

A V I S N° 2.225

Séance du mardi 29 juin 2021

Objectif de formation - Projet de modification du chapitre 2, titre 2, de la loi du 5 mars 2017 relative au travail faisable et maniable

x x x

A V I S N° 2.225

Objet : Objectif de formation - Projet de modification du chapitre 2, titre 2, de la loi du 5 mars 2017 relative au travail faisable et maniable

Par lettre du 27 janvier 2021, monsieur P.-Y. DERMAGNE, ministre de l'Economie et du Travail, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis relative à un projet de modification du chapitre 2, titre 2, de la loi du 5 mars 2017 relative au travail faisable et maniable.

Le ministre précise encore dans sa saisine que le Conseil est libre de se prononcer sur d'autres sujets ayant trait aux objectifs de formation mais ne figurant pas explicitement dans le projet de texte dont saisine.

Compte tenu de l'importance de la thématique et afin de donner aux partenaires sociaux le temps nécessaire pour les discussions, un délai plus long que celui habituellement prévu leur a été accordé pour se prononcer. L'avis est ainsi attendu pour le 31 mai 2021.

L'examen de ce dossier a été confié à la Commission des relations individuelles du travail.

Sur rapport de cette Commission, le Conseil a émis, le 29 juin 2021, l'avis suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. OBJET, PORTÉE ET CONTEXTE DE LA SAISINE

A. Par lettre du 27 janvier 2021, monsieur P.-Y. DERMAGNE, ministre de l'Economie et du Travail, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis relative à un projet de modification du chapitre 2, titre 2, de la loi du 5 mars 2017 relative au travail faisable et maniable.

Dans son courrier, le ministre précise que les modifications proposées dans le présent projet de texte concernent l'objectif de formation et visent à exécuter l'accord de Gouvernement qui a pour ambition d'atteindre, au niveau interprofessionnel, l'objectif de 5 jours de formation en moyenne par équivalent temps plein, l'intention étant de reconnaître à chaque travailleur un droit individuel à la formation.

Ainsi, le projet de loi dont saisine précise la trajectoire de croissance de formation afin d'atteindre l'objectif interprofessionnel de 5 jours de formation en moyenne par équivalent temps plein à partir de 2024. Le projet de loi prévoit une trajectoire de croissance annuelle du nombre de jours de formation moyen par an par équivalent temps plein entre les années 2021 et 2024.

Le cadre pour la mise en œuvre pratique de cet effort de formation et sa trajectoire de croissance sont fixés soit par convention collective sectorielle, soit par l'octroi de jours de formation dans le cadre du compte individuel de formation. Pour rappel, à défaut d'une telle convention collective de travail sectorielle, et en l'absence d'un compte formation individuel fourni au travailleur par l'employeur, la loi prévoit un droit supplétif individuel à la formation.

Le projet de loi instaure en outre un droit individuel à la formation qui doit être concrétisé par convention sectorielle.

Le ministre précise encore dans sa saisine que le Conseil est libre de se prononcer sur d'autres sujets ayant trait aux objectifs de formation mais ne figurant pas explicitement dans le projet de texte dont saisine¹.

Compte tenu de l'importance de la thématique et afin de donner aux partenaires sociaux le temps nécessaire pour les discussions, un délai plus long que celui habituellement prévu leur a été accordé pour se prononcer. L'avis est ainsi attendu pour le 31 mai 2021.

B. Le Conseil tient avant toute chose à rappeler les éléments de contexte entourant le projet de loi dont saisine.

Si le projet de texte dont saisine cadre avec les diverses initiatives énumérées ci-après, ces différentes initiatives s'inscrivent cependant dans un contexte plus large que la stricte relation de travail entre l'employeur et le travailleur sur lequel porte le projet de texte dont saisine.

Il tient encore à mettre en exergue le fait que la formation des adultes est un droit pour tous et d'autre part une responsabilité partagée entre le gouvernement, les entreprises et les citoyens, comme exprimé dans la Recommandation n° 195 de l'OIT sur la mise en valeur des ressources humaines (2004), qui précise en son article 4 que les Etats-Membres devraient :

- « (a) reconnaître que l'éducation et la formation sont un droit pour tous et, en coopération avec les partenaires sociaux, s'efforcer d'assurer l'accès de tous à l'éducation et à la formation tout au long de la vie.

¹ - Parmi ces thèmes figurent : L'augmentation du nombre de jours de formation par an pour les travailleurs des employeurs qui occupent au moins 10 et moins de 20 travailleurs et qui ne fixent pas de nombre de jours de formation, compte tenu des années qui se sont écoulées depuis la publication de la réglementation y afférente ;
- Le fait d'exprimer le seuil pour le régime dérogatoire en travailleurs plutôt qu'en équivalents temps plein ;
- La possibilité pour les partenaires sociaux sectoriels de prévoir, lors de la concrétisation de l'objectif de formation de la convention collective de travail conçue au niveau sectoriel, des dispositions pour les employeurs de leur secteur qui occupent moins de 20 travailleurs ;
- Le fait de prévoir ou non une exception pour les secteurs qui accordent, dans leur politique de formation, une attention particulière aux formations ciblant des groupes à risque spécifiques tels que les travailleurs âgés, les travailleurs peu qualifiés et les travailleurs issus de l'immigration ;
- La conversion des jours de formation en heures de travail.

