



Commission Consultative
Formation Emploi Enseignement

Avis n° 92

Projet d'avenant à l'Accord de coopération-cadre relatif à la formation en Alternance conclu à Bruxelles, le 24 octobre 2008, entre la Communauté française, La Région wallonne et la Commission communautaire française

Adopté le 28 septembre 2010

I. LA DEMANDE D'AVIS

Le 8 septembre 2010, le Ministre Benoît Cerexhe, Membre du Collège en charge de la Santé, de la Fonction publique et de la Formation professionnelle des Classes moyennes, a saisi en urgence la Commission Consultative d'une demande d'avis portant sur l'avenant à l'accord de coopération-cadre relatif à la formation en alternance, conclu à Bruxelles le 24 octobre 2008 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française et adopté par décret d'assentiment, le 20 février 2010 par le Collège.

Le courrier adressé à la CCFEE¹ précise que l'avenant concerne essentiellement la création de l'Office francophone de la formation en alternance. Des échanges entre le secrétariat et le Cabinet, il ressort qu'il est nécessaire de mettre l'OFFA sur pied afin de poursuivre les travaux entamés quant aux réformes prévues dans l'Accord de coopération-cadre du 24 octobre 2008.

Le présent projet d'avis porte donc à titre principal sur le chapitre IV de l'Accord de coopération-cadre relatif au pilotage de la formation en alternance.

II. Exposé des motifs

L'accord de coopération-cadre relatif à la formation en alternance, conclu à Bruxelles, le 24 octobre 2008, entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française crée, en son article 4, l'Office francophone de la Formation en alternance (OFFA), sous la forme d'un organisme d'intérêt public de type B doté de la personnalité juridique, au sens de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

Cet organisme se voit charger de la mission de piloter la formation en alternance dans l'espace francophone Wallonie - Bruxelles et d'assurer la coordination des opérateurs de formation en alternance, définis comme étant les CEFA d'une part, et l'IFAPME / SFPME /EFPME, d'autre part. Au-delà des missions de coordination et de pilotage, l'OFFA se voit également confier une mission consultative auprès du Gouvernement communautaire, du Gouvernement régional et/ou du Collège.

Dans son avis 45.025/2/V rendu le 8 septembre 2008 sur l'avant-projet de décret portant assentiment à l'Accord de coopération - cadre du 24 octobre 2008, le Conseil d'Etat estime que les habilitations conférées aux trois Gouvernements parties à l'accord ne pourront porter que sur des éléments secondaires du régime de la formation en alternance car il appartient au législateur lui-même de fixer les éléments essentiels du dispositif de formation en alternance. Ainsi en va-t-il de plusieurs dispositions du texte et, en particulier, de la création, de la composition, de la compétence, du fonctionnement et du contrôle des personnes morales de droit public. En effet, les règles d'organisation et de contrôle de l'OFFA fixées dans l'Accord de coopération d'octobre 2008 ne sont pas suffisantes pour garantir le fonctionnement effectif et conjoint d'une entité commune à la Région wallonne, à la Communauté française et à la Commission communautaire française.

Il apparaît, en outre, que c'est à l'Accord de coopération même, auquel il est porté assentiment par décret, qu'il revient de fixer les éléments essentiels du dispositif de formation en alternance que l'accord vise. C'est la raison pour laquelle, les Gouvernements ont opté pour un avenant à celui-ci.²

¹ Voir courrier ci-joint en annexe 1

² Voir le relevé des principales modifications apportées au texte initial ci-joint en annexe 2 et le tableau comparatif réalisé par le secrétariat. (Doc.Ccfee n°2010-52)

