



Cour des comptes



# Le Forem et les opérateurs de formation professionnelle



Rapport de la Cour des comptes transmis au Parlement wallon  
*Bruxelles, avril 2023*



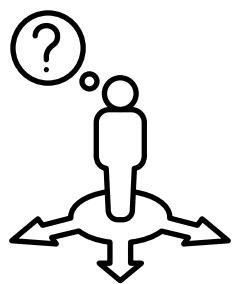
Cour des comptes

# Le Forem et les opérateurs de formation professionnelle



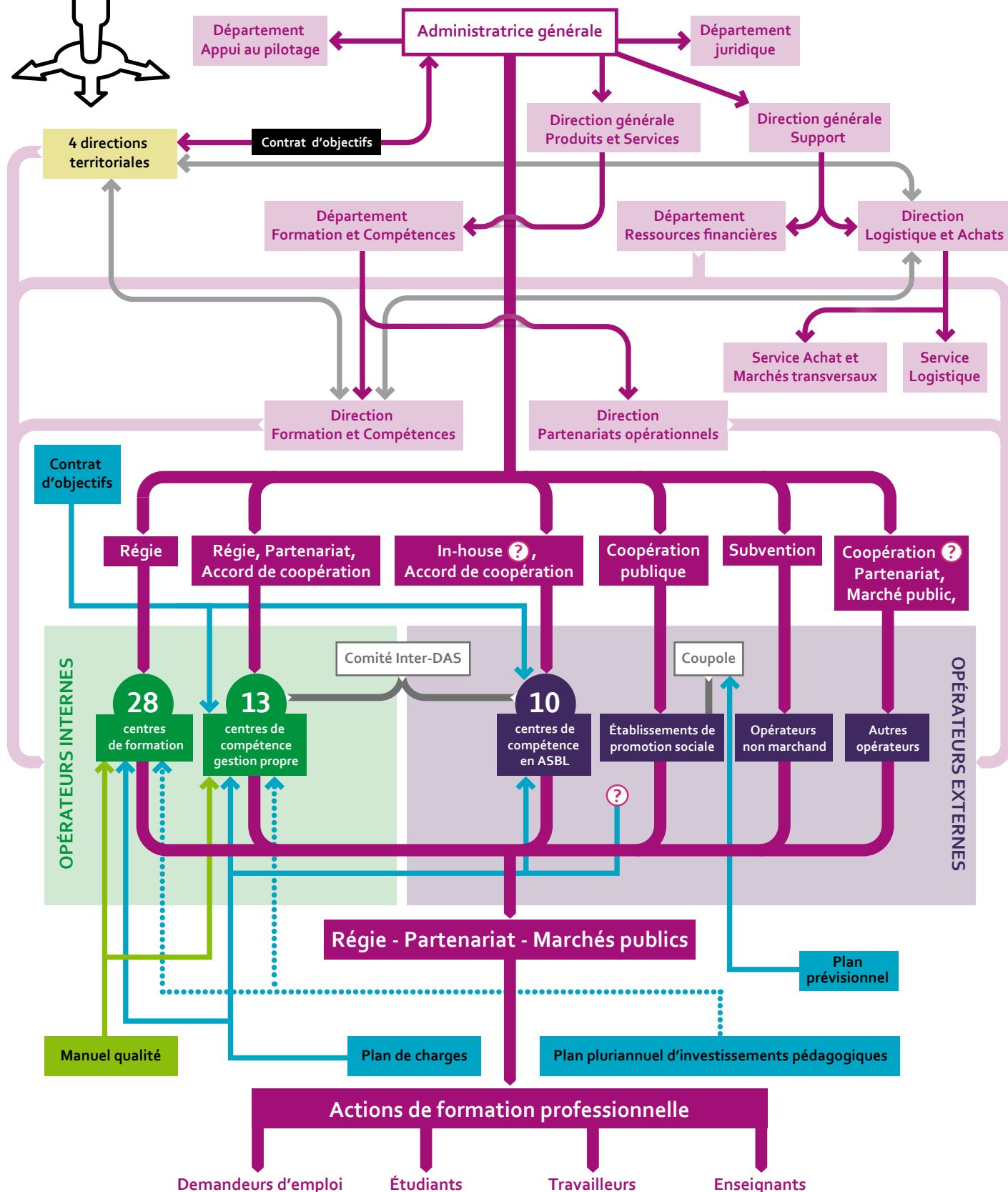
Rapport adopté le 18 avril 2023 par la Chambre française de la Cour des comptes

# Le Forem et les opérateurs de formation professionnelle



## Le Forem

Services Forem et principales structures impliquées dans le processus de programmation et d'évaluation des formations professionnelles et types de relations.



\*Hors processus intervenant en parallèle (processus de sélection des stagiaires à former et processus de recrutement des formateurs internes), en amont (processus d'identification des besoins en matière de formation) ou en aval de la programmation (processus d'insertion socio-professionnelle du public formé).

# Le Forem et les opérateurs de formation professionnelle

La Cour des comptes a audité, sur le plan de la bonne gestion, la programmation des actions de formation professionnelle et l'évaluation de cette programmation par l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi (Forem). La Cour a également examiné la qualification juridique des relations entre le Forem et les opérateurs de formation professionnelle. La formation professionnelle est l'une des missions essentielles du Forem pour atteindre l'objectif d'insérer les demandeurs d'emploi sur le marché du travail.

## *Programmation des actions de formation professionnelle et évaluation de cette programmation par le Forem*

La Cour des comptes a constaté que les processus de programmation et de suivi ainsi que les modes opératoires utilisés (marchés publics, exceptions aux marchés publics, partenariats et subventions) diffèrent selon les acteurs (centres de formation, centres de compétence en gestion propre ou en ASBL, coupoles régionales).

Ces processus ne sont facilités ni par les outils mis en place, limités à certains acteurs et sans parfaite cohérence entre eux, ni par les calendriers, non synchronisés, retenus pour chaque acteur. Ils se heurtent en outre à plusieurs freins budgétaires, dont la connaissance tardive des enveloppes effectivement disponibles. Surtout, ces processus n'apportent à aucun service une vision globale, complète, actualisée et approuvée par les instances de gouvernance du Forem de l'offre de formation et de sa mise en œuvre. En conséquence, le risque de concurrence entre opérateurs de formation professionnelle est réel. De plus, certains mécanismes de financement sont critiquables, le suivi des réalisations comporte des biais et certaines données utiles à l'amélioration des processus restent inexploitées.

Pour autant, l'audit de suivi relatif aux marchés publics et réalisé en parallèle au présent audit a permis de constater que le Forem maîtrise globalement la conception, la passation et l'exécution des marchés publics, notamment dans les actions de formation. De plus, la Cour des comptes relève que le Forem a entrepris, dès fin 2021, une réflexion sur la réorganisation des processus de formation professionnelle et que des mesures sont en cours d'implémentation. Ces dernières devraient permettre de remédier à certains des constats énoncés ci-dessus.

## *Qualification juridique des relations entre le Forem et les opérateurs de formation professionnelle*

La Cour des comptes a constaté que le Forem avait procédé à la requalification, en marchés publics, de certains partenariats. Il a également élaboré une directive relative aux modes de recours aux tiers. Partant, la légalité de certaines opérations n'est pas encore totalement démontrée. En effet, la Cour a constaté que le relevé exhaustif des collaborations du Forem avec les universités et l'analyse de leurs relations n'étaient pas encore finalisés. Elle a par ailleurs considéré que le Forem ne justifie pas de l'ensemble des conditions fixées par la réglementation sur les marchés publics dans le cadre du *in house* avec les centres de compétence en ASBL, qu'il ne respecte pas toutes les impositions décrétales en matière de partenariat avec les centres de compétence, qu'ils soient en gestion propre ou en ASBL, et qu'il ne dispose pas de base légale pour l'octroi de subventions aux opérateurs du secteur non marchand.

La Cour des comptes recommande dès lors de poursuivre les démarches déjà entreprises, clarifier la qualification juridique de certaines opérations et démontrer le respect des conditions légales et réglementaires de chacune. Lorsque tous les modes opératoires seront sécurisés sur le plan juridique, la Cour recommande d'harmoniser et d'encadrer le processus de programmation des différentes actions de formation et de développer des indicateurs qui permettent au Forem de choisir les modes opératoires les plus performants.



**Chapitre 1**

<b>Introduction</b>	<b>9</b>
1.1	Objet de l'audit 9
1.2	Méthode et procédure d'audit 10
1.3	Opérateurs de formation professionnelle et modes opératoires 10
1.3.1	Centres de formation 10
1.3.2	Centres de compétence 11
1.3.3	Les opérateurs externes au Forem 12
1.3.4	Les modes opératoires 12

**Chapitre 2**

<b>Programmation et évaluation des actions de formation</b>	<b>13</b>
2.1	Planification des actions de formation 13
2.1.1	Mécanismes 13
2.1.2	Constats généraux 14
2.2	Budgétisation des actions de formation 16
2.2.1	Mécanismes 16
2.2.2	Constats généraux 17
2.3	Suivi des plans et budgets 20
2.3.1	Mécanismes 20
2.3.2	Constats généraux 21
2.4	Spécificités propres à certains opérateurs 22
2.4.1	Constats relatifs aux centres de formation et centres de compétence en gestion propre 22
2.4.2	Constats relatifs aux centres de compétence en ASBL 25
2.4.3	Constats relatifs aux établissements de promotion sociale 28
2.5	Réorganisation en cours à la clôture de l'audit 29

**Chapitre 3**

<b>Qualification juridique des relations avec les opérateurs de formation</b>	<b>31</b>
3.1	Modes de recours aux tiers 31
3.2	Relation avec les centres de compétence en ASBL 32
3.3	Relation avec les centres de compétence en gestion propre 34
3.4	Relation avec les établissements de promotion sociale 35
3.5	Relation avec le secteur non marchand 36

**Chapitre 4**

<b>Conclusions générales</b>	<b>37</b>
4.1	Programmation des actions de formation 37
4.2	Suivi de la programmation 38
4.3	Qualification juridique des relations avec les opérateurs de formation 39
4.4	Synthèse des résultats d'audit 41

<b>Annexes</b>		
<b>Annexe 1</b>	Réponse du Forem et commentaire de la Cour des comptes	45
<b>Annexe 2</b>	Réponse du vice-président du gouvernement wallon et ministre en charge des centres de compétence	49
<b>Annexe 3</b>	Réponse de la vice-présidente et ministre de l'Emploi et de la Formation	52





## Chapitre 1

# Introduction

### 1.1 Objet de l'audit

L'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi (Forem) est un organisme de type 2, soumis aux dispositions du décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes, dont les missions sont définies au chapitre 2 du décret du 6 mai 1999 relatif à l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi (« décret Forem »). Son objectif principal est d'insérer les demandeurs d'emploi sur le marché du travail dans une perspective d'emploi durable et de qualité.

À cette fin, le Forem organise conjointement l'accompagnement des demandeurs d'emploi, la formation professionnelle, le contrôle et l'octroi des aides à l'emploi.

Pour mener à bien ces missions, il recourt à divers modes opératoires : l'utilisation de ses propres ressources humaines, la conclusion de marchés publics, l'octroi de subventions et la mise en œuvre de partenariats.

Le présent audit a pour but de vérifier si le Forem opère efficacement pour programmer les actions de formation à attribuer aux opérateurs de formation professionnelle, et, ensuite, pour évaluer la réalisation de ces actions par ceux-ci ([chapitre 2](#)).

L'audit se limite cependant à une partie du processus de formation professionnelle. Par conséquent, il exclut l'analyse des divers processus intervenant en parallèle (processus de sélection des stagiaires à former et processus de recrutement des formateurs internes), en amont (processus d'identification des besoins en matière de formation) ou en aval de la programmation (processus d'insertion socio-professionnelle du public formé).

L'audit a également pour but de déterminer si la qualification juridique des relations entre le Forem et les opérateurs de formation professionnelle est correcte au regard de la réglementation applicable, qu'elle concerne les marchés publics et leurs exceptions (*in house* et coopération horizontale non institutionnalisée), les subventions ou les partenariats ([chapitre 3](#)).

Il ne comprend toutefois pas l'examen du respect des règles ni des marchés publics de formation, lequel a fait l'objet de l'audit de suivi réalisé en parallèle par la Cour des comptes<sup>1</sup>, ni du recrutement et du fonctionnement des formateurs internes, lesquels n'entrent pas dans le périmètre de l'audit.

<sup>1</sup> La Cour des comptes a réalisé dans le même temps un audit de suivi des contrôles des marchés publics du Forem qu'elle avait menés d'initiative en 2006 puis à la demande du Parlement wallon en 2009. Cet audit de suivi avait pour objet de déterminer, considérant les évolutions du cadre de gestion intervenues depuis lors, si d'éventuelles faiblesses du contrôle interne du processus achat affectaient la légalité et la régularité des marchés publics du Forem et si des risques inhérents à la conception, à l'attribution ou à l'exécution des marchés étaient avérés au regard des réglementations et des procédures applicables. Les résultats de l'audit de suivi font l'objet d'une publication distincte au 34<sup>e</sup> Cahier d'observations de la Cour des comptes, fascicule II, rapport au Parlement wallon, p. 257, [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).

## 1.2 Méthode et procédure d'audit

Le présent audit se fonde sur des entretiens auprès de fonctionnaires dirigeants et de membres du personnel du Forem, l'examen des documents et données de procédures transmis par le Forem ainsi que l'analyse d'activités de formation relevant des divers modes opératoires utilisés par le Forem.

La programmation et le suivi d'opérations menées dans le cadre de marchés publics ont été examinés à partir d'un échantillon de marchés ayant trait aux formations retenues pour la réalisation de l'audit de suivi précité.

Les actions fondées sur d'autres mécanismes ont soit été analysées intégralement lorsqu'elles étaient identifiées et limitées en nombre, soit été sélectionnées pour constituer un échantillon d'analyse dans les autres cas.

La Cour des comptes a annoncé l'audit le 23 juin 2021 à la vice-présidente du gouvernement wallon et ministre de l'Emploi et de la Formation, au vice-président du gouvernement wallon et ministre en charge des centres de compétence ainsi qu'à l'administratrice générale du Forem.

Il a été réalisé au cours du second semestre 2021 et du premier semestre 2022. Les résultats de ce contrôle ont été transmis à l'administratrice générale du Forem le 22 novembre 2022. Cette dernière a répondu par courrier du 21 décembre 2022<sup>2</sup>.

Le projet de rapport intégrant ses commentaires a ensuite été transmis au vice-président du gouvernement wallon et ministre en charge des centres de compétence et à la vice-présidente du gouvernement wallon et ministre de l'Emploi et de la Formation. Les ministres ont répondu respectivement les 6 et 7 mars 2023 par courriers reproduits en annexes<sup>3</sup>, dont il a été tenu compte dans la présente publication.

## 1.3 Opérateurs de formation professionnelle et modes opératoires

### 1.3.1 Centres de formation

Le Forem organise des formations professionnelles au sein de 28 centres de formation, répartis dans toute la Wallonie, placés sous l'autorité hiérarchique de l'une de ses quatre directions territoriales (DT)<sup>4</sup>.

Plus de la moitié de ces centres dispensent des formations généralistes telles que des formations en langues, en secrétariat, en bureautique et en techniques de communication. Dix centres proposent des formations plus techniques, notamment en nettoyage professionnel, en management et commerce, ou encore dans les domaines de la construction ou de l'industrie.

Les publics concernés par ces formations sont essentiellement les demandeurs d'emploi. Néanmoins, des formations sont également accessibles aux travailleurs. Leur volume est limité par le contrat de gestion 2017-2022 conclu entre le gouvernement wallon et le Forem à 2 % d'heures stagiaires de la production totale du Forem dans ses centres de formation.

<sup>2</sup> Les éléments de la réponse sont repris en [annexe 1](#).

