



Note d'éducation permanente
de l'ASBL Fondation Travail-Université (FTU)
N° 2015 – 18, octobre 2015
www.ftu.be/ep

Le droit au « congé-éducation payé » à l'épreuve de la sixième réforme de l'Etat

Le droit individuel au congé-éducation payé constitue un acquis social emblématique du mouvement ouvrier dans son combat pour l'émancipation culturelle du monde du travail. La revendication d'un tel droit à la formation sous forme de « crédits d'heures » se manifesterà dès les années 30 sous l'impulsion conjointe des organisations ouvrières chrétiennes et socialistes et sera progressivement concrétisée aux travers diverses dispositions légales dès le début des années 60. Relevant de la panoplie des « droits culturels », à côté de l'instruction obligatoire et de la mise en œuvre de l'enseignement de promotion sociale notamment, le dispositif du « congé-éducation payé » (CEP) sera finalement institué dans sa forme actuelle par la Loi de redressement économique du 22 janvier 1985 et va connaître un succès grandissant tout en étant rapidement confronté à des difficultés croissantes de financement. La récente régionalisation du droit au CEP, consécutif de la sixième réforme institutionnelle, risque, si l'on n'y prend pas garde, de sonner le glas d'un droit à l'émancipation du monde travail qui demandait à être renforcé et élargi.

LE CONGÉ-ÉDUCATION PAYÉ : UN DROIT CULTUREL INDIVIDUEL

Sur le principe, le congé-éducation payé était jusqu'il y a peu un dispositif fédéral légalement réglementé, relevant d'un « droit culturel individuel » et accordant en tant que tel aux travailleurs du secteur privé, le droit de s'absenter de leur travail pour suivre une formation avec maintien de leur salaire (plafonné). Les formations qui ouvrent le droit au CEP sont tantôt professionnelles, tantôt générales et ne doivent pas nécessairement être directement en lien avec l'activité professionnelle du travailleur. Le dispositif est financé pour moitié par une intervention de l'Etat et pour l'autre moitié par une cotisation sociale à charge des employeurs (cotisations sociales patronales fixées à 0,05%). Ce droit au CEP a en outre fait l'objet d'une convention de l'OIT (n°140) ratifiée par la Belgique en 1993.

UN PROBLÈME CHRONIQUE DE FINANCEMENT

Le succès exponentiel¹ rencontré par ce droit au CEP a généré avec le temps un problème chronique de financement, aggravé notamment par l'importance croissante de l'utilisation du CEP à destination de formations professionnelles sectorielles (le plus souvent des formations imposées d'adaptation professionnelle directement liées aux nouveaux besoins des entreprises en matière de compétences).

Il en résultera une succession de réformes et d'adaptations du dispositif qui, à chaque fois, reverra à la baisse le nombre d'heures de formations admises, réduisant ainsi, de fait, le droit individuel des travailleurs à l'émancipation socioculturelle et notamment leur possibilité de suivre une formation générale « longue ».

Ainsi, une première réforme du droit au CEP sera menée en 1995 qui aura pour conséquence extrêmement dommageable une diminution de la moitié des heures de formation admissibles (passant de 240 à 120 heures/an pour les formations professionnelles et de 160 à 80 heures/an pour les formations générales). Une seconde diminution des montants horaires admissibles sera promulguée par le Gouvernement en 2006 qui injectera par ailleurs la même année près de 59 millions d'euros dans le dispositif pour pallier son déficit chronique.

LES ENJEUX DE LA RÉGIONALISATION DU DROIT AU CEP

C'est donc un dispositif juridique déjà passablement fragilisé qui se voit défédéralisé et transféré aux Régions dans le cadre de la sixième réforme institutionnelle, clôturée début 2014, au même titre que d'autres compétences relatives à la politique de l'emploi.²

Cette régionalisation de la compétence concerne tant la réglementation que le contrôle et l'inspection, la reconnaissance des congés, les formations prises en considération, le nombre d'heures et les allocations. En somme, toutes les dimensions constitutives du dispositif sont concernées (à l'exception des aspects liés au droit du travail ou à la concertation sociale qui restent de la compétence du fédéral).

Il importe toutefois de souligner que le libellé de l'accord institutionnel relatif à la défédéralisation du CEP traduit un compromis entre les défenseurs (minoritaires dans les rangs des négociateurs) d'une communautarisation du dispositif et les défenseurs (clairement majoritaires ceux-là) de sa régionalisation pure et simple.

