



*Maintenir la Loi du 1 % et la bonifier*



Commentaires sur

*le Rapport quinquennal 2000-2005  
concernant la Loi favorisant le développement  
de la formation de la main-d'œuvre*



présentés à

la Commission de l'économie et du travail



Février 2006



# Table des matières

PRÉSENTATION DES ORGANISATIONS .....	5
INTRODUCTION .....	7
PREMIÈRE PARTIE.....	11
LE BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DU 1 %.....	11
<b>1. La participation des employeurs assujettis .....</b>	<b>11</b>
La situation des petites et moyennes entreprises .....	11
Le secteur d'activité économique.....	13
Les employeurs «hors Québec» .....	13
Les employeurs qui cotisent au Fonds national de formation de la main-d'œuvre (FNFMO) .....	14
Les efforts d'information et de promotion.....	15
<b>2. Le cadre législatif et réglementaire .....</b>	<b>16</b>
Lourdeur administrative .....	17
Allègement réglementaire .....	18
Le <i>Règlement sur les dépenses de formation admissibles</i> .....	19
Le <i>Règlement sur l'agrément des organismes formateurs,         des formateurs et des services de formation</i> .....	20
Des règlements qui ont eu peu d'impact.....	21
<b>3. La formation et les catégories de personnel qui y ont accès.....</b>	<b>23</b>
Les moyens de formation utilisés.....	23
Les catégories de personnel qui bénéficient des activités de formation .....	25
La formation de base .....	26
<b>4. Des leviers importants découlant de la Loi.....</b>	<b>28</b>
Les programmes de subvention du Fonds national de formation de la main-d'œuvre .....	28
Les subventions à la formation .....	29
Le développement de la recherche.....	29
L'intervention sectorielle .....	30
DEUXIÈME PARTIE .....	33
MAINTENIR LA LOI DU 1 % ET LA BONIFIER .....	33
<b>1. L'atteinte de l'objectif de la Loi .....</b>	<b>33</b>
L'investissement en formation .....	34
L'action concertée des partenaires .....	35

<b>2. Des améliorations à apporter à la Loi du 1 % .....</b>	<b>37</b>
L'accès équitable à la formation .....	37
Le soutien à l'initiative individuelle .....	37
Le Cadre général de développement et de reconnaissance des compétences.....	39
La reconnaissance des acquis et des compétences.....	40
<b>3. Autres améliorations contenues dans « les pistes de réflexion » .....</b>	<b>43</b>
Améliorer la qualité de la formation .....	43
Mieux comprendre les besoins des entreprises qui investissent moins en formation.....	44
<b>4. Des dispositifs de formation ailleurs dans le monde.....</b>	<b>45</b>
RECOMMANDATIONS.....	53
BIBLIOGRAPHIE .....	57

## Présentation des organisations

Nous remercions la Commission de l'économie et du travail d'avoir invité nos organisations à donner notre point de vue sur le *Rapport quinquennal 2000-2005 sur la mise en œuvre de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre*.

Durant les dix dernières années, en tant que membres de la Commission des partenaires du marché du travail, nous avons été associés à la mise en application ainsi qu'à l'évaluation de cette loi. Nous étions et nous demeurons profondément convaincus de l'importance voire de l'urgence pour la société québécoise de mettre l'accent sur l'apprentissage tout au long de la vie et, pour les entreprises, de faire une priorité de la formation continue de la main-d'œuvre.

Comme organisations syndicales, nous avons été à l'œuvre de longue date sur cette question afin de soutenir nos syndicats dans le développement d'une culture de formation continue dans les milieux de travail et nous entendons continuer à assumer nos responsabilités comme partenaires dans ce domaine.

C'est dans cet esprit que nous avons choisi de présenter un mémoire commun et de parler d'une seule voix au nom de l'ensemble des travailleuses et des travailleurs que nous représentons, soit plus de 1 million de personnes oeuvrant dans toutes les sphères de l'économie québécoise et dans toutes les régions. Avant d'entrer dans le cœur du sujet de notre mémoire, nous vous présentons rapidement nos organisations.

### **La Centrale des syndicats démocratiques (CSD)**

La CSD regroupe quelque 400 syndicats et elle est présente dans tous les secteurs d'activité économique, à l'exception des fonctions publiques fédérale et provinciale. Elle représente près de 65 000 membres dont 90 % proviennent du secteur privé. La moitié des syndicats affiliés sont dans des petites et moyennes entreprises (moins de 100 salariés) de plusieurs régions du Québec.

