



**CONSEIL NATIONAL  
DU TRAVAIL**

**CONSEIL CENTRAL DE  
L'ECONOMIE**

AVIS N° 1.825

CCE 2012-1274 DEF  
CCR 10

Séance commune des Conseils du 30 octobre 2012  
-----

Évaluation des efforts supplémentaires en matière de formation - Mise en œuvre des articles

113 et 114 de la loi-programme (I) du 29 mars 2012  
-----

2.542-2

## **Avis du Conseil central de l'Économie et du Conseil national du Travail**

### **1 Rétroactes et portée du présent avis**

Par lettre du 25 janvier 2012, madame De Coninck, ministre de l'Emploi, a demandé l'avis du Conseil national du Travail sur un certain nombre de sujets figurant dans un avant-projet de loi-programme.

En exécution de l'accord de gouvernement du 1er décembre 2011, cet avant-projet de loi-programme apportait entre autres une série de modifications au système actuel d'évaluation des efforts supplémentaires de formation, tel que prévu à l'article 30 de la loi du 23 décembre 2005 sur le pacte de solidarité entre les générations.

L'accord de gouvernement prévoit ce qui suit :

« Afin de favoriser le respect des objectifs en matière de formation des travailleurs (1,9 % de la masse salariale à consacrer à des efforts de formation), le mécanisme de responsabilisation des employeurs existant sera modifié. Au cas où une convention sectorielle existe, une sanction relative au non respect des engagements sera appliquée au niveau sectoriel. En l'absence de convention sectorielle, les entreprises qui respectent individuellement l'objectif ne seront pas sanctionnées. Parallèlement, la hauteur de la sanction sera mieux mise en rapport avec l'objectif à atteindre. »

La loi-programme a entretemps été adoptée le 29 mars 2012. Elle apporte les modifications suivantes, en exécution de l'accord de gouvernement :

Tout d'abord, la cotisation patronale spéciale est relevée à 0,15 %, et ce, non seulement pour les entreprises appartenant aux secteurs qui n'ont pas conclu une convention collective de travail concernant des efforts supplémentaires en matière de formation, mais aussi pour les entreprises appartenant aux secteurs qui ont conclu une convention collective de travail concernant des efforts supplémentaires en matière de formation, mais qui n'atteignent pas au niveau sectoriel les objectifs de la convention collective de travail. Les conditions et les modalités qui démontrent que les objectifs de la convention collective de travail ne sont pas atteints sont déterminées par arrêté royal.

Ensuite, la loi-programme prévoit que le Roi détermine les conditions et les modalités dans lesquelles un employeur individuel appartenant à un secteur qui n'a pas conclu une convention collective de travail concernant des efforts supplémentaires en matière de formation ou appartenant à un secteur qui a conclu une convention collective de travail concernant des efforts supplémentaires en matière de formation, mais qui n'atteint pas au niveau sectoriel les objectifs de la convention collective de travail, n'est pas redevable de la cotisation patronale s'il a fourni au niveau de son entreprise des efforts suffisants en matière de formation. Le Roi détermine ce qu'il faut entendre par « efforts suffisants en matière de formation ».

En réponse à la demande d'avis sur l'avant-projet de loi-programme, le Conseil national du Travail s'est engagé, dans son avis n° 1.795 du 7 février 2012, à formuler des propositions concrètes visant :

- d'une part, à mettre en place un système d'évaluation des efforts de formation qui prenne en compte les efforts réellement fournis en ce compris les efforts délivrés via les initiatives sectorielles ;
- d'autre part, à élaborer un nouveau mécanisme renforcé de sanctions, plus incitatif et mieux corrélé aux objectifs fixés tout en tenant compte des efforts effectivement réalisés.

Dans sa réponse du 22 février 2012 adressée au Conseil national du Travail, madame De Coninck, ministre de l'Emploi, a précisé attendre ces propositions concrètes pour le 15 août 2012.

La thématique de la formation professionnelle continue étant traditionnellement traitée au sein de leur sous-commission mixte « Évaluation des efforts sectoriels supplémentaires en matière de formation » des Conseil central de l'Économie et Conseil national du Travail, celle-ci a été chargée de l'examen de ce dossier.

Cette sous-commission mixte s'est réunie les 26 mars, 27 avril, 21 mai, 20 juin, 9 juillet, 7 septembre, 1er octobre, 12 octobre, 19 octobre, 25 octobre et le 29 octobre 2012 afin de discuter des modalités concrètes de mise en œuvre d'un nouveau système d'évaluation des efforts de formation.

La loi-programme du 29 mars 2012 a été publiée au Moniteur belge du 6 avril 2012 et appelle à formuler des propositions aux trois questions suivantes que soulèvent les articles 113 et 114 de la loi-programme du 29 mars 2012 :

- Quelles sont les conditions et les modalités qui démontrent que les objectifs de la convention collective de travail relative aux efforts de formation ne sont pas atteints ?
- Quelles sont les conditions et les modalités selon lesquelles une entreprise qui a effectivement fourni des efforts suffisants en matière de formation à partir de 2013, n'est pas redevable de la cotisation patronale supplémentaire en faveur du congé éducation payé ?
- Que faut-il entendre par « efforts suffisants en matière de formation » ?

Malgré le délai supplémentaire accordé par la ministre (au 31 octobre 2012), une position commune n'a pas pu être formulée par les Conseils. Les Conseils livrent, dans le présent avis, les positions respectives des organisations syndicales et patronales.

## 2 Positions des organisations de travailleurs et d'employeurs représentées au sein des Conseils

### 2.1 Position des membres représentant les organisations d'employeurs

Les membres représentant les organisations d'employeurs ont pris connaissance de la réforme du système des efforts sectoriels supplémentaires de formation qu'a réalisée le gouvernement. Avant de formuler un certain nombre de réserves ponctuelles, ils souhaitent émettre quelques objections de principe.