<sup>3</sup> Voir l'[annexe 2](#) et l'[annexe 3](#).

<sup>4</sup> Hainaut, Liège-Huy-Verviers, Namur-Brabant wallon et Luxembourg.

### 1.3.2 Centres de compétence

Le Forem organise également des formations professionnelles au sein de centres de compétence (CDC), structures partenariales créées à partir de 2000<sup>5</sup> et spécialisées dans un domaine d'activité (la construction, l'agriculture et l'horticulture, le commerce, etc.).

Deux types de CDC coexistent : 10 des 23 CDC que compte la Wallonie sont constitués en ASBL et 13 CDC sont dits en « gestion propre » (ces derniers étant, comme les centres de formation, chacun placés sous l'autorité d'une des quatre DT).

Si les centres de formation sont des services, intégralement gérés par le Forem, dédiés à la formation des demandeurs d'emploi, les CDC présentent, contrairement aux centres de formation, les caractéristiques suivantes :

- Les CDC, qu'ils soient en ASBL ou en gestion propre, associent le Forem à divers partenaires issus du secteur public et du secteur privé (les partenaires sociaux, les secteurs professionnels, les universités et les centres de recherches et, pour certains CDC, l'Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et des petites et moyennes entreprises [IFAPME]).
- Les CDC sont, en principe, liés à un fonds sectoriel qui soutient l'offre de formation au bénéfice des entreprises et des travailleurs (Constructiv, Mission wallonne des métiers verts, Cefora, etc.).
- Les CDC remplissent, en plus de leur mission de formation professionnelle, des missions de veille technologique, d'information et de sensibilisation dans leur domaine d'activités pour apporter des réponses à des besoins en compétences actuels (par exemple face aux métiers en pénurie) ou futurs (par exemple face à des évolutions technologiques, environnementales).
- Les CDC dispensent des formations conformes à un cahier des charges décliné selon les missions, dont le respect conditionne l'octroi du label CDC.
- Les CDC s'adressent aux demandeurs d'emploi et aux travailleurs, mais également aux élèves et enseignants de l'enseignement qualifiant.
- Les CDC répondent à un label et doivent pour l'obtenir :
  - satisfaire aux indicateurs définis par la Commission européenne ;
  - établir un plan pluriannuel stratégique soumis à l'évaluation d'un comité de pilotage inter-domaines d'activités stratégiques<sup>6</sup> (comité inter-DAS) ;
  - établir un contrat d'objectifs annuels financés par le Forem.

En 2020, le gouvernement wallon a relabellisé dix-neuf CDC pour la période 2020-2024 et octroyé un label provisoire à cinq CDC. Ces derniers disposaient d'un an pour satisfaire aux recommandations du comité inter-DAS. Un de ces cinq CDC a été dissous (le CDC Design et Innovation), et a vu ses activités reprises par un centre labellisé (le CDC Forem Management et Commerce) En 2021, le gouvernement wallon a décerné le label à deux des quatre CDC restants (le CDC Forem Tourisme et le CDC Forem Cepegre) pour la même période 2020-2024. Il a accordé aux deux autres (le CDC

<sup>5</sup> Le décret du 10 mai 2012 a modifié l'article 1bis du décret Forem pour y insérer la définition d'un CDC et a introduit un article 7bis énonçant ce qu'il faut entendre par partenariat ainsi que les conditions dans lesquelles le Forem peut l'exercer (conclure des conventions ou créer ou participer à une entité juridique distincte). Voir le [point 3.2](#) et le [point 3.3](#).

<sup>6</sup> Comité d'experts notamment chargé de valider les besoins prioritaires de chaque domaine d'activité stratégique en lien avec les évolutions technologiques, environnementales et réglementaires, de valider les plans d'actions stratégiques pluriannuels introduits par les CDC, dans le cadre de leur « relabellisation » sur la base de l'offre de formation proposée pour répondre à ces besoins de compétences prioritaires, etc. Sa composition et sa mise en place ont été approuvées par le gouvernement wallon, en sa séance du 18 février 2016. Le Forem y dispose de deux représentants de la Direction générale Produits et Services (réseau CDC).

Forem Pigments et le CDC Cefoverre) un label provisoire conditionné aux résultats d'une évaluation de la mise en œuvre des recommandations du comité inter-DAS. Cette évaluation devait avoir lieu, sous l'égide de ce même comité, au plus tard six mois à dater de la notification de la décision du gouvernement, soit le 15 juin 2022. Le comité inter-DAS propose dans son évaluation rendue le 30 juin 2022 de dissoudre le CDC Forem Pigments et de labelliser sous condition le CDC Cefoverre. Dans sa réponse, le vice-président du gouvernement wallon et ministre en charge des CDC précise les décisions qui ont effectivement été prises par le gouvernement wallon le 19 juillet 2022.

Le Forem a par ailleurs lancé un audit relatif au positionnement des CDC. Le marché, qui avait été annoncé dans la déclaration de politique régionale, a été attribué en 2022 au bureau de consultance BDO et est en cours d'exécution. Dans sa réponse, le vice-président et ministre en charge des CDC précise que les résultats de cette étude sont attendus au premier semestre 2023.

### 1.3.3 Les opérateurs externes au Forem

En dehors des centres de formation et des CDC en gestion propre, directement gérés par le Forem, ainsi que des CDC en ASBL, dans lesquels le Forem est représenté, les formations sont également organisées en partenariat avec le Forem via d'autres dispositifs et opérateurs dont les établissements de promotion sociale de la Communauté française, les universités, l'IFAPME, etc.

### 1.3.4 Les modes opératoires

Différentes relations juridiques sont créées avec ces opérateurs de formation :

- Les formations au sein des centres de formation et des CDC en gestion propre sont dispensées soit par du personnel du Forem, soit par des prestataires de formation dans le cadre de marchés publics conclus par le Forem.
- Avec les partenaires des CDC en gestion propre, le Forem doit conclure des conventions de partenariat conformément au décret Forem.
- La relation avec les CDC en ASBL est qualifiée, par le Forem, de relation *in house*, ce qui constitue une exception prévue à l'article 30 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics soumise à de strictes conditions.
- La relation avec les établissements de promotion sociale et la collaboration avec l'Université de Liège (ULiège) est envisagée comme une coopération horizontale non institutionnalisée, ce qui constitue une exception prévue à l'article 31 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics soumise à de strictes conditions.
- Des conventions de partenariat sont signées avec d'autres opérateurs avec ou sans flux financier.
- Des subventions sont allouées aux opérateurs du secteur non marchand.

## Chapitre 2

# Programmation et évaluation des actions de formation

## 2.1 Planification des actions de formation

### 2.1.1 Mécanismes

La planification des actions de formation se fonde en principe sur le « plan de charges » établi par chaque direction territoriale (DT).

Celui-ci consiste en un fichier qui doit reprendre, pour chaque territoire, les prévisions d'actions de formation pour l'ensemble des opérateurs Forem (centres de formation et CDC en gestion propre) et des opérateurs partenaires du Forem (CDC en ASBL, établissements de promotion sociale, etc.), quel que soit le mode opératoire utilisé (formation par le personnel du Forem, marché public, partenariat ou subvention).

S'il n'est pas approuvé en tant que tel, le plan de charges sert de support au contrat d'objectifs conclu entre le/la responsable de la DT et l'administratrice générale. Ce dernier contrat précise les résultats à atteindre dans les différentes missions du Forem. Dans ce cadre, le département Appui au pilotage (DAP)<sup>7</sup> remet un avis sur la cohérence des actions prévues au plan de charges par rapport aux objectifs à atteindre. En matière de formation, ces objectifs sont notamment exprimés en nombre de demandeurs d'emploi formés.

À côté des plans de charges, d'autres outils existent :

- Les actions de formation des CDC sont également reprises dans un contrat d'objectifs<sup>8</sup> qui décline le plan pluriannuel stratégique de chaque CDC. Ce contrat traduit les priorités en besoin de compétences déterminées par le comité inter-DAS.
- Les formations qualifiantes, à mettre en œuvre par des établissements de promotion sociale, sont reprises dans des plans prévisionnels établis par les coupoles sous-régionales et approuvés par la coupole régionale, conformément à la convention-cadre du 24 janvier 2012<sup>9</sup>.

En outre, chaque action de formation réalisée auprès d'un tiers fait l'objet, lors de la commande, d'une procédure de validation qui diffère si l'action concerne un marché public, un partenariat ou un subventionnement. Dans le cas d'un marché public, il s'agit d'une « fiche action » (FA) et, dans les autres cas, d'une « fiche action partenariats opérationnels » (FAPO).

<sup>7</sup> Le DAP a notamment pour mission d'assurer le contrôle de gestion au travers du pilotage de la performance des activités du Forem, notamment via les indicateurs définis au contrat de gestion. Au sein des territoires, des contrôleurs de gestion locaux réalisent notamment le suivi des activités de production réalisées via la formation professionnelle.

<sup>8</sup> Le même vocable « contrat d'objectifs » est utilisé, mais il ne s'agit pas d'un contrat d'objectifs au sens de celui conclu entre l'administratrice générale et le directeur territorial. Pour les CDC, il s'agit des prévisions d'actions de formation.

<sup>9</sup> Cette convention-cadre a été conclue entre le ministre ayant en charge l'Enseignement de promotion sociale en Communauté française, le ministre wallon de l'Emploi, le Forem et l'Enseignement de la promotion sociale organisé par la Communauté française et le Conseil des pouvoirs organisateurs de l'enseignement officiel neutre subventionné (CPEONS) et de l'enseignement catholique (Segec).

Complémentairement, un plan pluriannuel d'investissements pédagogiques (PPIP) est établi tous les 3 ans par les DT et les services du siège de la direction Formation et Compétences, pour identifier, prioriser et planifier les achats d'équipements pédagogiques nécessaires à la bonne exécution des formations programmées.

**Tableau 1** – Les outils de planification des actions de formation

Outil	Opérateurs concernés	Processus
Plan de charges (annuel)	Tous	Pour les centres de formation et les CDC en gestion propre, planification approuvée par la DT. Pour les CDC en ASBL et les établissements de promotion sociale, planification intégrée au fichier par la DT.
Contrat d'objectifs (annuel)	CDC	Planification établie par les CDC fondée sur les priorités du comité inter-DAS et non formellement approuvée.
Plan prévisionnel (annuel)	Établissements de promotion sociale	Planification élaborée par les coupoles sous-régionales et approuvée par la coupole régionale.
PPIP (triennal)	Centres de formation et CDC en gestion propre	Planification établie par les DT et les services du siège et non formellement approuvée.

Source : Cour des comptes

### 2.1.2 Constats généraux

Malgré l'existence d'un manuel décrivant le système de management de la qualité du Forem pour les produits et services de formation (ci-après abrégé « manuel qualité ») accompagné de près de 200 documents de natures diverses<sup>10</sup>, l'établissement des plans de charges n'est pas encadré par une procédure qui en fixe les modalités en matière de responsabilités, critères de choix, planification, etc. Seule une note émanant du DAP définit le contenu de ces plans<sup>11</sup>.

De plus, les plans de charges comprennent des données qui n'ont pas toutes été validées par le Forem. Si les actions dispensées dans les centres de formation et les CDC en gestion propre sont validées par les DT, celles émanant des CDC en ASBL sont pour leur part mentionnées sans qu'aucun accord ait été obtenu sur leur contenu<sup>12</sup>, ces centres n'étant pas placés sous l'autorité hiérarchique des DT.

<sup>10</sup> Les documents du manuel qualité s'appliquent à l'ensemble des formations organisées dans les centres de formation et les CDC en gestion propre. Ils consistent en procédures qui décrivent les processus clés (par exemple : P-GES-11 [procédure relative à l'évaluation des prestataires], P-PAR-16 [formation à distance]), en instructions qui détaillent les opérations de certaines procédures (par exemple : I-ENT-3 [instruction concernant la manière dont le bon de commande relatif à une formation payante doit être complété], I-GES-12 [instruction relative à une fiche action, une fiche action partenariats opérationnels]). Ils sont accessibles à tous les membres du personnel, via le réseau interne, dans un Sharepoint.

<sup>11</sup> Chaque DT doit remplir quatre tableaux, comprenant des données sur le DAS, le nombre d'actions prévues, le nombre de personnes par action, le public concerné, le nombre d'heures/stagiaires en stage en entreprise, le trimestre concerné par la formation, les co-financements publics éventuels...

<sup>12</sup> Voir le point 3.2.

Par ailleurs, alors que les plans de charges devraient comprendre les données relatives à l'ensemble des formations prévues l'année suivante, l'analyse des plans consolidés et transmis au DAP révèle que ceux-ci sont incomplets.

Un seul plan de charges comprend les actions en collaboration avec les établissements de promotion sociale, tandis que les partenariats n'y sont pas tous renseignés (tel est par exemple le cas de la collaboration avec l'ULiège). Les prévisions relatives au nombre de travailleurs formés sont aussi absentes (ne figurent que les données relatives aux demandeurs d'emploi et au public de l'enseignement qualifiant), ce qui entraîne un risque de dépassement du plafond de 2 % de formations au bénéfice des travailleurs dans les centres de formation imposé par le contrat de gestion. Le contrôle, opéré pour 2019<sup>13</sup>, a néanmoins permis de constater que ce plafond n'a pas été dépassé sur la base des données produites par le DAP<sup>14</sup>.

En outre, les heures stagiaires et le nombre de stagiaires mentionnés dans les contrats d'objectifs des CDC et ceux repris dans les plans de charges pour ces CDC ne sont pas identiques. À titre d'exemple, le contrat d'objectifs 2019 du CDC Technobel mentionne 21.154 heures de formation pour les élèves et enseignants alors que le plan de charges de la DT Namur-Brabant wallon ne prévoit aucune heure de formation pour ceux-ci. De même, le contrat d'objectifs 2019 du CDC Autoform mentionne 49.427 heures de formation pour les demandeurs d'emploi et 29.121 heures pour les élèves et enseignants tandis que le plan de charges de la DT Liège-Huy-Verviers n'en mentionne respectivement que 47.684 et 22.800.

Pareilles situations s'expliquent en partie par le fait que les processus d'élaboration des outils de planification ne sont pas synchronisés :

- Les plans de charges des DT sont élaborés en septembre de l'année N-1.
- Les contrats d'objectifs des CDC font l'objet d'une notification d'attribution de prestations en janvier de l'année N.
- Les plans prévisionnels d'actions avec des établissements de promotion sociale sont établis en deux phases : la première en septembre-octobre de l'année N-1 et la seconde au cours de l'année N.

Enfin, si la production globale des formations dispensées sur l'année par l'ensemble des opérateurs de formation est suivie par les contrôleurs de gestion des DT, les plans de charges ne sont, en revanche, pas actualisés alors que de nombreux changements interviennent en cours d'année (à la suite de la suppression d'une action, d'une demande spécifique d'un secteur, d'une évolution budgétaire<sup>15</sup>, etc.).

<sup>13</sup> En raison de l'influence de la covid-19 sur les années 2020 et suivantes, l'année 2019 sert de référence dans le rapport.

<sup>14</sup> En l'occurrence, les centres de formation ont dispensé un total de 2.425.692 heures de formation, dont 25.859 heures au bénéfice des travailleurs.

<sup>15</sup> Voir le [point 2.2.2.1](#).



Pour le surplus, les modalités de réalisation et d'approbation du PPIP ne sont pas non plus formalisées dans le manuel qualité. Seules des instructions transmises par la direction Formation et Compétences à chaque DT fin 2017 pour l'élaboration du premier PPIP 2018-2020 et renouvelées en 2020 ont précisé son contenu<sup>16</sup>.

L'absence de coordination et de centralisation des besoins et l'absence d'actualisation des plans de charges en cours d'année ne permettent pas de disposer d'une vision globale et actualisée de l'offre de formation. Elles sont de nature à engendrer un risque de doublon ou de concurrence entre les opérateurs pour la mise en œuvre de formations.

