



conseil national du travail

A V I S N° 1.359

Objet : Mémorandum de la Commission européenne relatif à la formation tout au long de la vie : contribution belge

Par lettre du 14 février 2001, Madame L. ONKELINX, Ministre de l'Emploi, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis relative au mémorandum de la Commission européenne sur l'éducation et la formation tout au long de la vie ainsi que sur six thèmes clés identifiés par celle-ci.

Cette demande d'avis s'inscrit dans le cadre de l'élaboration par la Belgique du rapport devant être adressé par chaque Etat membre à la Commission européenne indiquant les inflexions politiques envisagées pour tendre vers les objectifs définis dans le cadre de ce mémorandum.

Le point a été confié à la commission des relations individuelles du travail.

Sur rapport de celle-ci, le Conseil a, le 5 juin 2001, émis l'avis unanime suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. SAISINE

Par lettre du 14 février 2001, Madame L. ONKELINX, Ministre de l'Emploi, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis relative au mémorandum de la Commission européenne sur l'éducation et la formation tout au long de la vie ainsi que sur six thèmes clés identifiés par celle-ci.

Cette demande d'avis s'inscrit dans le cadre de l'élaboration par la Belgique du rapport devant être adressé par chaque Etat membre à la Commission européenne indiquant les inflexions politiques envisagées pour tendre vers les objectifs définis dans le cadre de ce mémorandum.

II. POSITION DU CONSEIL

Le Conseil a consacré un examen attentif au mémorandum de la Commission européenne relatif à l'éducation et la formation tout au long de la vie.

Il prend tout d'abord acte de l'ouverture, au niveau national et européen d'un large débat relatif à la réforme des systèmes éducatifs et de formation qui débouchera à l'automne 2001 sur une nouvelle application de la méthode ouverte de coordination.

Il prend également acte des initiatives annoncées dans ce contexte par les Gouvernements fédéral, régionaux et communautaires et entend, par le présent avis, apporter au débat sa pleine contribution qui consistera :

- à développer certaines pistes de réflexion relatives au rôle des partenaires sociaux dans la réforme envisagée ;
- à aborder les problèmes que cette stratégie est susceptible de poser, tant au niveau de l'Union européenne qu'au niveau national, en termes de cohérence ;

- à dégager du mémorandum de la Commission européenne un certain nombre de points qui lui apparaissent prioritaires.

A. Stratégie du Conseil concernant le principe du mémorandum adopté par la Commission

1. Rôle des partenaires sociaux en matière de formation permanente

Le Conseil entend tout d'abord préciser le rôle que les partenaires sociaux sont, à tous les niveaux et selon lui, appelés à jouer dans la réforme des politiques d'éducation et de formation tout au long de la vie.

Ce rôle doit être envisagé, selon le Conseil, essentiellement sous deux angles :

- Tout d'abord, dans le cadre de la compétence propre dont disposent les partenaires sociaux en matière de formation permanente des travailleurs au sein de l'entreprise, et pour laquelle ils disposent d'une large sphère d'autonomie, en particulier par rapport à l'organisation et au financement des structures sectorielles de formation.
- Par ailleurs, dans le cadre de l'association effective des partenaires sociaux, tant au niveau européen que national et eu égard aux compétences des différents échelons de pouvoir, à la définition et la mise en œuvre des politiques d'éducation et de formation continue.

a. Compétence propre des partenaires sociaux en matière de formation permanente

Le Conseil entend tout d'abord rappeler que la formation permanente des travailleurs constitue une priorité pour les partenaires sociaux et que depuis déjà plusieurs années, ils l'ont formalisée au travers d'accords négociés.

Ainsi, à côté des actions de formation menées au sein des entreprises et qui ne s'inscrivent pas dans le cadre d'un processus structuré car variable d'un secteur à l'autre, d'une entreprise à l'autre (formation sur le tas, formations liées à de nouveaux investissements au sein de l'entreprise ou à des modifications des processus de fabrication, etc), les partenaires sociaux ont développés de nombreuses initiatives en la matière qui s'inscrivent en effet dans le cadre d'une véritable politique définie au niveau interprofessionnel et mise en œuvre principalement au niveau des secteurs.

Cette politique s'appuie sur les structures sectorielles de formation, qui prennent le plus souvent la forme de Fonds de formation et/ou de centres de formation alimentés par des moyens en provenance de cotisations sociales spécifiques prélevées sur les salaires en général sur la base de conventions collectives de travail c'est-à-dire d'instruments qui sont le fruit du consensus des partenaires sociaux du secteur.