L'accord institutionnel stipule en effet que les Régions, nouvellement compétentes en la matière, devront conclure un accord de coopération avec les Communautés pour l'organisation et la reconnaissance des formations donnant accès au CEP.

Ce compromis, impliquant à la fois les Régions et les Communautés dans la gestion future du dispositif, a toute son importance. Il doit en effet éviter – théoriquement du moins – que l'activation du droit au CEP ne soit à l'avenir limité aux seules formations professionnelles, dans le cadre stricte des compétences « emploi et formation » des Régions, ce qui viderait bien évidemment le dispositif de sa dimension fondamentale de droit *culturel* individuel pour le réduire à un simple outil d'aide à la formation et d'accès à l'emploi. C'est bien à ce niveau que réside le risque majeur de la régionalisation du dispositif. Et ce compromis doit permettre – toujours théoriquement – de sauvegarder la légitimité et la place d'opérateurs d'enseignement et de formations relevant de la Fédération Wallonie-Bruxelles (actifs dans les secteurs de l'éducation permanente, des Universités et Hautes-Ecoles, de l'enseignement de promotion sociale...),. En outre, l'implication des communautés

¹ +/- 77.000 travailleurs ont utilisé leur droit au CEP en 2013.

² Pour rappel, le budget du CEP pèse 83,9 millions d'euros, soit 1,9% du budget total des compétences « emploi » transférées aux Régions (soit 4,326 milliards d'euros).

(et en l'occurrence la communauté française) devrait également permettre – théoriquement encore – de garder un lien et un lieu de concertation entre francophones et d'éviter ainsi que ne se développent à l'avenir des dispositifs de CEP wallons et bruxellois de plus en plus différenciés et incompatibles. Il y a donc un réel enjeu pour le mouvement ouvrier à ce que ces accords de coopération Régions/Communautés soient effectivement conclus et que leur contenu permette de pérenniser un système de CEP compris comme droit culturel individuel des travailleurs au sens le plus large possible.

Il convient toutefois de reconnaître que cette série d'enjeux relatifs à l'avenir et à la pérennisation du droit au CEP reste très largement absent des débats politiques pour cause, très probablement, de la relative insignifiance budgétaire et politique du dossier en regard de l'ampleur et des enjeux relatifs aux autres transferts de compétences sanctionnés par la dernière réforme institutionnelle.

Il faut par ailleurs souligner le fait que, hormis le parti Ecolo, aucun des partis politiques francophones « traditionnels » n'évoquait, dans son programme respectif en vue des élections régionales de mai 2014, la nécessité de conclure un tel accord de coopération entre les Régions et les Communautés, privilégiant manifestement l'option de l'intégration et de la refonte du dispositif du CEP comme « simple » outil régional de formation professionnelle des travailleurs et de mise à l'emploi³.

Cette orientation se trouvait d'ailleurs confirmée dans l'accord de Gouvernement wallon PS-cdH (2014-2019) qui précise que, dans le cadre du futur Pacte wallon pour l'emploi et la formation, une série de mesures seront prises concernant l'encouragement de la formation continue, impliquant « une réflexion sur l'intégration du congé-éducation payé et les incitants à la formation des travailleurs (chèques formation, crédit adaptation, tutorat) et sur la création d'un compte formation continue. »

Autant dire que le contexte politique n'avait dès l'abord rien de rassurant quant à la pérennisation, au niveau des Régions, du droit au congé-éducation payé comme droit culturel et individuel.

AU TERME D'UNE PREMIÈRE ANNÉE DE LÉGISLATURE RÉGIONALE : OÙ EN SOMMES-NOUS ?

Un protocole de collaboration (à distinguer d'un accord de coopération) a été conclu entre la Wallonie, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté Germanophone le 26 février 2015. La conclusion rapide d'un tel protocole de collaboration devait répondre à la

³ Ainsi :

Pour le **PS**, « la formation continue tout au long de la vie doit notamment viser à assurer la disponibilité durable des compétences qui soutiennent la création, le développement d'entreprises, l'installation d'investisseurs étrangers et donc la création d'emplois. » En ce sens, « le PS propose de saisir l'opportunité de la régionalisation du congé-éducation payé pour optimiser les différents dispositifs d'aide à la formation des travailleurs. »

Pour le **cdH**, « le congé-éducation payé (comme les chèques formation) doit être remplacé par un compte-formation continue pour chaque travailleur qui l'accompagnera tout au long de sa carrière et devra permettre d'augmenter le taux de participation de l'ensemble des travailleurs à des actions de formations. »