#### A. De la bureaucratie et des sanctions au lieu d'un système d'encouragement

Depuis 1999, le système des efforts sectoriels supplémentaires de formation repose sur une vision chiffrée de la formation. Chaque année, il faut consacrer, au niveau interprofessionnel, au moins 1,9 % de la masse salariale totale à la formation. Si ce n'est pas le cas, les entreprises des secteurs où il n'y a pas de CCT sectorielle en vigueur conformément à l'arrêté royal du 11 novembre 2007 se voient infliger une amende. La loi-programme du 29 mars 2012 crée la base légale d'une modification fondamentale du mécanisme de sanction actuel. À partir de 2013, les entreprises des secteurs n'ayant pas conclu de CCT conformément à l'arrêté royal du 11 novembre 2007 ou des secteurs n'ayant pas atteint les objectifs au niveau sectoriel se verront imposer une sanction. L'entreprise peut être dispensée de la sanction si elle démontre que des efforts suffisants en matière de formation ont bien été fournis à son niveau. Cette réforme n'abandonne pas l'approche purement chiffrée de la formation. Au contraire, elle ne fait que renforcer l'accent mis sur le contrôle et les sanctions. De ce fait, les secteurs et entreprises doivent libérer des moyens pour remplir des obligations administratives, ce qui réduit d'autant les moyens pouvant être affectés à la formation.

Les membres représentant les organisations d'employeurs soulignent que, d'un point de vue européen, ce ne sont pas toujours les pays ayant le système le plus coûteux qui peuvent offrir la politique la plus efficace en matière de formation. Ils déplorent dès lors que le gouvernement n'opte pas pour une politique encourageant la formation et se concentrant sur la manière dont les entreprises et leurs travailleurs peuvent participer à la formation. Ils considèrent que cela devrait être le fil rouge de toute politique en matière de formation. Il faut d'urgence abandonner le mécanisme négatif des sanctions, qui fait que les formations ne sont plus associées qu'à de la bureaucratie et à des sanctions.

#### B. Le mesurage des efforts sectoriels de formation

Le mesurage de la norme interprofessionnelle de 1,9 % se fait sur la base des bilans sociaux, qui sont disponibles auprès de la Banque nationale de Belgique.

Les micro-entreprises, qui comptent moins de 10 travailleurs, ne sont souvent pas en mesure de faire face à la charge administrative que constitue le Volet III Formation du bilan social. Contrairement aux autres volets du bilan social, ce volet ne peut pas être rempli de manière automatisée par un prestataire de services sociaux.

En conséquence, pour le calcul des efforts de formation, le coût salarial et le personnel de ces entreprises sont bien comptabilisés pour déterminer le dénominateur, mais leurs dépenses en matière de formation ne sont pas reprises dans le numérateur. Cela donne des chiffres faussés. Dans l'enquête CVTS européenne, les micro-entreprises ne sont d'ailleurs pas interrogées. Il serait dès lors indiqué d'exclure ces petites entreprises du mécanisme de mesurage et de sanction.

En ce qui concerne les types de formation, toutes les rubriques du bilan social doivent être prises en compte pour déterminer les efforts de formation. Cela signifie que tant la formation formelle que la formation informelle et la formation initiale (par exemple les stages et la formation en alternance) doivent être prises en considération.

En 2005, un accord avait d'ailleurs été conclu au sein du Conseil national du Travail sur les notions figurant dans le bilan social. Les définitions de l'enquête CVTS avaient été reprises dans ce cadre. Les mêmes définitions sont utilisées dans la note méthodologique de la Banque nationale, qui a été rédigée en 2008 et qui sert de fil conducteur pour remplir le bilan social (avis n° 1.536 du 30 novembre 2005).<sup>1</sup>

Il n'est plus permis, à l'heure actuelle, de douter de la valeur de la formation informelle. Cette forme de formation n'est pas inférieure aux formations formelles. Les pédagogues soulignent l'utilité de la formation informelle, telle que la formation en cours d'emploi. Ainsi, la mise en application de procédures sur des machines dans une unité de production est souvent plus instructive qu'une formation formelle. L'apprentissage en ligne est également de plus en plus souvent adopté dans les entreprises. Il s'agit d'une forme de formation informelle, tout comme la participation à des conférences.

La formation initiale, dont la formation en alternance (qui contient une part importante de formation en cours d'emploi), est elle aussi de plus en plus importante, et ce, certainement dans la lutte contre le problème des jeunes qui quittent l'enseignement sans qualification. Dans le cadre de la stratégie de relance du gouvernement, la ministre de l'Emploi impose à tous les employeurs du secteur privé l'engagement d'offrir ensemble un nombre de places de stage et de formation en entreprise à concurrence de 1 % de l'effectif global. De tels efforts doivent également entrer en ligne de compte pour les efforts de formation dans le bilan social.

### **C. Ne pas augmenter les efforts de formation jusqu'à l'inutilité**

Le système actuel prévoit que les secteurs fournissent chaque année des efforts supplémentaires en matière de formation, jusqu'à ce que la norme interprofessionnelle de 1,9 % soit atteinte. Un certain nombre de secteurs et d'entreprises sont des leaders en matière de formation et fournissent déjà actuellement d'importants efforts. Il n'est dès lors pas logique que, dans un nouveau système, ces secteurs et entreprises doivent fournir année après année des efforts supplémentaires en matière de formation tant que la norme interprofessionnelle n'a pas été atteinte. Dans la pratique, cela donne en effet lieu à des formations superflues et inutiles, ce qui démotive les entreprises et les travailleurs.

