



*Communauté
française de
Belgique*

Conseil de l'Éducation et de la Formation

**L'ACCÈS À LA FORMATION,
UN ENJEU DES NÉGOCIATIONS EN COURS ET DES
POLITIQUES D'EMPLOI.**

AVIS N°74

CONSEIL DU 24 NOVEMBRE 2000

Résumé

Dans la foulée de son Avis de février 1998 relatif aux enjeux de la formation professionnelle continue, le CEF entend rappeler l'existence de freins à l'accès à la FPC et formule quelques propositions pour y remédier en partant de constats relatifs au contexte politique, à l'évolution de la FPC et à la situation des acteurs de la formation que sont les formateurs et les usagers.

Les propositions et recommandations du CEF s'articulent autour de 4 axes :

- la formation, un outil pour l'emploi et la (re)qualification professionnelle ;
- l'offre de formation accessible et compréhensible pour tous ;
- l'accès à la formation favorisé pour tous ;
- la situation des acteurs de la formation et la formation continue des formateurs.

Motivations :

1. Le CEF a rendu en février 1998 un avis relatif aux enjeux de la formation professionnelle continue; il lui semble important de réaffirmer aujourd'hui ses positions en la matière en les actualisant, alors que de nombreuses discussions et concertations se mettent en place que ce soit au niveau de la préparation des politiques fédérales ou régionales de l'emploi, des conventions intersectorielles, des réformes d'organismes publics tels que le FOREM.
2. Dans le cadre de l'instruction d'un dossier relatif à une analyse de l'égalité d'accès aux formations destiné à produire un avis sur la conformité de la Belgique à la directive européenne qui découle de l'article 13 du Traité d'Amsterdam¹, le CEF a pris la mesure de freins à la formation professionnelle continue issus de politiques ou de décisions administratives qui voulaient, au contraire, en augmenter l'impact et donc la fréquentation. Il souhaite attirer sur eux l'attention des responsables.

Constats :

1. Le contexte

D'une part, les partenaires sociaux préparent, actuellement, la négociation d'un accord interprofessionnel dont un des volets devrait porter sur la FPC au sein des entreprises et en dehors de celles-ci (dont la prolongation d'une cotisation en faveur de la formation des demandeurs d'emploi). Cette négociation interprofessionnelle sera répercutée ensuite au niveau sectoriel et dans des accords en entreprise.

D'autre part, la ministre fédérale de l'emploi, Laurette Onkelinx, a annoncé, dans son plan « Un nouveau départ pour les oubliés de la croissance »(6 septembre 2000), son intention de :

- « créer un fonds pour les actions nouvelles menées par les Régions et le Fédéral visant à favoriser l'adéquation entre l'offre et la demande d'emploi, prioritairement dans les NTIC, et à préparer l'avenir et les défis nouveaux ;
- mettre en place une certification des formations et des qualifications acquises pour reconnaître les portefeuilles de compétences. »

Sans doute le terme certification, utilisé par la ministre, doit-il être compris par validation des compétences, puisque, selon la législation, seul l'enseignement a le droit de certifier. En FPC, ce rôle est essentiellement celui de l'EPS - en activant son article 8² - ou celui des Hautes Ecoles, en activant leur article 24³. Mais leur développement est limité. D'autre part, il est à remarquer que l'article 8 de l'EPS, comme l'article 24 du supérieur, permettent de valider des acquis antérieurs et des compétences sous forme de dispenses, dans le cadre d'une formation débouchant sur une certification. Le FOREM et l'ORBEM, pour leur part, réalisent des bilans de compétences sans pouvoir certifier les acquis.

¹ Entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, il stipule que le Conseil européen « peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. » La Commission a adopté le 25 novembre 1999 un ensemble de mesures concernant « la lutte contre la discrimination au sein de l'Union européenne ».

² Décret du 16 avril 1991

³ Décret du 5 août 1995

2. Recommandations du CEF : rappel de l'Avis n°53 de février 1998

Le CEF a remis un avis qui rappelle que la formation est un droit pour tous et qu'elle ne peut être rendue obligatoire. De plus elle ne peut être un substitut à l'emploi.