### **La Confédération des syndicats nationaux (CSN)**

La CSN compte 2 100 syndicats, représentant plus de 300 000 membres regroupés au sein de huit fédérations sectorielles ou professionnelles et présents dans tous les secteurs d'activité économique et dans toutes les régions du Québec. Plus de 50 % de ses membres sont des femmes.

### **La Centrale des syndicats du Québec (CSQ)**

La CSQ représente environ 180 000 membres, dont plus de 100 000 font partie du personnel de l'éducation, les autres se retrouvant dans les domaines de la garde éducative, de la santé et des services sociaux, du loisir, de la culture, du communautaire et des communications. Elle compte 12 fédérations qui regroupent environ 250 syndicats affiliés. La CSQ compte en ses rangs 69 % de femmes et 25 % de jeunes âgés de moins de 35 ans.

### **La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)**

La FTQ est constituée d'une quarantaine de grands syndicats affiliés qui comptent près de 550 000 membres dans plus de 5 000 milieux de travail. Elle est présente dans tous les secteurs d'activité économique ainsi que dans toutes les régions du Québec. Soixante-cinq pour cent de ses membres se retrouvent dans le secteur privé, 30% ont moins de 35 ans et les femmes constituent plus du tiers du membership de la centrale.

### **L'Union des producteurs agricoles (UPA)**

L'UPA regroupe 16 fédérations régionales et 25 groupes spécialisés. Elle compte sur l'engagement direct de plus de 3 000 producteurs et productrices à titre d'administrateurs. Environ 43 400 agriculteurs et agricultrices membres de l'UPA détiennent plus de 31 000 exploitations agricoles, majoritairement familiales, qui procurent de l'emploi à quelque 58 000 personnes.

Au cours des dernières années, particulièrement depuis l'adoption de la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre*, chacune de nos organisations a investi beaucoup d'énergie sur la question de la formation en emploi. Que ce soit par l'organisation d'activités de promotion (colloques, séminaires, tournées régionales, etc.), par la diffusion d'informations sur les pratiques «gagnantes» ou les expériences modèles, ou par la réalisation d'activités de formation pour aider les syndicats locaux dans leur démarche, nous avons démontré que cet enjeu majeur était au cœur de nos préoccupations.

Si nous avons consacré beaucoup d'efforts auprès de nos membres, nous avons aussi accepté de travailler de concert avec les employeurs et l'État pour faire des avancées afin d'améliorer la qualification de la main-d'œuvre québécoise. Nous sommes impliqués à la Commission des partenaires du marché du travail et plus de 200 de nos représentantes et représentants collaborent activement au développement de la formation de la main-d'œuvre dans les conseils régionaux des partenaires ainsi que dans les comités sectoriels de main-d'œuvre.

Le mémoire qui suit se veut l'expression des commentaires des membres que nous représentons, tant par rapport à l'analyse du bilan des dernières années qu'en regard des attentes qui sont exprimées dans les recommandations que nous proposons.

## **Introduction**

Au cours des dernières décennies, la société, l'économie et le monde du travail ont considérablement évolué au Québec et les bouleversements ont souvent été majeurs. Par ailleurs, la main-d'œuvre québécoise s'est diversifiée, elle s'est féminisée, elle a vieilli. Ses besoins ont changé.

L'économie québécoise connaît des transformations profondes en raison de la libéralisation des marchés, de l'accroissement de la concurrence et des innovations technologiques. La structure industrielle est en pleine mutation. Dans le secteur manufacturier, par exemple, le nombre d'emplois est en décroissance et c'est par dizaines de milliers que se comptent les pertes d'emplois dans les industries du meuble, du textile, du vêtement et de la chaussure. Des emplois peu qualifiés disparaissent tandis que les besoins pour une main-d'œuvre plus formée se font pressants.

Plus que jamais, la formation et la qualification de la main-d'œuvre sont devenues un enjeu central de notre société du savoir où les leviers de développement économique, social et personnel passent par l'éducation et par la formation d'une main-d'œuvre compétente. Plusieurs documents de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) et de l'Organisation internationale du travail (OIT) reconnaissent d'ailleurs l'impérative nécessité pour les pays et les entreprises d'investir dans le développement et la reconnaissance des compétences leur main-d'œuvre.