---

<sup>1</sup> Le Conseil attire l'attention sur le fait que l'insertion sous le point IV. des nouvelles rubriques concernant les initiatives en matière de formation moins formelle et informelle et les initiatives en matière de formation initiale est nécessaire pour rendre opérationnel l'instrument de mesure développé par le Conseil national du Travail et le Conseil central de l'Économie en vue d'évaluer les efforts de formation.

Le Conseil signale qu'il faudra préciser dans une note méthodologique ce qu'il faut entendre par « initiatives en matière de formation moins formelle et informelle » et par « initiatives en matière de formation initiale », conformément à l'accord du Conseil national du Travail et du Conseil central de l'Économie en ce qui concerne l'indicateur de formation.

Il souhaite que ces définitions correspondent aux définitions européennes reprises dans l'enquête CVTS III et qu'elles ne donnent pas lieu à des doubles comptages.

Les membres représentant les organisations d'employeurs demandent qu'une limite maximale soit prévue tant pour les secteurs que pour les entreprises. S'ils fournissent à leur niveau des efforts de 1,9 %, ou un équivalent si l'effort de formation est exprimé en taux de participation ou en temps de travail, ils doivent être dispensés de l'obligation de fournir chaque année des efforts supplémentaires. Cette limite maximale est constituée en tenant compte de tous les efforts en matière de formation, c'est-à-dire de la formation formelle, de la formation informelle et de la formation initiale.

#### **D. La demande d'avis de la ministre de l'Emploi**

Dans sa demande d'avis, la ministre de l'Emploi demande au Conseil national du Travail de formuler des propositions concrètes d'exécution de la loi. Elle demande de définir les conditions et les modalités qui démontrent que les objectifs de la CCT sectorielle ne sont pas atteints, les conditions et les modalités qui démontrent que l'entreprise fournit des efforts suffisants en matière de formation et ce qu'il faut entendre par « efforts suffisants en matière de formation ».

- a. Les conditions et les modalités qui démontrent que les objectifs de la CCT sectorielle ne sont pas atteints

Les membres représentant les organisations d'employeurs sont d'avis que l'introduction d'une obligation de résultat au niveau sectoriel crée une grande insécurité juridique à l'égard des secteurs et des entreprises relevant du secteur.

Pendant les discussions menées lors des réunions de la Commission, le Secrétariat du Conseil central de l'Économie a établi un certain nombre de notes méthodologiques mettant en évidence les problèmes que pose l'introduction d'une obligation de résultat au niveau sectoriel.

Pour mesurer les efforts de formation, il n'existe en Belgique que le bilan social. La loi-programme du 29 mars 2012 introduit une obligation de résultat au niveau du secteur, ou donc par commission paritaire. Les bilans sociaux sont toutefois rassemblés selon les codes NACE. Il n'y a pas de correspondance entre le champ de compétence des codes NACE et les commissions paritaires.

Une difficulté supplémentaire est qu'une entreprise peut appartenir pour ses ouvriers et pour ses employés à des commissions paritaires différentes, qui peuvent en outre fixer des objectifs différents en matière de formation (taux de participation ou effort financier).

Le Secrétariat du Conseil central de l'Économie a établi une méthodologie pour la reconstitution des efforts de formation par secteur en comptabilisant les efforts effectifs des entreprises. Étant donné qu'il est uniquement possible de travailler ici par algorithmes, qui n'attribuent l'effort que par approximation aux différentes commissions paritaires, le résultat de ce calcul peut donner une image autre et/ou fautive des efforts effectifs qui sont fournis au niveau du secteur (estimation trop haute ou trop basse). C'est d'autant plus problématique que l'effort est jugé comme une donnée statistique, vu la petite différence consistant en 0,1 point de pourcentage de la masse salariale ou en 5 points de pourcentage du taux de participation, dont on peut se demander si elle ne tombe pas dans la marge d'erreur de la méthodologie utilisée.

Bien qu'un tel algorithme témoigne d'ingéniosité en matière de statistique et de méthodologie, il n'est pas possible d'y lier une sanction juridique. Cela ne cadre en effet pas avec les principes du droit pénal, comprenant notamment les sanctions administratives, qui se basent sur la sécurité juridique et la prévisibilité. Le système étant invérifiable, cela donnera lieu à des contestations en justice.

Pour cette raison, et parce qu'en dépit des nombreux efforts il n'a pas été possible de trouver de meilleure méthode de mesurage, les membres représentant les organisations d'employeurs plaident pour le maintien de l'obligation formelle, conformément à l'actuel arrêté royal du 11 novembre 2007, de conclure une CCT sectorielle en matière d'efforts de formation. Au cours des négociations sectorielles biennales, des engagements effectifs sont pris dans de telles CCT ; ils constituent la base des initiatives que prendront les secteurs et entreprises en matière de formation.

Afin de soutenir la négociation d'une CCT sectorielle concernant les efforts de formation, les membres représentant les organisations d'employeurs estiment qu'il faut responsabiliser les syndicats. Actuellement, les organisations patronales paient souvent le prix fort, au cours des négociations biennales, pour conclure une CCT en matière de formation.

Il faut en effet constater qu'une seule des parties signataires peut être sanctionnée. Ce n'est qu'en imposant une sanction qui responsabilise également les syndicats qu'il sera possible de normaliser l'équilibre entre les parties aux négociations.

b. Les conditions et les modalités qui démontrent que l'entreprise fournit des efforts suffisants en matière de formation

Dans le système actuel, il n'est pas tenu compte des efforts des entreprises individuelles.