## 2.2 Budgétisation des actions de formation

### 2.2.1 Mécanismes

Pour les services du siège et pour les DT, les budgets relatifs aux formations sont définis chaque année. Ils connaissent des modifications, à la hausse ou à la baisse en cours d'année.

**Tableau 2** – Budgets de formation initiaux (BI) et finaux (BF) des directions territoriales et services du siège (2019-2021), en euros

	BI 2019	BF 2019	BI 2020	BF2020	BI 2021	BF 2021
Sous-traitance <sup>17</sup>	28.184.900	33.621.900	31.775.700	40.667.700	43.614.100	46.581.200
Équipements pédagogiques	1.000.000	1.165.700	1.000.000	1.603.000	4.709.000	3.144.700
Biens non durables	147.700	449.900	220.800	596.700	425.900	459.000
<b>Total</b>	<b>29.332.600</b>	<b>35.237.500</b>	<b>32.996.500</b>	<b>42.867.400</b>	<b>48.749.000</b>	<b>50.184.900</b>

Source : Cour des comptes

Deux enveloppes, comprises dans ces budgets, sont octroyées aux CDC chaque année : l'une destinée à financer les actions de formation des demandeurs d'emploi, l'autre à financer celles des enseignants et des élèves de l'enseignement qualifiant. Les montants de l'enveloppe destinée aux demandeurs d'emploi connaissent également des modifications en cours d'année. Le montant destiné aux élèves et enseignants de l'enseignement qualifiant s'élève, depuis 3 ans, à 8,5 millions d'euros, répartis entre les CDC, dont 8 millions pour les formations et 0,5 million pour les frais de déplacement des publics bénéficiaires.

Les CDC en ASBL reçoivent en début d'année une avance de 90 % de leur budget de formation, le solde étant liquidé lorsque les actions sont terminées, sur présentation des justificatifs. Pour les CDC en gestion propre, les montants sont réservés sur des lignes budgétaires spécifiques et consommés au fur et à mesure de la réalisation des actions de formation.

<sup>16</sup> En 2020, les DT doivent compléter un tableau comprenant notamment la dénomination et la classification des achats sollicités (achats dits de titre 1 pour les consommables, de titre 1S pour les engins de levage ou tout bien technique d'une durée de vie de plus d'un an et d'un montant inférieur à 1.000 euros, de titre 2 pour le patrimoine), la motivation, le coût estimé, l'année de livraison souhaitée. Le tableau montre également si l'équipement souhaité fait partie de l'inventaire d'un marché public en cours. Dans le cas contraire, un document supplémentaire doit être rempli pour détailler les spécifications techniques de l'équipement à commander ponctuellement ou à insérer dans un marché public global.

<sup>17</sup> Accord de coopération CDC-enseignement, volets CDC en ASBL et en gestion propre, etc.

**Tableau 3** – Budgets Forem affectés aux CDC, finaux de 2017 à 2021 et initial de 2022, et liquidations de 2017 à 2021<sup>18</sup>, en euros

Année	CDC en gestion propre	CDC en ASBL	Total	Liquidé
2017	5.054.000	21.047.700	<b>26.101.700</b>	25.201.913,80
2018	4.107.400	23.520.900	<b>27.628.300</b>	27.576.899,95
2019	3.930.500	23.941.700	<b>27.872.200</b>	27.195.662,92
2020	4.235.000	25.483.200	<b>29.718.200</b>	26.957.860,42
2021	4.734.900	31.855.900	<b>36.590.800</b>	33.945.142,04
2022	4.274.871	27.770.096	<b>32.044.967</b>	

Source : Cour des comptes

Les CDC en ASBL reçoivent plus de 80 % de l’enveloppe totale allouée aux CDC. Cette situation s’explique notamment par le fait que les montants affectés aux CDC en gestion propre ne comprennent pas les frais de fonctionnement comme ceux du personnel.

## 2.2.2 Constats généraux

### 2.2.2.1 Connaissance des budgets disponibles

Les budgets initiaux et finaux des services du siège et des DT présentent des différences considérables. En effet, pour 2019, l’ensemble des services a finalement obtenu 5,9 millions d’euros supplémentaires par rapport aux prévisions et, pour 2020, 9,8 millions d’euros supplémentaires.

Les budgets alloués aux CDC ont augmenté de près de 40 % de 2017 à 2021. Leur budget 2022 est inférieur à celui de 2021, mais il s’agit du montant initial, sans préjudice d’éventuels montants complémentaires ajoutés en cours d’année (comme ce fut le cas les années antérieures).

En pratique, la connaissance des budgets effectivement disponibles, critère essentiel pour la définition du nombre et du type de formations à dispenser au cours d’une année, est tardive.

La direction Formation et Compétences, les DT, les centres de formation et les CDC sont amenés à concevoir leurs plans de charges, et le PPIP sans disposer de cette information. En effet, les budgets affectés à la formation et destinés aux DT pour l’année N sont connus en novembre ou décembre de l’année N-1. Des enveloppes additionnelles sont aussi octroyées en cours d’année N, parfois à la fin de l’année N, ce qui oblige les DT à choisir un marché de faible montant<sup>19</sup> pour lequel les délais sont plus courts ou bien ce qui rend impossible la conclusion d’un marché public avant la fin de l’année N. À défaut d’un marché existant, les services opérationnels n’ont pas toujours le temps nécessaire pour lancer un marché public surtout si l’objet de ce dernier correspond à un besoin

<sup>18</sup> Liquidations arrêtées au 10 décembre 2021.

<sup>19</sup> Alors que le besoin justifierait d’avoir recours à une procédure plus contraignante (négociée, avec publicité, etc.) compte tenu de son estimation initiale ; le besoin est donc circonscrit pour demeurer sous le seuil autorisé pour les marchés de faible montant.

transversal qui requiert la passation d'un marché par le siège<sup>20</sup>. Le délai de réalisation d'un tel marché peut en effet atteindre un an, voire davantage, compte tenu de la nécessité d'identifier les besoins de chacun et de la longueur d'une procédure qui nécessite une publicité nationale ou européenne.

Autrement dit, ces incertitudes peuvent avoir pour conséquence que les budgets finalement accordés ne sont pas dépensés.

En l'espèce, les crédits alloués à la formation pour les services du siège et les DT pour les années 2019 à 2021 ne sont pas entièrement consommés.

**Tableau 4** – Budgets de formation finaux (BF) et dépensés (BD) des directions territoriales et du siège (2019-2021), en euros

	BF 2019	BD 2019	BF 2020	BD 2020	BF 2021	BD 2021
Sous-traitance	33.621.900	32.225.492	40.667.700	32.600.148	46.581.200	43.685.907
Équipements pédagogiques	1.165.700	1.091.736	1.603.000	636.846	3.144.700	1.789.563
Biens non durables	449.900	342.581	596.700	525.919	459.000	449.888
<b>Total</b>	<b>35.237.500</b>	<b>33.659.810</b>	<b>42.867.400</b>	<b>33.762.913</b>	<b>50.184.900</b>	<b>45.925.358</b>

Source : Cour des comptes

Alors que les budgets finaux pour les trois années étaient supérieurs aux budgets initiaux, le tableau ci-dessus laisse apparaître une sous-consommation pour ces mêmes années : -1,57 million en 2019 ; -4,25 millions en 2021 et -9,10 millions en 2020, ce qui signifie que le supplément budgétaire (9,8 millions) accordé par rapport au budget initial 2020 n'a quasiment pas été dépensé.

Or, si la crise de la covid-19 est en partie responsable de la sous-consommation en 2020 et 2021, elle ne peut expliquer la situation de 2019. Selon les différents acteurs rencontrés, en réalité, différents facteurs interviennent :

- la connaissance tardive des budgets et des enveloppes additionnelles ;
- les retards de livraison des fournitures ;
- l'absence de relance, dans les temps, de marchés transversaux ;
- le temps nécessaire, dans les marchés transversaux, pour la collecte des besoins et leur estimation ainsi que l'ensemble du processus de passation (publicité, analyse des offres, etc.) ;
- l'annulation de formations prévues, faute de candidats.

Par ailleurs, la Cour des comptes ne dispose pas des dates précises de transfert des données budgétaires initiales et de toutes les modifications intervenues tant pour les DT que pour la direction Formation et Compétences, car le système comptable ne permettait pas, avant l'année 2021, d'extraire aisément ces données.

<sup>20</sup> La direction Formation et Compétences s'il s'agit d'un marché de formation et le service Achat s'il s'agit d'un marché relatif à des équipements pédagogiques.

### 2.2.2.2 Autonomie des DT pour les achats d'équipements pédagogiques

Jusqu'en 2021, les DT ne disposaient pas d'une autonomie dans la gestion des crédits budgétaires relatifs aux formations. À titre d'exemple, toute demande d'engagement ou de transfert par exemple devait passer par le département des ressources financières du siège. Cette situation engendrait un alourdissement de la procédure administrative avec notamment comme conséquences un risque de non-consommation de crédits et de la perte de ceux-ci auquel s'ajoute celui de la non-dispense des formations.

Depuis 2021, la gestion des crédits budgétaires relatifs à la sous-traitance<sup>21</sup> relève de la responsabilité des DT, dont les représentants sont devenus ordonnateurs. Par conséquent, des ajustements sont possibles au sein du budget d'un centre de formation ou d'un CDC en gestion propre entre plusieurs actions de sous-traitance et divers frais de fonctionnement. Cette situation devrait réduire les délais de commande et de paiement et diminuer le risque de perte des crédits.

Il n'en va pas de même pour les budgets relatifs aux équipements pédagogiques pour lesquels les marchés sont totalement gérés par le siège dans la mesure où le service Achat, titulaire exclusif<sup>22</sup> de ce type de dépense transversale, gère lui-même ces marchés.

De même, le siège a la totale maîtrise du budget (affectation et réalisation) lorsqu'il s'agit de biens de nature patrimoniale. Une fois le marché attribué, les DT doivent donc passer par son intermédiaire pour passer commande. En conséquence, même s'il s'agit d'un marché non transversal limité à un territoire ou à un centre de formation ou à un CDC en gestion propre, il n'y a aucune autonomie budgétaire pour les dépenses d'investissement, quel que soit le montant du marché.

Pour ces derniers, la Cour a constaté que des équipements sollicités par les DT sont parfois acquis avec retard alors que des budgets sont disponibles. Cette situation pourrait engendrer, pour certaines formations nécessitant des équipements soumis à une évolution technologique rapide, un décalage entre la formation et la mise à disposition des équipements<sup>23</sup>.

En l'espèce, le PPIP 2018-2020 comprenait, pour l'ensemble des DT, l'achat en 2019 de 348 équipements. Parmi ceux-ci, 26 équipements étaient déjà prévus en 2018 mais n'avaient pas été acquis et 64 n'ont pas pu être acquis en 2019 (dont 27 qui ont été annulés).

### 2.2.2.3 Reports de dépenses

Des besoins exprimés lors d'une année N peuvent donner lieu à des paiements au cours de l'année N+1. Tel est notamment le cas de besoins en formation, consommables ou équipements pédagogiques qui nécessitent la conception d'un marché transversal et des marchés pour lesquels les délais de livraison des fournisseurs sont particulièrement longs. Comme déjà indiqué, l'élaboration

21 Cette déconcentration ne concerne pas les actions de sous-traitance financées par le Fonds social européen (FSE) qui est le principal dispositif européen de soutien à l'emploi, les budgets alloués aux CDC en ASBL et les actions liées à l'enseignement de promotion sociale.

22 Un titulaire exclusif est, conformément à la directive « La gestion du processus Achat au sein de l'Office : directive encadrant le processus achat du Forem » (élaborée en juin 2013 et actualisée pour la dernière fois le 16 mars 2021), un service qui, quel que soit le montant du marché, autorise l'entrée des demandeurs dans le processus achats pour certaines matières liées à des thématiques particulières.

23 Cette difficulté vient s'ajouter à celle d'obtenir des offres régulières et oblige à relancer un marché/un lot. Voir à ce propos l'audit de suivi réalisé en parallèle et publié au 34<sup>e</sup> Cahier d'observations de la Cour des comptes : Cour des comptes, 34<sup>e</sup> Cahier d'observations, fascicule II, rapport au Parlement wallon, p. 257, [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).

d'un marché peut prendre jusqu'à plusieurs mois et donner lieu à des commandes l'année suivant sa passation<sup>24</sup>.

Dans de telles situations, d'une part, les crédits de l'année N ne sont pas consommés entièrement et, d'autre part, les crédits prévus pour satisfaire les besoins de l'année suivante sont amputés des factures relatives aux crédits de l'année précédente.

Le budget de 2021 a été grevé de 113 factures pour un montant total de 1,3 million d'euros relatives à des équipements pédagogiques destinés à satisfaire des besoins de 2020. Ce montant représente 34 % du budget annuel pour ces équipements. Pour 2022, ce montant représente 0,8 million d'euros (soit 33 % du budget total).

## 2.3 Suivi des plans et budgets

### 2.3.1 Mécanismes

L'évaluation des actions de formation est réalisée par différents services (direction Formation et Compétences, direction Partenariats opérationnels) selon que la formation est réalisée par :

- un opérateur du Forem (centre de formation ou CDC en gestion propre) ;
- un opérateur partenaire du Forem (CDC en ASBL, universités, établissements de promotion sociale, etc.).

Dans la première hypothèse, les modalités d'évaluation sont prévues dans le manuel qualité et diffèrent selon que la formation est donnée à la suite d'un marché public (auquel cas la méthode est gérée par la direction Formation et Compétences et l'évaluation mise en œuvre par le centre), par un formateur interne (auquel cas l'évaluation est réalisée par la direction Personnel et Organisation de la Direction générale Support), ou encore est une formation mixte, organisée pour partie en sous-traitance et pour partie par un formateur interne.

Dans la seconde hypothèse, les modalités d'évaluation sont spécifiques à chaque convention conclue entre l'opérateur partenaire et le Forem.

Le suivi de l'atteinte des objectifs est effectué par des contrôleurs de gestion au niveau de la DT au regard d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs liés à la réalisation des objectifs, repris dans le contrat de gestion 2017-2022 entre le gouvernement wallon et le Forem<sup>25</sup>.

Ces indicateurs sont notamment le taux d'insertion des demandeurs d'emploi (décliné selon les catégories d'âge, les types de demandeurs concernés<sup>26</sup> et les métiers concernés) et le nombre de demandeurs d'emploi formés (en général et dans les métiers en pénurie).

Les résultats des DT sont consolidés au sein du DAP, lequel élabore des tableaux de bord trimestriels et annuels.

<sup>24</sup> Les délais de livraison ont notamment été perturbés et allongés au cours de la crise de la covid-19.

<sup>25</sup> Annexe 1 du contrat de gestion 2017-2022, conformément à l'article 14 du décret du 12 février 2004 relatif au contrat de gestion et aux obligations d'information pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution.

<sup>26</sup> Par exemple : demandeurs d'emploi de longue durée, publics souffrant de problèmes mentaux, médicaux ou psychologiques, publics victimes de licenciements collectifs.

Le tableau suivant reprend les résultats d'évaluation des actions de formation pour 2019 en fonction de quelques indicateurs. Les données sont globalisées pour les CDC en gestion propre et en ASBL et les centres de formation de toutes les DT.