Dans le contexte actuel de mondialisation, la capacité des travailleuses et des travailleurs d'obtenir des emplois de qualité réside dans leur maîtrise des technologies et dans leur aptitude à s'adapter aux nouveaux procédés de production et aux nouvelles méthodes de gestion. Pour sa part, la société doit faire face aux défis des changements du marché du travail, du vieillissement de la main-d'œuvre et de la diminution prochaine de la population active. Au fur et à mesure que les travailleurs vieilliront, les possibilités de connaître des pénuries de main-d'œuvre qualifiée augmenteront si rien n'est fait pour assurer le maintien et le développement des compétences.

L'enjeu est social, mais il est aussi économique. Une étude produite en 1999 par des chercheurs de l'Université Harvard démontre en effet que 25 % de la croissance globale du PIB par personne, observée sur une période de 25 ans, est attribuable à l'acquisition de connaissances et de compétences par les travailleurs et les travailleuses. Plus près de nous, la Chambre de commerce de l'Ontario rendait publique en septembre 2005 une recherche qui met aussi l'accent sur la valeur économique de l'investissement dans la qualification de la main-d'œuvre, notamment sur l'apprentissage en milieu de travail. Par rapport aux pénuries appréhendées de main-d'œuvre spécialisée dans cette province, la Chambre de commerce entendait faire prendre conscience aux employeurs des

avantages économiques de former leur main-d'œuvre. La recherche souligne, entre autres, que l'apprentissage donne un retour sur investissement de l'ordre de 430 % c'est-à-dire que pour chaque dollar investi, le retour sur investissement est de 4,30 \$.

Tous ces éléments plaident en faveur de politiques actives de formation de la main-d'œuvre et de développement des compétences. L'atteinte de cet objectif suppose l'appui actif du gouvernement à la mise en place d'un dispositif permettant de faire la promotion de l'importance de la formation tout au long de la vie et de son accessibilité au plus grand nombre. Ces politiques doivent prévoir autant des budgets suffisants que des conditions visant à soutenir les travailleuses et les travailleurs ainsi que les employeurs. Elles comportent également une responsabilité pour les employeurs qui doivent organiser, favoriser et appuyer la participation de leurs salarié-es à des activités de formation continue.

L'adoption, en 1995, de la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre*, appelée aussi Loi du 1%, correspondait à cette idée de mise en place de mesures actives par le gouvernement. Elle se voulait une réponse au retard dans la formation et la qualification de la main-d'œuvre québécoise, notamment dans le secteur privé.

La Loi a-t-elle atteint son objectif de qualifier la main-d'œuvre ? Qu'en est-il dix ans après son adoption ? Quel bilan peut-on en faire ? Telles sont les questions auxquelles répond le rapport quinquennal 2000-2005 sur la mise en oeuvre de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre, déposé en juin dernier à l'Assemblée nationale, par la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, madame Michelle Courchesne, et qui fait l'objet de nos commentaires dans le présent mémoire.

Précisons tout d'abord que, de manière générale, nous sommes en accord avec le contenu du rapport quinquennal. Nous avons contribué à sa rédaction et le bilan qui y est présenté a été réalisé avec la collaboration des représentants et représentantes des membres de la Commission des partenaires du marché du travail.

Si nous ne contestons pas le contenu du rapport, nous jugeons toutefois important d'alimenter la réflexion en présentant notre lecture syndicale de l'impact de la Loi du 1 % sur le développement de la formation en emploi ainsi que sur l'amélioration de la qualification de la main-d'œuvre québécoise. À cet égard, nous sommes conscients que certaines des recommandations qui sont formulées dans notre texte vont au-delà des pistes de réflexion proposées dans le rapport quinquennal. Mais nous croyons que celles-ci sont fondées et qu'elles méritent d'être portées à l'attention des membres de la Commission de l'économie et du travail.

Notre mémoire se divise en deux parties. La première traite de divers aspects du bilan de la mise en œuvre de la Loi, que l'on retrouve essentiellement dans la première partie du rapport quinquennal. Dans la deuxième partie de notre texte, nous donnons notre avis sur l'atteinte de l'objectif de la Loi et sur la pertinence de la maintenir et de la bonifier.