Cela a pour conséquence qu'une entreprise appartenant à un secteur qui n'a pas conclu de CCT ou dont la CCT n'a pas été établie complètement conformément à l'arrêté royal du 11 novembre 2007 peut être sanctionnée sans avoir eu la possibilité de démontrer qu'elle fournit bel et bien des efforts suffisants. Ce système est, pour cette raison, ressenti comme injuste et démotivant.

Les membres représentant les organisations d'employeurs saluent l'introduction d'un système d'exemption, tel que prévu dans la loi-programme du 29 mars 2012. Les entreprises auront dorénavant la possibilité de démontrer qu'elles fournissent effectivement des efforts suffisants en matière de formation. Dans ce cas, elles ne seront pas sanctionnées.

Dans le système proposé par les membres, deux situations peuvent se présenter :

- Le secteur a conclu une CCT en matière d'efforts de formation : les entreprises ressortissant à ce secteur ne seront pas sanctionnées.
- Le secteur n'a pas conclu de CCT en matière d'efforts de formation : les entreprises ressortissant à ce secteur seront sanctionnées, à moins qu'elles ne démontrent qu'elles ont rempli l'un des critères de l'arrêté royal du 11 novembre 2007, à savoir soit un effort financier de 0,1 %, soit une augmentation de 5 % du taux de participation.

Il y a aussi pour les entreprises une limite aux possibilités de fournir chaque année des efforts supplémentaires en matière de formation. Il faut également mettre en place au niveau des entreprises une limite maximale de 1,9 % ou un équivalent si l'effort de formation est exprimé en taux de participation ou en temps de travail. Cette limite maximale est constituée en tenant compte de tous les efforts en matière de formation, c'est-à-dire de la formation formelle, de la formation informelle et de la formation initiale.

Une entreprise peut démontrer l'effort qu'elle fournit en matière de formation au moyen de son bilan social ou sur la base d'un instrument de mesure propre. Cette liberté de preuve est particulièrement importante pour les personnes morales de droit privé comptant moins de 20 travailleurs, qui ne sont pas tenues de déposer leurs comptes annuels et qui ne sont pas soumises à l'obligation d'établir un bilan social. La possibilité de démontrer que des efforts suffisants ont été réalisés ne peut pas aboutir à une généralisation de l'obligation de remplir le bilan social pour ces employeurs.

Par ailleurs, les membres représentant les organisations d'employeurs demandent que les entreprises que se retrouvent en difficulté et en restructuration soient dispensées du paiement de la sanction.

#### **E. La destination de la sanction**

Actuellement, le produit de la sanction est affecté au financement du système du congé-éducation payé. Les membres représentant les organisations d'employeurs sont conscients de la régionalisation future de ce système. Ils sont disposés à réfléchir conjointement à une destination alternative.

Dans ce cadre, ils souhaitent déjà souligner qu'ils ne seront en aucun cas d'accord pour allouer le produit à un fonds. Ils s'opposent en effet expressément à la mise en place de nouvelles structures paritaires avec des moyens patronaux. Il faut abandonner la politique en matière de formation qui est uniquement basée sur des sanctions. Dans ce sens, ils ne peuvent pas souscrire à une destination qui perpétuerait à jamais la sanction.

Ils soulignent de plus que les tâches d'un tel fonds concerneront, sur le plan du contenu, des domaines concernant une compétence exclusivement communautaire.

L'imposition de sanctions – dans le cadre de diverses réglementations (efforts de formation, groupes à risque) – a pour conséquence que les entreprises et secteurs disposent de toujours moins de moyens à affecter de manière réaliste, utile et judicieuse à la formation. Les membres représentant les organisations d'employeurs s'opposent à ce que le produit de ces sanctions, qui appauvrissent les secteurs, soit affecté au financement alternatif de l'État, quels qu'en soient les objectifs.

### ***2.2 Position des membres représentant les organisations de travailleurs***

Les organisations de travailleurs se félicitent que la loi-programme ait dûment tenu compte de l'avis n° 1795 du Conseil national du travail en n'introduisant le mécanisme réformé de sanction qu'à partir de l'année de formation 2013, et ce afin d'éviter de porter atteinte aux CCT 2011-2012.

#### **A. Clarification nécessaire d'ici le 31 décembre 2012**

Étant donné que les négociations des CCT pour 2013-2014 approchent à grands pas, et que leur préparation bat déjà son plein dans certains secteurs, il est cependant absolument nécessaire que toute la clarté soit faite, rapidement et au plus tard le 31 décembre 2012, sur le nouveau cadre juridique, en particulier concernant les deux arrêtés d'exécution qui doivent encore être pris en exécution de la loi-programme. D'une part, il convient encore de définir les modalités concrètes de contrôle de la réalisation des objectifs de formation figurant dans les CCT.



D'autre part, des précisions supplémentaires doivent être apportées concernant les conditions dans lesquelles les entreprises individuelles qui réalisent des efforts de formation suffisants peuvent être dispensées de la sanction qui est éventuellement infligée à un secteur qui reste en défaut.

## **B. Respect des engagements antérieurs**

En la matière, les organisations de travailleurs souhaitent rappeler certains éléments importants.

Le nouveau mécanisme de sanction s'inscrit également dans le cadre de l'engagement de base conclu entre les partenaires sociaux dans l'accord interprofessionnel 1999-2000, à savoir d'amener l'investissement des entreprises dans la formation des travailleurs à 1,9 % du coût salarial. Cet engagement de base a été réitéré à plusieurs reprises par la suite. Il avait aussi été expressément convenu à l'époque de mesurer les progrès accomplis sur la base du volet formation des bilans sociaux, qui était limité dès le départ aux formations formelles.