Avis

III. Considérations générales

- La Commission consultative se réjouit de la volonté des Gouvernements d'avancer sur le cadre général de la réforme du pilotage de la formation en alternance. En particulier, la perspective de voir se mettre sur pied rapidement une structure, légalement constituée et entièrement dédiée au développement de cette filière, constitue sans aucun doute une avancée significative. Elle tient à rappeler au Collège tout l'intérêt qu'elle porte au développement qualitatif de l'Alternance en Région bruxelloise pour lequel elle a déjà remis plusieurs avis³.
- Elle souligne, néanmoins, que les enjeux de fond de la réforme souhaitée demeurent : qu'il s'agisse du statut unique et du contrat harmonisé ou encore des préoccupations de traitement et de conditions équitables pour l'ensemble des acteurs opérant dans l'espace francophone, au plan pédagogique (conditions d'encadrement, d'accès à la certification pour les apprentis, et de mobilité pédagogique et géographique), comme au plan financier. (Soutien aux opérateurs et aux entreprises.)
- L'avis portant essentiellement sur le chapitre IV, relatif au pilotage de l'Alternance, la CCFEE ne reviendra pas sur les questions de financement, traitées dans ses avis n°70 et n°78. Elle s'inquiète, néanmoins, du déséquilibre important en termes de contribution de chaque entité dans le dispositif et, ce, en dépit du poids objectif du SFPME/EFPME dans l'espace francophone⁴. Elle rappelle que les enjeux sont au moins, si pas d'avantage, aussi importants pour Bruxelles et ses jeunes et se demande comment ils pourront être rencontrés dans ces conditions. D'autant, que dans l'état actuel du texte cadre, le dispositif envisagé par la réforme quant à l'octroi d'une prime aux entreprises ne concerne pas les entreprises situées en Région de Bruxelles-Capitale. En effet, le chapitre V relatif au financement de la formation en alternance exclut précisément en son alinéa 2, art.5 : « ...*les entreprises qui bénéficient des incitants financiers octroyés en vertu de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 mars 2004...* » Force est de constater que le système demeure donc inéquitable et à deux vitesses en Communauté française.
- Enfin, la Commission regrette que certaines remarques formulées dans son avis n°78 de juillet 2008 n'aient pu être rencontrées à ce stade-ci de l'évolution du dossier. Ainsi en va-t-il de la définition même de la formation en alternance (article 1 §1 du chapitre I) « ... *la définition de l'alternance proposée par le Conseil de l'Education et de la formation (CEF) et précisée par le Conseil consultatif de la formation en alternance (CCFA) fait l'objet d'un consensus entre tous les acteurs et permet notamment de bien distinguer l'alternance du stage* »⁵.

S'agissant de l'objet même du pilotage dont l'OFFA est chargé, les Membres restent convaincus de la nécessité de conserver cette définition qui traduit bien la spécificité des deux opérateurs clés de la formation en alternance.

³ Avis n°65, n°70 et n°78

⁴ 1/3 des activités relatives à la formation des classes moyennes est réalisé à Bruxelles.

⁵ Voir en annexe 2 la définition du CEF et du CCFA

IV. Considérations spécifiques

5.1. Du Chapitre IV relatif au pilotage de la formation en alternance

Les Membres saluent la restructuration générale de ce chapitre organisé en 7 sections lesquelles précisent désormais de manière plus lisible les attributions de l'OFFA, ainsi que les règles relatives à sa composition, son fonctionnement et son contrôle.

Cependant, la CCFEE souhaite attirer l'attention du Collège sur les éléments suivants :

5.1.1. De la section 1, article 5, relative aux missions de l'OFFA

Une nouvelle mission (14°) est créée qui charge l'OFFA « ... d'examiner les demandes d'agrément des actions de formation en alternance liées à l'octroi d'incitants financiers aux entreprises et de rendre un avis au Gouvernement communautaire ou au Gouvernement wallon ou au Collège sur l'agrément de ces actions de formation en alternance ».

Cette nouvelle mission appelle les commentaires suivants :

- Contrairement à la Région wallonne où l'agrément est donné à une action⁶ (mesure de type individuel), en Région de Bruxelles - Capitale, le dispositif, qui a été aménagé au sein d'une mesure emploi existante (la prime de transition professionnelle) est de type collectif. L'agrément accordé par le Ministre en charge de la formation professionnelle (lequel était jusqu'à la législation précédente également en charge de la formation des Classes moyennes) porte, après avis du Bureau permanent de l'alternance et des Comités de gestion d'Actiris et de Bruxelles Formation, sur une filière de formation en alternance⁷.
- En dehors des procédures d'agrément qui sont appelées à être réglées par arrêtés pris conjointement par les gouvernements,

Il apparaît dès lors essentiel, compte tenu des différentes pratiques mais aussi de l'imprécision du texte, d'inscrire au titre de cette nouvelle mission une définition précise approuvée par l'ensemble des parties à l'accord.

Celle-ci devrait définir :

- 1) l'objet de l'agrément ;
- 2) son/ ses bénéficiaire(s) ;
- 3) sa portée (individuelle / collective / géographique) ;
- 4) sa durée ;
- 5) ses modalités d'évaluation

Par ailleurs, la CCFEE relève des tensions entre le libellé de la mission 10° et celui de la mission 14° du même article 5 d'une part, et un manque de clarté entre la mission 10° et l'article 15 du projet d'avenant, qui règle le financement de l'alternance, d'autre part.