- (b) reconnaître que l'éducation et la formation tout au long de la vie devraient être fondées sur l'engagement explicite des gouvernements d'investir et de créer les conditions nécessaires pour renforcer l'éducation et la formation à tous les niveaux, des entreprises de former leurs salariés, et des individus de développer leurs compétences et d'organiser au mieux leur parcours professionnel. »

Par ailleurs, cette même recommandation prévoit en son article 3 c que « Les Etats Membres devraient définir des politiques de mise en valeur des ressources humaines, d'éducation et de formation tout au long de la vie qui accordent une grande importance à l'innovation, à la compétitivité, à la productivité, à la croissance économique, à la création d'emplois décents et à l'employabilité des personnes, considérant que l'innovation est créatrice de nouvelles possibilités d'emploi et requiert aussi de nouvelles approches de l'éducation et de la formation afin de répondre à la demande de nouvelles compétences ».

Sur cette recommandation se fondera la discussion générale en matière de compétences et d'apprentissage tout au long de la vie, qui sera menée dans le cadre de la Conférence internationale du Travail 2021 (25 novembre – 10 décembre).

Plus récemment, la nécessité de la formation tout au long de la vie est aussi soulignée par :

- La Déclaration du Groupe des Dix « COVID et relance » du 7 septembre 2020, qui souligne l'importance que l'ensemble des parties et autorités travaillent sur « le développement de l'apprentissage tout au long de la vie comme stratégie clé investissant dans des compétences et attitudes durables et tournées vers l'avenir qui préparent les entreprises, les travailleurs et les demandeurs d'emploi au changement et à la transition » ;
- Les recommandations spécifiques formulées par la Commission européenne pour la Belgique en 2019 et plus spécifiquement la recommandation n° 2 enjoignant la Belgique « à améliorer les performances et l'inclusivité des systèmes d'éducation et de formation et à remédier à l'inadéquation des compétences » qui appellent une mise en œuvre par la Belgique.
- Le Plan d'action sur le socle européen des droits sociaux qui fixe trois grands objectifs pour l'UE d'ici 2030, dont celui de « porter à 60 % le taux de participation des adultes à des formations pour améliorer l'employabilité, stimuler l'innovation, garantir l'équité sociale et combler le déficit de compétences numériques ». Ces trois grands objectifs ont été entérinés au sommet social de Porto des 7 et 8 mai 2021 par les Etats membres, les institutions européennes, les partenaires sociaux européens et plus largement, par la société civile.

- L'ODD n° 4 relatif à l'éducation et la formation à l'horizon 2030 fixé par les Nations Unies et pour lequel les États doivent élaborer un monitoring de mise en œuvre du Programme de développement durable 2030 et l'avis conjoint n° 2.175 du 29 septembre 2020 du Conseil Central de l'Economie et du Conseil national du Travail sur cet objectif de développement.

Le Conseil rappelle enfin de manière générale ses avis antérieurs sur le volet formation de la loi sur le travail faisable et maniable (avis n° 2008 du 7 décembre 2016 et avis n° 2.051 du 26 septembre 2017).

II. POSITION DU CONSEIL

Le Conseil a pris connaissance du projet de loi qui lui a été soumis pour avis et y a consacré un examen attentif. Pour ce faire, il a reçu l'appui de la cellule stratégique du Ministre du Travail qu'il remercie pour ses éclaircissements.

Nonobstant les positions respectives des organisations représentatives des travailleurs et des organisations représentatives des employeurs sur la proposition de loi proprement dite et qui font l'objet d'une section spécifique du présent avis, le Conseil tient dans un premier temps à formuler plusieurs considérations communes.

A. Considérations communes

1. Délai de conclusion des conventions

- Report de 2021 à 2022

Le Conseil relève que l'article 13, alinéa 5 prévoit que la convention collective de travail qui fixe l'objectif interprofessionnel de formation et qui intègre le droit individuel à partir de 2021 doit être déposée au plus tard le 30 septembre de la période de deux ans qui débutera le 1^{er} janvier 2017. En application de cette disposition, la convention collective de travail qui fixera l'effort de formation et intégrera le droit individuel à la formation devrait être déposée au plus tard le 30 septembre 2021.

Le Conseil considère à cet égard que compte tenu du court délai laissé aux secteurs pour conclure une telle convention en raison du processus réglementaire encore en cours, les (sous-)commissions paritaires seront dans l'impossibilité de satisfaire à cette obligation pour 2021 dans le délai imparti.

- Calendrier de négociations sectorielles différent

Le Conseil indique qu'un certain nombre de (sous-)commissions paritaires, en particulier dans le secteur à profit social, suivent un calendrier de négociations sectorielles qui diverge du calendrier sur lequel est basé le projet de loi dont saisi. Le Conseil signale en outre que certaines parmi elles ont déjà récemment conclu des accords sectoriels pour la période à venir.

Le Conseil estime à cet égard qu'il n'est pas opportun de demander à ces (sous-)commissions paritaires de renégocier les accords conclus récemment afin qu'ils les mettent en conformité avec le prescrit du présent projet de loi si ceux-ci s'en éloignent a minima.

