



Le congé-éducation payé (CEP) :

Historique et perspectives d'une loi en évolution

Constant Karamanis ■ Novembre 2020

Contexte

La loi concernant le congé-éducation payé, telle que nous la connaissons aujourd'hui, a vu le jour en 1985. Ce dispositif permet, d'une part au travailleur¹ de quitter son poste de travail, tout en gardant tout ou partie de sa rémunération afin de suivre une formation qu'il a pu lui-même choisir et, d'autre part à l'employeur de récupérer cette rémunération liée au travail non-presté auprès de l'Etat. Ce système, assez unique en Europe, a connu, ces dernières années, notamment avec la régionalisation de cette compétence, de nombreux changements.

Ce document est l'occasion de revenir sur l'historique et l'évolution du système, depuis sa mise en place dans les années 1960. Le passage de ses compétences aux Régions est permis de voir la loi sous le prisme de l'adaptation au marché du travail.

L'occasion est donc de retracer les éléments essentiels qui constituent cette loi et la rendre particulière et de déterminer les enjeux et les lignes de forces essentielles à défendre.

La Convention 140 sur le congé-éducation payé selon l'Organisation Internationale du Travail (OIT)

En 1974, l'Organisation Internationale du Travail a soumis à approbation une convention réglementant le congé-éducation payé, c'est-à-dire *un congé accordé à un travailleur à des fins éducatives pour une période déterminée, pendant les heures de travail, avec versement de prestations financières adéquates.* (art.1)

Cette convention relève que par formations, il faut entendre (a) *des formations à tous les niveaux ; (b) d'éducation générale, sociale ou civique et (c) d'éducation syndicale.* (art.2). Elle spécifie que le but de cette politique est de contribuer (a) *à l'acquisition, au perfectionnement et à l'adaptation des qualifications nécessaires à l'exercice de la profession ou de la fonction ainsi qu'à la promotion et à la sécurité de l'emploi face au développement scientifique et technique et aux changements économiques et structurels;*(b) *à la participation compétente et active des travailleurs et de leurs représentants à la vie de l'entreprise et de la communauté;*(c) *à la promotion humaine, sociale et culturelle des travailleurs;*(d) *d'une façon générale, à la promotion d'une éducation et d'une formation permanentes appropriées, aidant les travailleurs à s'adapter aux exigences de leur époque.*(art.3)

Cette convention est entrée en vigueur en 1976 et est, à ce jour, ratifiée par 35 pays, dont la Belgique.

¹ Le mot « travailleur » est utilisé dans ce document conventionnellement et reprend sans distinction, les travailleuses et les travailleurs, indistinctement.

Années 60

Une première loi concernant le soutien à la formation des travailleurs voit le jour le 1^{er} juillet 1963². A l'époque, il s'agit d'un soutien financier modeste, pour ne pas dire symbolique : 800 FB (+- 20 euros) par an. Il s'agit de soutenir et d'encourager les travailleurs qui suivent des cours du soir ou du dimanche, cours suivis pour améliorer ses qualifications professionnelles.

Ce soutien financier, modeste, en réalité une indemnité est accordée par l'Etat, en reconnaissance des efforts fournis et surtout... du résultat obtenu puisque le diplôme de réussite doit être acquis pour en bénéficier.

A l'époque, on définit deux types de bénéficiaires :

- d'une part, les jeunes travailleurs entre 16 et 26 ans, qui suivent des cours portant sur la législation sociale, la vie sociale, économique et civique ou la formation professionnelle et organisés par les organisations de jeunesse ou les organisations représentatives des travailleurs.
- d'autre part, les travailleurs qui suivent des cours, dans un établissement de l'état (ou subventionné ou agréé), dans un cycle complet de cours de l'enseignement du soir ou du dimanche ; et qui leur permet d'améliorer leur qualification professionnelle.

En plus de l'indemnité, les jeunes travailleurs ont le droit de s'absenter de leur travail pour les jours durant lesquels ils suivent les cours.

Cette loi ouvre aussi pour tous les travailleurs - à travers un accord en commission paritaire ou par convention collective de travail - un droit de s'absenter un certain nombre d'heure de leur poste de travail.

Les heures non prestées (et non rémunérées par l'employeur) sont malgré tout assimilées à des jours de travail effectif.