Cet objectif général de formation a été systématiquement décrit, dès le début et dans des textes ultérieurs, comme un objectif global pour les entreprises, aussi bien les grandes entreprises que les PME, en ce compris les micro-entreprises. Il avait également été convenu dès le départ que les progrès seraient évalués sur la base des bilans sociaux de toutes les entreprises. Les organisations de travailleurs reconnaissent que cela pose des défis spécifiques aux entreprises de petite taille. Mais pour cette raison précise, les partenaires sociaux ont toujours fortement insisté, dans le cadre de la politique de formation également, sur le niveau sectoriel (voir plus loin). Les défis particuliers pour les petites entreprises ne peuvent pas constituer un prétexte pour dispenser celles-ci d'investir dans la formation. Cela ne ferait que renforcer la menace de discrimination et de sous-représentation des travailleurs des PME, et en particulier des entreprises de petite taille, tout en augmentant encore la fragilité des PME, et en particulier des entreprises de petite taille, au sein de la concurrence économique.

Pour la réalisation de l'objectif de 1,9 %, les partenaires sociaux ont insisté sur la responsabilité des partenaires sociaux sectoriels et ont donc également souscrit, dans le prolongement du Pacte de solidarité entre les générations, à un mécanisme de sanction de responsabilisation sectorielle et de sanctionnement de l'ensemble des entreprises d'un secteur qui reste en défaut. Cette responsabilisation sectorielle procède également de la conviction que les partenaires sociaux sectoriels, avec le soutien des fonds et établissements sectoriels de formation dont ils assurent la gestion, offrent les meilleures garanties pour une dynamisation de la chaîne de formation. Il est par conséquent important que le mécanisme réformé de sanction continue à appliquer la primauté sectorielle. Il convient de veiller à ce que les possibilités de dérogation des entreprises individuelles ne compromettent pas cette primauté.

Dans l'accord interprofessionnel 2007-2008, il a été convenu, dans le prolongement du Pacte de solidarité entre les générations, que tous les secteurs poursuivraient l'effort de 0,1 % d'investissement supplémentaire et/ou de 5 % de participation supplémentaire par an tant que l'objectif général de 1,9 % n'aura pas été atteint. Les partenaires sociaux se sont donc mis d'accord pour continuer à demander des efforts supplémentaires aux secteurs qui investissent aujourd'hui déjà 1,9 % ou plus dans la formation. C'est d'ailleurs tout à fait logique. Pour atteindre une moyenne de 1,9 %, les secteurs dont les efforts sont moins intenses doivent être compensés par des secteurs dont les efforts sont plus intenses.

Dans la déclaration gouvernementale, le gouvernement fédéral actuel avait expressément convenu de ce qui suit : « Afin de favoriser le respect des objectifs en matière de formation des travailleurs (1,9 % de la masse salariale à consacrer à des efforts de formation), le mécanisme de responsabilisation des

employeurs existant sera modifié. Au cas où une convention sectorielle existe, une sanction relative au non respect des engagements sera appliquée au niveau sectoriel. En l'absence de convention sectorielle, les entreprises qui respectent individuellement l'objectif ne seront pas sanctionnées. Parallèlement, la hauteur de la sanction sera mieux mise en rapport avec l'objectif à atteindre ». À cet égard, il convient de noter que, pour la dérogation des entreprises, il n'est pas fait référence aux engagements sectoriels, mais à l'objectif général de 1,9 %, sans distinction selon les secteurs.

La loi-programme habilite seulement le Roi à préciser les modalités de contrôle du respect des engagements sectoriels et à régler les dérogations pour des entreprises individuelles. Dans l'avis unanime n° 1795, le Conseil n'a pas non plus insisté pour des précisions ou dérogations supplémentaires.

Le Conseil a été informé que des procédures ont été introduites devant le Conseil d'État à l'encontre du mécanisme de sanction actuel. Ceci contraint le gouvernement et les partenaires sociaux à élaborer avec le plus grand soin, en particulier en ce qui concerne l'égalité de traitement et la non-discrimination, le nouveau cadre juridique du mécanisme de sanction réformé. Des différences de traitement non objectivées entre les secteurs et les entreprises risquent en effet d'être utilisées par les détracteurs du mécanisme de sanction pour lancer de nouvelles procédures, non seulement auprès du Conseil d'État, mais aussi auprès de la Cour constitutionnelle.

L'accord institutionnel pour la sixième réforme de l'État prévoit, sauf en ce qui concerne les aspects liés au droit du travail et le statut dans la sécurité sociale, une régionalisation du congé-éducation payé, avec transfert aux Régions des ressources allouées au congé-éducation payé. Cette mesure n'est pas sans conséquence pour un mécanisme de sanction fédéral qui s'appuie pour l'heure encore sur une cotisation pour le financement du congé-éducation payé (voir plus loin).

### **C. Des arrêtés d'exécution applicables, dans la ligne des accords antérieurs**

Partant de ces données, les organisations de travailleurs formulent les positions communes suivantes en ce qui concerne la mise en œuvre du nouveau mécanisme légal de sanction.

Dans le prolongement de ce qui avait été convenu dans l'Accord interprofessionnel 2007-2008 et l'Accord de gouvernement, il ne peut être question de dispenser certains secteurs de l'obligation d'investir annuellement 0,1% en formations ou d'accroître annuellement de 5% le nombre de travailleurs participant à une formation, et ce même si ces secteurs investissent déjà à ce jour plus de 1,9%.

