

CONGE - EDUCATION PAYE ETAT DE LA QUESTION

Le présent document n'a pas pour but de décrire de manière exhaustive l'ensemble du dispositif « congé-éducation payé » mais de repérer les principales questions qui se posent, et notamment, à la suite de la publication des arrêtés royaux du 28 mars 1995. Cette démarche s'inscrit dans la perspective d'asseoir des propositions de modification du système développées dans un avis du Conseil.

1. PERSPECTIVE HISTORIQUE.

Quelques points de repère devraient permettre de mieux situer le débat actuel sur le Congé-éducation : ¹

Au XIX^{ème} et au début du XX^{ème} siècle, les mouvements d'éducation populaire se développent au sein des mouvements ouvriers chrétien et socialiste.

Ils seront les fers de lance de la revendication du droit à la formation. En 1936, la J.O.C. préconise l'intégration des cours du soir dans la journée de travail.

En 1963 est votée la loi sur la *promotion sociale* qui accorde des congés-culturels pour la formation générale et sociale des travailleurs de moins de 25 ans à raison d'une semaine maximum par an.

On prévoit aussi, pour les adultes, des indemnités de promotion sociale (primes en cas d'études en cours du soir terminées et réussies) et un droit au crédit d'heures pour les seules formations professionnelles.

La loi sur le *crédit d'heures* en 1973 limite l'accès à la formation aux moins de 40 ans et instaure un système d'octroi progressif du droit (25 % du temps de formation en première année, 50 % en seconde année, 100 % ensuite). Elle instaure surtout le système de financement (moitié par l'Etat, moitié par la cotisation des employeurs).

En 1974, le crédit d'heures est étendu à des cours de formation générale en vue de la promotion économique, sociale et culturelle des travailleurs.

« Ce fut une reconnaissance importante de la légitimité de la formation générale, en complément des formations essentiellement professionnelles. Dans une formation intégrale, les deux aspects peuvent ainsi se combiner au profit de la promotion globale du potentiel et du développement personnel et professionnel des travailleurs » ²

Le nombre de bénéficiaires n'a jamais dépassé 20.000. Il décroît à partir de 1982 : 13.250 en 1982, ± 12.000 en 1983, ± 11.000 en 1984.

A peine un demi pour-cent des travailleurs actifs par an ont bénéficié du système du crédit d'heures.

Les raisons à cet état de fait sont identifiées comme suit :

- limite d'âge à 40 ans;
- remboursement plafonné des salaires;
- offre limitée des formations;
- intéressement très faible des employeurs;
- la crise économique qui accentue l'utilité d'une liaison plus stricte de la formation aux besoins des entreprises;

¹ Les principaux éléments de ce paragraphe sont repris à l'article de C. PIRET et E. CREUTZ, Le Congé-éducation en Belgique, une législation à la dérive ?, 1995.

² CREUTZ, PIRET, op. cit., p. 7.

- crainte de la part du salarié des réactions de l'employeur ou des collègues surchargés à cause des absences des bénéficiaires.

En 1985, le gouvernement fait voter une loi de redressement (22 janvier), contenant des dispositions sociales, qui instaure le **congé-éducation payé**. Celui-ci, par rapport au système des crédits d'heures apporte d'importantes **modifications** :

1) Elargissement du champ d'application en matière de **formations** : trois nouvelles catégories ont été ajoutées aux formations donnant droit aux crédits d'heures :

- les examens devant le *jury d'Etat*;
- les *formations sectorielles* organisées par une décision de la commission paritaire compétente;
- les formations dont le programme est agréé par la commission d'agrément.

2) Un élargissement des champs d'application en ce qui concerne les **bénéficiaires** :

- le droit au congé-éducation payé a été accordé à ceux qui, autrement qu'en vertu d'un contrat de travail, fournissent des prestations à temps plein dans l'autorité d'une ou de plusieurs personnes;
- la limite d'âge de 40 ans est supprimée.

3) L'instauration, de plafonds pour le nombre d'heures de congé-éducation payé auquel le travailleur peut prétendre en fonction de la **nature de la formation** (et plus le nombre d'années réussies). F.P. : 240 h, F.G. : 160 h, F.P. + F.G. : 240 h.