## **Première partie**

### **Le bilan de la mise en œuvre de la Loi du 1 %**

Dans cette partie de notre mémoire, nous traitons d'abord de la participation des employeurs assujettis à la Loi ainsi que des efforts importants qui ont été consacrés à l'information sur la Loi et à la promotion de la formation de la main-d'œuvre. Le deuxième chapitre concerne l'encadrement législatif et réglementaire alors que le troisième porte sur ce que nous aurions voulu retrouver au cœur d'une évaluation qualitative de la Loi. Enfin, nous commentons, dans le quatrième chapitre, certains aspects de la Loi qui ont contribué à créer des leviers importants pour la formation en emploi.

#### **1. La participation des employeurs assujettis**

Pour évaluer le niveau de participation des employeurs assujettis, le rapport quinquennal s'appuie sur plusieurs sources documentaires dont on reconnaît par ailleurs les limites. La première limite concerne les données elles-mêmes qui, parce qu'elles ne sont que de nature quantitative, ne permettent de mesurer qu'une partie de l'effort de formation des entreprises.

Ainsi, les dépenses déclarées chaque année par les employeurs au ministère du Revenu peuvent être surestimées pour certains employeurs qui se sont prévalus du mécanisme de report de leurs dépenses durant les années où leur contribution était supérieure à 1 %. À l'inverse, les dépenses sont nettement sous-estimées pour nombre d'employeurs dont l'investissement en formation est supérieur au 1 % prévu par la Loi, puisqu'ils ne sont pas obligés de déclarer l'ensemble de leurs dépenses de formation. Les données disponibles ne nous donnent donc qu'un aperçu de l'effort d'investissement en formation des entreprises assujetties. Ces données nous apprennent toutefois que plus d'un milliard de dollars ont été investis à chaque année dans la formation de la main-d'œuvre, ce qui est loin d'être négligeable !

#### **La situation des petites et moyennes entreprises**

L'information quant à l'évolution de l'investissement en formation présentée dans le rapport quinquennal démontre clairement qu'il y a eu une augmentation du nombre d'employeurs assujettis ayant dépensé au moins 1 % de leur masse salariale en formation, et ce, peu importe la taille des entreprises.

Nous sommes conscients que l'effort demandé peut être plus exigeant pour les petites et les moyennes entreprises (PME) que pour les grandes. La situation est cependant variable et les facteurs de variation sont de divers ordres : la taille, le secteur d'activité, les catégories d'emploi, le soutien à la planification. Nous constatons cependant que c'est la grande majorité des petites et des moyennes

entreprises qui investissent dans la formation de leur personnel. Aussi, nous pensons qu'il faut cesser de véhiculer le message contraire, qui laisse entendre que l'effort demandé est trop lourd pour **toutes** les petites et moyennes entreprises.

Ce discours a malheureusement amené le gouvernement à ne plus les assujettir aux obligations de la Loi. Ce que nous avons fermement dénoncé dans la lettre que nous avons fait parvenir le 16 octobre 2003 au ministre Béchard, concernant la modification annoncée au *Règlement sur la détermination de la masse salariale*.

Dans le contexte exigeant de la mondialisation, alors que l'on insiste sur l'importance de la qualification de la main-d'œuvre pour assurer la survie et le développement des entreprises québécoises, nous sommes toujours persuadés qu'une telle décision transmet un message négatif aux dirigeants des petites et moyennes entreprises ainsi qu'aux travailleurs et aux travailleuses de ces entreprises.

Or, depuis que les PME ne sont plus assujetties à la loi, tant l'État que les associations patronales insistent pour qu'on leur accorde davantage de soutien, reconnaissant par là que ces entreprises ont les besoins les plus importants. Soyons conséquents : on ne peut d'un côté insister pour augmenter le soutien à la formation pour les petites entreprises sans exiger, en contrepartie, que ces dernières fassent un minimum d'effort pour améliorer la qualification de leur personnel et en rendre compte.

De plus, jusqu'à présent, tout le discours qui a entouré l'application de la Loi s'est concentré sur la situation et les besoins des entreprises, sans véritable considération pour les travailleurs et les travailleuses de ces entreprises. Nous n'admettons pas que les personnes qui travaillent dans les petites et moyennes entreprises soient traitées différemment de celles qui travaillent dans les plus grandes.