**Tableau 5** – Comparaison entre prévisions et réalisations<sup>27</sup>, pour 2019, du nombre de demandeurs d'emploi (DE), d'élèves et d'enseignants et de travailleurs ayant suivi une formation et l'ayant suivi avec succès<sup>28</sup> ainsi que du nombre d'heures de formation pour ces catégories

	DE	Enseignement	Travailleurs	Total
<b>Heures de formation</b>				
Prévues	6.477.429	454.328	0	<b>6.931.757</b>
Réalisées	5.761.822	818.124	558.027	<b>7.137.973</b>
<b>Nombre de stagiaires</b>				
Prévu	33.791	19.750	0	<b>53.541</b>
Formé	29.145	42.550	37.141	<b>108.836</b>
<b>Formé avec succès</b>	25.995	-	-	<b>36.008<sup>29</sup></b>

Source : Cour des comptes

### 2.3.2 Constats généraux

Vu la disparité des modalités d'évaluation des actions de formation, le Forem ne dispose pas d'une évaluation globale, complète et cohérente des formations dispensées et, dès lors, de la possibilité de prendre les mesures correctrices générales éventuellement nécessaires. La réorganisation du processus de formation (voir le [point 2.5](#)) pourrait permettre d'améliorer cette situation.

En outre, même si le Forem est représenté dans les conseils d'administration des CDC en ASBL, il n'existe pas de procédure de rapportage, à l'égard des instances de gouvernance du Forem, de l'évaluation de l'exécution des formations prévues dans les contrats d'objectifs et de la satisfaction des besoins exprimés.

La comparaison entre les prévisions et les réalisations, selon le nombre de formations et le nombre de stagiaires, n'est en outre pas exempte de biais :

- Le DAP fait rapport sur le nombre d'heures et de personnes ayant assisté à l'ensemble des formations, mais les plans de charges initiaux contiennent, pour rappel, uniquement les données consolidées pour les demandeurs d'emploi et le public de l'enseignement qualifiant.
- Les plans de charges, établis à la fin de l'année N-1, n'intègrent pas toutes les modifications survenant en cours d'année N, de sorte que la comparaison se réalise sur des données incomplètes ou erronées.

<sup>27</sup> Les données de réalisation sont issues des tableaux de bord du DAP comprenant des données extraites de l'application IGFP.

<sup>28</sup> Les publics « formés » ont suivi la formation, mais ont dû l'interrompre pour des raisons diverses (dont la conclusion d'un contrat de travail) ; les publics « formés avec succès » ont finalisé la formation.

<sup>29</sup> Les données transmises ne comportaient pas le détail du nombre de stagiaires formés avec succès pour le public de l'enseignement ainsi que pour les travailleurs.

- Les réalisations sont calculées à partir des données issues de l'application IGFP. Or, cette application, conçue pour gérer la paie des stagiaires, ne comprend que les données relatives aux demandeurs d'emploi. Les données relatives aux autres publics (travailleurs, élèves et enseignants) proviennent des déclarations des opérateurs de formation, sans que le DAP, qui consolide les données fournies par les contrôleurs de gestion des DT, dispose d'éléments pour vérifier ces déclarations. Les CDC en ASBL n'ont pas accès à cette application si bien qu'ils encodent les données dans leurs propres outils puis les transmettent aux personnes-ressources de la DT qui les encodent à leur tour dans l'application IGFP, ce qui peut aboutir à des divergences entre les deux banques de données.

Du reste, les plans de charges comprennent diverses autres données qui ne font pas l'objet d'un suivi. Tel est notamment le cas du nombre de formations envisagées, de la période de formation et du recours à la sous-traitance ou aux formateurs internes. Le recoupement entre les plans de charges et les données de réalisation consolidées au niveau du DAP ne permet pas, par exemple, de chiffrer le nombre de formations prévues non dispensées ou d'identifier, parmi les stagiaires formés, ceux qui l'ont été, en tout ou partie, dans le cadre de marchés publics ou via les formateurs internes.

L'exploitation de ces données permettrait pourtant au Forem d'améliorer le processus de programmation et de suivi des actions en matière de services de formation, d'identifier les modes opératoires et les formations les plus performants ou de prendre des mesures afin de les rendre plus efficaces. La mise en place d'un nouvel ERP pourrait être l'occasion d'affiner ces indicateurs.

## 2.4 Spécificités propres à certains opérateurs

### 2.4.1 Constats relatifs aux centres de formation et centres de compétence en gestion propre

#### 2.4.1.1 Planification et budgétisation des actions de formation

La directive Achat du Forem prévoit que les services demandeurs ont la responsabilité d'évaluer les besoins qui ne peuvent être satisfaits en interne, de globaliser les besoins similaires et de motiver le besoin d'un marché public.

L'évaluation correcte des besoins est une étape essentielle pour permettre la réalisation maximale des plans de charges. Comme l'illustre le [tableau 6](#), le montant estimé des marchés est nettement supérieur au montant attribué des marchés.

**Tableau 6** – Montants estimés, attribués et liquidés des marchés de formations (services et fournitures, montants en euros TVAC).

Marchés	Montant estimé	Montant attribué	Attribué / estimé	Montant liquidé	Liquidé / estimé
Tous les marchés	7.774.255,65	5.285.981,25	66 %	6.353.991,37	82 %
Marchés de services	5.055.385,66	3.080.103,83	61 %	3.272.423,36	65 %
Marchés de fournitures	2.003.759,99	1.585.445,15	79 %	1.373.401,76	69 %
Marchés de faible montant	569.140,32	483.494,77	94 %	298.742,92	52 %

Source : Cour des comptes

Selon les gestionnaires de marché, en cas de dépassement du montant validé budgétairement (établi à partir du montant estimé), une procédure lourde doit être respectée afin de permettre une autorisation de dépense complémentaire<sup>30</sup>.

La Cour des comptes relève plusieurs conséquences de la surestimation :

- Elle peut contribuer à une diminution de la concurrence. Dans le cas de marchés récurrents, comme c'est le cas des marchés de formation, la sous-exécution régulière des quantités mentionnées dans les documents de marché réduit la participation au marché de soumissionnaires potentiels en raison de son effet désincitatif. En l'espèce, il a été précisément constaté que la concurrence était faible et que de nombreux lots n'avaient pas pu être attribués (ou attribués à la suite du lancement d'une autre procédure) par manque d'offre<sup>31</sup>.
- Elle peut biaiser le contrôle interne. Une procédure spécifique est prévue pour l'approbation de complément financier au montant initial du marché. Or, le calcul se fait à partir du montant validé budgétairement (alors qu'il devrait être fondé sur le montant attribué du marché<sup>32</sup>). Une validation budgétaire surestimée permet donc de modifier le marché sans aucune approbation.
- Elle peut faire perdre des heures de formation. Des crédits surestimés sont en effet mobilisés pour des actions de formation et pourraient être perdus en l'absence de transfert vers d'autres clés budgétaires ou d'autres visas. Ce risque devrait diminuer à la suite de la déconcentration budgétaire pour les dépenses de formation en vigueur depuis 2021<sup>33</sup>. Cependant, les transferts budgétaires d'un territoire à un autre sont toujours soumis à l'aval de la Direction générale Produits et Services.

30 Une instruction de travail interne au Forem et relative au suivi financier d'un marché public précise que si le montant complémentaire est inférieur à 10 % du montant du visa initial, la demande doit être validée par le fonctionnaire dirigeant du marché et visée par le service Achat ; si elle est supérieure, il faut obtenir également l'avis du département juridique et du service Achat et la validation de l'autorité supérieure à celle qui a notifié le marché.

31 Voir l'audit de suivi réalisé en parallèle et publié au 34<sup>e</sup> Cahier d'observations de la Cour des comptes : Cour des comptes, 34<sup>e</sup> Cahier d'observations, fascicule II, rapport au Parlement wallon, p. 257, [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).

32 La Cour rappelle à cet égard que, dans les marchés à bordereau de prix pour lesquels les documents de marché indiquent des quantités présumées, le montant du marché consiste dans la multiplication des quantités présumées par les prix unitaires et non dans les prix unitaires exclusivement (voir le point 2.4.3 de l'audit de suivi des marchés publics du Forem, dont les résultats ont fait l'objet d'une publication distincte au 34<sup>e</sup> Cahier de la Cour des comptes : Cour des comptes, 34<sup>e</sup> Cahier d'observations, fascicule II, rapport au Parlement wallon, p. 257, [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be)).

33 Auparavant, les budgets liés à la sous-traitance de formation étaient centralisés.



#### 2.4.1.2 Suivi des plans et budgets

##### *Évaluation des formations dispensées par marchés publics*

Le manuel qualité fixe, pour les centres de formation et les CDC en gestion propre, la procédure d'évaluation des formations dispensées dans le cadre de marchés publics, depuis l'accueil du prestataire jusqu'à la fin de la prestation.

Le contrôle quantitatif des prestations des sous-traitants est réalisé au travers des prestations des stagiaires (cartes de pointage ou listes de présence) et des pointages du formateur externe. Le contrôle qualitatif par les stagiaires, l'initiateur de la demande et le responsable du centre a pour but :

- de vérifier la conformité de la prestation par rapport aux objectifs définis dans les documents de marché ;
- de capitaliser la connaissance des prestataires et la partager entre territoires ;
- de tenir compte de l'évaluation dans le choix des prestataires (ce qui suppose, en cas d'insatisfaction, la rédaction d'un PV de carence par le responsable du centre pour mettre fin au contrat).

Quelle que soit la durée des formations, le contrôle a lieu en fin de parcours. Si la formation dure plus de 10 jours, l'initiateur de la demande procède également à une évaluation intermédiaire à mi-parcours. Enfin, le responsable de centre et/ou le directeur de formation en territoire s'assure que les prestations ont été réalisées en signant la réception quantitative et qualitative.

Le contrôle du respect de la procédure prévue dans le manuel qualité a été réalisé pour neuf marchés exécutés dans seize centres de formation ou CDC en gestion propre, pour un total de 13.192 heures de formation et à destination d'au moins 2.382 stagiaires<sup>34</sup>. Pour ces marchés, les responsables des centres avaient produit 140 fiches actions (voir le [point 2.1.1](#)), qui, toutes, avaient reçu les validations requises.

Concernant le contrôle quantitatif, hormis pour neuf actions, toutes les listes de présences des stagiaires et/ou le pointage du formateur étaient présentes dans les dossiers.

Concernant l'évaluation qualitative par les stagiaires :

- Deux DT ont transmis, à trois exceptions près, l'intégralité des évaluations relatives aux actions menées au sein des centres de formation et CDC en gestion propre de leur territoire.
- Une troisième DT a précisé que les évaluations des stagiaires n'avaient été formalisées que pour un seul des quatre centres où les formations des trois marchés audités avaient eu lieu. Dans les autres centres, l'évaluation aurait notamment eu lieu via les rencontres entre stagiaires et formateurs pour l'établissement d'un cahier pédagogique individualisé.
- La dernière DT n'a pas pu communiquer l'ensemble des évaluations des stagiaires relatives aux marchés qu'elle a attribués. Elle n'a pas non plus pu produire les évaluations relatives à 10 des 21 fiches actions réalisées dans le cadre du marché transversal.

Sauf exception, les évaluations des stagiaires étaient, quand elles étaient disponibles, positives voire très positives.

---

<sup>34</sup> Quelques listes de présence faisaient exceptionnellement défaut. Le nombre de stagiaires formés à travers ces neuf formations est donc en réalité supérieur.

Concernant les évaluations qualitatives à mi-parcours et en fin de parcours par les responsables des centres :

- seule une des quatre DT a pu fournir l'évaluation intermédiaire (à l'exception de trois actions) ;
- dans une DT, seules deux évaluations finales étaient manquantes ;
- dans deux autres DT, les évaluations finales manquantes sont beaucoup plus nombreuses ;
- dans la quatrième DT, il a été précisé que ces évaluations finales n'étaient pas formalisées ;
- depuis 2016, une seule DT a dressé un PV de carence à l'encontre de deux prestataires.

## 2.4.2 Constats relatifs aux centres de compétence en ASBL

### 2.4.2.1 Budgets de formation 2019

Comme indiqué au [point 2.2.1](#), les CDC en ASBL reçoivent en début d'année une avance de 90 % de leur budget de formation, le solde étant liquidé sur présentation des justificatifs, lorsque les actions de formation sont terminées.

Les données transférées par le Forem, reprises dans les tableaux ci-après, comprennent les montants justifiés, liquidés et à rembourser par les CDC en ASBL dans le cadre des contrats d'objectifs.

**Tableau 7** – Enveloppe demandeurs d'emploi des CDC en ASBL - montants finaux des contrats d'objectifs, montants justifiés, montants justifiés<sup>35</sup>, montants liquidés et à rembourser pour l'année 2019, en euros

Centre	Budget final	Justifiés	Liquidés	À rembourser
Autoform	452.400	445.098	452.364	7.266
Aptaskil	1.266.400	1.293.609	1.266.380	0
Cefoverre	292.200	155.129	176.726	21.597
Design innovation	408.000	483.342	407.940	0
Epicuris	402.200	546.465	402.198	0
Technifutur	5.732.000	5.681.511	5.731.875	50.364
Technobel	1.140.600	1.129.519	1.140.556	11.037
Technocampus	3.012.400	1.685.888	2.711.102	1.025.214
Technocité	1.660.000	1.699.126	1.659.973	0
Technofutur Tic	2.226.500	2.568.064	2.226.254	0
WAN	817.300	992.673	817.244	0
<b>Total</b>	<b>17.410.000</b>	<b>16.680.424</b>	<b>16.992.612</b>	<b>1.115.478</b>

Source : Cour des comptes

Le budget final de 2019 destiné à la formation des demandeurs d'emploi s'est élevé à 17,4 millions d'euros. Cinq CDC en ASBL ont reçu du Forem un montant qui excède le montant des prestations réelles.

<sup>35</sup> Le Forem calcule les montants justifiés en tenant compte du total des heures dispensées auxquelles sont appliqués les tarifs prévus dans les contrats d'objectifs, déduction faite des enveloppes éventuelles du Fonds social européen, des enveloppes des fonds sectoriels, des montants versés par Cefora et des montants correspondants au personnel Forem détaché dans les CDC en ASBL.

Pour les CDC Autoform, Cefoverre, Technifutur et Technobel, le montant liquidé correspond à 100 % de cette enveloppe alors que le solde de 10 % devait être liquidé après production des justificatifs. Les montants trop perçus ont été remboursés par les CDC.

Pour le CDC Technocampus, le montant liquidé correspond à 90 % de l'enveloppe destinée à la formation des demandeurs d'emploi. Le montant trop perçu est important puisqu'il représente 36 % du budget approuvé. Le Forem a approuvé un plan d'apurement en 36 mensualités, l'intégralité de la somme devant être remboursée pour le 15 janvier 2024.

Le Forem avait déjà identifié, pour ce CDC, un indu de 935.914 euros et avait déjà autorisé un plan d'apurement en 36 mois débutant le 1<sup>er</sup> janvier 2020. Cette situation avait été constatée par la Cour des comptes lors de l'examen du compte général du Forem de 2018. La Cour avait alors recommandé de tenir compte du taux effectif de réalisation des actions des années précédentes lors de la signature du contrat d'objectifs de l'année suivante<sup>36</sup>. Dans sa réponse, le Forem avait indiqué que le cas de Technocampus était exceptionnel et lié notamment à un déficit très important de production de l'activité tournée vers les demandeurs d'emploi, mais que des mesures étaient prises pour améliorer la situation. La Cour constate que les mesures n'ont pas produit l'effet escompté. Le vice-président du gouvernement wallon et ministre en charge des CDC a en outre précisé, dans son courrier du 6 mars 2023, que le premier plan d'apurement avait été intégralement remboursé et que le second, pour lequel 285.000 euros sont encore à rembourser, sera clôturé pour la fin de l'année 2023.