Après s'être, dans un premier temps, axée sur les populations les plus fragilisées parmi les travailleurs ou groupes à risque, cette même politique est aujourd'hui résolument orientée dans le sens de la promotion de la formation de tous les travailleurs dans une perspective d'acquisition, de perfectionnement et/ou de valorisation de leurs compétences professionnelles, en accordant une attention particulière aux groupes à risques.

Le Conseil souligne sur ce point l'importance de l'accord interprofessionnel 1999-2000, qui contient l'engagement des partenaires sociaux de fournir des efforts supplémentaires sur le plan de la formation permanente afin de porter, sur une période de 6 ans, l'effort global de formation consenti par les entreprises à 1,9 % du coût salarial tout en maintenant l'effort spécifique destiné aux groupes à risques.

Le dernier accord interprofessionnel 2001-2002 marque la poursuite de ces efforts, l'objectif intermédiaire étant d'atteindre un niveau moyen d'investissement en formation équivalent à 1,6 % du coût salarial pour la fin de l'année 2002.

Il a été également l'occasion pour les partenaires sociaux interprofessionnels de redéfinir un certain nombre de priorités à l'adresse des secteurs, concernant en particulier :

- la situation de certaines catégories de travailleurs, tels que les travailleurs plus âgés, les travailleurs moins qualifiés et les femmes ;
- le développement d'initiatives existantes intéressantes ou innovantes, telles que, par exemple, le e-learning, la certification des formations, ou encore l'inventoriage des besoins de formation.
- la problématique de pénurie de fonctions.

Le Conseil entend insister ici, comme il l'a déjà fait à l'occasion de l'avis n° 1.344 relatif au PAN emploi 2001 qu'il a émis le 20 avril 2001, sur l'importance primordiale que revêt, pour les partenaires sociaux, la dimension sectorielle de cette politique.

En effet, les secteurs constituent les rouages essentiels pour la mise en œuvre des lignes d'action définies dans le cadre des différents accords interprofessionnels en matière de formation permanente.

C'est ainsi que des informations que le Conseil a reçues dans le cadre de l'évaluation des efforts de formation en septembre 2000, il est apparu que plus de 170 conventions collectives de travail avaient été conclues au niveau des Commissions paritaires ou des Sous-Commissions paritaires en exécution de l'accord interprofessionnel 1999-2000, qui prolongeaient ou intensifiaient les efforts déjà consentis par le passé.

En outre, nombre de questions relatives à la formation permanente se posent en des termes différents en fonction du secteur envisagé. Une approche à ce niveau offre donc la possibilité de tenir compte des spécificités propres à chaque branche d'activité.

Le Conseil entend par là démontrer que la formation permanente des travailleurs constitue certainement une matière pour laquelle les partenaires sociaux disposent, à tous les niveaux, des structures et des potentialités leur permettant de transposer au plan national les objectifs communs définis au niveau européen et ce, de la manière la plus adaptée aux attentes des travailleurs, aux particularités des différents secteurs et aux besoins des entreprises.

Le Conseil insiste en conséquence, comme il a déjà eu l'occasion de le faire dans son avis n° 1.346 du 20 avril 2001 relatif aux priorités de la prochaine Présidence belge de l'Union européenne, sur la nécessité de laisser aux partenaires sociaux la marge d'action leur permettant de régler les questions qui relèvent directement de leur sphère d'autonomie et donc aussi par rapport au thème majeur de la formation.

Il relève enfin que cette demande s'inscrit totalement dans la logique des dernières lignes directrices européennes pour l'emploi 2001, dans le cadre desquels les partenaires sociaux à tous les niveaux appropriés sont notamment invités à "conclure, le cas échéant, des accords sur l'éducation et la formation tout au long de la vie en vue de faciliter la capacité d'adaptation et l'innovation, en particulier dans le domaine des technologies de l'information et de la communication".

b. Association des partenaires sociaux à la définition et la mise en œuvre des politiques d'éducation et de formation

Le Conseil relève tout d'abord que les politiques d'éducation et de formation tout au long de la vie constituent des instruments essentiels pour atteindre certains objectifs communs, définis dans le cadre de divers processus européens de coordination et qui relèvent directement, à tout le moins sur certains points, de la compétence des partenaires sociaux.

Le Conseil vise ici en particulier :

- le processus de coordination des politiques de l'emploi ;
- le processus de coordination des politiques de lutte contre la pauvreté ;
- le processus de coordination des politiques relatives aux systèmes de retraites, qui débutera au début de l'année 2002.

Il constate par ailleurs que l'éducation et la formation tout au long de la vie fera l'objet, à court terme, d'une nouvelle application de la méthode ouverte de coordination.