⁶ Une action de formation en alternance, au sens de l'Accord de coopération relatif à l'organisation d'une filière de formation qualifiante en alternance, conclu à Namur le 18 juin 1998 entre le Gouvernement de la Communauté française et le Gouvernement de la Région wallonne est définie comme étant : toute action associant un ou plusieurs opérateurs de formation et un ou plusieurs employeurs dans la mise en oeuvre d'un programme de formation qualifiante combinant une formation pratique en milieu de travail et une formation théorique, générale et/ou professionnelle. Dans la pratique, toutefois, une action en alternance est définie comme étant la rencontre contractuelle entre un jeune, une entreprise autour d'un objet : le plan de formation. La modification d'un des éléments de cette relation triangulaire entraîne une nouvelle action.

⁷ En RBC, en vertu de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 mars 2004 relatif à la prime de transition professionnelle qui aménage 3 applications l'agrément concerne la 3^{ème} application et est accordé à une filière définie comme suit : « L'organisation d'une formation qualifiante, avec l'appui et l'implication du ou des secteurs professionnels concerné(s), sur base du parcours d'insertion comprenant : 1) L'organisation en amont de la formation en alternance, d'actions d'orientation et de formation préparatoire des jeunes ; 2) La formation des jeunes en alternance, sanctionnée par un certificat ou un titre de compétences qui 3) combine étroitement une formation qualifiante théorique, générale et pratique avec un apprentissage professionnel en entreprise et, 4) vise l'embauche des jeunes au terme des évaluations jugées favorablement.

- La mission 14° charge l'OFFA d'examiner les demandes d'agrément et de rendre un avis aux Gouvernements, alors que la mission 10° lui confie le rôle de décider de l'octroi et de liquider aux entreprises les incitants financiers.

Pour la CCFEE, les missions 10° et 14° placent l'OFFA en situation de « juge et partie ».

- En outre, il apparaît, aux termes de l'article 15, (chapitre V relatif au financement de l'alternance) que ce sont les Gouvernements et leurs assemblées respectives qui décident de l'octroi et de la liquidation des incitants financiers. Cette disposition limite donc la mission 10° de l'Office et devrait, dans ce cas, être libellée autrement, voire abrogée.

La CCFEE recommande dès lors de préciser les rôles entre l'OFFA et les Gouvernements d'une part et, le cas échéant, de clarifier ou d'abroger la mission 10° au regard de l'article 15 du présent avenant, d'autre part.

De manière plus générale pour cette première section, la CCFEE

- se pose la question de savoir si une action agréée crée un effet de droit sur l'ensemble du territoire francophone. Si tel est l'esprit de l'accord, il y aurait lieu de le mentionner.
- Quant à l'agrément par action, souhaite attirer l'attention du Collège sur la charge administrative et les délais que cette option risque d'entraîner au détriment des opérateurs, de l'entreprise et du jeune.

- En effet, la gestion de milliers de dossiers à Bruxelles, comme ailleurs, nécessitera des ressources considérables qui pourraient être utilement affectées à l'accompagnement et au suivi des jeunes en entreprise et, donc également, à l'évaluation de leur formation.

- s'interroge, enfin, sur l'ordre logique des attributions de l'OFFA et suggère que la mission d'agrément et d'avis précède, en tout cas, celle de la liquidation de l'incitant financier.

5.1.2. De la section 2 relative au Comité de gestion, à la désignation de ses membres et aux incompatibilités

L'article 6 §1^{er} établit que l'OFFA est administré par un Comité de gestion constitué de 21 membres effectifs : 6 membres désignés par le Gouvernement Communautaire ; 8 membres désignés par le Gouvernement Wallon et 7 membres désignés ou nommés par le Collège. Chaque gouvernement disposant, dans cette répartition, également de son propre représentant.

La composition de ce futur Comité de gestion appelle les commentaires suivants :

- La CCFEE se réjouit que le Collège soit, en nombre, bien représenté dans cette structure.
- Elle note toutefois une faiblesse interne à cette représentation comparativement à d'autres niveaux de pouvoir. En effet, le niveau « opérateur » de formation – en lien avec les jeunes au quotidien – n'est pas représenté dans la délégation du Collège.

Il y aurait donc lieu, dans l'intérêt général des jeunes et de leur formation, de veiller à assurer au moins un siège pour les centres de formation au sein de la délégation du Collège dans la nouvelle instance.

En outre, pour ce qui concerne la représentation des partenaires sociaux, dans un esprit d'équilibre et d'équité,

La CCFEE insiste pour que les différents intérêts soient pris en compte, dès lors que le dispositif nouvellement aménagé vise la formation et la qualification aussi bien de futurs travailleurs salariés que de travailleurs indépendants.