4) Une meilleure protection du travailleur contre le **licenciement** décidé par l'employeur.

5) **La planification collective** du congé. En fonction de la taille de l'entreprise, l'employeur peut s'opposer à l'absence simultanée de plusieurs travailleurs (10 % du nombre total de travailleurs, 10 % du nombre de travailleurs exerçant la même fonction, ...).

6) Financement intégral des charges par **l'Etat** en cas de **formations générales**. Dans le système de crédits d'heures, les charges de cette catégorie de formations étaient réparties également entre l'Etat et l'employeur.

Depuis 1985, le système du C.E.P. a subi des modifications :

1) Arrêté Royal du 22/12/88 :

- la cotisation des employeurs servant à financer les formations professionnelles est relevée de 0,03 % de la masse salariale à 0,04 %;
- un régime spécial est élaboré pour les travailleurs qui présentent des examens devant le jury d'Etat;
- le délai de prescription pour le dépôt des créances par les employeurs a été réduit de 5 à 3 ans.

2) Loi du 10 juin 1993 :

- pour rendre le système plus sélectif, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres et après avoir pris l'avis de la Commission d'agrément :
 - * modifier la liste des formations entrant en ligne de compte;
 - * exclure les formations organisées dans le cadre de l'enseignement de promotion sociale et l'enseignement artistique de promotion socio-culturelle n'ayant pas de lien direct avec la situation professionnelle des travailleurs.
 - * la planification collective prime la planification individuelle. Cette disposition a pour objectif de prévenir la désorganisation du travail.
- calcul de la subvention non plus sur base des heures de cours programmées mais sur base des heures effectivement prestées.

3) Arrêté Royal du 27 août 1993 :

- modification de la liste des formations qui entrent en ligne de compte pour l'octroi du C.E.P. dans le but **d'exclure** un certain nombre de cours liés plutôt à un **hobby**;
- blocage du plafond de rémunération à 65.000 F brut par mois.

4) Arrêtés du 28 mars 1995 :

- plafond annuel :

		*
Formation professionnelle	120 h	180 h
Formation générale	80 h	120 h
F.G. + F.P.	120 h	180 h

* Si les heures de cours coïncident avec le temps de travail du travailleur concerné.

Des dérogations sont prévues :

- * les cours de langues sont fixés à 80 h sauf s'ils sont cumulés avec une autre formation professionnelle;
 - * formation professionnelle liée à des secteurs qui connaissent des pénuries sur le marché du travail : 180 h (après avis de la Commission d'agrément);
 - * formation menant à un diplôme universitaire ou assimilé : 180 h;
 - * formation de base pour travailleurs peu scolarisés : 180 h (après avis de la Commission d'agrément).
- Financement.
 - * la quote-part ONSS est portée à 0,09 % (mesure ponctuelle) du 1/4/95 au 31/12/95;
 - * la subvention de l'Etat est limitée à 1,24 milliard, avec, pour l'apurement de la dette du passé, un montant supplémentaire de 500 millions;
 - * blocage du plafond de rémunération à 65.000 F par mois;
 - * introduction des créances dans un délai de 2 ans;

- * la commission d'agrément suit l'évolution de la situation budgétaire du CEF et informe le Ministre en cas de dépassement de l'objectif budgétaire;

- * notification préalable de la planification des formations. Pénalisation de 5 % des remboursements en cas de retard.

La liste des modifications apportées à loi de janvier 1985 n'est pas exhaustive. Elle permet toutefois déjà une première approche des problèmes qu'a connu le système depuis sa création.

Parmi ceux-ci, au premier plan : la dérive budgétaire.

2. LA PHILOSOPHIE DU SYSTEME C.E.P.

L'instauration du congé-éducation payé répond à un double objectif : d'abord **alléger les charges** des travailleurs qui, en dehors de leur travail, suivent des cours et préparent des examens, pendant les heures destinées habituellement aux loisirs.

« Le travailleur a le droit de s'absenter du travail avec maintien de sa rémunération normale payée à l'échéance habituelle pendant un nombre d'heures correspondant au nombre d'heures théoriques que comportent les cours suivis »³.