L'association des partenaires sociaux à l'ensemble de cette stratégie dépendra donc essentiellement, selon lui, de la faculté qui leur sera donnée de participer concrètement à la mise en œuvre de la nouvelle méthode ouverte de coordination, dans les différents domaines qu'elle couvre.

Il se réfère ici aussi aux termes de l'avis n° 1.346 précité, et dans lequel il plaidait pour que les partenaires sociaux soient associés à l'ensemble des politiques et processus auxquels la méthode de coordination ouverte a été ou sera étendue, dans les matières qui relèvent de leurs compétences.

Cela suppose, selon le Conseil, la mise en œuvre de nouveaux modes de consultation des partenaires sociaux, selon des modalités pratiques qui pourront prendre des formes diverses en fonction du niveau où ces procédures se situent :

- Au niveau européen, le Conseil estime tout d'abord que les partenaires sociaux européens devraient pouvoir pleinement contribuer à la définition même du contenu des politiques menées dans le cadre des différents processus qui relèvent de leurs compétences.

Compte tenu de l'importance que revêt désormais la nouvelle méthode ouverte de coordination dans la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne, il s'agit là d'une condition indispensable à une réelle implication des partenaires sociaux au renforcement du modèle social européen actuellement en cours, qui doit s'inscrire selon lui dans le cadre d'un nouvel élan du dialogue social.

Le Conseil souligne également tout l'intérêt que représente à ses yeux l'implication des partenaires sociaux nationaux dans les travaux menés au niveau européen, en particulier au sein des différents Comités consultatifs compétents.

Il rappelle à cet égard qu'une procédure, jusqu'à présent informelle est suivie en son sein, sous formes de contacts réguliers organisés tout d'abord avec la représentation belge auprès du Comité de protection sociale et étendus par la suite au Comité de l'emploi de même qu'avec le cabinet du Ministre chargé de l'inclusion sociale, procédure qu'il conviendrait selon lui d'étendre à nouveau au prochain processus de coordination relatif aux politiques d'éducation et de formation tout au long de la vie.

- Sur le plan national, le Conseil souligne que l'apport des partenaires sociaux à la stratégie de Lisbonne et à son volet relatif à l'éducation et la formation suppose nécessairement que soit défini un mécanisme de consultation adapté permettant leur participation effective et interactive à l'élaboration des divers plans d'action nationaux.

Il rappelle sur ce point que dans le cadre de l'élaboration du PAN emploi 2001, cela a supposé la mise en œuvre, en étroite collaboration avec la Ministre de l'emploi, d'une procédure originale permettant de répondre au mieux aux spécificités du processus de coordination des politiques de l'emploi, notamment en termes de délais, et articulée autour de deux grandes phases :

- * Une première phase préalable et informelle, au cours de laquelle les partenaires sociaux ont eu l'occasion de réaliser un premier examen de la version coordonnée des différents piliers du PAN, les textes en projet lui étant communiqués au fur et à mesure de leur rédaction par le cabinet de la Ministre de l'emploi.
- * Une seconde phase venant finaliser la procédure préalable de consultation et consistant en une saisine formelle relative au projet de PAN définitif, tel que modifié pour intégrer la contribution des partenaires sociaux.

Dans le cadre de son avis n° 1.344 du 20 avril 2001 relatif au PAN emploi 2001, le Conseil a eu l'occasion d'exprimer sa satisfaction par rapport à l'application de cette nouvelle procédure.

Il souhaite, en conséquence et dans un souci de cohérence des différentes politiques que cette procédure soit appliquée à l'ensemble des plans d'actions nationaux élaborés dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne, en ce compris le PAN relatif aux politiques d'éducation et de formation permanente et ce, compte tenu des différents échelons de pouvoir de la Belgique fédérale et de leurs compétences respectives.

2. Cohérence de la stratégie communautaire

Le Conseil entend à nouveau insister sur la nécessaire cohérence qui devra présider à la mise en œuvre de la stratégie communautaire, tant au niveau européen qu'au niveau national.

a. Au niveau européen

Le Conseil a déjà eu l'occasion de souligner à diverses reprises par le passé l'urgence de voir réaliser un effort particulier de clarté et de lisibilité de la politique sociale européenne.

Ce manque de clarté découle, selon lui, de la complexité croissante de la politique européenne, qui se caractérise par la généralisation de nouveaux instruments et, dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, par la coexistence de nombreux plans d'action, processus et indicateurs dont l'articulation n'est pas toujours clairement définie.

Les politiques d'éducation et de formation tout au long de la vie n'échappent pas, selon lui, à cette complexité.