Si nous voulons améliorer véritablement la qualification de l'ensemble de la main-d'œuvre québécoise, nous devons élargir l'accès à la formation à tous les travailleurs et à toutes les travailleuses. Nous pensons donc que toutes les entreprises devraient être assujetties à la Loi du 1 %. Nous serions toutefois disposés à discuter des modalités d'application de cette obligation. À titre d'exemple, on pourrait envisager la possibilité de moduler l'investissement selon des critères liés à la taille de l'entreprise ou au secteur d'activité ou encore de permettre à certaines d'entre elles de rendre des comptes sur une période plus longue que sur une année seulement.

C'est pourquoi nous recommandons :

1. Que la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre* s'applique à toutes les entreprises, peu importe leur taille, et que la Commission des partenaires du marché du travail envisage des modalités de participation et de reddition de compte qui soient adaptées à la réalité des petites et moyennes entreprises.

### **Le secteur d'activité économique**

Si les associations patronales insistent principalement sur les difficultés liées à la taille de l'entreprise, nous sommes quant à nous davantage préoccupés par la situation de l'investissement en formation selon les secteurs d'activité économique, et ce, quelle que soit la taille des entreprises. La dynamique des secteurs d'activité n'a malheureusement pas fait l'objet d'autant d'attention et d'intérêt, tant du côté politique que de celui des grandes associations patronales. Les données présentes dans le rapport quinquennal sont pourtant inquiétantes pour plusieurs secteurs et sous-secteurs d'activités pour lesquels les taux de formation sont encore très faibles pour les années 1998 et 2002<sup>1</sup>. Nous pensons, entre autres, au commerce de détail (36 % en 2002) ainsi qu'aux industries manufacturières (autour de 40 %, selon le sous-secteur concerné).

Ces données confirment d'ailleurs nos constats et perceptions comme organisations syndicales qui sommes confrontées à des refus systématiques lorsque nous tentons de négocier la réalisation d'activités de formation avec les employeurs des secteurs d'activité économique où les travailleurs et les travailleuses sont moins scolarisés ou qualifiés.

C'est pourquoi nous recommandons :

2. Que l'on identifie clairement les secteurs et sous-secteurs d'activité où il se fait peu de formation et que l'on accorde une attention particulière aux entreprises de ces secteurs ainsi qu'aux personnes qui y travaillent, notamment en associant les comités sectoriels de main-d'œuvre à la détermination des besoins de formation ainsi qu'à la promotion de la formation.

### **Les employeurs « hors Québec »**

La situation du faible investissement des entreprises «hors Québec» est aussi préoccupante. Non pas parce l'entreprise préfère cotiser au Fonds national de formation de la main-d'œuvre (FNFMO), mais parce que les raisons qu'elles invoquent pour ce faire sont pour le moins inquiétantes. C'est ainsi que l'enquête

---

<sup>1</sup> Emploi-Québec, *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre- Rapport quinquennal sur la mise en œuvre 2000-2005*, Gouvernement du Québec, 2005, p.29.

réalisée en 2004-2005 par le Conseil du patronat du Québec (CPQ) et financée par le FNFMO nous apprend, d'une part, que « le manque d'accès à de l'information en anglais leur pose des problèmes » et que, d'autre part, « ces entreprises ne comprennent pas pourquoi au Québec elles sont soumises à une obligation légale de former alors que ce n'est pas le cas dans les autres provinces.»<sup>2</sup>

Les entreprises, canadiennes ou autres, qui ont des activités au Québec sont soumises à de nombreuses lois et à des réglementations qui sont propres au Québec. Est-ce qu'il faut comprendre que ces entreprises rencontrent des difficultés à appliquer toutes les législations et les réglementations québécoises parce que la documentation n'est pas disponible (ou du moins diffusée largement) en anglais ? Est-il normal de prétexter l'absence d'information en anglais alors que les filiales québécoises de ces entreprises sont liées à l'obligation de travailler et de communiquer en français ? Est-ce que les entreprises québécoises qui ont des filiales dans les autres provinces critiquent le fait que la documentation officielle ne soit disponible qu'en anglais ? Cette loi est-elle la seule loi qui n'a pas son équivalent ailleurs au Canada ? Enfin, est-ce que les entreprises québécoises qui investissent à l'étranger se plaignent de devoir travailler dans une autre langue ? Ces arguments ne sont ni sérieux, ni crédibles!

La Loi du 1 % existe depuis maintenant dix ans et certaines de ces entreprises cotisent depuis le début au Fonds national de formation de la main-d'œuvre. Il nous est difficile de croire que ce n'est lié qu'à une méconnaissance de la Loi. Si c'est le cas, il faut peut-être convaincre ces entreprises qu'il serait important, et même urgent, d'offrir des cours de français aux personnes responsables de l'application des différentes réglementations des lois québécoises, ce qui, de plus, constituerait une dépense admissible en vertu de la Loi du 1 %.

