



Avis d'initiative

concernant le congé-éducation payé

18 mai 2017

Avis d'initiative

Demande traitée par

Groupe des Sherpas (le 24 février, 17 mars, 21 avril)

Conseil d'administration élargi (le 3 mai 2017)

Avis rendu par l'assemblée plénière

18 mai 2017

Préambule

Réglementation

Le congé-éducation payé peut être décrit comme le droit individuel octroyé aux travailleurs du secteur privé et aux agents contractuels des entreprises publiques autonomes pour suivre de leur propre initiative des formations agréées et d'être – à cet effet - absents au travail, tout en conservant leur salaire normal (plafonné).

La réglementation sur le congé-éducation payé¹ qui a été transférée à la Région bruxelloise dans le cadre de la Sixième Réforme de l'Etat², à l'exception du droit du travail, de la sécurité sociale, de la concertation sociale et de la politique salariale – distingue deux types de formations agréées qui ouvrent le droit à un congé-éducation payé : les formations générales³ et les formations professionnelles⁴.

Les formations, qui sont explicitement mentionnées dans la réglementation sur le congé-éducation payé, font l'objet d'un agrément automatique. Cependant, dans le cas des formations sectorielles, seule la commission paritaire compétente peut se prononcer sur l'agrément. La Commission Congé-éducation payé (ci-après la Commission CEP) créée au sein du Conseil est uniquement compétente pour l'agrément des formations générales et professionnelles qui ne font pas partie des formations qui sont explicitement mentionnées dans la réglementation.

Le nombre d'heures de congé-éducation payé auquel les travailleurs peuvent avoir recours est arrêté pour les différents types de formations. Chaque formation doit au moins comprendre 32 heures de cours par an. Pour les formations professionnelles, un maximum de 100 heures a été arrêté (idem pour suivre une formation professionnelle et une formation générale pendant la même année), tandis que pour les formations générales et les formations en langues on peut maximum utiliser 80 heures. Si la formation se

¹ A savoir, la Section 6 de la Loi de redressement contenant des dispositions sociales ; l'Arrêté d'exécution du 23 juillet 1985 ; l'AR du 1^{er} septembre 2006 modifiant certaines dispositions concernant l'octroi du congé-éducation payé en application de l'article 111, §7, de la loi de redressement du 22 janvier 1985, concernant des dispositions sociales ; l'AR du 27 août 1993 portant modification de la liste des formations qui entrent en compte pour le congé-éducation payé.

² Le transfert de cette compétence est intervenu le 1^{er} juillet 2014. La Région de Bruxelles-Capitale exerce cette compétence depuis le 1^{er} avril 2015.

³ A savoir, (i) les formations organisées par une organisation syndicale ; (ii) les formations organisées par une organisation de jeunes et d'adultes et par des instituts de formations créés ou reconnus par une organisation syndicale ; (iii) les formations générales reconnues par la Commission CEP.

⁴ A savoir, (i) l'enseignement de promotion sociale ; (ii) l'enseignement artistique à temps partiel ; (iii) l'enseignement supérieur menant aux grades de bachelier ou de master et qui sont organisées en soirée ou pendant le weekend ; (iv) les formations permanentes des classes moyennes ; (v) les formations du secteur de l'agriculture ; (vi) les formations qui préparent à l'exercice d'un métier en pénurie ; (vii) le jury central ; (viii) la présentation à un examen de validation de compétences organisé par les autorités fédérées ; (ix) les formations de tuteur qui entrent en compte pour la réduction groupe-cible pour tuteurs ; (x) les formations sectorielles reconnues par une décision de la commission paritaire compétente ; (xi) les formations professionnelles reconnues par la Commission CEP.

rapporte en outre à une fonction critique, l'obtention d'un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur ou à une formation en éducation de base, le nombre d'heures peut être porté à 180 unités.⁵

Un mécanisme de demande et de planning spécifique est prévu pour l'octroi du congé-éducation payé.