S'agissant de la constatation de la réalisation des objectifs prévus dans les accords sectoriels de formation, il est proposé d'assurer ce suivi également sur la base du volet des formations formelles des bilans sociaux tout en laissant par ailleurs aux secteurs la latitude de développer un instrument de mesure propre (voir tertio ci-dessous). Pour ce faire, il est nécessaire de développer dans un bref délai un système d'agrégation des volets formation des bilans sociaux par commission paritaire ou sous-commission autonome. A ce jour, une telle agrégation est inexistante, la seule ventilation disponible étant celle qui repose sur les codes NACE. Il ressort toutefois des travaux préparatoires du Conseil central de l'économie et du Conseil national du travail qu'il est possible, à bref délai, de réaliser une estimation d'une grande précision des investissements effectifs en formations formelles ou de la participation à ces formations. Dans la perspective de l'ouverture prochaine des négociations en vue des CCT 2013-2014, il est important que chacune des commissions paritaires ou des sous-commissions autonomes disposent des données sectorielles des dernières années dans le courant des prochaines semaines. Ces données peuvent d'ores et déjà être établies sur la base des bilans sociaux définitifs en ce qui concerne les années 2009 et 2010. Les données pour 2011 ne peuvent être

établies en ce moment que sur la base de données provisoires. Ces données sectorielles permettront dans les prochaines semaines aux commissions paritaires et aux sous-commissions autonomes de constater le degré effectif de réalisation des objectifs convenus dans les CCT pour 2009, 2010 et 2011, et le cas échéant, de rechercher les éventuelles raisons qui ont empêché la concrétisation des objectifs ainsi que la façon de porter remède à ce problème à l'avenir, et ce dans la perspective des accords en matière de formation pour les années 2013 et suivantes. Il va de soi que la réalisation des objectifs fixés pour 2013 et les années suivantes sera constatée sur la base de la mesure initiale définitive de 2012. Ces données ne seront disponibles qu'en 2014 au plus tôt. Ce ne sera donc que dans le courant de 2015 qu'il sera possible, sur la base des données sectorielles définitives de 2013 comparées à la mesure initiale de 2012, de vérifier pour la première fois si les objectifs des accords en matière de formation ont été atteints.

Divers secteurs ont exprimé le souhait de développer un instrument de mesure propre pour le monitoring des investissements sectoriels en formations ou pour la participation des travailleurs aux formations. Il est souhaitable de prévoir dans l'arrêté d'exécution une marge autorisant de telles initiatives. Pour les raisons susmentionnées d'égalité de traitement et de non-discrimination, il est cependant nécessaire de prévoir des garanties en matière de conditions de validité et de fiabilité de ces instruments de mesure. En outre, ces instruments doivent également fournir en temps utile, et au plus tard au moment où les bilans sociaux définitifs sont disponibles, les données sectorielles et d'entreprises. Les organisations de travailleurs proposent dès lors de prévoir dans l'arrêté d'exécution une procédure d'agrément par une commission d'experts indépendants des instruments de mesure proposés par les secteurs. Cette commission peut se composer d'experts de la Banque nationale de Belgique, du Conseil central de l'économie, du SPF ETCS et du monde académique tout en tenant compte des équilibres requis en matière de langues et de genres. Si l'instrument de mesure agréé fournit des résultats par trop divergents de ceux des bilans sociaux sans qu'une raison valable ne puisse être trouvée, l'agrément peut être retirée, le secteur devant alors à nouveau puiser ses données dans les bilans sociaux.

Les organisations de travailleurs constatent que la loi-programme laisse ouverte, dans le prolongement de l'accord de gouvernement, la possibilité d'exempter des entreprises individuelles de la sanction prononcée à l'encontre du secteur à condition qu'elles fournissent des « efforts de formation suffisants ». Ce qu'il faut entendre par suffisant n'est pas défini dans l'accord de gouvernement en fonction des objectifs de formation sectorielle, de l'investissement moyen ou encore de la participation du secteur mais bien en fonction de l'objectif global de 1,9% (voir ci-dessus). Il convient d'ailleurs, pour des raisons d'égalité de traitement et de non-discrimination, d'éviter à tout prix, au risque de nouvelles procédures devant le Conseil d'Etat, de différencier par secteur les exceptions au bénéfice des entreprises. Une appréciation sur la base des objectifs de formation sectorielle se heurte en outre au problème technique résultant du fait que la majorité des entreprises relève de deux ou de plusieurs commissions paritaires et est donc soumise à différents accords en matière de formation, et ce alors que le bilan social par entreprise n'établit pas de distinction entre les travailleurs de l'entreprise en fonction de la commission paritaire dont ils relèvent.

Les organisations de travailleurs proposent - également pour des raisons de simplicité réglementaire et administrative - de ne prévoir que deux raisons d'exemption identiques pour tous les secteurs, et ce dans le prolongement de l'objectif global de 1,9%.

Une première dérogation peut être prévue pour les entreprises qui, pendant l'année de formation visée, ont investi un quart de plus qu'1,9% en formations formelles. (Seules) ces entreprises méritent de revendiquer une exonération de la sanction étant donné qu'elles contribuent de façon ciblée à la compensation du sous-investissement des autres entreprises. Ce n'est que de cette façon qu'il est possible de parvenir à un investissement moyen de 1,9%.

Une deuxième dérogation peut, sans porter préjudice à de meilleurs accords sectoriels ou d'entreprises, être prévue pour les entreprises qui, durant l'année de formation visée, relèvent d'une CCT prévoyant pour tous les travailleurs un droit contraignant de cinq jours de formation formelle par année distinct du droit au congé-éducation payé. Ce principe s'inspire de l'exemple des accords de formation conclus au sein de la commission paritaire auxiliaire pour employés. Le droit à cinq jours de formation par an correspond en effet à un investissement d'environ 2%. Dans ce cas, il convient également de prévoir la possibilité de concrétiser cet objectif sous la forme d'un certain nombre d'heures de formation. Le droit annuel équivaut alors à la durée de travail hebdomadaire moyenne.