**Tableau 8** – Enveloppe enseignement qualifiant des CDC en ASBL – montants finaux des contrats d'objectifs, montants liquidés, montants justifiés et à rembourser pour l'année 2019, en euros

Centre	Budget final = Montants liquidés	Justifiés	À rembourser
Autoform	367.925	379.200	0
Aptaskil	85.500	88.230	0
Cefoverre	157.475	163.800	0
Design innovation	312.289	259.845	52.444
Epicuris	600.112	655.280	0
Technifutur	1.355.712	1.288.252	67.460
Technobel	369.930	370.640	0
Technocampus	1.793.510	1.760.085	33.425
Technocité	295.650	305.925	0
Technofutur Tic	905.195	909.610	0
WAN	113.995	158.790	0
<b>Total</b>	<b>6.357.293</b>	<b>6.339.657</b>	<b>153.329</b>

Source : Cour des comptes

<sup>36</sup> Cour des comptes, 32<sup>e</sup> Cahier d'observations, fascicule II, rapport au Parlement wallon, Bruxelles, 2020, p. 178, [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).

<sup>37</sup> Pour obtenir les montants de la colonne production, le Forem calcule le total des heures dispensées auxquelles sont appliqués les tarifs prévus dans les contrats d'objectifs.

Le budget final de 2019 destiné à la formation des élèves et enseignants de l'enseignement qualifiant s'élève à 8,5 millions d'euros, dont 6,3 millions attribués aux CDC en ASBL (le restant étant octroyé aux CDC en gestion propre). Les montants trop perçus par les CDC en ASBL ont été récupérés auprès des trois centres concernés : Design Innovation<sup>38</sup>, Technifutur et Technocampus. À titre de comparaison, en 2018, quatre centres étaient dans cette situation, pour un total de 97.057 euros.

#### 2.4.2.2 Budgets de formation 2020

En 2020, compte tenu de la situation sanitaire, toutes les formations prévues dans les contrats d'objectifs n'ont pas pu être dispensées.

Néanmoins, le Forem a garanti à chaque CDC en ASBL le financement à 100 % des prestations au bénéfice des demandeurs d'emploi, des élèves et enseignants de l'enseignement qualifiant, indépendamment de l'atteinte des objectifs fixés. Les montants budgétés ont donc été intégralement versés aux centres.

Le Forem a calculé l'impact financier de cette immunisation pour l'enveloppe destinée à la formation des demandeurs d'emploi. Elle s'élève à 4,5 millions d'euros<sup>39</sup>. Les actions de formation ont été réalisées en moyenne à 85 %, mais les situations sont très différentes selon les CDC. Certains, plus techniques, n'ont pas pu dispenser des formations en distanciel et n'ont pu réaliser que 56 % des actions de formation (le CDC WAN), 61 % des actions (le CDC Cefoverre) ou 68 % des actions (le CDC Technifutur).

#### 2.4.2.3 Budgets de formation 2021

Le comité de gestion a approuvé un nouveau mécanisme de financement des CDC en ASBL pour l'enveloppe destinée à la formation des demandeurs d'emploi, applicable à partir de 2021<sup>40</sup>.

Désormais, dès lors que les prestations effectives des heures stagiaires atteignent 90 % de l'objectif global fixé au contrat d'objectifs, les heures prévues mais non réalisées seront financées à concurrence de 45 à 65 % du tarif ordinaire. Le pourcentage est défini par CDC et diffère en raison de la structure organisationnelle du CDC (part des formateurs internes et externes et part des coûts indirects : personnel de support et frais généraux)<sup>41</sup>.

La Cour des comptes considère que cette possibilité de financer des frais de fonctionnement plutôt que des prestations effectives relève du mécanisme de la subvention, alors que c'est un marché public qui est conclu entre le Forem et les CDC en ASBL<sup>42</sup>. La Cour constate que cette subvention n'a pas de base légale et recommande de réexaminer ce financement, après que le Forem aura analysé la conformité du mécanisme aux conditions de la relation *in house* (voir le [point 3.2](#)).

<sup>38</sup> En 2020, le CDC Design Innovation a été dissous et ses activités ont été reprises par le CDC Forem Management et Commerce.

<sup>39</sup> Voir la note au comité de gestion référencée « 210109 CG ». Le montant est arrêté au 22 décembre 2020.

<sup>40</sup> Il avait été approuvé en 2019 et devait être effectif à partir de 2020, mais n'a pas pu être mis en place en raison de la pandémie.

<sup>41</sup> Note au comité de gestion du 28 juin 2021.

<sup>42</sup> La relation entre les CDC en ASBL et le Forem est qualifiée par ce dernier de relation *in house*. Cette qualification est examinée au chapitre suivant ([point 3.2](#)). Cette relation consiste en un marché public même si la réglementation y relative ne s'applique pas.

### 2.4.3 Constats relatifs aux établissements de promotion sociale

#### 2.4.3.1 Budgétisation des actions de formation

Le financement des actions de formation organisées avec les établissements de promotion sociale fondé sur la convention-cadre de 2012 précitée est partagé. En pratique, la Communauté française investit 1 million d'euros<sup>43</sup> et le Forem octroie un montant annuel de 2,039 millions d'euros pour les actions de formation<sup>44</sup>, auquel s'ajoute un montant de 0,125 million pour le financement des équipements (petit matériel, consommables). Les conventions particulières conclues avec chaque établissement doivent prévoir qui du Forem ou de la Communauté française prend en charge les périodes de cours. De plus, la circulaire et le vade-mecum qui complètent la convention-cadre prévoient l'envoi, au plus tard à la fin du deuxième mois qui suit le début du projet, de la lettre de créance pour les frais d'équipement et la conservation pendant 3 ans dans les établissements des pièces justificatives.

En 2019, 32 formations ont été prévues et ont donné lieu à la signature de 41 conventions particulières avec des établissements de promotion sociale. La Cour des comptes constate que :

- Seules neuf de ces conventions précisent qui prend en charge le financement des périodes de cours. Les frais d'équipements pédagogiques à charge du Forem sont toujours mentionnés.
- Le Forem a financé 11.922 périodes de cours (relatives à dix-neuf formations) pour un total de 772.350,11 euros. La Communauté française a pris en charge le financement de 11.024 périodes de formation (relatives à 10 formations) pour un montant total de 686.525,62 euros.
- Trois formations programmées, représentant 1.920 périodes, n'ont pas été dispensées.
- Un budget total de 105.686 euros était prévu pour le financement par le Forem des équipements pédagogiques liés à ces 32 projets de formation. Des déclarations de créance pour un montant total de 98.698 euros sont parvenues au Forem et ont été liquidées. Néanmoins, les pièces justificatives y afférentes n'ont pas pu être produites. Il a été précisé en cours d'audit qu'un contrôle des pièces n'est actuellement pas organisé, et que cette question pourrait être examinée dans le cadre de l'élaboration du nouveau vade-mecum accompagnant la nouvelle convention-cadre.

#### 2.4.3.2 Évaluation des formations

Pour le surplus, lorsque les actions de formation sont réalisées en collaboration avec les établissements de promotion sociale, les coupoles sous-régionales sont, conformément à la convention-cadre, chargées de procéder à une évaluation quantitative et qualitative des actions menées. La circulaire et le vade-mecum qui complètent la convention-cadre détaillent les modalités pratiques à respecter aux différentes étapes du projet de formation, dont :

- l'établissement et la transmission au Forem, dès le début du projet, d'une attestation de démarrage mentionnant notamment la date de début et de fin de la formation et le nombre de stagiaires inscrits ;

<sup>43</sup> À partir de la nouvelle convention-cadre, la participation de la Communauté française est exprimée en période de cours et concerne 16.600 périodes.

<sup>44</sup> Le coût des formations est calculé suivant l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 24 juin 1994 fixant les conditions générales selon lesquelles les pouvoirs organisateurs de l'enseignement de promotion sociale peuvent conclure des conventions avec d'autres établissements d'enseignement, des organismes, des institutions, des entreprises, des personnes ou des associations et utiliser les moyens spécifiques mis à leur disposition par lesdites conventions. Il est régulièrement indexé par voie de circulaire. Le montant est accordé à concurrence de 90 % au prorata du nombre de demandeurs d'emploi inoccupés recensés par le Forem dans chacune des directions territoriales et le solde en fonction de divers critères (densité de l'offre dans une région donnée ou autres critères spécifiques).

- la mise en place d'un comité de suivi dont la composition doit être définie dans la convention particulière et qui a pour missions de veiller au respect de la convention-cadre et d'évaluer la plus-value de la formation par rapport à la progression du public cible dans le parcours d'insertion ;
- en fin de projet, une évaluation par les signataires de la convention particulière de l'action de formation.

La Cour des comptes a vérifié dans le détail le respect des clauses de la convention-cadre, de la circulaire et du vade-mecum pour 10 des 32 actions de formation prévues en 2019. Ses constats sont les suivants :

- Pour chaque formation, l'attestation de démarrage a été établie et transmise dans les temps au Forem.
- Pour quatre actions seulement, un procès-verbal d'un comité de suivi a pu être produit.
- Les formulaires d'évaluation ont été remplis, sauf dans un cas.
- Les conventions particulières ne comprennent pas la composition des comités de suivi comme imposé par la convention-cadre.

## 2.5 Réorganisation en cours à la clôture de l'audit

À la clôture de l'audit, la réorganisation du processus de formation était en cours au Forem.

En effet, la réforme de l'accompagnement inscrite dans le contrat de gestion 2017-2022 vise à intensifier la prise en charge des demandeurs d'emploi en l'adaptant à leur situation et leur profil spécifiques (à leurs aspirations professionnelles, à leur degré de proximité du marché de l'emploi, etc.), ainsi qu'au contexte dans lequel ils évoluent. La mise en œuvre de l'accompagnement adapté impacte dès lors l'organisation de la formation professionnelle au sein du Forem.

Avec la réorganisation du processus de formation, le Forem entend privilégier une approche multisectorielle associant les entreprises ainsi que l'articulation des différents services du Forem et permettre de ce fait un décloisonnement entre les services de l'accompagnement des demandeurs d'emploi et les services de formation<sup>45</sup>.

Fin 2021, la direction Formation et Compétences a été chargée de définir un plan d'opérationnalisation et, dans ce cadre, divers groupes de travail ont été créés pour poursuivre la réflexion et l'analyse du réseau thématique<sup>46</sup>. Ces groupes de travail ont mis en évidence la nécessité :

- d'organiser des flux d'informations entre tous les opérateurs de la formation professionnelle (y compris les CDC en ASBL), de permettre aux CDC en ASBL et à l'ensemble des partenaires d'accéder à certains outils de gestion du Forem (par exemple, une plate-forme d'apprentissage commune) ;
- d'adapter les plans de charges des centres aux besoins des entreprises et des apprenants et de faire cohabiter l'offre structurelle et l'offre conjoncturelle ;
- d'axer davantage la formation sur une approche modulaire et de permettre l'individualisation des rythmes d'apprentissage<sup>47</sup> ;

<sup>45</sup> Voir la note au comité d'orientation du 4 novembre 2021.

<sup>46</sup> Réseau composé de représentants de la direction Formation et Compétences, y compris les DT, et de divers services du Forem (services ouverts, service aux entreprises, réseau des CDC, DAP).

<sup>47</sup> Combinaison de périodes d'apprentissage collectif et individuel, de formation à distance et en présentiel, etc.

- de flexibiliser la formation pour permettre de répondre à des besoins des entreprises (la possibilité d'inclure dans les marchés publics des interventions à la journée ou demi-journée est envisagée pour permettre une réactivité complémentaire) ;
- d'augmenter les collaborations entre tous les acteurs (les DT du Forem, l'IFAPME, les coupoles, les CDC en ASBL, etc.) pour réduire la concurrence entre les actions de formation professionnelle et éviter les doublons.

Pour la Cour des comptes, la réorganisation du processus de formation devrait favoriser tant les échanges entre les divers acteurs de formation que l'harmonisation de leurs pratiques.

## Chapitre 3

# Qualification juridique des relations avec les opérateurs de formation

### 3.1 Modes de recours aux tiers

Afin de répondre aux recommandations formulées par la Cour des comptes en 2009, le Forem a, en mars 2018<sup>48</sup>, avalisé la méthodologie relative à la ligne de partage entre les différents modes de recours aux tiers. Sur cette base, il a établi en mars 2019 une directive qui s'applique aux marchés publics, subventions et partenariats mais pas aux structures partenariales disposant d'une personnalité juridique distincte<sup>49</sup>.

Le Forem a identifié treize conventions de partenariats relatives à des formations<sup>50</sup>, qu'il convenait de requalifier en marchés publics (éventuellement sous le régime des exceptions à la réglementation relative aux marchés publics) ou pour lesquelles les prestations seraient réalisées via le mécanisme des CDC (centres de compétence) au sujet desquels une réflexion sur la sécurisation du dispositif juridique avait déjà été entamée dès 2015.

Ces formations, qui concernent divers domaines (biotechnologie, gardiennage, métiers de l'industrie ou du textile, etc.) devaient, à partir de 2019, faire l'objet d'un marché public avec mise en concurrence ou sans concurrence. Ce dernier scénario s'envisageait si un monopole pouvait être démontré, ou si les conditions de la relation *in house* ou de la coopération publique non institutionnalisée étaient satisfaites.

La Cour des comptes a constaté que les marchés publics envisagés pour remplacer les partenariats qualifiés d'imparfaits ont effectivement été lancés en 2019<sup>51</sup>, sauf pour les formations en éco-conseillers pour lesquelles le partenariat avec le prestataire d'origine (l'ASBL Institut Éco-Conseil) a été maintenu. La Cour considère que ces prestations doivent faire l'objet d'un marché public.

<sup>48</sup> Note au comité de direction du 29 mars 2018 (2018.03.29-NCD-02).

<sup>49</sup> Voir le [point 3.2](#).

<sup>50</sup> La réflexion a concerné quinze conventions de partenariats. Deux ne concernent pas la dispense de formations, mais le processus de validation des compétences et la promotion des métiers techniques. Ces conventions ne sont pas examinées dans le présent rapport.

<sup>51</sup> Ils ont été attribués, dans trois cas, au prestataire avec qui le partenariat était conclu : dans deux cas (marchés de formation ADR conducteurs et de certification des épreuves VCA) parce que le prestataire disposait d'un monopole, dans l'autre cas (marché de formations dans le secteur des métiers du textile) parce que c'était la seule offre déposée au terme d'une procédure ouverte avec publicité nationale. Lorsque plusieurs solutions étaient envisagées, ce sont des marchés publics qui ont été lancés pour les formations dans le domaine des biotechnologies (un lot a été attribué au prestataire du partenariat antérieur et les deux autres à un autre prestataire) et dans le domaine de la qualité (un marché multi-attributaire composé de quinze lots passé par procédure ouverte).



Par ailleurs, si la note au comité de direction précitée mentionnait que le partenariat mis en place depuis 1996 avec l'ULiège en matière de formation dans le domaine des biotechnologies allait être requalifié en une coopération<sup>52</sup> horizontale non institutionnalisée au sens des marchés publics, la nouvelle convention<sup>53</sup> ne reprend pas cette appellation et ne fait pas référence à la loi sur les marchés publics. S'agissant d'une telle coopération, la relation consiste dans un marché non soumis à la réglementation relative aux marchés publics (et donc notamment à la mise en concurrence) si elle respecte les trois conditions prévues par la loi<sup>54</sup>. En l'espèce, en l'absence d'une documentation utile, la Cour des comptes n'est pas en mesure de vérifier qu'il est satisfait à la condition relative à la limitation des activités réalisées sur le marché concurrentiel.

Pour le surplus, la Cour des comptes constate que, alors que la Direction générale Produits et Services avait été chargée de réaliser, avec l'appui du département juridique, un relevé exhaustif des diverses collaborations que le Forem entretient avec les universités et de rédiger une note à cet effet, cette réflexion n'est, à la clôture des travaux d'audit, pas aboutie.