### **Les employeurs qui cotisent au Fonds national de formation de la main-d'œuvre (FNFMO)**

Les employeurs qui réalisent leur obligation en n'utilisant que la voie du versement au FNFMO sont relativement peu nombreux puisque 91 % des employeurs assujettis à la Loi en 2002 déclaraient un investissement en formation. Les données sont sensiblement les mêmes pour les autres années d'application de la Loi. Il y avait donc moins de 10 % des entreprises qui versaient le montant complet de leur investissement au ministère du Revenu, dont une proportion importante des entreprises hors Québec.

---

<sup>2</sup> Conseil du patronat du Québec (CPQ), *Promotion de la qualification de la main-d'œuvre : Rapport final*, mai 2005, p. 2.

La recherche rendue publique par le Conseil du patronat du Québec auprès de ces entreprises mentionne que la plupart de celles qu'ils ont consultées « expliquent leur cotisation au FNFMO par une méconnaissance de la Loi (61 %) ainsi que des règlements sur les dépenses admissibles (77 %) »<sup>3</sup>. Il est toutefois étrange de lire que « les règlements leur paraissent d'une lourdeur administrative indue » alors qu'elles affirment méconnaître la Loi... ou ne pas la comprendre parce qu'elle est écrite en français !

On peut donc s'interroger quant aux allégations concernant la Loi du 1 % puisqu'il semble que, pour certains, le message dénonçant la lourdeur administrative de la Loi ait eu davantage d'impact que celui visant la promotion de la formation de la main-d'œuvre.

Le rapport quinquennal va plus loin dans les motifs qui expliquent la non-participation des entreprises qui cotisent au FNFMO. Ainsi, on y indique que ces employeurs éprouvent souvent des difficultés à organiser la formation dans leur entreprise et que plusieurs mentionnent la lourdeur du processus administratif relié à la Loi. Par ailleurs, ils invoquent aussi d'autres raisons, liées au bas rendement estimé, pour ne pas avoir investi. Ainsi, il est pour le moins étrange de lire, en 2005, que plusieurs ne voient pas d'avantage réel pour le développement de leur entreprise ou encore que les tâches de leur personnel n'exigent aucune formation particulière. De plus, encore aujourd'hui, certains mentionnent «la crainte que le personnel formé soit recruté par des concurrents».

Ces réactions par rapport à la formation ne peuvent sûrement pas être attribuées à l'absence de débat et d'information sur la pertinence d'avoir une main-d'œuvre qualifiée pour subsister dans ce marché du travail compétitif ainsi que pour faire face aux défis majeurs découlant de l'évolution démographique actuelle où il sera de plus en plus difficile de recruter, et même de garder la main-d'œuvre en emploi.

### **Les efforts d'information et de promotion**

Comme en fait état le chapitre 3 du rapport quinquennal, des efforts considérables ont été consacrés à l'information sur la Loi et ses composantes, dont le FNFMO, de même qu'à la promotion de la formation en emploi, tant par Emploi-Québec que par la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT) ainsi que par les partenaires eux-mêmes.

Il est question d'outils pour aider les employeurs à remplir leurs obligations au regard de la Loi : outils d'information mais aussi de gestion, par exemple, des logiciels pour aider à comptabiliser les dépenses de formation. Le rapport quinquennal mentionne aussi les nombreux événements publics qui ont permis

---

<sup>3</sup> Ibid, p.1.

de rejoindre les grands acteurs du marché du travail, parfois au niveau national ou encore sectoriel, mais aussi au plan régional. Enfin, on pense également aux visites d'entreprises par les conseillères et conseillers d'Emploi-Québec.

Chaque année, depuis dix ans, de multiples activités ont été réalisées afin de promouvoir la formation en emploi ou encore d'aider les entreprises à mieux rentabiliser leur investissement dans la formation de leur personnel. Ce sont des milliers d'entreprises qui ont été rejointes, appuyées et soutenues dans cet effort d'information et de promotion. Pourtant, on ne peut affirmer que les efforts de promotion et d'information ne soient plus nécessaires.