3. Evolution de la FPC

3.1. Les acteurs de la formation sont multiples et ont des statuts divers : organismes publics dépendant de niveaux de pouvoir différents (enseignement de promotion sociale communautaire, FOREM régional, Bruxelles-Formation dépendant de la COCOF, CPAS communaux...), ASBL, associations de partenaires, sans compter les départements de formation de nombreuses entreprises ou les entreprises privées de formation. Une même formation n'a pas nécessairement les **mêmes objectifs** selon l'opérateur qui l'organise. Et les conditions d'accès, de participation, de validation, de coût... sont donc différentes de l'une à l'autre pour les usagers.

3.2. L'accord interprofessionnel 1999-2000 soulignait la nécessité d'évaluer l'effort de formation réalisé par les entreprises en faveur de leurs travailleurs⁴. Cependant on constate que, si cette évaluation a été réalisée⁵, elle porte exclusivement sur l'effort de masse salariale affectée à ce poste, sans aucune approche de la façon dont elle se répartit ni de la qualité des formations organisées tant en ce qui concerne leurs acquis que leur pertinence.

Le CEF estime qu'une telle évaluation ne sera pleinement valide que si elle porte, notamment, sur les compétences acquises suite aux formations. La problématique de la visibilisation des acquis reste insuffisamment investie au regard de ce qui se fait dans les pays voisins. Certains de ces aspects qui avaient fait l'objet de recommandations du CEF dans des Avis récents⁶, et qui concernent plus particulièrement la Communauté française et les Régions, n'ont pas encore trouvé d'écho concret. C'est le cas de la validation des compétences et des acquis expérientiels, du droit des travailleurs et demandeurs d'emploi au bilan de compétence... Cependant, ceci suppose l'existence et la mise en place d'outils de validation tels que des référentiels de compétences. Diverses initiatives sont prises en ce domaine, sans aucune coordination entre elles. A terme, davantage de confusion risque de régner là où le CEF a souhaité plus de transparence et de cohérence.

3.3. On constate ces dernières années une tendance croissante, mentionnée dans plusieurs rapports⁷, à ce que la formation s'adresse à un public de plus en plus qualifié, que les fonds nécessaires pour inscrire les plus faibles dans un parcours vers l'emploi se réduisent ou se voient contraints par des critères très limitatifs.

⁴ L'Accord interprofessionnel 99-2000 comporte en ce qui concerne la formation :

- un engagement à fournir des efforts supplémentaires de manière à porter l'effort de formation, fin 2000, de 1,2 à 1,4 % du coût salarial, fin 2004, à 1,9% du coût salarial, c'est-à-dire au niveau moyen réalisé par les trois pays voisins. Il s'agit d'un engagement global.

- une invitation des secteurs à conclure des accords, tenant compte des efforts déjà consentis par les secteurs et les entreprises, valorisant dans les secteurs les initiatives régionales et communautaires.

Ces accords seront axés sur toutes les catégories de travailleurs, y compris les demandeurs d'emploi, avec une attention particulière pour les femmes. L'initiative appartient aux entreprises à défaut d'accords sectoriels.

- une demande aux secteurs de prolonger l'effort de 0,10% en faveur des groupes à risques avec une part significative de travailleurs à risque, demandeurs d'emploi, emplois-Smet, apprentis et immigrés.

⁵ Cf. rapport conjoint du CNT (Conseil National du Travail) et du CCE (Conseil Central de l'Economie)

⁶ Avis 51 et 61 du CEF

⁷ notamment dans des travaux réalisés par Cl. de Brier, D. Goux (INSEE), le CERISIS...