En ordre subsidiaire, on s'attendait à ce que l'encouragement à suivre des cours de formation et le relèvement du niveau d'étude moyen qui en résulterait aient un **effet positif sur l'économie**.

Enfin, on espérait aussi, dans le même ordre d'idée que le système ait un effet positif sur **l'emploi** grâce à l'embauche partielle compensatoire.

Le bénéfice du C.E.P. est limité aux travailleurs occupés à temps plein dans le **secteur privé**. Travailleurs du secteur public et personnel enseignant qui disposent de leur propre système de formation ne peuvent bénéficier du congé-éducation payé.

Une journée de congé-éducation est considérée comme une journée de travail normalement prestée et est rémunérée comme telle.

Le financement du système se fait par un fonds chargé de rembourser les employeurs concernés, et alimenté par une subvention globale de l'Etat et le versement par les employeurs d'une cotisation sociale aux organismes percepteurs de la sécurité sociale. Le taux en varie selon le volume de créances à rembourser non couvert par la subvention de l'Etat.

Le recours au congé-éducation relève d'une démarche volontaire et librement consentie du travailleur. En effet, l'employeur ne peut ni obliger, ni empêcher ses travailleurs de s'inscrire à une formation entrant dans le champ d'application de la loi. En revanche, la planification des congés est collective.

A l'origine, l'éventail des formations ⁴ ne devait pas nécessairement avoir un lien avec l'activité des travailleurs dans son entreprise ou avec les activités mêmes de l'entreprise. Après l'exclusion des formations considérées comme « hobby », comme la coupe couture, il semble bien qu'il y a eu transfert, réorientation vers d'autres types de formations.

³ art. 111 de la loi du 22 janvier 1985 tel que modifié par la loi du 10 juin 1993.

⁴ Voir Annexe 1 : formations suivies et fréquentation de celles-ci pendant l'année 1992-93.

3. EVALUATION DU DISPOSITIF C.E.P.

Le congé-éducation payé a été évalué essentiellement par la Cour des Comptes en 1993 sur base de chiffres qui ne se rapportent qu'aux six ou sept premières années de fonctionnement du système. Ce sont les critères **d'efficacité** et **d'efficience/« économie »** que la Cour a mis en évidence, à savoir :

- le nombre de bénéficiaires;
- l'intérêt social des formations suivies;
- la répartition par groupe-cible.

Quelques constats significatifs alimentent les conclusions de l'avis :

- **Augmentation** du nombre de bénéficiaires depuis la création du C.E.P. : on passe d'environ 29.000 en 85-86 à 52.447 en 90-91 à 48.296 en 92-93.
- Plus de 60 % des bénéficiaires sont des ouvriers alors que leur part dans la population active du secteur privé n'est que 50 %.
- Age des bénéficiaires : presque la moitié à moins de 30 ans, les plus de 40 ans - exclus du crédit d'heures - représentent 18,5 % ⁵.
- Les entreprises de moins de 10 travailleurs sont sous-représentées dans le système.
- Le nombre de bénéficiaires par commission paritaire montre un déséquilibre en faveur du secteur métallique ⁶. Par ailleurs, une **grande partie du budget est versée à un nombre réduit de grosses entreprises** : Volkswagen, Ford, Général Motors, Sabena, Philips, Volvo, etc...
- Les formations générales qui représentent plus de 15 % des formations sont moins coûteuses car plus courtes, mais on peut signaler que dans un nombre réduit de cas, la limite entre formation syndicale et formation générale n'apparaît pas clairement ⁷.
- L'enseignement de promotion sociale ⁸ représente largement le groupe le plus important dans les formations professionnelles. Il faut toutefois faire une place à part à deux catégories de cours :
 - * les cours liés à un hobby (leur sort a été réglé depuis);
 - * les formations ne présentant aucun intérêt immédiat pour l'employeur (exemple : les cours de langues) : elles répondent à un double objectif : relever le degré de qualification de la population active et, par conséquent, renforcer la mobilité sur le marché du travail. Elles ont donc un rôle non négligeable dans le cadre d'une **politique sociale globale** qui se justifie.