- La CCFEE souligne, par ailleurs, la situation asymétrique entre la Région Wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale quant à l'organisation de la formation professionnelle dans son ensemble. Contrairement à l'IFAPME, le Service Formation des Petites et Moyennes entreprises n'est pas en gestion paritaire mais intégré à l'administration et donc sous tutelle politique. Si les opérateurs de formation demeurent privés dans les deux entités, la configuration bruxelloise ne permet pas d'articuler au mieux le champ de la formation des Classes moyennes avec celui des travailleurs salariés.
- La CCFEE s'interroge également sur la nature de la représentation de chaque Gouvernement dans le Comité de gestion. Chaque représentant est en effet considéré comme membre effectif et dispose donc d'une voix délibérative. (Ch.IV art.6 §3.)
En règle générale, les représentants des gouvernements ne disposent que d'une voix consultative et il en va de même pour le Président. Or le § 4 du même article précise que la Présidence du Comité de gestion sera assurée alternativement par le représentant de chaque Gouvernement visé à l'article 6 § 2 et dans l'ordre prévu au même article.
- De plus, l'article 7, 4° stipule que « *les Membres du Comité de gestion ne peuvent être dans une situation de conflit d'intérêt personnel ou fonctionnel, direct ou indirect...* »
La CCFEE s'interroge sur la portée de cet alinéa, compte tenu de la composition du Comité de gestion. En effet, dès l'instant où siègent dans celui-ci des représentants directs de chaque opérateurs et/ou l'administration compétente, la notion d'intérêt personnel ou fonctionnel paraît inévitable.
- Enfin, la CCFEE note que l'Article 7 § 4 ne mentionne aucune référence légale applicable aux membres bruxellois du Comité de gestion quant au statut d'administrateur public, contrairement aux représentants désignés par le Gouvernement Wallon ou par le Gouvernement Communautaire. Cette situation génère un déséquilibre en termes de responsabilité entre les membres. La CCFEE se demande s'il n'y aurait pas lieu de mentionner la norme fédérale, dans le cas où il n'existerait aucune disposition régionale en la matière.

Aussi la CCFEE demande aux Gouvernements que les trois remarques qui précèdent - portant respectivement sur l'article 6 §3, l'article 7,4° et 7 § 4 - fassent l'objet d'une clarification et/ou d'un aménagement des textes

COMMISSION COMMUNAUTAIRE FRANÇAISE



Benoît Cerexhe

Ministre - Membre du Collège
en charge de la Santé, de la Fonction publique
et de la Formation professionnelle
des classes moyennes

Madame Anne-Françoise Theunissen
Présidente de la Commission consultative
Formation, Emploi, Enseignement
rue de Stalle, 67
1180 Uccle

Nos réf. : 100907/BC/CL/VG

Bruxelles, le 08 SEP. 2010

Concerne : demande d'avis de la Commission consultative à propos de l'avenant à l'accord de coopération-cadre relatif à la formation en alternance, conclu à Bruxelles, le 24 octobre 2008, entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française

Madame la Présidente

Par la présente et conformément à la décision du Collège de la Commission communautaire française, je sollicite l'avis de la Commission consultative Formation Emploi, Enseignement à propos de l'avenant à l'accord de coopération-cadre relatif à la formation en alternance, conclu à Bruxelles, le 24 octobre 2008, entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française que vous trouverez en annexe. Vous le constaterez à la lecture du texte, cet avenant concerne essentiellement la création de l'Office francophone de la formation en alternance. Mon collaborateur, Monsieur Vincent Giroul (0477/49.36.58 ou vgiroul@cerexhe.irisnet.be), se tient à votre disposition pour toutes demandes d'informations complémentaires voire de présentation lors de vos travaux. Je me permets d'insister pour que votre avis puisse m'être communiqué assez rapidement de manière à permettre la poursuite de la mise en oeuvre de cette réforme de l'alternance.

Dès à présent, je vous remercie pour votre collaboration et vous prie de croire, Madame la Présidente, en l'expression de mes salutations distinguées.


