursuivie par l'OIT. Dans les deux cas, la voie choisie est celle d'une convention complétée par une recommandation quand bien même, il avait à l'origine été envisagé de n'adopter que des recommandations⁴². Cette double architecture permet à l'OIT de s'adapter aux évolutions contemporaines de la formation comme le développement de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, la promotion de droits universels à la formation, en ne révisant que les recommandations, sans toucher aux conventions elles-mêmes. Inchangées depuis leur élaboration, elles ont toujours été considérées à jour, d'abord par le Groupe de travail sur la politique de révision des normes institué en 1995 par le Conseil d'administration de l'OIT⁴³ puis le Groupe de travail tripartite du mécanisme d'examen des normes qui lui succède à partir de 2011⁴⁴. Ces instruments sont considérés comme prioritaires et bénéficient d'un soutien à la ratification régulièrement confirmée⁴⁵. À ce jour, la convention sur le congé éducation payé a ainsi été ratifiée par 35 pays, la convention sur la mise en valeur des ressources humaines par 68 pays. La pertinence des instruments relatifs à la formation professionnelle est régulièrement appréciée par l'OIT⁴⁶, afin de déterminer s'ils sont toujours adaptés aux évolutions du travail en général, notamment au prisme des déclarations et rapports de l'organisation sur le travail décent, les principes et droits fondamentaux du travail ou la mondialisation⁴⁷.

La priorité donnée à la formation par la Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail et surtout le rapport de la Commission mondiale sur l'avenir du travail de l'OIT semble vouloir trouver des prolongements dans l'axe de travail de l'OIT pour 2020-2021 qui fait des « compétences et de

³⁹ Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel

⁴⁰ Un rapport régulier auprès de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations sur l'application par la France de la convention n°140 est attendu pour 2021.

⁴¹ De nombreux rapports ou publications ont régulièrement usé de la locution "droit universel" pour présenter des réformes dont le texte juridique lui-même n'évoquait pas cette notion, mais celles de comptes, de droit individuel...

⁴² Conférence internationale du travail, 59^{ème} session, rapport IV (1), §. 19-23, Genève, 1974, et 60^{ème} session, rapport VI (1), §. 17-33 Genève, 1975,

⁴³ Groupe de travail sur la politique de révision des normes (1995-2002). https://www.ilo.org/global/standards/international-labour-standards-policy/WCMS_449917/lang--fr/index.htm

⁴⁴ Groupe de travail tripartite du mécanisme d'examen des normes, https://www.ilo.org/global/standards/WCMS_449688/lang--fr/index.htm

⁴⁵ Rapport du Groupe de travail sur les normes internationales du travail, Bulletin officiel. vol. LXII. 1979. série A, numéro spécial Bulletin officiel, vol. LXX, 1987. série A. numéro spécial

⁴⁶ Conférence internationale du Travail, « Mise en valeur des ressources humaines », *op.cit.*

⁴⁷ Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi, adoptée le 18 juin 1998 ; déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable du 10 juin 2008

l'apprentissage tout au long de la vie afin de faciliter l'accès au marché du travail et les transitions professionnelles » un de ses résultats stratégiques⁴⁸.

Bibliographie

I. Ouvrages

- Brucy G., *Histoire des diplômés de l'enseignement technique et professionnel (1880-1965)*, 1998, Belin, 285 p
- Supiot A., *L'esprit de Philadelphie*, Le Seuil, 2010, 192 p.
- Supiot A. (dir.), *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, rapport pour la Commission européenne (dir.), Paris, Flammarion, 1999, 321 p.

II. Articles, Chroniques

- Caillaud P. et Maggi-Germain N., « Le congé individuel de formation face aux évolutions du droit de la formation professionnelle continue » in Ghaffari S. et Podevin G. (Dir.), *Le congé individuel de formation - Un droit national, des réalités territoriales*, Presses Universitaires de Rennes, Collection Des Sociétés, Rennes, 2008, pp. 21-35
- Caillaud P., « La construction d'un droit de la formation professionnelle des adultes (1959-2004) », in Brucy G. and all éd., *Former pour réformer. Retour sur la formation permanente*, Paris, La Découverte, « Recherches », 2007, p. 171-210.
- Cosme C., « Quelle réception des normes issues de l'OIT en droit français ? », *Droit social* 2019, p. 500
- Daugareilh I., « La Déclaration du centenaire de l'OIT : tout un programme ! », *Droit social* 2020, p 5
- Duplessis I., « La déclaration de l'OIT relative aux droits fondamentaux au travail : une nouvelle forme de régulation efficace ? », *Relations industrielles*, vol. 59, 2004, n° 1, p. 52-72.
- Durand-Prinborgne C., « La formation tout au long de la vie entre droit de l'éducation et droit de la formation », *Droit social* 2004. p. 464
- Forquin J-C., « L'idée d'éducation permanente et son expression internationale depuis les années 1960 », *Savoirs* 2004/3, n° 6, p 9-44
- Maggi-Germain N. et Caillaud P. « Vers un droit personnel à la formation ? », *Droit Social*, n° 5, mai 2007, p. 574
- Maggi-Germain N., « À propos de l'individualisation de la formation professionnelle continue », *Droit social*, juillet-août 1999, p. 692-699
- Maggi-Germain N., « Socialisation du risque économique et redistribution des responsabilités », *Droit social* 2019 p. 848
- Maupain F., « Le renouveau du débat normatif à l'OIT – De la fin de la guerre froide à la mondialisation », *Bulletin de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, 2001, p. 3.
- Morin M.-L., « Partage des risques et responsabilité de l'emploi », *Droit Social* 2000, p. 738

⁴⁸ BIT, *Programme et budget pour 2020-21, Programme de travail et cadre de résultats*, 337e session, Genève, 24 octobre-7 novembre 2019.

Supiot A., « Du bon usage des lois en matière d'emploi », *Droit Social* 1997, p. 229

Wisskirchen A., « Le système normatif de l'OIT : Pratique et questions juridiques », *Revue internationale du Travail*, vol. 144 (2005), n° 3