En conclusion, l'analyse de la Cour des Comptes montre qu'en temps qu'instrument d'une **politique économique générale** le rôle du C.E.P. est faible car :

- les formations choisies par les travailleurs ont un effet quasi nul sur l'économie (exemple : cours de langues);

⁵ Voir Annexe 2 : Age des bénéficiaires.

⁶ Voir Annexe 3 : Bénéficiaires par commissions paritaires.

⁷ Voir Annexe 4 : Nombre de formations différentes en formation générale - tableau mis à jour par le service du C.E.P. au 31/12/95).

⁸ Voir Annexe 1.

- les formations encouragées par les entreprises dont la concentration dans un nombre limité de grandes entreprises d'un secteur, qui utilisent le système au maximum et l'adaptation des programmes aux besoins spécifique de ces entreprise, ne peuvent, en principe, pas être acceptées sans plus.

Enfin, l'efficacité du système en tant qu'**instrument de résorption du chômage** n'est pas quantifiable :

- l'embauche compensatoire estimée par le service est très faible, l'autorité ne récupérant qu'environ 15 % de son propre budget destinée au congé-éducation sous la forme d'une diminution des dépenses de chômage;
- l'organisation de formations pour laquelle la demande est excédentaire sur le marché de l'emploi (fonctions spécialisées) est très peu représentée dans les formations sectorielles.

En ce qui concerne le **fonctionnement du service**, la Cour des comptes a remarqué un certain nombre de difficultés rencontrées qui, dans une certaine mesure, rendent la gestion aléatoire

- contrôle de la présence physique au cours;
- calcul des cotisations sociales;
- contrôle des A.S.B.L.;
- contrôle du nombre d'heures de congé que l'employeur déclare avoir accordé;
- fraudes possibles lors de la déclaration par l'employeur des salaires mentionnés.

De plus, une irrégularité a été commise par le service lors du calcul des montants à rembourser à l'employeur : ce sont les heures de **cours théoriques** qui ont été prises en compte et non les heures de cours réellement suivies. Depuis, la législation en la matière a été modifiée (loi du 10 juin 1993).

Cette évaluation de la Cour des comptes, essentiellement budgétaire et « technique » a conduit à formuler des propositions pour assainir le système dont les arrêtés de mars 1995 concrétise, au moins partiellement le contenu :

- **suppression** d'une série de formations reconnues pour l'octroi du congé-éducation;
- **réduction du nombre d'heures** à prendre en considération pour le congé-éducation au préjudice des formations longues comme l'enseignement universitaire du soir, dont la charge d'étude exprimée en nombre théorique d'heures excède souvent 240;
- **abaissement du plafond salarial** pris en compte qui ne préjudicierait pas les travailleurs les moins qualifiés;
- application d'un **taux uniforme** de cotisation patronale pour tous les employeurs.

Le travail de la Cour des comptes ne couvre qu'une partie du territoire en termes d'évaluation. Sur le plan quantitatif, le système, on l'a vu, a connu un grand succès. Il ne faut toutefois pas oublier qu'il reste marginal puisqu'il ne touche que 2 % des travailleurs du secteur privé.

Si, comme le rappelle l'étude d'Emile CREUTZ et Christian PIRET un des objectifs était l'élévation de la scolarisation, aucune évaluation n'a été réalisée pour vérifier l'importance et l'orientation des diplômes ou certificats obtenus.

Il est clair que l'effort consenti volontairement par le travailleur est gage d'une amélioration importante de ses connaissances. Cependant, on n'a pas encore clairement évalué les effets de cette législation sur les processus de travail dans son ensemble (meilleures compétences, meilleure implication dans l'organisation du travail) ni sur l'emploi : le remplacement partiel des travailleurs en formation n'est probable que si suffisamment de travailleurs sont en formation, et si l'entreprise n'est pas en régression.

Les **effets collectifs** du C.E.P. ne seraient repérables que si la mesure prenait une bien plus grande ampleur. Ce n'est pas la direction prise aujourd'hui.