De manière concrète et en pratique, cette loi a majoritairement été utilisée pour la formation syndicale des jeunes délégués dans les entreprises.

La faiblesse du montant des indemnités et la liste des cours reconnus limitative n'a pas permis une utilisation à large échelle de ce système.

Années 70

² Loi du 1^{er} juillet 1963 portant instauration de l'octroi d'une indemnité de promotion sociale, M.B., 1963.

Dans le cadre de sa politique de plein emploi, le gouvernement Leburton souhaite d'une part, favoriser l'amélioration des aptitudes professionnelles, spécifiquement des travailleurs qui ont commencé à travailler très jeunes et qui souhaitent pouvoir évoluer dans leur carrière professionnelle et d'autre part, il veut favoriser le développement d'une main d'œuvre adaptée à la demande des entreprises.

C'est pourquoi une deuxième loi va accorder des crédits d'heures aux travailleurs en vue de leur promotion sociale : c'est la loi du 10 avril 1973.

Cette loi s'applique aux travailleurs salariés à temps plein et âgés de moins de 40 ans qui suivent des cours de promotion sociale ou subventionnés par l'Etat.

Le principe est que le travailleur a le droit de s'absenter du travail, pendant un certain nombre d'heures, en gardant sa rémunération normale. Les modalités sont fixées par convention collective de travail au sein des commissions paritaires compétentes. Le bénéfice des crédits d'heures étant conditionné à l'inscription certifiée et au suivi assidu des cours.

L'Etat prend à sa charge la moitié des rémunérations et cotisations sociales, par demande de remboursement de celles-ci auprès du ministère de l'emploi et du travail. Cette procédure est une innovation par rapport à la loi de 1963.

Ces deux lois, de 1963 et de 1973, et leurs évolutions, permettent de consacrer le droit individuel des travailleurs à la formation. Cependant, il est à noter que la seule protection des travailleurs-étudiants contre le licenciement était celle contre le licenciement abusif. Par licenciement abusif, il faut entendre ici un licenciement dont le motif n'est pas repris dans le contrat de travail ; en l'occurrence, en ce qui concerne la congé-éducation payé, être licencié pour avoir demandé à suivre ce type de formation n'est pas autorisé.

En 1974, au-delà des préoccupations belges, l'Organisation Internationale du Travail a porté à approbation la Convention 140 sur le congé-éducation payé (voir encart ci-dessus), preuve que ce sujet a une portée et un enjeu internationaux.

Années 80

Pour autant, cette loi de 1973 n'a pas permis à un grand nombre de travailleurs d'y avoir recours. En 1984, le Ministre de l'emploi et du travail, Michel Hansenne, affirme que jusque-là le système de formation a compté environ 20.000 bénéficiaires, alors que les prévisions étaient de 100.000 personnes.

Mais pourquoi si peu de travailleurs sont intéressés ? Selon une enquête menée auprès des étudiants-travailleurs, la panoplie des formations est trop restreinte et la protection des bénéficiaires contre le licenciement abusif insuffisante. Côté employeurs : l'organisation du travail est considérée comme trop perturbée et certaines formations sectorielles ne sont pas prises en compte.

Le Conseil National du travail, saisi par le ministre en 1977, émet alors un avis (n° 625) sur les lois de 1963 et 1973 concernant la réforme des crédits d'heures.

En 1984, le Ministre tient compte des propositions faites par le Conseil National du Travail, lors du dépôt du projet de loi relatif à l'octroi du congé-éducation payé :

- Sur le plan collectif, le congé-éducation payé doit faciliter l'accès à la formation à un grand nombre de travailleurs, afin de contribuer à l'élévation de leur niveau de qualification et afin qu'ils puissent s'adapter aux nouvelles technologies.
- Sur le plan individuel, le congé-éducation payé doit permettre une promotion sociale et une valorisation professionnelle des étudiants-travailleurs.

C'est pourquoi, la loi du 22 janvier 1985 reprend les éléments suivants :

La notion de travailleur est élargie : plus de limite d'âge à 40 ans. Elle est aussi élargie aux travailleurs à temps partiel qui ont plusieurs employeurs, à condition que la globalisation de leur temps de travail soit assimilée à une occupation à temps plein. La loi maintient malgré tout certaines exclusions : elle ne s'applique pas aux travailleurs du service public, ni au personnel enseignant.