- 3.4. Un effort important, même s'il n'est pas encore abouti, de structuration de l'offre de formation a été fait ces dernières années tant en Wallonie qu'à Bruxelles. Ainsi, la mise en place des commissions d'agrément des EFT et OISP a amené au non agrément⁸ de 25% d'entre elles sur base de critères de pertinence et de qualité. La mise en place du parcours d'insertion avait pour but de coordonner l'offre de formation, de structurer la demande et de faire émerger des projets. La constitution des CSRC⁹ doit être un des instruments de la structuration et de la clarification pour les usagers de l'offre de formations. Enfin le développement des conventions cadres entre les organismes et entre des opérateurs en région wallonne (ex : convention entre le FOREM et l'enseignement de promotion sociale), comme le développement des accords cadres en région bruxelloise (entre Bruxelles-Formation et l'enseignement de promotion sociale), sont d'autres indices de cet objectif de structuration et de pilotage qui doit toutefois être poursuivi en prenant en compte la diversité des acteurs.
- 3.5. Des problèmes subsistent en ce qui concerne la transparence de la régulation des moyens attribués au système de formation. La difficulté vient, entre autres, du fait que les organismes concernés n'ont pas le même pouvoir de tutelle, et dépendent de ministres différents.
- 3.6. L'évaluation de la qualité des formations pose problème puisqu'elle devrait pouvoir se baser sur un ensemble harmonisé de critères. Or il n'y a pas de mode défini d'évaluation du système global de la formation. Les seuls critères existants sont introduits par le biais des critères de valorisation des fonds structurels européens (FSE).
- 3.7. A défaut d'autres indicateurs, l'évaluation s'opère indirectement sur base du taux de réinsertion professionnelle. Or un certain nombre d'opérateurs interviennent en première ligne pour des remises à niveau de base qu'il s'agisse de retrouver un rythme de vie sociale, une capacité d'expression (langue, lecture, écriture...), de se construire un projet de vie dans lequel s'intègre un projet professionnel, ou encore pour développer certaines compétences spécifiques en complément de formations acquises par ailleurs. Ce critère apparent d'évaluation - qui, dans l'état actuel des choses, n'amène aucune conséquence directe sur les subventions - crée un malaise auprès des opérateurs du parcours d'insertion et incite certains à mettre en place des stratégies d'insertion professionnelle qui ont pour conséquence soit de refuser des candidats qui, à l'évidence, vont gonfler le pourcentage de non réinsertion, soit de développer des modules de formation qualifiante et de dépasser ainsi leur rôle originel, augmentant le manque de lisibilité de l'offre et des parcours de formation.

⁸ variante : Ainsi les commissions d'agrément mises en place n'ont agréé que 75% d'entre elles sur base de critères de pertinence et de qualité.

⁹ CSRC : commission sous-régionale de coordination des opérateurs de formation dans le cadre du parcours d'insertion, créée au sein de chaque CSEF (Comité subrégional de l'emploi et de la formation)