Benoît CEREXHE

I. Principales modifications apportées à l'accord de coopération - cadre

Les modifications contenues dans l'avenant à l'accord de coopération-cadre porte sur :

- les définitions et précisions de certains termes usités dans l'accord de coopération;
- de nouvelles missions confiées à l'OFFA en sus de l'article 5 de l'accord de coopération : durée des délais pour la remise d'un avis, d'une proposition ou d'une recommandation; transfert des missions consultatives jusqu'alors confiées au Conseil consultatif de la formation en alternance et au Bureau permanent de l'alternance en matière d'agrément des actions de formation en alternance; missions permises sur le plan international; conclusion de conventions partenariales aux fins de l'accomplissement de ces missions;
- une délimitation claire des contours du contrat de gestion, particulièrement quant à son contenu et aux règles procédurales y afférentes;
- des conditions et des règles de nomination des membres du comité de gestion (conditions d'accessibilité, fonctions incompatibles, règles de désignation du président et des vice-présidents, de fin du mandat, cas de révocation, ...), ainsi que des règles de fonctionnement plus précises relatives à la suppléance, la participation de membres avec voix consultative ou encore de l'approbation du règlement d'ordre intérieur;
- des mesures particulières liées à la gestion journalière et au personnel de l'OFFA, en ce compris les missions du fonctionnaire dirigeant;
- la suppression de la commission consultative de recours;
- des moyens de contrôle à l'égard de l'OFFA;
- des précisions relatives au budget, inspirées de celles de la loi du 16 avril 1954 et une obligation de désigner un ou plusieurs réviseurs d'entreprises;
- des dispositions générales, abrogatoires, transitoires et finales plus précises dénonçant les accords de coopération instituant diverses structures faisant dorénavant «double - emploi» avec l'OFFA. Ainsi en va-t-il, en ce qui concerne les missions consultatives, de la suppression du Conseil consultatif de la formation en alternance et du Bureau permanent de l'Alternance.
- Par l'intégration de tout ou partie de leurs missions à l'OFFA, l'Institut de formation permanente pour les Classes moyennes et les petites et moyennes entreprises (Ifpme) ainsi que l'Asbl Sysfal n'ont plus de raison d'être.
- Le transfert du patrimoine de l'Ifpme et de Sysfal
- La suppression de la procédure de dénonciation de l'accord de coopération - cadre.

II. Définitions de la formation en alternance⁸

A - Le CEF propose une définition de la formation en alternance en 8 composantes :

- deux temps et deux lieux (production et formation),
- articulation de la production et de la formation dans un projet négocié de formation,
- reconnaissance par le service public des compétences acquises,
- alternance mensuelle de temps et de lieux inscrite dans des cycles de minimum 6 mois,
- deux temps minimum pour chacune des fonctions (min 20% formation, min 50% production),
- encadrement qui permet l'interaction pédagogique,
- situation d'apprenant du stagiaire qui lui octroie le temps nécessaire à l'acquisition de compétences et la marge d'erreur relative à la nature de l'opération de formation,
- reconnaissance financière du stagiaire et accès aux droits sociaux.

Le CCFA va préciser ces principes de base

B – Les précisions et modifications introduites par l'avis n°1 du Conseil consultatif de l'Alternance sont les suivantes :

- La déclinaison introduite en termes d'indicateurs et variables, entre l'alternance dans le champ de l'enseignement et dans le champ de la formation.
- Les buts visés : les objectifs premiers de la formation doivent être la qualification et l'emploi; des étapes de socialisation et de pré-qualification peuvent être nécessaires pour certains stagiaires mais il s'agit de moyens et non de buts. Améliorer l'attractivité de la formation en alternance tant pour les jeunes que pour les employeurs nécessite de renforcer les articulations entre formation en alternance, qualification et emploi.
- La primauté des objectifs de qualification et d'emploi et l'inscription de la formation en alternance dans une approche «métiers» implique de renforcer l'implication des interlocuteurs sociaux dans la définition des profils de qualification, des programmes de formation et des modalités d'évaluation.
- Le renforcement du lien à la qualification et l'emploi suppose également d'améliorer la reconnaissance des compétences acquises par les stagiaires. Si la certification doit rester une compétence des pouvoirs publics, la reconnaissance des acquis, tant par les opérateurs que par les entreprises et les secteurs, doit être développée. Pour être crédible aux yeux des entreprises et valorisable sur le marché de l'emploi, cette reconnaissance des acquis devrait être basée sur des cahiers des charges, des outils d'évaluation et des épreuves communes aux différents opérateurs de formation.
- Durée de la formation : si la règle générale, pour garantir l'acquisition de compétences, doit être une durée minimale de 6 mois, des dérogations à cette durée minimale devraient pouvoir être introduites en fonction du niveau de départ et de l'objectif à atteindre.

⁸ Avis n°68 du CEF et Avis n°1 du Conseil consultatif de la formation en Alternance