Il estime que cette mise en conformité devra par contre avoir lieu dans le cadre des prochaines négociations sectorielles.

- Obligation de conclure annuellement une convention sectorielle intégrant le droit individuel à la formation

Le Conseil se demande, en l'absence de précision dans le corps du projet de loi, si une convention doit être conclue chaque année par les (sous-)commission paritaires pour prévoir le droit individuel à la formation.

Il estime en tout état de cause qu'il serait plus opportun que la conclusion d'une telle convention sectorielle coïncide avec le calendrier des négociations sectorielles, de façon à éviter une charge administrative superflue.

2. Remarques complémentaires

Articulation de l'objectif collectif de formation et du droit individuel à la formation

Le Conseil relève que le nouvel article 19/1, §1 dispose que « *complémentairement* à l'objectif interprofessionnel visé à l'article 11 de la loi du 5 mars 2017 sur le travail faisable, il est octroyé un droit individuel à la formation ».

Bien qu'il ressorte des explications données par la cellule stratégique que les jours de formation individuelle sont pris en compte pour atteindre l'objectif interprofessionnel de 5 jours de formation en moyenne par an par équivalent temps plein, le Conseil considère que le terme « complémentaires » pourrait donner l'impression qu'il s'agit de dispositifs cumulatifs.

Il suggère dès lors de clarifier dans le libellé du texte ou à la lumière de l'exposé des motifs, le lien entre le droit à la formation individuelle et l'objectif interprofessionnel de formation.

B. Considérations divisées

Pour ce qui concerne les autres éléments de la demande d'avis, le Conseil n'a pas été en mesure de dégager de position unanime.

Les membres représentant les organisations d'employeurs souhaitent formuler les remarques suivantes :

1. Remarques générales

Les membres représentant les organisations d'employeurs ont examiné le projet de loi du ministre Dermagne, qui, d'une part, précise la trajectoire de croissance afin d'atteindre l'objectif interprofessionnel de 5 jours/ETP/an selon un calendrier strict, et, d'autre part, prévoit un droit individuel à la formation. Ils soulignent qu'ils sont fondamentalement opposés à l'imposition d'un objectif quantitatif en matière de formation, exprimé en un nombre de jours par an, et ils formulent de surcroît un certain nombre de remarques critiques.

Les entreprises sont tout à fait conscientes de l'importance capitale de la formation et de la nécessité de mettre constamment à niveau les connaissances et compétences d'une manière adaptée à leur propre organisation et au fonctionnement de leurs travailleurs. Leur survie, maniabilité, productivité, innovation, croissance, attractivité... en dépendent.

Les entreprises belges investissent au moins 2,4 % de la totalité de leur coût salarial dans la formation, ce qui signifie qu'elles figurent parmi les plus grands investisseurs au niveau de la formation en Europe (source : Eurostat 2015, CVTS 5, Coûts des cours FPC par type et classe de taille - % de coûts totaux de la main-d'œuvre de toutes les entreprises ; [lien](#)). En outre, les membres représentant les organisations d'employeurs sont convaincus que les efforts réels (principalement par le biais de la formation informelle) sont encore plus élevés et ils invitent dès lors les entreprises à remplir systématiquement tous les efforts de formation dans le bilan social, ce qui, fréquemment, n'arrive pas assez dans la pratique.

Il ressort également de l'enquête CVTS que la Belgique figure parmi les premiers pays européens sur le plan de l'offre de formation professionnelle au sein de l'entreprise (source : Eurostat 2015, CVTS 5, Entreprises formatrices par intensité de la participation, type d'apprentissage et activité de la NACE Rév. 2 - % de toutes les entreprises formatrices ; [lien](#)).

Du reste, les travailleurs eux-mêmes confirment les bons efforts réalisés par les employeurs, comme cela ressort par exemple au niveau flamand du « werkbaarheidsmonitor » de la Stichting Innovatie en Arbeid (source : Stichting Innovatie en Arbeid 2019), dans lequel 83 % des travailleurs indiquent obtenir suffisamment de possibilités de formation sur le lieu de travail.

Ces membres constatent que les entreprises belges dépensent en moyenne 1.405 euros à l'éducation et à la formation par travailleur. Cela représente deux à trois fois plus que la moyenne européenne, qui est de 585 euros. Un nombre plus élevé de jours de formation implique un impact budgétaire encore plus élevé sur le coût salarial (source Eurostat (2015) Coûts des cours FPC par type et classe de taille - coûts par personne occupée dans toutes les entreprises ; [lien](#))

Les membres représentant les organisations d'employeurs constatent que la proposition du ministre Dermagne n'intègre pas l'émancipation et l'encouragement du travailleur lui-même. Cette proposition fait reposer la responsabilité partagée de suivre une formation de manière trop unilatérale sur les épaules des employeurs. En Belgique, le citoyen n'est souvent pas motivé à se former. Seuls 45,2 % de la population ont suivi une formation en 2016 (derniers chiffres connus d'Eurostat 2016, Adult Education Survey ; [lien](#)), et 41,8 % ne sont actuellement pas disposés à participer à une formation (source : Eurostat 2016, Taux de participation à l'éducation et à la formation par sexe ; [lien](#)).