Pendant l'utilisation d'un congé-éducation payé, l'employeur continue à assurer le paiement du salaire normal du travailleur qui est plafonné à un certain montant (ce montant était plafonné à 2.760 Euros pour l'année de formation 2015/2016). A l'issue de la formation, l'employeur peut introduire une demande auprès de Bruxelles Economie et Emploi (BEE) afin de bénéficier du remboursement d'une partie du coût salarial du travailleur (à partir de l'année de formation 2014/2015 : tarif horaire forfaitaire de 21,30 Euros).

Pour une délimitation précise de la compétence en matière de congé-éducation payé, le Conseil d'Etat renvoie aux travaux préparatoires de la Loi spéciale du 6 janvier 2014. Lors de ces travaux, il a été décidé que les Régions sont compétentes en la matière, à l'exception des aspects relatifs au droit du travail et des règles en matière de concertation sociale⁶.

Le Conseil déduit de ce qui précède que la Région est tout à fait habilitée à déterminer les formations qui entrent en compte pour une allocation de congé-éducation payé et pour définir les différentes modalités. La réflexion et l'évaluation concernant le dispositif du congé-éducation payé concerne dès lors tous les aspects, à l'exception du droit du travail et de la concertation sociale. Le Conseil estime qu'il est l'institution compétente pour réaliser le monitoring et l'évaluation du congé-éducation payé dans sa globalité. Le cas échéant, le Conseil émettra des avis à ce propos à l'attention du Gouvernement.

⁵ Art. 111 de la Loi de redressement du 22 janvier 1985. Pour un aperçu complet du nombre d'heures de cours autorisé par catégorie de formation: http://werk-economie-emploi.brussels/fr_FR/conge-education-payee-duree.

⁶ Avis du Conseil d'Etat n° 57.190/1 concernant l'avant-projet d'ordonnance portant les premières mesures d'exécution et d'application de la Sixième Réforme de l'Etat relatives aux organes d'avis et de médiation en matière d'emploi. Cet avis précise que : « Elles sont donc compétentes tant pour la réglementation, le contrôle – et l'inspection -, les reconnaissances de congés, la détermination de formations qui sont prises en considération pour le congé-éducation payé, le nombre d'heures (en ce compris le nombre d'heures pour les formations professionnelles liées aux secteurs qui rencontrent les pénuries sur le marché du travail), que pour les allocations, tels que réglés aujourd'hui dans les articles 108 à 144 de la Loi de redressement du 22 janvier 1985 contenant des dispositions sociales et dans ses arrêtés d'exécution, à savoir : (i) l'AR du 1^{er} septembre 2006 ; (ii) l'AR du 23 août 1985 ; (iii) l'AR du 27 août 1993 ».

Avis

1. Considérations générales

1.1. Base : la Convention n° 140 de l'Organisation Internationale du Travail

Le Conseil souhaite souligner que la philosophie qui régit la réglementation actuelle sur le congé-éducation payé trouve principalement son origine dans les critères définis par l'Organisation Internationale du Travail (OIT) dans sa Convention n° 140.

En vue de la formation permanente des travailleurs, les Etats-membres, qui ont ratifié la Convention, doivent mener une politique qui permet à des travailleurs, qui souhaitent suivre une formation spécifique en dehors du cadre de travail normal, d'avoir recours au congé-éducation payé.

Les formations visées par la Convention ne sont pas uniquement de nature professionnel et peuvent également rencontrer des objectifs d'ordre social, économique, technologique et culturel. La Convention veut contribuer à l'acquisition de nouvelles compétences professionnelles, sociales ou culturelles qui correspondent à une société et/ou marché de l'emploi en évolution constante auquel les travailleurs sont confrontés.

L'article 2 de la Convention stipule que le congé-éducation payé doit être octroyé à des fins : « *a) de formation à tous les niveaux ; b) d'éducation générale, sociale ou civique ; c) d'éducation syndicale* ».