Les modalités concrètes peuvent être laissées aux négociateurs des CCT. Ceci offre aux secteurs et entreprises concernés l'avantage de la sécurité juridique et de la prévisibilité parce qu'ils savent s'ils seront soumis à une sanction ou non dès l'année de formation visée et la reconnaissance de la CCT.

Les organisations de travailleurs conçoivent bien qu'il ne va pas de soi dans tous les secteurs et dans toutes les entreprises de fixer en une fois, à partir de 2013, un droit conventionnel d'au moins cinq jours de formation par an. Elles proposent dès lors, pour la période 2013-2015, un régime transitoire général à l'intention des secteurs et des entreprises qui ne satisfont pas encore à cette condition :

- l'introduction par CCT du droit à un jour supplémentaire de formation par an par comparaison au droit conventionnel de 2012 suffit pour l'année de formation 2013;
- trois jours supplémentaires (toujours par comparaison à 2012) suffisent pour l'année de formation 2014.
- La condition générale de cinq jours de formation par an s'applique alors à partir de l'année de formation 2015. Un tel régime transitoire est une invitation aux secteurs et aux entreprises à prévoir, par le biais d'une CCT, un parcours pluriannuel qui permet d'évoluer progressivement vers un droit conventionnel d'au moins cinq jours de formation, ce qui leur permet aussi d'acquérir la certitude de ne pas être soumis inopinément à une sanction sur la base des données du bilan social.

Le Roi doit encore déterminer la date d'entrée en vigueur. Dans la ligne des positions formulées ci-dessus, les organisations de travailleurs proposent le 1er janvier 2013 comme date d'entrée en vigueur. Elles soulignent que l'entrée en vigueur interviendrait ainsi quatorze ans après l'accord initial sur l'investissement de 1,9% en formation et huit ans après la date limite que les partenaires sociaux avaient convenue pour la réalisation de ce 1,9%. Elles constatent néanmoins que les efforts formels des entreprises n'atteignent encore et toujours que 1,02% selon les dernières données provisoires relatives à 2010. Force est donc de conclure que ni les engagements volontaires (période 1999-2006), ni le mécanisme de sanction du pacte de solidarité entre les générations sur la base des accords conventionnels relatifs aux objectifs globaux de formation n'ont été suffisamment efficaces. Un mécanisme de sanction nouveau et réformé doit donc être mis en place sans délai et comprendre des sanctions plus lourdes (contribution de 0,15%) dans la ligne de l'avis commun des partenaires sociaux (avis n° 1795 du Conseil national du travail) tendant à rendre, à l'avenir, le niveau des sanctions plus proportionnel à l'objectif.

#### **D. Réinvestissement du revenu du mécanisme de sanction en formation des travailleurs**

Les organisations de travailleurs constatent simultanément que les sanctions sont aujourd'hui, tout comme dans le mécanisme de sanction réformé, destinées au financement du congé-éducation payé. Il est d'une importance cruciale d'effectivement consacrer les rentrées à un renforcement de la politique des partenaires sociaux visant à promouvoir la participation des travailleurs aux formations, et ce également dans la ligne des objectifs européens d'encouragement de la participation des travailleurs.

Dans ce domaine, les organisations de travailleurs constatent que l'Europe a dans l'intervalle porté à 15% son ancien objectif de participation (12,5% des adultes en formation toutes les quatre semaines) dans le cadre de la Stratégie éducation et formation « EF 2020 ». Or en Belgique, on assiste simultanément à un recul de 8,3% en 2005 à 7,2% en 2010. Ceci signifie donc que la Belgique n'atteint même plus à ce jour la moitié de l'objectif de participation européen.

Les organisations de travailleurs rappellent à cet égard leurs propositions antérieures visant à renforcer le congé-éducation payé axé sur les travailleurs à temps partiel d'une part et sur les travailleurs sans diplôme de l'enseignement supérieur d'autre part, telles que formulées dans l'avis n°1729 du Conseil national du travail, avis émis parallèlement au rapport n° 77 du Conseil national du travail.

D'une part, elles avançaient : « une augmentation ciblée du quota d'heures (à 180 heures) pour les travailleurs qui suivent encore sur le tard des formations en vue de l'acquisition de compétences de base ou de l'obtention d'un premier diplôme/certificat de l'enseignement secondaire ou supérieur. Cela correspond aux objectifs concrets qui ont été avancés dans le cadre du projet de stratégie européenne « Europe 2020 » en ce qui concerne la résorption des sorties sans qualification d'une part et l'augmentation du nombre d'adultes ayant un diplôme de l'enseignement supérieur d'autre part. Pour rappel, ce projet de stratégie renouvelée fait en effet le constat que l'accès à la « formation tout au long de la vie » bénéficie actuellement essentiellement aux travailleurs les mieux formés. En conséquence, ils proposent d'utiliser dans ce cadre la liste des formations qui a déjà été utilisée par le gouvernement fédéral pour la mesure de transition vers le nouveau système d'heures, à savoir :

- les formations dans l'enseignement secondaire ou de promotion sociale qui mènent, pour ce qui concerne la Communauté flamande, à un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur, et, pour ce qui concerne la Communauté française, à un certificat de l'enseignement secondaire supérieur, pour autant que le travailleur ne dispose pas encore de diplôme ou certificat de l'enseignement secondaire supérieur ;
- les formations de base (Communauté française) ou « opleidingen basiseducatie » (Communauté flamande), reconnues par la commission d'agrément, pour autant que le travailleur ne dispose pas encore d'un diplôme ou certificat de l'enseignement secondaire supérieur ;
- les formations dans l'enseignement supérieur qui mènent aux grades de bachelier ou master ou à un diplôme de l'enseignement supérieur de promotion sociale, pour autant que le travailleur ne dispose pas encore de diplôme équivalent de l'enseignement supérieur ;
- une formation organisée par un Institut supérieur d'éducation permanente et reconnue par la Commission d'agrément, pour autant que le travailleur ne dispose pas encore de diplôme équivalent de l'enseignement supérieur. »