Il est dès lors important de faire en sorte que les citoyens et travailleurs prennent conscience de l'utilité et de la nécessité de la formation tout au long de la vie, durant l'ensemble de la carrière, et de créer une culture du développement permanent, et ce, certainement au vu des défis actuels liés notamment à la transition numérique et verte. Ce n'est pas en imposant de se former que l'on va apporter un changement fondamental dans la volonté de suivre une formation.

Le projet de loi soumis pour avis se concentre unilatéralement sur la quantité de formation, sans prêter attention aux défis qualitatifs qui se présentent, et l'objectif est imposé par les autorités, ce qui, à une exception près, n'arrive nulle part ailleurs en Europe. Le contexte actuel nous invite surtout à réfléchir aux compétences dont les organisations et les individus ont besoin et à les proposer d'une manière adéquate, au bon moment, par le biais de moments d'apprentissage formels, informels ou non formels. Chaque acteur joue son rôle dans ce cadre. Les besoins en matière de formation et les défis liés au marché du travail ne sont pas les mêmes pour chaque secteur, chaque employeur, et les différents profils de travailleurs au sein du même secteur ou de la même entreprise. Ils ne seront dès lors pas résolus en imposant une obligation quantitative générique à chacun. Il est nécessaire de travailler sur mesure.

Il faut également tenir compte du contexte changeant de l'offre de formation, qui se numérise et facilite l'apprentissage. De nombreuses formations numériques (webinaires...) sont disponibles, ainsi que beaucoup plus de formations modulaires ou de formations très courtes, qui se concentrent sur la qualité et le rendement temporel, et dont il faut également tenir compte, tout comme de l'énorme importance de l'apprentissage sur le lieu de travail et de la formation informelle. Cela montre qu'une subdivision stricte, comme celle qu'établit le projet de loi, entre formation formelle et non formelle, est dépassée dans le contexte actuel, et qu'il convient d'adopter une perspective beaucoup plus large.

2. Fixation d'une trajectoire de croissance et d'un cadre temporel pour l'objectif inter-professionnel collectif

- Les membres représentant les organisations d'employeurs réitèrent les positions qu'ils ont émises dans les avis n^{os} 2.008 et 2.051 sur la loi du 5 mars 2017 concernant le travail faisable et maniable, dans lesquels ils ont indiqué, entre autres, que la conversion en cinq jours correspond à 3,59 % (estimation) de la masse salariale, au lieu de 1,9 %. Ils répètent qu'ils n'approuvent pas l'imposition d'un objectif quantitatif en matière de formation, exprimé en un certain nombre de jours/an.
- Il ressort de l'analyse des objectifs de formation réalisée par le SPF ETCS, qui est prévue par la loi du 5 mars 2017, que les secteurs et entreprises appliquent la loi correctement. D'ici 2024, environ la moitié des secteurs atteindront 5 jours/ETP/an.
- Dans le cadre de la création de cette loi, l'accent a été mis sur l'autonomie sectorielle, qui permet aux secteurs et entreprises de définir librement la trajectoire de croissance et le cadre temporel en fonction des particularités et des besoins des secteurs/entreprises et de leurs travailleurs. Tel est également l'esprit du récent accord de gouvernement, qui ne prévoit la fixation ni d'une trajectoire de croissance ni d'un cadre temporel strict.

Les membres représentant les organisations d'employeurs insistent dès lors pour que l'accord de gouvernement soit exécuté correctement et pour que l'on respecte le principe existant, en matière de formation, de l'autonomie sectorielle, la liberté de négociation et les accords déjà conclus au niveau des secteurs et entreprises. Les secteurs et entreprises doivent pouvoir continuer de fixer librement cette trajectoire de croissance et ce cadre temporel, en tenant compte de la réalité et des besoins du secteur ou de l'entreprise et de leurs travailleurs, ce qui signifie qu'il doit notamment rester possible d'atteindre les efforts moyens de formation sur plusieurs années plutôt que sur une seule année. Les accords/CCT déjà conclus doivent rester d'application, sans qu'il faille les renégocier. Les membres représentant les organisations d'employeurs remarquent encore que la formation est également l'un des thèmes du récent accord pour le non-marchand, conclu en collaboration avec le gouvernement fédéral. Les adaptations apportées à la loi en question touchent aussi aux accords et équilibres conclus dans ce cadre.

- La trajectoire de croissance et le calendrier temporel prévus ne sont pas réalisables pour une partie des secteurs et entreprises. La crise est toujours en train de sévir. La fixation de cette trajectoire de croissance et de ce calendrier temporel strict a un impact considérable sur le coût salarial, sur l'organisation du travail (carences en personnel en sus des pénuries de main-d'œuvre déjà existantes sur le marché du travail) ainsi qu'éventuellement sur l'attractivité du travail peu qualifié, avec un risque de concurrence déloyale.
- Le projet de loi n'indique pas clairement que les obligations de l'employeur sont aussi effectivement remplies quand l'objectif de la trajectoire de croissance à cinq jours est atteint, ce qui doit pourtant être l'objectif.