Enfin, si le Forem a défini une nouvelle ligne de partage des modes de recours aux tiers, la Cour des comptes n'a pas pu vérifier que tous les partenariats imparfaits ont pris fin. En effet, le Forem ne dispose pas d'un inventaire exhaustif de l'ensemble des partenariats conclus au sein de ses divers services. De même, la Cour n'a pas pu vérifier qu'il a été mis fin à la totalité des subventions octroyées en matière de formation professionnelle (autres que celles accordées au secteur non marchand dont question au [point 3.5](#)), en l'absence d'un registre exhaustif des subventions allouées par le Forem.

### 3.2 Relation avec les centres de compétence en ASBL

La relation entre le Forem et les CDC en ASBL, initialement considérée comme un partenariat, a été requalifiée en 2015 par le Forem en contrat *in house*, ce qui constitue une exception à la réglementation relative aux marchés publics soumise à certaines conditions.

Lors du contrôle des comptes 2018 du Forem, la Cour des comptes lui avait recommandé de justifier et de documenter le recours à ce contrat pour chaque CDC en ASBL et de l'actualiser chaque année. Dans sa réponse de 2018, le Forem avait proposé que cette documentation soit formalisée dans une fiche qui serait actualisée annuellement pour chacun des centres d'après des informations factuelles<sup>55</sup>.

La Cour des comptes constate aujourd'hui que le Forem a pris diverses mesures (demande d'adaptation des statuts, informations des centres sur la condition relative aux activités, évaluation du respect des conditions via la tenue des fiches prévues) après avoir lui-même constaté

52 L'objet de la coopération est le déploiement d'une offre de formation à destination des publics de chacun des partenaires, qui se traduit par l'intégration du centre de formation en biotechnologies du Forem dans les infrastructures de l'ULiège et de l'offre de formation du centre du Forem dans l'offre globale de formation de l'université.

53 Convention du 10 février 2021, prenant cours le 1<sup>er</sup> janvier 2020 pour une durée de 3 ans.

54 Article 31 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics à savoir :

1. « le marché établi ou met en œuvre une coopération entre les pouvoirs adjudicateurs participants dans le but de garantir que les services publics dont ils doivent assurer la prestation sont réalisés en vue d'atteindre les objectifs qu'ils ont en commun ;
2. la mise en œuvre de cette coopération n'obéit qu'à des considérations d'intérêt public ;
3. les pouvoirs adjudicateurs participants réalisent sur le marché concurrentiel moins de 20 % des activités concernées par la coopération. »

55 Cour des comptes, 32<sup>e</sup> Cahier d'observations, fascicule II, rapport au Parlement wallon, Bruxelles, 2020, p. 178, [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).

des non-conformités. Toutefois, ces mesures ne suffisent pas à garantir que les trois conditions légales<sup>56</sup> qui permettent de ne pas mettre en concurrence sont respectées.

La première condition requiert que le Forem exerce, sur les CDC en ASBL, un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services<sup>57</sup>. Le Forem estime cette condition rencontrée par la mise en place d'une minorité de blocage qui lui permettrait, lorsque le consensus n'est pas possible, de s'opposer à une décision qui ne lui conviendrait pas.

La Cour des comptes constate que cette minorité de blocage n'est pas totalement opérante pour trois CDC. En effet, le conseil d'administration du CDC Technobel peut prendre des décisions sans la participation du Forem et, dans les CDC Autoform et Technocité, la minorité de blocage est exercée conjointement par les pouvoirs adjudicateurs présents et non réservée au Forem.

Par ailleurs, même si le Forem, via le comité inter-DAS, valide les plans stratégiques pluriannuels, les modalités du contrôle fonctionnel de ces entités par le Forem sont perfectibles. Les missions des administrateurs qui représentent le Forem dans les conseils d'administration et les assemblées générales des ASBL ne sont pas précisément définies et aucun rapportage au Forem n'est formellement organisé. La Cour des comptes observe cependant que des représentants permanents du Forem (agissant comme administrateurs chefs de file) ont été désignés pour chaque centre en ASBL et qu'un marché public relatif à une formation spécifique de ceux-ci, en matière juridique et financière<sup>58</sup>, est en voie d'être attribué à la date de clôture de l'audit (31 août 2022).

La deuxième condition impose que le Forem atteste, pour chaque CDC, que 80 % de ses activités sont réalisées pour le compte du Forem ou des autres pouvoirs adjudicateurs<sup>59</sup>. Le Forem a pris en compte les montants relatifs aux formations payantes d'après les comptes annuels afin de vérifier que la part des travailleurs ne dépasse pas 20 %.

La Cour des comptes observe que, d'après les comptes annuels 2019, la condition n'est pas remplie pour les CDC Autoform, Technifutur et Apstaskil pour lesquels ces activités représentent respectivement 43,5, 30,9 et 24,7 %. Néanmoins, la Cour souligne que le Forem examine la possibilité, pour ces formations payantes, d'être reprises comme prestées pour le compte du pouvoir adjudicateur dans un certain nombre de cas, telles que les formations pour acquérir une certification devenue nécessaire pour conserver un emploi ou des formations transversales non propres à une entreprise<sup>60</sup>. Des décomptes devront par conséquent être établis afin de distinguer précisément les activités qui relèvent de la commande publique.

<sup>56</sup> Article 30, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics.

<sup>57</sup> Cette condition est réputée satisfaite, conformément à une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), lorsque le pouvoir adjudicateur détient, seul ou avec d'autres pouvoirs publics, la totalité du capital de l'entité (Arrêts du 19 avril 2007, Asemfo, C-295/05, EU:C:2007:227, point 57, et du 13 novembre 2008, Coditel Brabant, C-324/07, EU:C:2008:621, point 30). Néanmoins, dans un arrêt de 2020 (CJUE, 18 juin 2020, C-328/19 Porin kaupunki), la CJUE a estimé qu'il suffit de constater que le pouvoir adjudicateur exerce d'une part une influence décisive sur les objectifs stratégiques et sur les décisions importantes et, d'autre part, « un contrôle effectif, structurel et fonctionnel sur cette entité ».

<sup>58</sup> Marché ayant pour objet une formation en matière d'analyse comptable et financière d'une ASBL à destination des administrateurs représentant le Forem dans les CDC et les missions régionales pour l'emploi (MIRE).

<sup>59</sup> L'article 30, § 4, de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics dispose que ce pourcentage « est déterminé en fonction du chiffre d'affaires total moyen ou d'un autre paramètre approprié fondé sur les activités tel que les coûts supportés par la personne morale ou le pouvoir adjudicateur concerné pour ce qui est des services, fournitures et travaux pendant les trois années précédant la passation du marché ».

<sup>60</sup> Note au comité de gestion du 19 avril 2017 (référence 2017.04.19-NCD-03), p. 5.

La troisième condition implique que les statuts des ASBL aient été adaptés pour écarter de leurs organes décisionnels les personnes privées et les personnes physiques (parmi lesquelles figuraient précédemment des personnes du Forem). La Cour des comptes constate que seuls les statuts du centre WAN ne l'ont pas été.

Pour le surplus, le décret Forem prévoit entre autres que, lorsque le Forem participe à une structure partenariale juridiquement distincte, il est représenté, dans les organes d'administration et de décision, au moins à concurrence de ses apports et la répartition des biens et avoirs doit avoir lieu à concurrence des apports respectifs<sup>61</sup>.

Les inventaires des apports des partenaires n'étant pas tenus au Forem, la Cour des comptes ne peut se prononcer sur le respect de cette obligation décrétable et constate que celle-ci semble susciter des difficultés. En effet, une note au comité de gestion du 19 avril 2017 relative à la gouvernance des centres de compétence énonce que « *l'historique et la stratégie partenariale ne permettront vraisemblablement pas d'atteindre un niveau de représentation correspondant aux apports. À tout le moins, une négociation au cas par cas devrait être initiée pour s'en approcher* »<sup>62</sup>.

### 3.3 Relation avec les centres de compétence en gestion propre

Les CDC en gestion propre ne disposent pas de la personnalité juridique et sont repris dans les organigrammes des directions territoriales (DT) dont ils dépendent. Leur gouvernance doit être assurée par un comité d'orientation qui exerce les mêmes missions que le conseil d'administration des CDC en ASBL<sup>63</sup>.

Le gouvernement wallon a recommandé au premier trimestre 2017<sup>64</sup> de mettre en place ces comités associant les secteurs professionnels et de conclure les conventions de partenariat. L'objectif du Forem était d'y parvenir pour fin 2017 au plus tard<sup>65</sup>, mais cet objectif n'a pas encore été atteint. Au moment de la clôture de l'audit, trois situations existent :

- Une convention de partenariat liée au CDC a été signée et prévoit la mise en place du comité d'orientation (cinq CDC).
- Des conventions de partenariat ont été établies, mais elles concernent un partenariat plus général avec le secteur, non axé sur les CDC. Ces conventions prévoient un comité de suivi ou d'accompagnement responsable du suivi de la convention (quatre CDC).
- Aucune convention n'existe (quatre CDC).

Par ailleurs, contrairement à ce qui était prévu<sup>66</sup>, le comité de direction du Forem n'a pas analysé la composition des quelques comités d'orientation créés. Lorsqu'une convention spécifique a été conclue, elle mentionne que le comité d'orientation est composé d'un ou plusieurs représentants des partenaires et, soit ne prévoit pas les modalités de la prise de décision<sup>67</sup>, soit prévoit un

61 Article 7bis, § 3, 1° et 2°, du décret Forem.

62 Note précitée, p. 5. Dans une autre note au comité de direction du 29 novembre 2016, il est également précisé que « *le Forem souhaite cependant exercer son rôle partenarial indépendamment de son poids car le succès du dispositif repose prioritairement sur la richesse des échanges et des collaborations avec les partenaires* ».

63 Note au comité de gestion du 15 décembre 2015 (Dispositif des CDC – Positionnement et modélisation), p. 4.

64 Note au gouvernement wallon du 9 mars 2017.

65 Note du comité de direction du 19 avril 2017.

66 Note au comité de direction du 19 avril 2017 (Gouvernance des CDC – suivi), p. 9.

67 CDC Cepegre et Pigments.

quorum de présence de la moitié des membres et une décision à la majorité simple<sup>68</sup>. Lorsqu'il n'y a pas de convention spécifique mais une convention sectorielle qui comprend un comité de suivi ou de pilotage, il est dans un cas<sup>69</sup> prévu que les décisions se prennent à l'unanimité et, dans les autres cas, aucune modalité n'est définie.

À l'instar de ce qui a été mis en place par le Forem pour lui garantir, dans les CDC en ASBL, un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services, il importe de définir des modes de décision qui assureront au Forem qu'il conserve, a fortiori aussi sur les CDC dits en « gestion propre », la maîtrise des décisions.

En outre, les conventions ne mentionnent pas, sauf pour les CDC en logistique<sup>70</sup>, les moyens qui sont mis à disposition par chaque partenaire, alors que c'est une condition imposée par le décret pour tout partenariat<sup>71</sup>.

Conformément aux termes des conventions spécifiques, l'évaluation du partenariat est confiée à la direction des partenariats opérationnels de la Direction générale Produits et Services du Forem. Cette évaluation n'a, à ce jour, pas été formalisée.

Enfin, la convention relative au CDC Cefogra<sup>72</sup> prévoit la gratuité de certaines formations de travailleurs pour les entreprises qui ressortent de la commission paritaire 130 (relative à ces secteurs). Un nombre de travailleurs pouvant être formés gratuitement est déterminé chaque année en fonction des investissements de Cefogra en matériel pédagogique mis à disposition du centre. À cet effet, la liste des travailleurs ressortissant à cette commission paritaire et ayant suivi une formation au sein du centre et le tableau de bord des indicateurs de production doivent être fournis trimestriellement lors des comités d'accompagnement dans lesquels se trouvent des représentants du Forem. Néanmoins, la Cour des comptes a constaté que les données relatives au nombre de travailleurs formés gratuitement et aux investissements pédagogiques de Cefogra n'ont pas pu lui être transmises.

### 3.4 Relation avec les établissements de promotion sociale

Si les établissements de promotion sociale sont de potentiels soumissionnaires des marchés publics de formation lancés par le Forem, ils dispensent également des formations à destination des demandeurs d'emploi par le biais de la convention-cadre du 24 janvier 2012 susmentionnée, laquelle va être remplacée par une nouvelle convention-cadre qui est en cours de signature et devrait entrer en vigueur en 2022.

La convention-cadre de 2012 ne précise pas la qualification juridique de la relation entre le Forem et les établissements de promotion sociale. Le projet de nouvelle convention-cadre mentionne l'article 7 du décret Forem comme base légale (article relatif au partenariat) tout en stipulant que le Forem peut réaliser des conventions de coopération publique sans pour autant faire référence à la réglementation relative aux marchés publics qui définit la notion de coopération horizontale non institutionnalisée.

<sup>68</sup> CDC Management et commerce et centres de compétence en logistique.

<sup>69</sup> Convention sectorielle de la construction.

<sup>70</sup> La convention sectorielle conclue entre le Forem et le Fonds social du transport et de la logistique prévoit notamment que ce dernier met à la disposition du Forem un nombre de véhicules de formation et d'examen à convenir en fonction des besoins de formation (43 véhicules en 2019) et en supporte les frais d'entretien, de réparation et de contrôle technique.

<sup>71</sup> Article 7, § 5, du décret Forem.

<sup>72</sup> Conclue entre le Forem et l'ASBL Cefogra composée des partenaires sociaux du secteur de l'imprimerie, des arts graphiques et des journaux.

À l'appui de l'analyse documentaire et des entretiens, la Cour des comptes constate que l'opération consiste bien en une telle coopération et que les conditions réglementaires sont satisfaites.

### 3.5 Relation avec le secteur non marchand

En octobre 2012<sup>73</sup>, une convention de collaboration a été conclue entre le Forem, l'IFAPME et le secteur non marchand<sup>74</sup> afin, notamment, de mener des actions de formation<sup>75</sup> à l'attention des demandeurs d'emploi et des travailleurs pour qu'ils acquièrent les qualifications nécessaires afin d'occuper les emplois supplémentaires ou de se maintenir dans des emplois de qualité dans le secteur non marchand.

Ces actions sont financées par une dotation régionale annuelle spécifique de 1,25 million d'euros que le Forem alloue aux partenaires de la convention. Si la convention de collaboration de 2012 ne précise pas la nature de la dépense, le budget du Forem mentionne en revanche qu'il s'agit de subvention<sup>76</sup>.

La Cour des comptes constate que la subvention ne repose sur aucune base légale et que le Forem doit mener une réflexion sur la qualification juridique de la dépense et se conformer à la directive relative à la gestion des modes de recours aux tiers.

---

<sup>73</sup> Valable jusqu'au 31 décembre 2014 et reconduite tacitement chaque année.

<sup>74</sup> Les ASBL Apéf (Association paritaire pour l'emploi et la formation) et Febi (Association des fonds sociaux fédéraux et bi-communautaires).

<sup>75</sup> Formations d'aide familiale, d'aide-ménagère, d'aide-soignant, d'auxiliaire de l'enfance, de brancardier, etc.

<sup>76</sup> Programme 22 AB 41.08 – Subvention en vue de promouvoir les métiers du secteur non-marchand.

## Chapitre 4

# Conclusions générales

### 4.1 Programmation des actions de formation

La Cour des comptes constate que le processus de programmation des formations externalisées comprend des mécanismes variés (dispositif des CDC composé de deux types de processus, collaboration avec l'enseignement de promotion sociale, fonctionnement des centres de formation « classiques » du Forem, partenariats divers) impliquant des services différents du Forem, et dont les processus d'élaboration des actions de formation ne sont pas synchronisés.

Alors que les actions de formation proposées au travers de ces différents mécanismes devraient être centralisées dans les plans de charge consolidés établis par les DT, la Cour des comptes dresse les constats suivants :

- L'établissement des plans de charges n'est pas encadré par une procédure qui en fixe les modalités en matière de responsabilités, critères de choix, ou planning d'élaboration et d'exécution.
- Ces plans de charge sont incomplets et non actualisés en cours d'année malgré les nombreux changements qui interviennent. Ils comprennent par ailleurs des actions, celles des CDC en ASBL, dont le contenu n'est pas approuvé par le Forem.