4. QUESTIONS ET PERSPECTIVES.

4.1. Le financement.

A la fin de 1994, le déficit cumulé du système C.E.P. atteignait plus de trois milliards de francs et le déficit annuel était de 600 millions⁹.

L'irruption d'une démarche collective - les formations internes ou sectorielles, brèves pour la plupart - dans une démarche individuelle - le droit du travailleur à la formation - a sans aucun doute contribué à faire exploser le nombre de formations à objectif professionnel alors que les formations générales connaissent un accroissement modéré.

D'autre part, le non-respect du niveau de la quote-part de l'Etat est aussi responsable du déficit.

Les mesures prises par le Gouvernement qui s'appliquent à partir du 1er septembre 1995 ne remettent pas en cause le mode de financement du système par l'Etat et les entreprises. A cet égard, le rapport de la Cour des comptes pose une question de fond : Est-il économiquement justifiable pour les pouvoirs publics de financer à raison de la moitié des coûts les formations internes ou sectorielles taillées sur mesure ?

Les mesures prises, au contraire, semblent favoriser les formations sectorielles qui ne sont peu ou pas touchées par la réduction des plafonds d'heures de cours admissibles, alors que les cours universitaires subissent notamment un préjudice considérable.

A partir du 1er septembre 1995 aussi, il faudra faire la distinction entre les cours suivis en dehors de l'horaire normal de travail et ceux dont l'horaire coïncide avec l'horaire normal de travail. Pour un même effort scolaire, il y aura dorénavant deux poids, deux mesures, alors qu'à l'origine, l'intention du législateur était de récompenser le travailleur qui cumulait étude et travail. La meilleure récompense est donnée maintenant à celui qui ne cumule plus les deux.

⁹ Voir Annexe 5.

Un **pilotage** du système, dans l'état actuel des choses, n'est pas facile à mettre en place, compte tenu du décalage chronologique entre la prise de décision et le mesurage des effets induits.

La *Commission d'agrément*, dont le fonctionnement « difficile » a été mis en évidence par la Cour des comptes et l'Administration pour l'agrément des formations est-elle le lieu adéquat pour un contrôle de gestion du système ? Pourquoi le secteur non-marchand n'est-il pas représenté à la Commission d'agrément ?

Une identification des grands dépassements budgétaires devraient aussi être réalisée.

Enfin, les comparaisons internationales en la matière ne sont pas très instructives sauf peut-être partiellement avec la France. A titre d'exemple, a-t-on tenté chez nous de mesurer les coûts induits notamment pour les Communautés et les Régions du développement du C.E.P.?

4.2. Les bénéficiaires du système ¹⁰.

Le déséquilibre entre les groupes linguistiques amène certains à envisager la communautarisation du système.

L'exclusion des travailleurs à temps partiel, principalement les femmes, explique en partie le déséquilibre dans la répartition des bénéficiaires par sexe.

Qu'en sera-t-il si l'on favorise le passage volontaire au temps partiel ?

4.3. Contenu des cours et exercice du droit au congé-éducation.

Un débat existe entre partisans d'un renforcement de la formation générale des travailleurs et partisans de l'approfondissement des compétences professionnelles. La frontière entre les deux groupes traverse d'ailleurs mouvements ouvrier et patronal.

La situation financière du dispositif C.E.P. amènera sans doute certains à reposer la question de la pertinence d'un subventionnement de la formation générale, politique et culturelle des travailleurs au moment où la formation professionnelle et technique requiert la mobilisation de moyens de plus en plus importants notamment dans la perspective de la lutte pour l'emploi. Celle-ci, on l'a vu, n'est actuellement que très partiellement rencontrée par le C.E.P.

Avant d'aller plus loin dans le débat, une clarification des concepts de « formation générale » et « formation professionnelle » devrait être opérée.

Enfin, ne faudrait-il pas se pencher aussi sur l'adéquation nécessaire entre le droit individuel du travailleur à se former tout au long de sa carrière et le mode d'organisation collective de l'entreprise. Comment concilier organisation du travail et aspirations personnelles du travailleur ? Comment garantir l'égalité des travailleurs face au système, qu'ils travaillent dans une P.M.E. ou dans une grande entreprise ?

¹⁰ Voir Annexe 6.