3. L'octroi d'un droit individuel à chaque travailleur

Les membres représentant les organisations d'employeurs ne sont pas favorables aux dispositions concernant le droit individuel à la formation, et ce, pour les raisons suivantes :

- Tout d'abord, le projet de loi crée à tort l'impression qu'il n'existerait pas encore de droit individuel à la formation en Belgique. Il existe pourtant déjà différents instruments qui garantissent un droit individuel à la formation. Outre le fait que l'existence et le respect des diverses obligations en matière de formation aux différents niveaux gouvernementaux compliquent considérablement les choses et sont une source de confusion pour les entreprises, il est important de vérifier, le cas échéant à un autre niveau politique, si cela existe ou non, avant d'imposer une nouvelle obligation supplémentaire.

L'un des principaux instruments constituant actuellement un droit individuel et générant du temps, est le congé-éducation payé (CEP). Dans ce cadre, le travailleur a le droit de suivre des formations durant les heures de travail avec maintien du salaire (plafonné). La Flandre a réformé le CEP en 2018 et a simplifié le système, en permettant aux travailleurs de prendre jusqu'à 125 heures. Concrètement, cela signifie qu'il existe déjà, par le biais du congé-éducation, un droit d'environ 16 jours au minimum (une expérience l'a même augmenté à 33 jours). En Wallonie et à Bruxelles, le système existant du CEP a été repris sans modification à la suite de la réforme de l'État.

- Par ailleurs, il existe encore aussi le crédit-temps pour motif de formation, qui permet à un travailleur de s'absenter du travail moyennant une allocation, en vue de suivre une formation. En outre, les entités fédérées ont chacune leurs propres instruments, qui prévoient en sus des moyens financiers.

- L'octroi d'un droit individuel à chaque travailleur ne répond pas nécessairement aux besoins des entreprises et de leurs travailleurs. Ainsi, l'octroi d'un droit individuel à la formation à un travailleur qui n'en a pas besoin à ce moment-là n'entraîne pas uniquement une mauvaise affectation / un gaspillage de moyens précieux (argent et temps de travail), mais peut également s'avérer désavantageux pour d'autres travailleurs, qui ont davantage besoin de formation à ce moment-là, par exemple les débutants ou les travailleurs de divisions où de nouvelles machines sont mises en service, tout comme pour lui-même. Au lieu de créer un cadre motivant pour l'apprentissage, où le travailleur/l'individu se trouve aux commandes, le sentiment d'être obligé de suivre une formation peut précisément entraîner une aversion pour la formation, et par conséquent avoir l'effet inverse, à savoir une démotivation.
- Étant donné que les moyens pour la formation sont octroyés dans le cadre / sur la base d'une relation de travail, l'affectation de ces moyens doit également bénéficier à cette relation de travail (emploi existant ou évolution du travailleur dans l'entreprise) et à l'entreprise, ce qui peut ne pas être le cas lorsque le droit individuel est utilisé pour des formations qui n'ont rien à voir avec la relation de travail existante. La formation doit en effet pouvoir s'inscrire dans une politique globale des carrières au sein de l'entreprise, qui s'inscrit dans la vision et l'avenir de l'entreprise et tente de motiver et former les travailleurs dans ce cadre.
- L'imputation ou non de formations sur le droit individuel est également une source potentielle de conflits entre l'employeur et le travailleur.

Les entreprises doivent dès lors pouvoir déterminer elles-mêmes, en concertation avec leurs travailleurs, de quelle manière les moyens peuvent être affectés à la formation, en fonction des besoins existants des travailleurs et des entreprises. L'octroi d'un droit individuel n'est donc pas l'instrument souhaité à cet effet. Si certains secteurs ou certaines entreprises souhaitent introduire volontairement un droit individuel, il s'agit là de leur droit le plus strict, comme c'est déjà le cas dans certains secteurs. Toutefois, cela ne peut en aucun cas être imposé comme une obligation.

- Il devient pratiquement impossible, dans les faits, de parvenir à un accord / une CCT concernant le droit individuel, car le projet de loi a prévu un régime supplétif très favorable pour les travailleurs (cinq jours de droit individuel/travailleur en 2024) en l'absence d'accord. Il ne reste aucun incitant pour encore conclure un accord de ce type. Ce régime supplétif remet dès lors en cause les principes de base de la concertation sociale ainsi que l'autonomie sectorielle en matière de formation.

- Les membres représentant les organisations d'employeurs constatent que le projet de loi octroie le droit individuel par travailleur, et non par équivalent temps plein, comme c'était prévu dans la loi du 5 mars 2017. Cela crée des incertitudes quant à l'applicabilité aux travailleurs qui ne sont pas occupés à temps plein. Si des jours complets devaient être attribués à des travailleurs qui ne sont pas occupés à temps plein, cela serait disproportionné par rapport au temps de travail presté. L'objectif ne peut pas être qu'un travailleur qui ne travaille qu'à mi-temps ait droit à cinq jours complets, comme les travailleurs à temps plein.
- Le projet de loi impose que les formations soient suivies pendant les heures de travail et, lorsque ce n'est pas possible, il faut encore prévoir un sursalaire. Il n'est pas toujours possible de suivre des formations pendant la durée du travail pour des raisons d'ordre pratique ou organisationnel, ou pour d'autres raisons. Cette obligation supplémentaire de payer encore un sursalaire en sus du paiement du salaire normal augmente de manière disproportionnée les coûts de l'offre de formation. En outre, cela décharge les travailleurs de toute responsabilité à l'égard de leur propre carrière.