Cette absence de coordination, de centralisation des programmes et d'actualisation des plans en cours d'année est de nature à engendrer un risque de doublon ou de concurrence entre les opérateurs pour la mise en œuvre de formations. C'est notamment en raison de ce risque que le Forem s'inscrit dans une démarche de réorganisation du processus de formation. La Cour des comptes recommande de poursuivre la réflexion pour limiter ces risques et programmer les formations de manière efficiente.

En outre, l'absence, dans les plans de charge, de données relatives au nombre de travailleurs formés au regard du nombre de demandeurs d'emploi entraîne un risque de dépassement du seuil de 2 % imposé par le contrat de gestion pour les formations au bénéfice des travailleurs dans les centres de formation (hors CDC).

La Cour des comptes constate par ailleurs que les budgets consacrés aux services et fournitures de formation (budgets initiaux et enveloppes additionnelles en cours d'année) sont connus tardivement et que, jusqu'en 2021, les directions territoriales ne disposaient pas d'autonomie budgétaire. Cette situation a engendré des pertes de crédits et des reports de dépenses. L'autonomie budgétaire des directions territoriales en matière de sous-traitance devrait permettre de remédier à cette difficulté, sauf pour les équipements pédagogiques pour lesquels l'autonomie n'a pas été accordée. Une réflexion devrait être menée sur les mesures à prendre afin de diminuer le risque que des formations ne soient pas dispensées en raison de la sous-utilisation des crédits.

Enfin, lorsque les actions de formation sont menées via des marchés publics, le Forem doit veiller à disposer d'une estimation tenant compte des quantités prévues dans les documents du marché et non selon des considérations budgétaires.

Dans sa réponse, le Forem souscrit globalement aux constats et recommandations de l'audit et précise que diverses mesures ont été prises pour remédier à ces constats (développement d'outils de gestion et de procédures et réflexion sur l'autonomie des directions territoriales) ; ces mesures sont détaillées dans le tableau de l'[annexe 1](#).

La vice-présidente du gouvernement wallon et ministre de l'Emploi et de la Formation ([annexe 3](#)) souscrit également à la recommandation de prévoir des plans de charges consolidés et exhaustifs reprenant l'ensemble de l'offre de formation prévisionnelle des territoires. La ministre considère que la réorganisation du processus de formation en cours, via notamment le nouvel outil de gestion et le travail en cours visant à déterminer des indicateurs de références, devra permettre de renforcer la qualité de la planification mais également le suivi de l'offre de formation de chaque territoire concerné. Selon la ministre, il conviendra d'évaluer les nouveaux processus en cours de développement afin de s'assurer qu'ils permettent de satisfaire aux recommandations émises dans le cadre de l'audit et de renforcer les capacités de réactivité et d'anticipation du Forem pour apporter une réponse rapide aux évolutions du budget.

Sur la question de la connaissance tardive des budgets, le vice-président du gouvernement wallon et ministre en charge des CDC précise ([annexe 2](#)) que le Forem n'a pas d'emprise sur la détermination de l'enveloppe budgétaire affectée aux CDC (laquelle est liée au conclave budgétaire) et qu'il est communément proposé une enveloppe qui permet le maintien du volume structurel d'heures de formation. Cette situation permet aux responsables de CDC de planifier les actions de formation.

#### 4.2 Suivi de la programmation

La disparité des mécanismes d'évaluation des formations dispensées selon l'opérateur et le mode opératoire utilisé ainsi que l'absence de données relatives à l'évaluation des formations par les CDC en ASBL ne permettent pas au Forem de disposer d'une vision globale relative à la satisfaction des actions programmées en matière de dispense de formation professionnelle. La Cour des comptes recommande de poursuivre la réflexion en cours relative à la réorganisation du processus de formation pour centraliser les données et intégrer, dans tous les mécanismes, des modalités d'évaluation des formations.

Par ailleurs, les indicateurs d'objectifs utilisés par le Forem sont principalement concentrés sur des données relatives à l'insertion socio-professionnelle des stagiaires au niveau global. Ils ne permettent pas de faire le lien avec les différents modes opératoires utilisés : formateurs internes, marchés publics, relation envisagée comme *in house* avec les CDC en ASBL, partenariat avec les CDC en gestion propre, coopération avec les établissements de promotion sociale ou collaboration avec les universités. La Cour des comptes recommande de mettre en place des indicateurs qui permettront au Forem d'évaluer et de privilégier les modes opératoires les plus performants. Une telle démarche s'intègre dans le contrat de gestion, lequel prévoit que « *la définition du positionnement du Forem vise, in fine, à clairement identifier les segments du marché de l'emploi et de la formation sur lesquels le Forem entend se positionner comme opérateur plein et entier et les segments pour lesquels il entend davantage recourir à une démarche partenariale, de sous-traitance ou de subventionnement avec d'autres opérateurs privés, associatifs ou institutionnels.* »

Lorsque le Forem recourt à un marché public pour la dispense de la formation, la procédure d'évaluation est la plus détaillée et formalisée. Néanmoins, le contrôle d'un échantillon de marchés a révélé que quelques documents n'avaient pas pu être produits. La mise en place d'une plate-forme informatique en cours d'audit devrait permettre de garantir l'archivage des pièces attestant du respect de la procédure.

Enfin, concernant les formations dispensées en collaboration avec les établissements de promotion sociale, la Cour des comptes constate que les documents attestant de la réalisation des missions des comités de suivi n'ont pas tous été produits et que le Forem n'effectue pas le contrôle des pièces relatives aux équipements.

Depuis la réalisation de l'audit, le Forem annonce avoir adopté des mesures (évaluation des prestataires externes revue, informations centralisées) et a précisé qu'il poursuivait dans sa démarche d'amélioration des procédures.

### 4.3 Qualification juridique des relations avec les opérateurs de formation

Les prestations de formation non dispensées par le Forem lui-même consistent, en principe, en services soumis à la réglementation relative aux marchés publics.

L'audit de suivi réalisé en parallèle au présent audit a permis de constater que le Forem maîtrise globalement la conception, la passation et l'exécution de ceux-ci.

En revanche, dans sa relation avec les CDC en ASBL, qu'il qualifie de *in house*, malgré l'ensemble des mesures déjà prises, le Forem ne justifie pas chaque fois des conditions légales qui permettent de ne pas mettre en concurrence les services effectués. Néanmoins, il réexamine la possibilité de considérer certaines formations au bénéfice de travailleurs comme prestées pour le compte du pouvoir adjudicateur et devrait renforcer les compétences de ses représentants dans les ASBL. La Cour des comptes recommande de poursuivre la réflexion et les démarches pour garantir le respect de l'ensemble des conditions légales.

En outre, à défaut d'un inventaire complet des apports des partenaires dans les CDC en ASBL au sein du Forem, la Cour des comptes n'a pas pu vérifier que le Forem dispose d'une représentation proportionnelle à ses apports et que la répartition des biens et avoirs soit réalisée au moins à concurrence des apports respectifs conformément au décret Forem. La Cour recommande donc d'élaborer un relevé exhaustif des apports de chaque partenaire et de veiller à respecter les conditions décrétales.

Concernant les CDC en gestion propre, la Cour des comptes constate que, malgré la recommandation du gouvernement et l'imposition décrétales, tous les comités d'orientation requis n'ont pas été créés. Lorsque ces comités existent, leur composition n'a pas été, comme prévu par le décret, avalisée par le comité de direction du Forem. De plus, les modalités de prise de décision et de quorum de présence sont soit non précisées, soit inadéquates. Par ailleurs, les missions définies dans les conventions de partenariat ne sont pas étayées par des documents probants et les apports de chaque partenaire ne sont pas identifiés en méconnaissance du décret Forem. La Cour recommande de mener une réflexion sur le dispositif des CDC en gestion propre afin de garantir le respect de l'ensemble des dispositions décrétales, des conventions de partenariat et du dispositif avalisé par le comité de gestion et, d'une manière générale, de garantir la maîtrise des décisions



par le Forem. Constatant enfin que l'évaluation prévue dans les conventions de partenariat n'a pas été réalisée, elle recommande de mener ces évaluations à la lumière de ses constats.

Par ailleurs, la Cour des comptes observe que le relevé exhaustif des collaborations du Forem avec les universités et l'analyse de leurs relations attendus à la suite de la fixation des modes de recours aux tiers ne sont, à la clôture de l'audit, pas finalisés. La Cour recommande donc de finaliser l'analyse des relations du Forem avec les universités.

Enfin, les actions de formation financées par la subvention régionale relative à la promotion des métiers dans le secteur non marchand devraient être requalifiées en marchés publics et mises en concurrence. Les autres actions intervenant dans le cadre de la convention de collaboration avec les partenaires de ce secteur devraient faire l'objet d'une réflexion afin d'en définir leur mode opératoire en conformité avec les exigences légales et réglementaires. Il en va de même pour d'autres partenariats imparfaits qui n'auraient pas encore été requalifiés. Plus généralement, le Forem devrait établir un registre exhaustif de l'ensemble des partenariats en matière de services de formation, quel que soit le mécanisme juridique utilisé.

Dans sa réponse, l'administratrice générale précise que le Forem devrait disposer, en 2023, des résultats de l'étude menée par le bureau de consultance BDO sur le positionnement des CDC dans le paysage de la formation en Wallonie et que la réflexion sur la requalification de certaines relations sera menée dans la foulée.

Le vice-président du gouvernement wallon et ministre en charge des CDC précise par ailleurs, dans son courrier du 6 mars 2023, que les premiers constats de l'étude de BDO se rapprochent des remarques formulées dans le cadre de l'audit, « *notamment sur la cohérence des instances de gouvernance, de l'offre de formation, de sa mise en œuvre et de son suivi tant en termes de réalisations que d'indicateurs de résultat plus nombreux que les statistiques d'heures et de personnes formées* ». Il ajoute que le respect de la réglementation relative aux marchés publics, et notamment le mécanisme du *in house*, seront examinés et adaptés si besoin en fonction des résultats de l'étude. Pour permettre au Forem de répondre aux recommandations formulées, il a demandé de renforcer le réseau des CDC au moyen d'une enveloppe budgétaire spécifique.

Dans sa réponse, la vice-présidente du gouvernement wallon et ministre de l'Emploi et de la Formation précise par ailleurs que le travail d'analyse et de requalification des relations juridiques avec les opérateurs de formation va se poursuivre, qu'elle sera particulièrement attentive à la mise en place d'un cadastre complet des partenariats et que les subventions avec les opérateurs du non-marchand seront examinées en fonction des résultats de l'analyse en cours.

#### 4.4 Synthèse des résultats d'audit

Points audités	Constats	Recommandations
Planification des actions de formation	Plans de charges incomplets, non actualisés, non approuvés et non encadrés par une procédure	Formaliser le processus d'élaboration des outils (plans de charges et PPIP) de programmation des services de formation.
	Plan pluriannuel d'investissements pédagogiques (PPIP) non encadré par une procédure	Prévoir des plans de charges consolidés exhaustifs reprenant l'ensemble de l'offre de formation prévisionnelle des territoires.
	Absence de vision globale de l'offre de formation	Poursuivre la réorganisation du processus de formation en cours d'élaboration en favorisant notamment l'échange des flux d'informations entre les différents acteurs de formation (centres de formation/ CDC en gestion propre et en ASBL) et en harmonisant leurs pratiques.
Budgétisation des actions de formation	Budgets évolutifs connus tardivement. Absence d'autonomie budgétaire des DT en matière d'achats d'équipements pédagogiques	Prendre les mesures nécessaires pour diminuer les risques en matière budgétaire (connaissance tardive des budgets initiaux disponibles et des enveloppes budgétaires additionnelles en cours d'année) et éviter les pertes de crédits de liquidation ou de reports des dépenses sur les crédits de l'année N+1.
		Concilier au mieux le principe d'annualité budgétaire avec celui de la mise en œuvre des marchés transversaux dont le phasage est plus long.
Suivi des actions	Disparité des mécanismes d'évaluation des formations dispensées	Harmoniser et centraliser les mécanismes pour disposer d'une évaluation complète et cohérente des formations.
	Absence d'indicateurs spécifiques aux modes opératoires	Suivre, outre les indicateurs prévus au contrat de gestion en matière de formations (nombre de demandeurs d'emploi et nombre d'heures de formations réalisées), d'autres indicateurs plus opérationnels fournis par les plans de charges afin de détecter les modes opératoires les plus performants (marchés publics, formateurs internes, autres partenariats).
	Planification et budgétisation des besoins	Évaluer plus précisément les besoins afin d'éviter la sous-utilisation des crédits disponibles et, partant, la perte d'heures de formation
	Évaluation des formations à formaliser et archiver	
Archiver l'ensemble des évaluations (dématérialisées) prévues par la procédure dans le Sharepoint nouvellement créé à cet effet.		

Points audités	Constats	Recommandations
Mesures spécifiques centres de formation et CDC en ASBL	Absence de rapportage au Forem des évaluations des formations	Prévoir une procédure de rapportage pour les évaluations des formations, réalisées par les ASBL, à l'égard des instances de gouvernance du Forem.
	Trop-perçu pour certains CDC en ASBL	Veiller à respecter les modalités du financement et ne liquider le solde que si les actions ont été réalisées.
	Modification du mécanisme de financement : montant partiel perçu même sans prestation	Revoir le mode de financement des CDC pour garantir, si la relation <i>in house</i> est sécurisée, qu'il ne porte que sur des actions réalisées.
Mesures spécifiques Établissements de promotion sociale	Conventions imprécises et absence de contrôle des pièces justificatives relatives aux équipements pédagogiques	S'assurer de la production des documents attestant la réalisation des missions des comités de suivi et du contrôle des pièces relatives aux équipements.
Requalification des partenariats imparfaits et autres collaborations	Partenariats non requalifiés ou dont la requalification est à clarifier	Continuer la réflexion et finaliser la requalification des partenariats imparfaits qui ne l'ont pas encore été (par exemple : universités, collaboration avec le secteur non marchand, etc.). Préciser, voire requalifier, les partenariats qui ne pourront pas remplir les conditions pour bénéficier d'une exception à la réglementation des marchés publics (coopération horizontale institutionnalisée ou <i>in house</i> ). Dans ce dernier cas, ces opérations doivent être mises en concurrence.
	Réflexion non aboutie sur la requalification des relations avec les universités	Identifier les relations avec les universités et en analyser la qualification juridique
	Absence de registre exhaustif des partenariats	Établir un registre exhaustif de l'ensemble des partenariats en matière de services de formation.
	Absence de registre exhaustif des subventions	Établir un registre exhaustif de l'ensemble des subventions en matière de services de formation.
Relations avec les CDC en ASBL	Non-respect des conditions de l' <i>in house</i> malgré toutes les mesures déjà prises	Prendre les mesures nécessaires pour respecter les conditions énoncées par la législation (contrôle analogue, pourcentage des activités exercées au bénéfice du pouvoir adjudicateur, absence de participation directe de capitaux privés) ; sinon, mettre les actions de formation en concurrence.
	Absence de données permettant de garantir le respect des conditions décrétales	Élaborer un relevé exhaustif des apports de chaque partenaire et veiller à respecter les obligations décrétales (représentation du Forem au sein des organes d'administration et de décision à concurrence de ses apports et répartition des biens et avoirs au moins à concurrence des apports respectifs).