Tout d'abord et dans le cadre du processus de Luxembourg, elles apparaissent ainsi comme un élément stratégique majeur pour atteindre les objectifs que s'est assignée l'Union européenne en termes de création d'emploi et de qualité d'emploi ainsi que pour tirer le meilleur parti des potentialités offertes en la matière par les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC).

Ensuite et par rapport à la coordination des politiques de lutte contre la pauvreté, elles constituent par ailleurs un vecteur clé d'inclusion sociale, en particulier par rapport à l'accès du plus grand nombre aux NTIC et de manière plus générale, aux compétences indispensables dans une société fondée sur la connaissance.

Enfin, elles constituent des instruments essentiels pour augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés de plus de 45 ans, objectif étroitement lié à la question de la pérennité des systèmes de pensions ainsi qu'un axe prioritaire de la stratégie développée dans les programmes d'action e-Europe et e-Learning.

Il apparaît dans ce contexte essentiel au Conseil que l'extension de la méthode ouverte de coordination à ces politiques n'aboutisse pas à une plus grande opacité de la stratégie communautaire, ce qui suppose que soit impérativement clarifiée la manière dont sera concrètement assurée l'articulation et la cohérence des actions menées dans le cadre des différents processus.

Cette extension ne doit pas non plus, selon lui, conduire à vider le Comité de l'emploi et le Comité de protection sociale des compétences dont ils disposent en matière d'éducation et de formation sous peine de voir la portée de leur action considérablement amoindrie.

Au vu de ces considérations, il estime que le rôle du "Conseil Education" dans le cadre du processus de coordination à venir devrait essentiellement consister à coordonner les actions menées dans le cadre des différents processus, de même qu'à les intégrer dans une stratégie globale, afin d'en assurer la cohérence ainsi que la complémentarité.

b. Au niveau national

Le Conseil entend par ailleurs souligner toute l'importance qu'il convient d'accorder selon lui à ce que la politique qui sera menée en Belgique pour mettre en œuvre la stratégie européenne s'inscrive elle aussi dans le cadre d'une approche caractérisée par la cohérence et la transparence

Très concrètement, cela suppose selon lui que l'élaboration de cette politique se situe dans le cadre d'une stratégie globale, définie par exemple au niveau du PAN relatif à l'éducation et la formation, qui d'une part, intègre dans une approche cohérente et complémentaire les diverses initiatives menées par l'Etat fédéral, les entités fédérées et les partenaires sociaux à tous les niveaux et, d'autre part, assure la coordination des mesures d'éducation et de formation adoptées dans les autres PAN's, tels que le PAN emploi ou le PAN inclusion sociale.

Dans un tel scénario, la contribution fédérale au PAN consistera essentiellement à intégrer les contributions des différents acteurs concernés.

B. Priorités du Conseil concernant le contenu du mémorandum adopté par la Commission européenne

Le Conseil se propose après avoir fait cet examen de stratégie à conduire, de voir quelques points du mémorandum auxquels il attache une attention toute particulière.

1. Evaluation et suivi des politiques de formation

La question de l'évaluation et du suivi des politiques d'éducation et de formation apparaît clairement au Conseil comme étant l'élément clé des travaux qui devront permettre la mise en œuvre de la nouvelle méthode ouverte de coordination.

En effet, la définition d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs adaptés aux concepts de la formation et de l'éducation entendus au sens large constitue certainement un préalable à toute politique européenne pouvant présenter un réel impact en termes de promotion de la formation et de réorientation des systèmes éducatifs et de formation vers une meilleure prise en compte des aptitudes requises dans une société fondée sur la connaissance.

Il prend acte sur ce point des travaux en cours au niveau européen et indique que la définition d'un instrument précis et objectif d'évaluation des efforts des entreprises et des secteurs fait actuellement l'objet en son sein d'un examen en exécution du dernier accord interprofessionnel 2001-2002.

Il rappelle que cet accord prévoit que "Ces efforts de formation des entreprises et des secteurs doivent pouvoir être estimés avec précision, et le suivi doit se dérouler d'une manière plus objective. Dans ce but, on examinera au sein du Conseil national du Travail comment cela peut se réaliser, par exemple via le bilan social de l'évaluation des efforts de formation au niveau sectoriel. Ces travaux devraient être clôturés pour le 1^{er} juillet 2001".

2. Droit à la formation

Le Conseil souligne par ailleurs tout l'intérêt qu'il porte à la question de la "reconnaissance pour tous d'un droit individuel à l'acquisition et à la remise à niveau des compétences tout au long de la vie".