Conformément à l'article 3 de la Convention, la politique menée doit tendre à contribuer à : « *a) 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 ; b) à la participation compétente et active des travailleurs et de leurs représentants à la vie de l'entreprise et de la communauté ; c) à la promotion humaine, sociale et culturelle des travailleurs ; d) d'une façon générale, à la promotion d'une éducation et d'une formation permanente appropriées, aidant les travailleurs à s'adapter aux exigences de leur époque* ».

La Convention n° 140 prévoit par ailleurs explicitement un financement régulier et adapté par les Etats-membres.

D'après l'OIT, la responsabilité de l'élaboration et l'application de la politique ne doit pas uniquement être assumée par les Gouvernements des Etats-membres mais également par les organisations des travailleurs et employeurs et par les institutions de formation.

Le Conseil réaffirme son soutien au droit de formation qui est consacré par la Convention n° 140 de l'OIT, ainsi qu'à l'actuel compromis social entourant le CEP. La formation professionnelle et générale des travailleurs est un dispositif qui permet à ceux-ci de s'équiper adéquatement face aux évolutions constantes de la société et aux paramètres de son marché du travail, et ainsi de répondre aux préoccupations des partenaires sociaux bruxellois en termes de sécurisation sociale des travailleurs dans l'emploi.

Le Conseil estime que la Commission CEP doit se baser sur les objectifs poursuivis par la Convention n° 140 de l'OIT – l'acquisition de compétences d'ordre professionnel, social ou culturel – lors de l'évaluation des demandes d'agrément. Plus une formation rencontre plusieurs objectifs, plus elle entre en compte pour une allocation.

Le Conseil est d'avis que les formations pouvant être qualifiées de 'formations hobby', et qui n'offrent pas de valeur ajoutée au niveau de l'épanouissement du travailleur, se situent hors du champ d'application de la Convention n° 140 de l'OIT. Dans cette perspective, l'AR du 27 août 1993 contient déjà une liste limitative de formations qui n'entrent pas en ligne de compte⁷. A titre de complément à la compétence de la Commission CEP en la matière, le Conseil se garde la possibilité d'émettre dans le futur des avis au sujet de l'adaptation de la liste de formations qui sont explicitement exclues.

Le Conseil insiste sur la nécessité de cadrer toute réflexion quant au dispositif CEP en lien avec son échelonnement institutionnel entre Etat fédéral et Régions. Tout décalage entre les décisions de différentes entités ne doit en aucun cas amener une insécurité juridique et/ou financière pour les différents acteurs impliqués dans le congé-éducation payé (employeur, travailleur et opérateur de formation agréé).

En ce qui concerne les formations reconnues, **le Conseil** tient à rappeler que la majorité des formations sont agréées en dehors de la Commission régionale d'agrément (Commission paritaire, enseignement, formation syndicale, formation classes moyennes, etc.). Lorsque la Commission est amenée à se prononcer sur l'agrément des formations ne rentrant dans aucune autre voie d'agrément, sa décision doit dès lors s'inscrire dans le respect de ce qui précède.

1.2. Missions du Conseil – Commission CEP

Le Conseil demande de procéder à une consolidation de l'architecture actuelle de la réglementation sur le congé-éducation payé.

Malgré la compétence de la Commission CEP d'émettre – de sa propre initiative ou à la demande du ministre de l'Emploi – des avis relatifs à des questions en matière de congé-éducation payé, **le Conseil** s'estime compétent en tant qu'organe consultatif du Gouvernement pour se prononcer sur les modifications à apporter à la réglementation sur le congé-éducation payé, ainsi que sur les orientations qu'il veut y donner.

Sans préjudice de la compétence actuelle de la Commission CEP⁸ pour se prononcer sous forme d'avis sur la modification de la liste de formations générales et professionnelles qui sont automatiquement agréées – en ce compris la détermination des formations exclues dans le cadre de l'enseignement des arts plastiques avec un plan de formation restreint et de l'enseignement de promotion sociale – et pour définir les règles d'exécution spécifiques pour certaines formations et concernant le nombre minimum d'heures de ces formations qui ouvre le droit au CEP, **le Conseil** se réserve le droit de prendre lui-même avis sur des thématiques stratégiques ou sur les mesures à prendre en cas de dépassement budgétaire avéré.