Concernant les formations autorisées par la loi de 1973 : désormais les formations professionnelles sectorielles sont reprises dans la liste tout comme les formations générales qui favorisent la promotion et l'intégration dans la vie économique, sociale et civique.

Les formations peuvent être en rapport direct avec les tâches quotidiennes du travailleur mais la loi ne requiert aucun lien entre l'activité professionnelle et la formation suivie.

La durée des formations peut être variable : d'un minimum de 32 heures par an à plus de 600 heures.

Le panel des formations est varié : l'enseignement traditionnel de promotion sociale reprend des sections diverses et variées : langues, comptabilité, informatique, soudure, sanitaire et chauffage, formations de couvreur, en passant par la coiffure, bijouterie, maroquinerie mais aussi en gestion de base, en habillement ou pédicurie.

D'autres formations ouvrent aussi le droit au congé-éducation payé : l'enseignement des arts plastiques, mais aussi de l'enseignement de type court, et de plein exercice ou de type long d'enseignement supérieur ou universitaire.

Dans le cadre des formations générales, sont reconnues et donnent accès au congé-éducation payé les formations syndicales et les formations d'autres organisations.

Des formations techniques sectorielles, reconnues par la commission paritaire, ouvrent aussi l'accès au droit ; tout comme celles reconnues par la Commission d'agrément.

En effet, une Commission d'agrément paritaire est mise sur pied auprès du Ministère de l'Emploi et du Travail. Elle aura une mission de contrôle et d'avis sur le fonctionnement du congé-éducation

payé mais aussi d'agréer les formations professionnelles ou générales qui n'auraient pas été automatiquement admises.

Le droit au congé-éducation payé est établi de manière proportionnelle aux heures de cours de la formation. Une heure de cours effective (50 minutes) donnera droit à 60 minutes de congé.

Pendant ses heures d'absence, le travailleur garde sa la rémunération normale, payée aux échéances habituelles. Le travailleur qui souhaite bénéficier du congé-éducation payé doit avertir son employeur. C'est cela qui constitue désormais le point de départ de la période de protection contre le licenciement. La loi reprend également une procédure de planification du congé-éducation payé et confie à l'inspection des lois sociales le règlement d'un éventuel différend entre le travailleur-étudiant et l'employeur.

Le travailleur-étudiant a obligation d'informer son employeur du suivi de la formation par un certificat attestant son inscription ainsi que son assiduité.

Concernant les charges financières, elles seront réparties différemment selon la nature de la formation suivie. Les formations professionnelles sont financées comme précédemment, via cotisation spécifique à toutes les entreprises, à savoir 0,06% de la masse salariale. Les formations générales, elles, sont prises en charge par l'Etat.

Dans les deux cas, l'employeur est intégralement remboursé des sommes avancées dans le cadre du congé-éducation payé.

Le montant de la rémunération normale dont on tient compte est plafonné à 2.987 euros brut par mois pour l'année scolaire 2020-2021 et est revu régulièrement ; ces montants sont aussi plafonnés de même pour les ouvriers payés à l'heure.

Le travailleur perd le bénéfice de ses congés-éducation payés en cas d'abandon ou d'interruption de la formation ou en cas d'assiduité aux cours insuffisante.

Enfin, concernant la protection contre le licenciement, l'employeur ne peut licencier le travailleur à partir du moment où il a introduit sa demande de congé-éducation payé et ce jusqu'au terme de la formation, sauf pour des motifs étrangers à la formation.

Depuis 1985...

En 1991, la Cour des Comptes s'est penchée sur le système du congé-éducation payé épinglant les contraintes budgétaires du gouvernement.

C'est pourquoi, par arrêté royal du 27 août 1993, des modifications ont été apportées à la liste prise en compte pour le congé-éducation payé. Cet arrêté royal exclut une série de formations autorisées et reconnues jusque-là.

L'arrêté royal du 1^{er} septembre 2006, lui, diminuera le nombre d'heure maximal autorisé par les formations reconnues, selon leur niveau d'études.

Depuis la Sixième réforme de l'Etat, en 2011, les Régions sont compétentes pour le congé-éducation payé. Mais l'administration fédérale reste compétente pour les aspects qui font partie du droit de travail et qui concernent la planification du congé-éducation payé, le maintien du droit à la rémunération (limitée à un montant maximal) et à la protection contre le licenciement

Les commissions paritaires sont également toujours compétentes pour approuver des formations organisées.