4. Situation des acteurs de la formation : formateurs et usagers

- 4.1. Les agents des différents organismes en contact direct avec les demandeurs d'emploi constatent que souvent la demande des personnes n'est pas, au départ, une demande de formation. Elles doivent faire face à des difficultés personnelles majeures sur le plan tant de leur santé, physique ou psychologique, que de la subsistance matérielle immédiate de leur famille. Entrer en formation, avec une perspective de durée moyenne ou longue leur est impossible si l'on ne peut répondre à leurs besoins existentiels. La situation financière des demandeurs d'emploi en formation peut être précarisée comme le montrent les exemples qui suivent. Si, pour une raison quelconque et, par exemple, parce qu'il se rend compte qu'il s'est trompé d'orientation ou que le niveau de la formation donnée n'est pas celui qu'il attendait, le demandeur d'emploi interrompt sa formation, il risque d'être sanctionné et de perdre ses droits aux allocations de chômage ou d'attente. Un chômeur, même de longue durée, qui entreprend une formation en EPS (hors celles qui ont été recensées conventionnellement par l'ONEM) risque de perdre ses allocations de chômage s'il est réputé n'être plus disponible sur le marché de l'emploi, sauf s'il obtient une dispense qui peut (mais ne doit pas) lui être octroyée par le bureau sous-régional de l'ONEM dont il dépend.
- 4.2. Entrer dans une démarche de formation suppose que la personne souhaite s'intégrer ensuite dans l'emploi et donc qu'elle ait un projet professionnel. Cela suppose aussi de croire à l'existence d'un marché de l'emploi qui puisse concerner, même les peu qualifiés. La représentation mentale que les demandeurs d'emploi ont des métiers et de leur désirabilité n'est pas non plus sans effet sur leur implication dans une formation. La construction d'un projet personnel et professionnel est donc une démarche essentielle de la FPC. Pour mettre en place un tel projet, les opérateurs de formation doivent pouvoir faire appel à de vrais professionnels en ce domaine, formateurs et accompagnateurs sociaux, ainsi qu'à des outils adaptés.
- 4.3. Le statut professionnel des travailleurs de la formation et des agents sociaux, généralement diplômés de l'enseignement supérieur ou universitaire, est très souvent précaire : nombre d'entre eux sont eux-mêmes dans des parcours de chômeurs mis au travail (PTP, ACS...), dans des contrats étroitement dépendants des variations des politiques de résorption du chômage. Cela ne facilite pas la stabilisation des équipes, la professionnalisation de ces agents ni la continuité de l'accueil des demandeurs. Le CEF instruit actuellement un dossier relatif à la formation des formateurs de la FPC.

Propositions et recommandations

1. La formation, un outil pour l'emploi et la (re)qualification professionnelle

- 1.1. Le CEF rappelle que l'emploi reste la première des priorités politiques pour combattre le chômage. Il insiste sur la nécessaire coordination des mesures de formation ainsi que sur leur articulation avec les mesures économiques. Un renforcement mutuel et une articulation interne des mesures édictées par chacun des niveaux de pouvoir permettraient d'augmenter l'efficacité des mesures de formation. (cf.Avis 53)
- 1.2. Le CEF rappelle l'importance d'une véritable qualification professionnelle pour tous ; il met en valeur le rôle déterminant de l'école dans l'acquisition des savoirs de base et, par conséquent, la nécessité d'une lutte contre l'échec scolaire (cf.Avis 53).
- 1.3. En lien avec les constats de difficultés d'ajustement sur le marché du travail, le CEF suggère qu'un intérêt particulier soit porté à la question des soutiens à la mobilité des demandeurs d'emploi et des travailleurs.
- 1.4. Le CEF s'oppose à une obligation de formation pour les personnes sans emploi. (cf.Avis 53). Mais il souhaite que les possibilités de formation professionnelle continue soient renforcées tant pour les travailleurs que pour les personnes privées d'emploi. Il demande qu'on passe d'une logique de l'offre de formation à un continuum formatif au départ de la situation des travailleurs, des demandeurs d'emploi ou des jeunes qui sortent de l'école.

2. L'offre de FPC accessible et compréhensible pour tous

- 2.1. Le CEF insiste sur l'importance de la réalisation d'un état des lieux de la formation professionnelle, socle d'une plus grande transparence de l'offre existante, qui devrait être associée à une plus grande transparence des qualifications comme le recommande l'Union européenne. Il souhaite que les procédures soient harmonisées entre les Régions (cf.Avis 62).
- 2.2. Au-delà de ce qui est en cours¹⁰, le CEF estime nécessaire que soient clarifiés les inventaires et descriptifs de l'offre de FPC qui visent à informer directement ou indirectement les usagers, tant en ce qui concerne les opérateurs et leur appartenance institutionnelle qu'en ce qui concerne leur offre de formation, les niveaux, la durée, les conditions d'accès, le coût ou les avantages sociaux auxquels l'utilisateur peut prétendre et les démarches à faire pour les obtenir, ainsi que les titres réels (certification, brevet, attestation...) auxquels les formations donnent droit, les prolongements envisageables ou les débouchés professionnels possibles.