Pour le **MR**, « il s'agit de créer un environnement économique plus dynamique qui incite les entreprises à créer de nouveaux emplois. Dans cette perspective, l'effort devra aussi venir des Régions qui vont disposer sous la prochaine législature de compétences et de moyens nouveaux en matière d'emploi : programme d'activation des allocations de chômage et du RIS, contrôle de la disponibilité des chômeurs, titres-services et chèques ALE, congé-éducation payé, outplacement,... »

Ecolo demande quant à lui « que la régionalisation du dispositif ne puisse pas conduire à réorienter celui-ci sur des formations sectorielles, directement utilitaires pour le marché du travail ou pour l'organisation des entreprises. Ecolo souhaite que les Régions sauvegardent le principe même qui fonde le congé-éducation payé, à savoir le droit individuel à la formation (professionnelle ou générale) », rappelant que « les Régions devront à cet égard conclure un accord de coopération avec les communautés pour l'organisation des formations. »

nécessité d'éviter un vide juridique et d'assurer la continuité des services à l'égard des travailleurs, des employeurs et des opérateurs de formations dès lors que les Régions devenaient, dès le 1^{er} avril 2015, pleinement compétentes pour effectuer les remboursements de CEP introduits par les employeurs pour l'année 2013-2014 (et les années suivantes bien entendu). Il s'agissait donc de clarifier au plus vite les règles relatives à la répartition des dossiers à traiter en matière de CEP (quel « stock » de dossiers à charge de quelle région et sur base de quels critères ?) et, parallèlement, de régler la gestion de la mobilité interrégionale des travailleurs (ayants-droits).

Les principes généraux suivants ont ainsi été adoptés par les différentes entités concernées :

- ❖ L'unité d'établissement⁴ (ou à défaut l'adresse du siège social de l'entreprise) est retenue comme seul critère pour la détermination de la Région compétente pour la gestion d'un dossier.
- ❖ L'unité d'établissement où le travailleur est occupé détermine tant les droits du travailleur (ouverture ou non du droit, nombre d'heures de formation admissibles,...) que les droits de l'employeur (nombre d'heures remboursables, forfait horaire,...).
- ❖ Le domicile du travailleur n'a donc ni importance ni influence.
- ❖ Le lieu où la formation est suivie n'a pas non plus d'influence.
- ❖ Mais la formation suivie a une influence sur les droits relatifs au CEP et sur son remboursement, qui sont (ou peuvent être) perdus en cas de changement de Région en cours d'année scolaire, si la formation suivie n'est pas reconnue dans la seconde Région, qu'il y ait ou non changement de Région où la formation est suivie.

En l'état, si ce protocole de collaboration règle dans l'urgence la question de la continuité de service public en matière de remboursements des employeurs par les administrations régionales compétentes, il laisse par contre totalement ouvert le risque de voir se développer à l'avenir des politiques différenciées entre Régions en matière de réglementation du CEP et, par conséquent, le risque de rupture de droits pour les travailleurs en cas de mobilité professionnelle interrégionale (et donc de régression inadmissible des droits culturels des travailleurs). C'est précisément cet enjeu qui doit prioritairement mobiliser l'attention du mouvement ouvrier à l'avenir : en continuant à revendiquer la nécessité d'un accord de coopération Régions/Communautés pour les raisons évoquées plus haut et en veillant à ce que les initiatives réglementaires qui seront prises à l'avenir par les Régions en la matière le soient dans une logique de concertation et de convergences réglementaires maximales et dans un esprit de sauvegarde de la philosophie culturelle émancipatrice propre au droit au CEP.

Frédéric LIGOT

⁴ Unité d'établissement = « tout lieu d'activité identifiable géographiquement par une adresse où s'exerce au moins une activité de l'entreprise ou à partir duquel l'activité est exercée. »

Protection de la propriété intellectuelle : la FTU utilise le système de licences et de partage des connaissances Creative Commons
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.0/be/deed.fr>



Les notes d'éducation permanente sont mises à disposition selon les termes de la [licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Partage à l'Identique 3.0 non transposé](#).

Les autorisations au-delà du champ de cette licence peuvent être obtenues à gvalenduc@ftu-namur.org.

FTU – Association pour une Fondation Travail-Université

Rue de l'Arsenal, 5 – 5000 Namur
+32-81-725122

Chaussée de Haecht, 579 – 1030 Bruxelles
+32-2-2463851

Site éducation permanente : www.ftu.be/ep

Site recherche : www.ftu-namur.org

Éditeur responsable : Pierre Georis



Avec le soutien de la Communauté française / Fédération Wallonie Bruxelles