Le Conseil estime que la première mission de la Commission CEP consiste en réalité à examiner – au cas par cas - les dossiers de demande quant à leur opportunité, et ce à la lumière des orientations et critères d'agrément élaborés. Les critères d'agrément appliqués ne doivent pas être contraignants mais de nature indicative.

⁷ AR du 27 août 1993 portant modification de la liste des formations qui entrent en compte pour le congé-éducation payé, *M.B.* 9 août 1993. Il s'agit de certaines formations organisées dans le cadre de (i) l'enseignement des arts plastiques avec un plan de formation restreint ; (ii) la promotion sociale ; (iii) des classes moyennes.

⁸ Article 109, §3 de la Loi de redressement du 22 janvier 1985.

Au niveau budgétaire, la Commission CEP assure le suivi semestriel, et elle informe le Ministre de l'Emploi d'un éventuel dépassement. Il revient cependant au Conseil de se prononcer en urgence sur les initiatives qui s'imposent.

2. Quelques considérations particulières

2.1. Qualité de la formation

Il revient au Conseil de veiller à la qualité du dispositif congé-éducation payé. Il revient à la Commission CEP de se prononcer sur le programme des formations pour lesquelles un agrément est sollicité. **Le Conseil** estime que la Commission doit intégrer l'évaluation de la qualité des formations dans l'exécution de cette mission. La Commission peut refuser d'octroyer un agrément pour une formation ou pour le renouvellement d'une formation si un problème se pose au niveau de la qualité de la formation.

Le Conseil est d'avis qu'une évaluation de la qualité des formations et des prestataires de formations s'impose pour éviter que des formations de piètre qualité ouvrent le droit à une intervention publique dans le coût salarial. Une politique budgétaire correcte exige en effet une analyse de la qualité de la formation et – par conséquent – des prestataires. Ce sont les organismes de formation qui doivent pouvoir démontrer la qualité des formations auprès de la Commission CEP.

A l'issue de la formation, l'organisme de formation doit rédiger un rapport d'évaluation qui contient une synthèse de l'évaluation par les cursistes des prestataires de formations, d'une part, et de la formation en soi, d'autre part. Cette évaluation s'effectue sur base d'enquêtes réalisées auprès des cursistes. **Le Conseil** estime que la Commission CEP doit également pouvoir évaluer la qualité de la formation et des prestataires sur base d'autres éléments.

A ce propos, **le Conseil** sollicite une attention particulière pour des organismes de formation qui, à cause des charges administratives supplémentaires, peuvent rencontrer des difficultés pour démontrer la qualité d'une formation auprès de la Commission CEP. Le processus qui consiste à recueillir des informations qui établissent la qualité d'une formation ne peut aller au détriment de ces petites structures de formation.

Le Conseil insiste pour que l'administration soit en mesure d'exercer effectivement cette mission de contrôle de la qualité, à la demande de la Commission.

2.2. Aspects budgétaires

Outre sa mission qui consiste à agréer ou à suspendre ou retirer l'agrément pour des formations générales et professionnelles, la Commission CEP doit également organiser un suivi semestriel de l'évolution de la situation budgétaire du système du congé-éducation payé, en présence de l'Inspecteur des Finances. En cas d'un dépassement ou d'un risque de dépassement du budget, la Commission en informe immédiatement le Ministre de l'Emploi qui recueille un avis urgent auprès du Conseil. Jusqu'à ce jour, la Commission CEP n'a pas encore été confrontée à un possible dépassement du budget pour le congé-éducation payé.

Le Conseil souhaite insister sur la répartition des tâches qui est arrêtée dans la réglementation. Dans le cas d'un possible dépassement du budget qui a été fixé pour le congé-éducation, il se considère comme l'institution compétente pour conseiller le Ministre de l'Emploi sur les mesures à prendre, les critères d'agrément de la Commission CEP n'ayant pas à être modifiés à la lumière d'un tel dépassement budgétaire.