Depuis le 1^{er} septembre 2019, la Flandre a adapté le congé-éducation payé en « congé de formation flamand » pour les travailleurs qui sont occupés en Flandre.

Si le travailleur est occupé à mi-temps dans un horaire fixe, le congé de formation flamand ne peut être pris que sur la partie de formation occupée dans le cadre du contrat.

Par ailleurs, la formation doit entrer dans une des 5 catégories suivantes :

1. une formation axée sur le marché de l'emploi qui :
est enregistrée dans la base de données, qui prévoit au moins 32 heures, 32 périodes de cours ou 3 crédits; qui doit être suivie via un contrat de diplôme ou un contrat de crédit (les contrats d'examen ne sont pas concernés); et qui remplit les éventuelles conditions spécifiques supplémentaires prévues pour la formation en question.
2. une formation axée sur la carrière (soit une formation suivie dans le cadre de l'accompagnement de carrière et fixée dans un plan de développement personnel) qui est fournie par un prestataire de services enregistré pour le portefeuille PME ou les chèques- formations, et prévoit au moins 32 heures, 32 périodes de cours ou 3 crédits;
3. une mentoropleiding enregistrée dans la base de données opleidingsdatabank;
4. des examens passés auprès de la Vlaamse examencommissie enregistrés dans la base de données opleidingsdatabank;
5. des examens organisés par la Communauté flamande pour reconnaître des compétences déjà acquises (ervaringsbewijs) et enregistrées dans la base de données opleidingsdatabank.

La Région flamande, avec cette inflexion du congé éducation-payé, a voulu mettre au centre du jeu et de la réflexion de formation une adéquation avec la demande du marché du travail régional. Même si les interlocuteurs sociaux ont tenté de garder les fondamentaux qui faisaient l'objet de la loi fédérale initiale, elle s'en écarte.

Les Régions wallonne et bruxelloise sont aussi sur le point d'adapter leur réglementation en la matière.

Concernant Bruxelles, le Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale a remis un avis d'initiative le 18 mai 2017. Le gouvernement bruxellois, dans sa stratégie 2030 déclare *qu'en concertation avec les interlocuteurs sociaux, le dispositif du congé-éducation payé sera réformé en vue de le transformer en un véritable outil de formation continue permettant d'accompagner les mutations à l'œuvre sur le marché du travail.*

Les enjeux sont sensiblement différents entre interlocuteurs sociaux : les organisations syndicales sont attachées au droit individuel du travailleur. Ils rappellent que le congé-éducation payé, dans la multitude d'aides à la formation disponibles, est le seul que le travailleur puisse mobiliser librement avec des conditions restreintes. Cette démarche unique doit rester la colonne vertébrale de la loi, dans le prolongement de la convention 140 de l'Organisation Internationale du Travail. La formation ne doit pas seulement être une variable d'ajustement destinée uniquement à mieux s'intégrer sur le marché du travail ; elle doit aussi être une opportunité de promotion sociale et d'accomplissement à travers des formations générales citoyenne et sociale.

Les représentants des employeurs, dans la lignée historique des lois de 1963 et 1973, souhaitent, quant à eux, profiter de la réforme du congé-éducation payé pour amoindrir la liste des formations autorisées afin de promouvoir un outil de formation adapté quasi-exclusivement à l'évolution du marché du travail.

La démarche individuelle de se former, a fortiori, en période de travail, doit continuer d'être soutenue car les adaptations à l'évolution des outils et techniques le nécessitent. Une société qui promet l'allongement du temps de travail et l'allongement des carrières à 67 ans et une adaptabilité de tous les instants, nécessite la défense d'un outil qui permette au travailleur de se donner les moyens de changer de carrière, de revoir ses priorités et de rediriger sa vie.

Les enjeux de la réforme du congé-éducation payé sont donc multiples. Il est certain que les réformes apportées influenceront sur les perspectives des travailleurs. Ceux qui souhaitent se former ou se réorienter professionnellement ou développer de nouvelles compétences continueront de le faire.

La question sera : est-ce que le congé-éducation payé peut toujours être un outil de soutien au développement de cette ambition légitime ?