¹⁰ Divers travaux sont entrepris dans ce domaine à l'initiative du politique ou des opérateurs. Ainsi, conformément à la recommandation du CEF (Avis 62), un état des lieux de la formation professionnelle continue est en cours tant en Wallonie qu'à Bruxelles, toutefois selon des méthodologies et avec des objectifs propres à chaque région. Un groupe de contact entre les deux projets régionaux a été confié au secrétariat du CEF par le secrétaire général de la Communauté française .

Le CEF propose que soient réunis de manière plus systématique autour d'une même table tous les acteurs impliqués dans les différentes formes d'inventaires de la FPC réalisées ou en cours, afin de mettre à plat l'existant, de comparer les données disponibles, de voir comment une articulation des outils existants pourrait favoriser une meilleure information et une circulation plus large de celle-ci, et éventuellement de rechercher une plus grande cohérence¹¹.

- 2.3. Le CEF souhaite que le principe du redéploiement de la CCPQ, tel qu'il l'a développé dans les Avis 51 et 61, constitue une étape supplémentaire vers davantage de transparence des qualifications et donc des formations qui y conduisent.

3. L'accès à la formation favorisé pour tous

- 3.1. Le CEF recommande que les différents niveaux de pouvoir soient attentifs aux pièges qui existent actuellement en matière financière pour les personnes en formation et qui constituent autant de freins à l'accès aux formations. Le CEF suggère qu'une harmonisation des prestations sociales des stagiaires soit proposée par les pouvoirs publics compétents.
- 3.2. Le CEF souhaite également que le pouvoir d'évaluation de la situation des usagers qui demandent une dispense pour pouvoir se former (EPS, stages...) soit clairement balisé et que cette décision puisse faire l'objet d'un appel.

4. La situation des acteurs de la formation et la formation continue des formateurs

- 4.1. Le CEF souhaite une plus grande mise en cohérence des acteurs de la formation. A ce titre, la mise en place du parcours d'insertion constitue un premier pas important qu'il convient d'évaluer, ce qu'a entrepris la Région wallonne. Pour cela, il estime qu'il serait important que les missions et les rôles des différents opérateurs soient clairement définis et déterminent les critères selon lesquels la pertinence et l'efficacité de leur action seront évaluées.
- 4.2. Il plaide en outre pour qu'une réflexion soit menée plus globalement sur les missions de la formation professionnelle continue comme cela a été réalisé dans l'enseignement. Pour y contribuer, le CEF a proposé, dans son Avis 64, une analyse de la FPC et défini des objectifs¹².

¹¹ Des outils sont mis en place pour clarifier l'offre de formation à l'intention du public et/ou de ceux qui sont chargés de guider les usagers : à Bruxelles, développement de Dorifor (base de données sur l'offre de formation francophone en région bruxelloise comprenant les formations de Bruxelles-Formation, du secteur associatif, de l'EPS, de l'IFPME, de l'ens supérieur, de l'ens à distance, de l'éducation permanente et des fonds sectoriels. Elle est utilisée par les conseillers de Carrefour-formation mais n'est pas à la disposition directe des usagers.) En Wallonie, mise en place de Formabanque (banque de données dont la partie recherche est accessible au public via Internet l'encodage restant exclusivement réservé aux agents autorisés) ; publication par les CSEF de répertoires locaux des organismes d'insertion et de formation et, éventuellement, des formations organisées ; développement, par l'ORBEM, des plates-formes locales pour l'emploi avec de l'information informatisée disponible pour le public et reprenant des possibilités de formations...

¹² « Deux objectifs majeurs sont assignés à la FPC :

- réduire les inégalités devant l'emploi en termes d'accès à la formation, de maîtrise de la mobilité mais aussi de validation de compétences
- adapter la qualification de la main d'œuvre aux évolutions du travail, qu'elles soient technologiques, structurelles ou de marché. »

- 4.3. Le CEF souhaite que les pouvoirs publics se préoccupent de la situation professionnelle des travailleurs de la formation, et de leur formation continue, qu'ils soient agents sociaux intervenant dans l'accueil des usagers potentiels, orienteurs, formateurs, responsables ou gestionnaires de formation. Il rendra prochainement un avis étayé dans cette perspective.