4. Régime pour les PME

Les membres représentant les organisations d'employeurs expriment leur satisfaction quant au fait que les règles dérogatoires, qui étaient déjà prévues pour les PME dans la loi du 5 mars 2017 et qui étaient justifiées par le fait que la formation prend principalement une forme informelle dans ces structures, soient maintenues dans le projet de loi et dans l'accord de gouvernement.

Les membres représentant les organisations de travailleurs souhaitent formuler les remarques suivantes :

Les membres représentant les organisations de travailleurs accueillent favorablement les deux avancées qui sont réalisées en exécution de la déclaration gouvernementale : une accélération de la trajectoire de croissance en direction de cinq jours de formation par an d'une part, et la conversion en un droit individuel par travailleur d'autre part. Ils demandent cependant qu'une réponse soit également apportée sur le fond des autres critiques émises à l'encontre de la loi originale.

1. Enfin un droit individuel à la formation d'ici 2024

Les deux améliorations répondent aux deux premiers éléments de critique concernant le projet de loi original, que les membres représentant les organisations de travailleurs avaient formulés dans l'avis n° 2.008 du Conseil, auquel aucune suite n'a été donnée à l'époque – ce dont les effets ont été observés par la suite. Du fait que la loi concernant le travail faisable et maniable (loi TFP) a négligé de fixer une date butoir pour la trajectoire de croissance sectorielle, il n'y a pas eu de pression suffisante pour que les employeurs fassent preuve d'ambition, ce qui a été aussi renforcé par les exceptions prévues pour les PME. De plus, en travaillant avec un nombre moyen de jours de formation par travailleur dans l'entreprise, l'employeur a toujours eu, vis-à-vis du travailleur individuel réclamant son droit, la possibilité de se cacher derrière l'argument (invérifiable) selon lequel il fait déjà largement assez à l'égard des autres travailleurs, en conséquence de quoi la moyenne a déjà été atteinte. Cela a du reste poussé différentes commissions paritaires à convenir d'un droit individuel par CCT sectorielle. D'autres secteurs n'y sont toutefois pas parvenus.

2. La formation est une responsabilité partagée, notamment par les employeurs

Dans ce dossier, les membres représentant les organisations de travailleurs ne peuvent faire preuve que de peu de compréhension pour l'argument, qui est utilisé de façon systématique et abusive, et selon lequel il s'agirait d'une atteinte à l'autonomie des partenaires sociaux sectoriels ou, pire encore, cela serait contraire à la liberté de négociation collective. Il est frappant de constater que cet argument n'est jamais utilisé lorsqu'il s'agit de la marge maximale d'évolution des coûts salariaux déterminée par la loi, ou de l'arrêté royal relatif à la norme salariale. Au contraire, la responsabilité qui incombe aux partenaires sociaux sectoriels leur permet de remplir les obligations légales et de les adapter aux besoins et aspirations des employeurs et travailleurs du secteur, par exemple en convertissant le droit individuel à la formation en un nombre équivalent d'heures par année, ou en prévoyant un volume équivalent de formation pour les travailleurs à temps partiel (vu le retard en matière de formation dans ce groupe), en élargissant le droit aux PME (voir ci-après) ou en mutualisant les coûts pour les employeurs par le biais de fonds sectoriels. L'implication des partenaires sociaux sectoriels donne en tout cas davantage de garanties que l'alternative d'obligations légales qui s'appliquent directement, sans concertation sectorielle, aux entreprises individuelles, sans possibilité de créer un cadre sectoriel adapté et sans chercher à s'appuyer sur la politique des fonds et organismes de formation sectoriels. En outre, à la différence de la loi relative à la norme salariale, le cadre légal pour la formation n'interdit pas de faire mieux que le minimum légal en matière de nombre de jours de formation.

3. Le droit individuel à la formation doit être mis en place le plus rapidement possible

Les membres représentant les organisations de travailleurs demandent que la modification légale entre en vigueur le plus rapidement possible, afin de pouvoir achever le trajet de croissance d'ici 2024. La nouvelle loi arrive de toute façon trop tard pour permettre l'entrée en vigueur du droit individuel en 2021 (cf. la position commune ci-avant). Cela ne peut toutefois pas aboutir à un retard du trajet dans les prochaines années. Si la clarté est faite sur le nouveau cadre légal dans les prochains mois, il sera possible pour les partenaires sociaux sectoriels de consacrer à temps dans des CCT sectorielles le trajet minimal de croissance individuel pour les prochaines années (trois jours à partir du 1^{er} janvier 2022, quatre jours à partir du 1^{er} janvier 2023 et cinq jours à partir du 1^{er} janvier 2024).