Les organisations de travailleurs font remarquer qu'entretemps, un avis unanime a été émis à ce sujet au sein du Conseil national du travail, à savoir l'avis susmentionné n° 1795 relatif au projet de loi-programme. Elles constatent qu'on en trouve la trace dans la loi-programme elle-même mais que les intentions formulées ont été entièrement vidées de leur substance par la restriction aux professions en pénurie, ce qui ne correspond absolument pas à la volonté commune des partenaires sociaux. Elles revendiquent dès lors une nouvelle fois la mise en œuvre complète de l'avis unanime des partenaires sociaux.

Par ailleurs, les organisations de travailleurs proposaient dans l'avis susmentionné n° 1729 « de faciliter l'accès au congé-éducation payé pour les travailleurs à temps partiel, particulièrement en supprimant la distinction entre travailleurs à horaire fixe ou à horaire variable. Ils proposent que tous les travailleurs à temps partiel aient dorénavant droit au congé-éducation payé proportionnellement à leur durée du travail. Selon les membres représentant les organisations de travailleurs, l'exclusion de certains travailleurs à temps partiel est contraire à l'accord-cadre européen sur le travail à temps partiel, qui prévoit expressément qu'il faut faciliter l'accès des travailleurs à temps partiel à la formation pour favoriser la progression et la mobilité professionnelles. Ils soulignent également que l'exclusion des travailleurs à temps partiel qui ont un horaire fixe concerne dans une large mesure les travailleuses et doit par conséquent être considérée comme une discrimination indirecte des femmes, contraire aux principes d'égalité de traitement et de non-discrimination. Ces membres rappellent (cf. tableau ci-dessous) également que bon nombre de travailleurs à temps partiels le sont dans des secteurs caractérisés par cette forme d'organisation de travail et dans lesquels les perspectives de "promotion sociale" ne sont pas légion. Dénier le droit au congé-éducation payé, et, par cette voie, à cette promotion sociale, sous prétexte que son organisation est rendue plus difficile par une forme d'organisation du travail (horaires fixes coupés, horaires variables...) dont le travailleur n'est pas responsable revient à le priver définitivement d'un réel accès à la formation. »

Il est absolument nécessaire, ne serait-ce que par considération pour l'égalité de traitement entre hommes et femmes, d'enfin mettre en œuvre cette demande antérieure.

Les organisations de travailleurs rappellent qu'aucune de ces deux demandes n'impliquent un coût budgétaire supplémentaire. Le congé-éducation payé est en effet conçu aujourd'hui de telle sorte que l'apport des autorités publiques reste stable même en cas d'augmentation du nombre de demandes. Les recettes supplémentaires provenant du mécanisme de sanction évitent également aux employeurs de se voir confrontés à une réduction des remboursements.

Simultanément, les organisations de travailleurs constatent que le mécanisme de sanction réformé générera des revenus supplémentaires, en partie par le triplement de la sanction (qui passe de 0,05 à 0,15%) et en partie par l'extension aux secteurs qui ne respectent pas leurs engagements de formation. Les organisations de travailleurs proposent de prévoir un règlement par analogie au règlement inclus dans la stratégie de relance du gouvernement fédéral en vue de la réinjection d'une partie des moyens des sanctions liées au non-respect de l'obligation de 0,10% au bénéfice de certains groupes à risques sélectionnés. Elles proposent que le surplus des rentrées provenant des sanctions (après prélèvement en vue des améliorations susmentionnées au niveau du congé-éducation payé) puisse refluer vers les partenaires sectoriels qui introduisent des projets paritaires satisfaisant à des conditions spécifiques, et ce pour autant que le secteur n'ait pas été soumis à une sanction dans le cadre du nouveau mécanisme de sanction.

Concrètement, les organisations de travailleurs pensent d'une part à des impulsions ciblées à l'intention de groupes de travailleurs actuellement nettement sous-représentés, afin de contribuer de la sorte à l'augmentation de la participation aux formations ainsi qu'à la démocratisation de celles-ci et, d'autre part, à des projets de formation spécifiques qui répondent à d'importants défis sociétaux.

En matière de groupes-cible, elles pensent en particulier :

- aux travailleurs sans diplôme de l'enseignement secondaire;
- aux travailleurs âgés de 45 ans et plus sans diplôme de l'enseignement supérieur;
- aux travailleurs des petites entreprises;

- aux travailleurs ayant un contrat à durée déterminée;
- aux travailleurs ayant des aptitudes au travail réduites.

S'agissant des parcours spécifiques de formation, elles pensent en particulier :

- aux formations en langues pour allophones;
- à l'alphabétisation;
- aux formations qui, dans le prolongement de la nouvelle loi de lutte contre l'écart salarial entre hommes et femmes, contribuent à la réduction de l'écart salarial sectoriel;
- aux projets de formation qui, dans le prolongement du concept de « just transition », répondent concrètement au défi du verdissement de l'économie et du développement des emplois verts.

Les organisations de travailleurs demandent qu'une base légale soit créée dans un proche avenir.

Les modalités concrètes de l'utilisation ciblée des moyens pourront être précisées, en concertation avec les partenaires sociaux, durant les prochains mois dans un arrêté d'exécution. En tout état de cause, il est important que le cadre juridique complet soit clarifié en temps utile de sorte que les partenaires sociaux sectoriels puissent entreprendre, dès le cycle de négociations des CCT 2013-2014, la préparation de tels projets de formation ciblés.