En effet, la reconnaissance d'un tel droit s'inscrit dans la ligne d'action politique définie par les partenaires sociaux depuis l'accord interprofessionnel 1999-2000 et prolongée dans celui afférent aux années 2001-2002 qui vise, dans l'intérêt commun des travailleurs et des entreprises, à favoriser l'acquisition, le perfectionnement et/ou la valorisation des compétences de ces derniers par un recours accru à la formation permanente.

Le Conseil précise à ce sujet l'importance qu'il accorde et que les accords interprofessionnels précités emportent avec eux :

- au caractère non discriminatoire, c'est à dire accessible à tous les travailleurs sans distinction d'aucune sorte, que devrait revêtir le droit à la formation ;
- à la finalité qui devait présider à son exercice, celle-ci consistant à permettre au travailleur d'accéder aux formations qui, pour lui et/ou l'entreprise qui l'occupe, lui permettent d'acquérir les compétences les plus performantes et adéquates.
- au plein accès des femmes à ce nouveau droit afin d'une part, de rencontrer la dimension horizontale du principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes et d'autre part, de réaliser les objectifs définis au Conseil européen de Lisbonne précité en termes d'augmentation du taux d'emploi en général et des femmes en particulier.

- au congé-éducation payé et à l'efficacité de son financement, notamment en termes de dotation budgétaire et de délai de remboursement aux entreprises. Il rappelle sur ce dernier point l'engagement souscrit par les partenaires sociaux, dans le dernier accord interprofessionnel, d'émettre un avis relatif aux adaptations à apporter au système existant ainsi qu'à la simplification administrative et à l'optimisation de la liste des cours de formation agréés.

3. Financement de la formation

Le Conseil souligne tout d'abord le rôle majeur que sont appelés à jouer les Fonds structurels et en particulier le Fonds social européen (FSE) auprès des entreprises et des travailleurs dans le développement de programmes de formation.

Il convient aussi tout particulièrement d'éviter que les promoteurs ne soient découragés par de trop lourdes procédures administratives. En particulier, il relève que les conditions posées par l'Europe en termes d'enregistrement, de communication et de preuve des coûts réels risquent de freiner une utilisation optimale des moyens du FSE, en particulier à l'égard des PME.

Le Conseil insiste en conséquence sur l'urgence de réaliser un effort de transparence quant aux règles applicables au financement des programmes européens de soutien à la formation et de lever les obstacles de diverses natures qui limitent l'accès des entreprises aux différents Fonds structurels.

Il demande par ailleurs instamment que le Gouvernement belge déploie tous les efforts, afin qu'à très court terme et au plus tard sous la Présidence belge, toute ambiguïté soit levée quant au caractère privé des aides à la formation et à leur compatibilité avec le droit communautaire.

Le Conseil ne peut en effet accepter la position adoptée par la Direction générale de la concurrence de la Commission européenne aux termes de quoi le soutien sectoriel accordé aux formations doit être considéré comme une aide d'état dès lors que l'Office national de sécurité sociale assure la perception des cotisations et que les conventions collectives de travail sectorielles sont rendues obligatoires par arrêté royal.

La raison en est entre autres que dans une telle hypothèse, des conséquences pratiques sont liées à cette qualification (obligation de communication, disposition quant à l'intensité de l'aide octroyée, accroissement des charges administratives) qui vont entraîner une réduction des efforts de formation des secteurs et partant, aboutir à une diminution importante des chances des travailleurs de bénéficier d'une formation.

Le Conseil insiste enfin pour que soit recherchée, à tous les niveaux, une meilleure utilisation des moyens financiers consacrés à la formation, en particulier par une adéquation accrue de l'offre à la demande de formation aussi bien des entreprises que des travailleurs.

4. Certification des formations

Le Conseil juge favorablement les diverses initiatives actuellement menées au niveau européen visant à stimuler, par la création d'un espace européen de l'éducation, la mobilité des personnes en formation et des travailleurs.

Il estime indispensable que les partenaires sociaux, au niveau des entités fédérées compétentes en la matière, soient pleinement associés à ce processus mais souhaite aussi que parallèlement une liberté d'action soit réservée aux partenaires sociaux au niveau des secteurs, en particulier par rapport à la politique de certification des formations menée actuellement, en exécution du dernier accord interprofessionnel 2001-2002 ou bien encore en termes de valorisation des acquis professionnels dans l'emploi.

L'effet induit d'une telle politique quant aux conditions de travail ressortit en effet de manière caractéristique à la concertation sociale encadrée à l'échelon interprofessionnel et requiert dès lors un champ approprié à l'action négociée des partenaires sociaux.

LE SECRETAIRE,

LE PRESIDENT,

J. GLORIEUS.

P. WINDEY