4. Reconnaissance des accords de formation en dehors du cadre de la loi TFM ou allant au-delà des minima légaux

Les membres représentant les organisations de travailleurs ont relevé deux problèmes d'interprétation concernant la reconnaissance des accords sectoriels de formation. Ils insistent pour que les initiatives nécessaires soient prises afin d'éclaircir ces problèmes d'interprétation et de garantir la reconnaissance des accords sectoriels de formation.

En premier lieu, les membres représentant les organisations de travailleurs soulignent que la loi concernant le travail faisable et maniable ne constitue pas une base légale permettant de refuser de rendre obligatoires des CCT sectorielles qui ne satisferaient pas aux dispositions de cette loi. L'octroi de la force obligatoire est basé sur la loi du 5 décembre 1968 relative aux CCT et ne peut être refusé qu'en cas de violation des dispositions de cette loi. Il n'est pas interdit de conclure des accords sectoriels de formation qui se situent en dehors du cadre de la loi concernant le travail faisable et maniable, et la loi TFM ne prévoit pas non plus que de telles CCT seraient prohibées. La seule « sanction » prévue par la loi – si l'on peut parler de « sanction » – est qu'en l'absence de CCT satisfaisant au prescrit de la loi TFM, il faut introduire un compte individuel de formation ou, à défaut, un droit supplétif à la formation. Sur cette base, les membres représentant les organisations de travailleurs insistent pour que ces CCT soient rendues obligatoires, sans préjudice de la disposition de la loi TFM qui prévoit qu'il faut introduire un compte individuel de formation ou un droit supplétif à la formation.

En second lieu, les membres représentant les organisations de travailleurs soulignent que les secteurs sont libres de déterminer le champ d'application de leurs CCT et qu'ils doivent donc pouvoir étendre le droit à la formation à toutes les PME. Dans l'avis n° 2.051, le Conseil a expressément rappelé que la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires offre la possibilité aux partenaires sociaux de prévoir des droits et des obligations allant au-delà des prescriptions minimales fixées par la loi. De telles CCT, qui vont au-delà de ce que requiert la loi concernant le travail faisable et maniable et qui ont été rendues obligatoires, doivent donc être respectées par les PME concernées. Une autre interprétation irait complètement à l'encontre du principe même de l'octroi de la force obligatoire et créerait l'insécurité juridique.

Si les autorités estiment que la législation en vigueur ne permet pas de prévenir ces deux problèmes d'interprétation, ce qui n'est pas le cas, les membres représentant les organisations de travailleurs insistent pour que le projet de loi soit adapté afin de régler explicitement ces deux points.

5. Insuffisant pour les 60 % de participation de Porto

Parallèlement, la proposition de loi soumise pour avis répond insuffisamment aux autres critiques de fond formulées par les organisations de travailleurs sur la loi initiale, ce qui fait craindre que même un cadre légal amélioré n'apportera pas suffisamment de progrès. Ces membres renvoient à cet égard au nouvel objectif chiffré prévu dans le nouveau plan d'action européen pour la mise en œuvre du socle social européen, qui pose comme premier principe le droit de chaque citoyen à une éducation, une formation et un apprentissage tout au long de la vie. Le nouveau plan d'action vise une participation annuelle à la formation de six adultes sur dix d'ici 2030. Le dernier chiffre pour la Belgique était de 45,2 %, ce qui signifie que, vu l'objectif chiffré de 60 %, la Belgique va devoir augmenter de près d'un tiers la participation à la formation. Il s'agit d'un défi particulièrement difficile à relever, qui nécessitera l'engagement de tous les acteurs, et notamment des employeurs. Le slogan selon lequel la formation est une responsabilité partagée est trop souvent utilisé comme prétexte pour échapper à la responsabilité des employeurs en matière de formation de leurs travailleurs.

6. Ne pas faire les choses à moitié

Pour cette raison, les membres représentant les organisations de travailleurs escomptent que l'on réponde également au reste des critiques exprimées à l'égard de la loi initiale, telles que formulées précédemment dans l'avis n° 2.008 du Conseil.

- a. L'avant-projet de loi permet également de prendre en compte les formations informelles, ce qui entraîne l'absence de toute garantie en matière de qualité des formations proposées. Toute journée ordinaire de travail risque d'être présentée comme une journée de « formation informelle » par l'employeur.
- b. L'exception pour les petite entreprises (moins de 10 travailleurs) est maintenue. Tout comme est maintenu le droit affaibli pour les travailleurs dans les entreprises de 10 à 19 travailleurs. Cela ne résistera à aucun test anti-discrimination, ne serait-ce que dans le cadre du socle européen des droits sociaux, qui parle dans son premier principe d'un droit de chaque citoyen à l'éducation, à la formation et à l'apprentissage tout au long de la vie. On ne saurait du reste trop insister sur combien toutes ces mesures en faveur des PME, également dans d'autres domaines, vont seulement créer davantage de pièges aux PME, qui freinent la croissance des entreprises débutantes et des PME existantes.
- c. La loi prévoit un objectif de formation, mais sans y lier aucune forme de sanction ou de procédure concrète en vue de donner un caractère contraignant à ce droit à la formation et de le faire appliquer, ce qui fait que les employeurs ne reçoivent aucun encouragement à prévoir effectivement une formation pour leurs travailleurs.
- d. L'avant-projet de loi permet que les formations soient proposées en dehors des heures de travail, sans que ces heures de travail soient considérées comme des heures supplémentaires, en faisant abstraction des limites légales de la durée du travail, ce qui donne aux employeurs carte blanche pour ne prévoir aucune formation pendant les heures normales de travail, et ce qui va à l'encontre de la conciliation entre vie professionnelle et vie privée des travailleurs.