Points audités	Constats	Recommandations
Relations avec les CDC en gestion propre	Absence de comités d'orientation ou de convention	Établir les conventions de partenariats et mettre en place les comités d'orientation
	Manque de données sur la composition, le mode de décision et les missions des comités d'orientation	Définir la composition des comités d'orientation et préciser leurs modalités de prises de décisions (qui assurent que le Forem dispose de la maîtrise des prises de décisions) ; faire avaliser la composition des comités d'orientation par les instances dirigeantes du Forem ; s'assurer que les missions des comités d'orientation prévues par le comité de gestion soient réalisées
	Absence de répartition des moyens	Identifier les moyens mis à disposition par chaque partenaire.
	Absence d'évaluation du partenariat	Formaliser l'évaluation du partenariat par la direction des partenariats opérationnels.
	Absence des documents requis en cas de formation gratuite pour les travailleurs	Produire les données relatives au nombre de travailleurs formés gratuitement et aux investissements pédagogiques pour le centre qui dispense ces formations.
Relations avec les établissements de promotion sociale	Base légale à mentionner	Formaliser la base légale dans la convention-cadre.
Subventions au secteur non marchand	Absence de base légale	Mener une réflexion sur la qualification de la relation juridique avec le secteur non marchand.



## Annexe 1

## Réponse du Forem et commentaire de la Cour des comptes

Points audités	Réponse du Forem	Commentaire de la Cour des comptes
Planification des actions de formation	<p>Les plans de charges 2023 des centres de formation et des CDC sont désormais établis via un outil de gestion et de planification qui permettra le suivi des actions et l'intégration des modifications.</p> <p>Trois procédures sont en cours de rédaction. Elles concernent : 1) les flux d'informations entre les centres de formation et les CDC, 2) l'élaboration, la validation et le suivi des plans de charges et 3) les achats d'équipements pédagogiques.</p> <p>Concernant les CDC en ASBL, des collaborations sont prévues dans le cadre du déploiement de la nouvelle organisation de la formation.</p>	
Budgétisation des actions de formation	<p>La connaissance tardive des budgets initiaux est liée à un calendrier budgétaire qui échappe au Forem.</p> <p>Le Forem examine la question de l'autonomie des directions territoriales dans la passation et l'exécution des marchés publics.</p>	
Suivi des actions	<p>La pertinence de l'offre de formation est évaluée au regard des besoins des entreprises et du marché, tandis que la qualité de la formation l'est via l'enquête de satisfaction de fin de formation (pour laquelle le Forem étudie l'établissement d'un modèle standard).</p> <p>Le Forem va poursuivre la production mensuelle des taux d'insertion et de sorties positives et les rassemblera dans un document unique pour tous les dispositifs et formations.</p> <p>Une harmonisation de dispositifs dont les modalités spécifiques de fonctionnement et d'évaluation sont différentes est complexe et nécessite un investissement et des ressources que le Forem peut difficilement consentir seul.</p>	
	<p>Le Forem mène des travaux pour définir des indicateurs de référence destinés à soutenir le dialogue de performance avec les centres de formation et les CDC.</p>	
	<p>Le Forem a revu la procédure qualité sur l'évaluation des prestataires externes et a créé un SharePoint pour centraliser les évaluations.</p>	

Points audités	Réponse du Forem	Commentaire de la Cour des comptes
Mesures spécifiques centres de formation et CDC en ASBL	<p>Les réalisations des CDC en ASBL sont monitorées et compilées dans un rapport annuel établi par le Réseau des CDC et diffusé en interne. Ces centres établissent un rapport annuel d'activités présenté à leur organe de gestion et des états d'avancement des réalisations présentés à leurs organes d'administration et de gestion.</p> <p>Le Forem prévoit de compiler ces éléments dans une note qui sera adressée au comité de direction et au comité de gestion du Forem.</p>	
	<p>Les décomptes ont été réalisés de manière détaillée dans l'outil de gestion des formations et ont conduit à toutes les refacturations nécessaires. Les modalités de financement figurant dans les notifications ont bien été suivies.</p> <p>Contrairement à ce qui est indiqué par la Cour des comptes, le solde de 10 % n'était pas lié à la production de justificatifs mais devait s'effectuer lorsque les actions étaient terminées.</p>	<p>La Cour des comptes maintient que le dispositif prévoyait bien la liquidation du solde de 10 % lorsque les actions étaient terminées et justifiées (voir la note au comité de gestion du 24 octobre 2017 Financement structurel des CDC – propositions pour 2018 Réf 17.0612 CG)</p>
	<p>Le mode de financement des CDC sera réexaminé à la lumière des conclusions de l'étude réalisée par le bureau de consultance BDO sur le positionnement des CDC dans le paysage de la formation ; la décision se fera en accord avec la tutelle.</p>	
Mesures spécifiques Établissements de promotion sociale	<p>Des contrôles (partiels) seront réalisés en fonction des ressources disponibles.</p> <p>Un rappel a été fait aux coupoles concernant les missions des comités de suivi.</p>	

Points audités	Réponse du Forem	Commentaire de la Cour des comptes
Requalification des partenariats imparfaits et autres collaborations	<p>Pour poursuivre la réflexion, le Forem disposera en 2023 des résultats de l'étude de BDO sur le positionnement des CDC dans le paysage de la formation et sur les relations avec les universités et hautes écoles afin d'identifier comment renforcer leur efficacité et leur complémentarité entre eux et avec les autres opérateurs de formation.</p>	
	<p>L'établissement d'une stratégie avec les universités et les hautes écoles est prévu en 2023 et sera établi en fonction des résultats de l'étude de BDO sur le positionnement des CDC.</p>	
	<p>Un groupe de travail a été constitué pour satisfaire à cette recommandation ; il vise un relevé de tous les partenariats (et pas seulement de ceux liés aux formations).</p>	
	<p>Le Forem envisage de procéder à un tel cadastre mais, lorsque la situation des formations dans le secteur non marchand sera régularisée, aucune subvention en matière de formation ne sera plus allouée.</p>	
Relations avec les CDC en ASBL	<p>Les statuts des CDC en ASBL ne permettent pas au Forem d'exercer seul la condition du contrôle analogue. Une réflexion se poursuit dans le cadre de la mise en conformité de ces statuts, afin d'identifier et évaluer les risques liés aux conditions de la relation <i>in house</i>.</p>	<p>La Cour des comptes considère cependant que la disposition décrétole imposant une représentation du Forem proportionnelle à ses apports doit être respectée indépendamment de la satisfaction de la condition du contrôle analogue dans la relation <i>in house</i>.</p>
	<p>Le relevé des apports sera réalisé pour tous les CDC mais le Forem signale que la représentation n'est pas mathématiquement alignée sur les apports, car les instances de gouvernance ont validé, pour les CDC en ASBL, une composition garantissant le maintien des partenariats historiques et la maîtrise des décisions par l'office.</p> <p>La satisfaction à la condition du contrôle analogue dans la relation <i>in house</i> emporte de facto la satisfaction aux conditions du décret organique du Forem.</p>	



Points audités	Réponse du Forem	Commentaire de la Cour des comptes
Relations avec les CDC en gestion propre	Le modèle de convention-type est en cours de révision ; tous les CDC en gestion propre devraient être en ordre pour fin 2023.	
	La composition des comités d'orientation sera formalisée et les modalités de prise de décision précisées via les conventions de partenariat actualisées.	
	Le relevé des apports mis à disposition des CDC sera réalisé.	
	La recommandation sera rencontrée.	
	La convention avec le seul centre de compétence concerné sera revue.	
Relations avec les établissements de promotion sociale	Le Forem propose de tenir compte de cette recommandation pour le futur (lors de la conclusion éventuelle d'un avenant ou d'une nouvelle convention) dans la mesure où les conditions de la coopération sont respectées et que la modification de terminologie est lourde au regard des parties signataires.	
Subventions au secteur non marchand	Le Forem ne dispose pas de tous les leviers pour satisfaire à la recommandation et a adressé ce point au cabinet de la ministre de tutelle.	

## Annexe 2

## Réponse du vice-président du gouvernement wallon et ministre en charge des centres de compétence



**GOUVERNEMENT WALLON**

LE VICE-PRÉSIDENT ET MINISTRE  
DE L'ÉCONOMIE, DU COMMERCE EXTÉRIEUR,  
DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION, DU NUMÉRIQUE,  
DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, DE L'AGRICULTURE,  
DE L'IFAPME ET DES CENTRES DE COMPÉTENCE

Namur, le **06 MARS 2023**

**Cour des Comptes**  
**Monsieur Pierre RION**  
**Conseiller**  
Rue de la Régence 2  
1000 Bruxelles

Personne de contact :  
ROZE Baptiste  
Conseiller  
Tél. : +32 (0) 81 321.840  
Mail : baptiste.roze@gov.wallonie.be

V. Réf. :  
F8-3.727.762-L9

Votre courrier du  
7 février 2023

N. Réf. :  
WB/NP/BA/BR044167/19857 -

Annexes :

**Objet : Audit portant sur les relations du Forem avec les opérateurs de formation professionnelle**

Monsieur le Conseiller,

J'accuse bonne réception du rapport transmis le 7 février 2023 par la Cour des Comptes. C'est avec grande attention que j'ai pris connaissance des éléments examinés au travers de cet audit.

Les opérateurs de formation professionnelle coordonnés par le Forem, intrinsèquement les Centres de compétence en gestion propre et en ASBL ont un important rôle à jouer en Région wallonne pour soutenir la montée en compétence des demandeurs d'emploi, élèves, professeurs et travailleurs.

Depuis le début de la législature, une attention particulière leur a été attribuée, notamment au travers de la Déclaration de Politique Régionale (DPR). Le Gouvernement wallon souhaite parvenir à renforcer leur efficacité et leur complémentarité non seulement entre ces derniers, mais également avec l'ensemble des acteurs de la formation.

Conformément à la DPR, une étude relative au positionnement des Centres de compétence dans le paysage de la formation en Wallonie a été lancée par le Forem. Cette évaluation vise à étudier en profondeur le dispositif au regard du modèle européen de Centres d'Excellence Professionnel. Elle s'articule autour des 3 principaux axes analysés lors du processus de labellisation : apprentissage et formation ; coopération et partenariats ; gouvernance et financement. Les résultats de cette étude seront rendus par le cabinet d'audit (BDO) courant de la première moitié de l'année.

Les premiers constats de l'étude, réalisée par BDO, ont également souligné des éléments se rapprochant des remarques transmises par la Cour, notamment sur la cohérence des instances de gouvernance, de l'offre de formation, de sa mise en œuvre et de son suivi tant en termes de réalisations que d'indicateurs de résultat plus nombreux que les statistiques d'heures et de personnes formées.

place des Célestines 1 – 5000 Namur  
willy.borsus@gov.wallonie.be  
Tél. : +32 (0) 81 321 711

## GOUVERNEMENT WALLON

Le respect de la réglementation sur les marchés publics et ses exceptions, particulièrement le modèle « in-house » sera également analysé et éventuellement adapté en fonction des résultats de ladite évaluation.

Pour permettre au Forem de répondre aux recommandations qui y seront formulées, j'ai personnellement demandé à renforcer le Réseau des Centres de compétence, au moyen d'une enveloppe budgétaire prévue dans le projet 23 du Plan de Relance de la Wallonie : « Soutenir le Réseau des Centres de compétence générateur de synergies et de complémentarités ».

À toutes fins utiles, il m'a semblé intéressant de préciser quelques éléments :

- 1) La labellisation du Centre de compétence Cefoverre ASBL jusqu'au 31 décembre 2024 et la dissolution au 31 décembre 2022 du Centre Forem Pigments ont été actées par le Gouvernement wallon en sa décision du 19 juillet 2022 (page 8).
- 2) L'enveloppe budgétaire de fonctionnement Forem pour les Centres de compétence (AB 41.02.22) finance également du personnel détaché en ASBL (page 11 à 13).
- 3) L'enveloppe budgétaire pour financer les activités en lien avec l'accord de coopération RW/FWB au bénéfice de l'enseignement est de 8.500.000 € dont 500.000 € sont destinés aux frais de déplacement des publics bénéficiaires et 8.000.000 € pour les formations (pages 12 et 23).
- 4) La détermination de l'enveloppe budgétaire des Centres de compétence est intrinsèquement liée au conclave budgétaire, le Forem n'a aucune emprise sur cette dernière. En raison de l'importance de la formation dans la politique de remise à l'emploi et de la nécessité de continuité du service public, il est communément suggéré que l'enveloppe soutiendra à minima le maintien du volume structurel d'heures de formation (hors FSE). De facto, les responsables de Centres de compétence peuvent s'assurer d'une capacité structurelle minimale de formations d'année en année. Ils sont donc capables de planifier une grande partie de leurs offres de formation (page 15).
- 5) Selon les données du Réseau des Centres de compétence portées à ma connaissance, les Centres de compétence ont réalisé en 2019 : 3.631.001 heures de formation à destination de 20.293 demandeurs d'emploi ; 818.124 heures de formation à destination 42.550 bénéficiaires de l'Enseignement ; 558.027 heures de formation à destination de 37.141 travailleurs (page 17).
- 6) Les données financières relatives aux résultats de TechnoCampus font apparaître une normalisation des résultats du Centre de compétence depuis 2020, grâce notamment aux plans d'apurement et à une reprise de l'activité du site. Les résultats 2020 et 2021 s'établissaient respectivement à un solde positif de 436.535 € et de 470.846 €. Le premier plan d'apurement (2018) de 935.914 € a été totalement remboursé. Il reste pour le second (2019) un montant d'environ 285.000 € à rembourser. Ce dernier devrait être clôturé d'ici la fin de l'année (pages 22 et 23).

Concernant les recommandations relatives à la formation en générale et également la convention avec le secteur du non marchand, nous vous renvoyons à la réponse de Mme la Vice-Présidente et Ministre de l'Emploi et de la Formation.

GOUVERNEMENT WALLON

Nous vous remercions d'avoir réalisé cet audit puisqu'il enrichira de manière pertinente les réflexions sur la réforme à venir des Centres de compétence.

La présente est également transmise, ce jour, à Mme la Vice-Présidente et Ministre de l'Emploi et de la Formation.

Tout en restant à votre disposition, je vous prie de croire, Monsieur le Conseiller, en l'expression de mes respectueuses et sincères salutations.



Willy BORSUS

Copie de la présente a été transmise à Madame la Ministre Christie MORREALE.

## Annexe 3

# Réponse de la vice-présidente et ministre de l'Emploi et de la Formation



En ce qui concerne les partenariats dit « imparfait », un important travail d'analyse a déjà été mené et a conduit à diverses requalifications des relations. Il convient toutefois, comme souligné par l'audit, de poursuivre ce travail et de le mener à terme.

A cet égard, je serai particulièrement attentive au suivi de la recommandation relative à la mise en place d'un cadastre complet de l'ensemble des partenariats qui lie le Forem à d'autres opérateurs de formation, qui constitue un outil indispensable en vue de garantir un suivi régulier de l'ensemble des partenaires et qui peut également renforcer leur évaluation.

En matière de relations avec les établissements de promotion sociale, je note que l'audit valide le mode de recours utilisé par le Forem, tout en soulignant certains points d'amélioration au niveau du suivi. Des actions sont mises en place par le Forem afin d'y répondre.

Enfin, une réflexion est en cours depuis quelques semaines au sein de mon équipe et en concertation avec le Forem, concernant la relation juridique avec le secteur marchand. Les subventions octroyées dans ce cadre seront examinées à l'aune des résultats de cette réflexion et des analyses qui en découlent.

Je vous remercie pour cet enrichissant audit qui alimentera adéquatement les réflexions en cours et à venir en matière de formation professionnelle.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Conseiller, l'expression de mes sentiments les meilleurs.



**Christie MORREALE**

Ce rapport est disponible uniquement en version électronique,  
sur [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).



**DÉPÔT LÉGAL**

D/2023/1128/16

**PRÉPRESSE**

Imprimerie centrale de la Chambre des représentants

**PHOTO DE COUVERTURE**

Shutterstock

**ADRESSE**

Cour des comptes  
Rue de la Régence 2  
1000 Bruxelles

**TÉL.**

+32 2 551 81 11

[www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be)