2.3. Nouveaux types de formations

Le Conseil constate que le cadre réglementaire actuel sur le congé-éducation payé requiert la présence physique du cursiste dans le local de la formation. De nouveaux types de formations, qui sont notamment proposées via l'apprentissage électronique, ne peuvent aujourd'hui pas ouvrir de droit à une intervention dans le congé-éducation payé. L'enseignement à distance peut pourtant augmenter l'accessibilité à une formation et permettre au travailleur de mieux organiser sa vie privée. Le Conseil demande au Gouvernement d'examiner si le cadre réglementaire peut être adapté à ces nouveaux types de formations.

2.4. Quorum

La Commission CEP ne peut procéder à un agrément, une suspension ou un retrait d'agrément d'une formation professionnelle⁹ qu'en cas de double majorité et pour autant que la moitié (4 des 7) des membres de chaque groupe soient présents.

Le Conseil est d'avis qu'il est suffisant qu'un représentant de chaque sous-composante de chaque groupe soit présent pour délibérer valablement, et demande par conséquent de ramener le quorum pour les formations professionnelles dans chaque groupe à 3 membres.

2.5. Monitoring

Le Conseil estime qu'un bon monitoring du système de congé-éducation payé est indispensable et demande par conséquent que l'on fournisse à l'Administration régionale les moyens nécessaires en matière de personnel et de TIC pour lui permettre de s'acquitter dûment de ses missions.

Le Conseil constate que le rapport d'évaluation, que les organismes de formation doivent transmettre chaque année à la Commission CEP recueille déjà des données au sujet du niveau de formation des cursistes. L'employeur doit par ailleurs être tenu de remplir lors de la demande de remboursement une fiche individuelle par travailleur avec des informations sur le sexe du travailleur, son âge, son statut (ouvrier/employé), le régime de travail (plein-temps/mi-temps), le fait de travailler sur base d'un horaire fixe ou variable, et encore, si une mobilité interrégionale est intervenue au cours de l'année de formation. Si un travailleur suit une formation devant aboutir à un premier certificat ou diplôme de l'enseignement supérieur, le travailleur doit en outre remettre à son employeur une attestation de son certificat ou diplôme supérieur.

Le Conseil demande que l'Administration collecte ces données disponibles sur le profil des travailleurs qui ont recours au congé-éducation payé de façon structurelle, dans le cadre du suivi du système de congé-éducation payé.

⁹ Il n'existe pas de quorum pour les formations générales.

Le Conseil demande également que les données sur la commission paritaire compétente et le code postal du domicile du travailleur¹⁰ soient transmises par l'employeur au moment de solliciter le remboursement.

Le Conseil souhaite recevoir chaque année un rapport de la Commission CEP, de l'administration régionale BEE et des commissions paritaires compétentes qui proposent un aperçu de leurs travaux respectifs. Le Conseil veut également être informé chaque année sur l'état de la situation des formations qui bénéficient d'un agrément automatique. Ces rapports de travail doivent lui permettre de soumettre le système du congé-éducation payé dans son ensemble à une analyse et à une évaluation. Le cas échéant, le Conseil peut alors formuler des recommandations en vue d'une modification de la réglementation.

Afin de disposer d'un aperçu global de l'offre existante de formations agréées – aussi bien les formations automatiquement agréées que celles approuvées par les commissions paritaires compétentes et agréées par la Commission CEP – **le Conseil** demande de publier ces informations sur le site Internet de BEE. Ainsi, on peut offrir la possibilité aux travailleurs de choisir de façon synoptique une formation qui contribue à leur épanouissement personnel et/ou professionnel et qui augmente leurs chances sur le marché de l'emploi.

*
* *

¹⁰ Dans le cadre de la réglementation sur la gestion mixte du marché de l'emploi, les agences d'emploi privées sont tenues de fournir des données similaires dans leur rapport annuel (Chapitre V de l'Arrêté d'exécution du 12 juillet 2012).