- e. La loi prévoit, dans les entreprises d'un secteur qui n'a pas de CCT sectorielle ou qui ne prévoit pas de compte individuel de formation, un droit individuel à la formation de deux jours par an, qui passera progressivement à cinq jours par an. Il est toutefois permis de se demander quelles garanties il y a que le travailleur puisse réellement faire valoir ce droit, et même que l'on parvienne à ce que deux à cinq jours de formation soient effectivement proposés à la fin de l'année et que le travailleur en bénéficie effectivement, sans parler de la qualité des formations proposées. Et ce, d'autant plus que la loi ne prévoit pas non plus la moindre obligation de parvenir à des accords collectifs à ce sujet au niveau de l'entreprise, ni aucun monitoring, et encore moins de sanctions et de contrôle. Les membres représentant les organisations de travailleurs proposent dès lors de prévoir un système de cascade, comme c'est le cas dans de nombreuses autres parties du droit social. À défaut de CCT sectorielle, l'objectif de formation doit être réalisé par une CCT d'entreprise, avec des sanctions pour les entreprises sans CCT de ce type. Ce mécanisme est connu dans le cadre de l'obligation pour les efforts en matière de formation en faveur des groupes à risque (0,10 %). Par analogie avec l'affectation actuellement prévue pour les revenus issus des sanctions pour le non-respect de l'obligation de 0,10 %, cette somme peut être réattribuée aux partenaires sociaux en vue du financement de projets innovants des partenaires sociaux, au niveau du secteur ou de l'entreprise, en matière de formation des travailleurs.
- f. Dans l'avis n° 2.008, ces membres indiquaient déjà que l'objectif ne peut pas être que le droit existant au congé-éducation payé (ou au congé de formation flamand (VOV) en Région flamande) soit invoqué pour échapper à ce nouveau droit à la formation. Dans l'intervalle, il semblerait que certains interprètent cela comme signifiant que le droit régional au congé-éducation payé peut être comptabilisé pour le droit fédéral à cinq jours de formation. Cette interprétation n'est pas seulement contestable sur le plan juridique, mais elle viderait en outre complètement le droit fédéral de sa substance. Qu'est-ce qui empêche l'employeur d'affirmer sur la base de cette interprétation discutable que le droit à cinq jours de formation a déjà rempli par le biais du droit au congé-éducation payé / VOV ? Les membres représentant les organisations de travailleurs insistent pour que l'on précise expressément dans le cadre légal que le droit fédéral à la formation doit être explicitement distingué du droit régional au congé-éducation payé.

7. Un bilan social amélioré est nécessaire

Finalement, les membres représentant les organisations de travailleurs rappellent l'intention annoncée en 2016 d'adapter le volet « formation » du bilan social au nouveau cadre légal. Le format actuel ne permet pas d'assurer un monitoring du nombre de jours de formation dont les travailleurs ont bénéficié, parce qu'il se limite à l'investissement financier et au nombre de travailleurs en formation. En outre, le format permet tout au plus d'assurer un monitoring de l'investissement moyen et de la participation moyenne par travailleur. Il n'offre pas assez d'informations pour vérifier si la prise effective du droit individuel à la formation est répartie de manière suffisamment égale sur l'effectif du personnel. Pour un monitoring adéquat et une concertation fondée sur les faits, en matière de formation, il est essentiel que ce format soit adapté. Il faut au moins disposer d'informations séparées quant à la prise effective du droit à la formation par les ouvriers, les employés et les cadres d'une part, et par les hommes et les femmes d'autre part.

8. Articulation par rapport à d'autres initiatives en matière de compte individuel de formation

Les membres représentant les organisations de travailleurs se demandent comment l'obligation d'introduire un compte individuel de formation à défaut de CCT sectorielle s'articule par rapport au projet d'investissement numérique du SPF ETCS pour le développement d'un compte individuel de formation, prévu dans le Plan national pour la reprise et la résilience². À cet égard, les membres représentant les organisations de travailleurs renvoient à l'avis conjoint du Conseil national du Travail et du Conseil central de l'Économie, qui demande qu'ils soient associés activement, en tant que partenaires sociaux, à la concrétisation de ce plan, et ce, non seulement en raison de la confusion qui risque de voir le jour avec le compte individuel de formation prévu dans la loi TFM, mais aussi en raison de la coordination avec les initiatives des partenaires sociaux eux-mêmes.

² [FR - Plan national pour la reprise et la résilience.pdf \(belgium.be\)](#)

En même temps, les membres représentant les organisations de travailleurs constatent qu'une initiative est également annoncée au niveau européen en ce qui concerne le concept de comptes individuels de formation. Ils demandent à pouvoir entrer à temps en dialogue au niveau belge sur la position que la Belgique va adopter dans ces discussions, pour laquelle une coordination est aussi nécessaire avec les Régions et Communautés.