C'est pourquoi nous recommandons :

3. Que l'on poursuive les efforts de promotion de la formation auprès des entreprises en ciblant celles faisant partie des secteurs d'activité où l'on constate un faible investissement en formation et que l'on associe les conseillères et les conseillers aux entreprises des centres locaux d'emploi à ce travail d'information et de promotion.

Pour terminer sur ce chapitre, rappelons que les informations concernant la participation des entreprises nous donnent davantage une lecture quantitative que qualitative de cette participation. Notons que des progrès ont été réalisés quant à la participation effective de toutes les entreprises, peu importe leur taille, à la qualification de la main-d'œuvre mais que ces avancées demeurent fragiles. Soulignons également que nous saisissons mieux les inconvénients et difficultés rencontrés par les entreprises et que nous constatons que des efforts considérables ont été faits pour les aider. Toutefois le retrait des obligations pour les petites entreprises ne constitue pas à notre avis un effort pour les aider véritablement.

## **2. Le cadre législatif et réglementaire**

Lors de son adoption, le législateur a décidé de donner aux partenaires du marché du travail la responsabilité de l'application de la Loi du 1 %. Tel que mentionné dans le rapport, il s'agit là d'un processus nouveau de réglementation négociée et adoptée sur une base consensuelle.

En tant que représentantes et représentants syndicaux siégeant à la Commission des partenaires, nous avons participé à l'élaboration de tous les règlements afférents à la Loi, à l'exception du *Règlement sur la détermination de la masse salariale*. D'où la vive réaction des organisations syndicales lorsque le gouvernement a choisi de procéder de façon unilatérale, sans consulter, ni même informer officiellement les partenaires de la Commission des partenaires, avant de rendre publique sa décision de rehausser le seuil d'assujettissement.

Nous l'avons dit et nous le répétons : à notre avis, cette façon de faire a entaché le climat de confiance qui prévalait jusqu'alors à la Commission des partenaires. Si cette décision rejoignait les attentes de certaines associations patronales, elle a eu pour effet de briser la dynamique de recherche de consensus qui prédominait à la Commission des partenaires depuis l'adoption de la Loi en 1995.

La réglementation actuelle a donc fait l'objet de négociation entre les parties pour en arriver à trouver des consensus... avec ce que cela suppose. Tant du côté syndical que patronal, on considère que la Loi et les règlements comportent des lacunes, des irritants. Les employeurs la trouvent trop contraignante alors que les syndicats la jugent trop laxiste, laissant place à n'importe quoi en matière de formation. De part et d'autre, nous avons cependant accepté de « vivre » avec cette loi pendant quelques années et de l'améliorer, avec le temps, pour qu'elle réponde davantage à nos attentes, aux besoins des entreprises, mais aussi à ceux des travailleuses et des travailleurs.

Voilà où nous en sommes aujourd'hui alors que nous commentons le rapport quinquennal et que nous proposons des moyens pour mieux répondre aux besoins des travailleurs et des travailleuses, ces acteurs qui sont pour le moins négligés dans le cadre actuel de la Loi.

Nous ne commenterons pas chacun des règlements, mais nous nous arrêterons sur ce qui nous semble important pour l'avenir. Mais, auparavant, nous ferons le point sur la délicate question de la lourdeur administrative et de son corollaire, l'allègement réglementaire.

### **Lourdeur administrative**

Certains employeurs ont sans cesse invoqué que la lourdeur administrative de la Loi constituait une embûche à son application. Il faut dire que le même argument était utilisé à l'époque pour le crédit d'impôt à la formation qui a précédé la Loi.

Dans les faits, en regardant les résultats de l'enquête de 2002, on constate que la proportion d'employeurs qui voient plus d'avantages que d'inconvénients à la Loi a augmenté (26 % en 1998, 32 % en 2002). Parallèlement, la proportion d'employeurs qui voient plus d'inconvénients que d'avantages à la Loi a baissé (40 % en 1998, 36 % en 2002).

Une recherche réalisée en 2003 par Colette Bernier auprès de dirigeants de PME conclut aussi aux effets bénéfiques de la Loi. « Les commentaires entendus sur la Loi et son administration dans les entreprises vont clairement dans le sens d'un effet structurant de la Loi, plusieurs dirigeants faisant même valoir que la Loi avait permis de mieux identifier les dépenses de formation. Des PME qui avaient déjà des pratiques de formation, peut-être plus souvent informelles que formelles, ont été contraintes de comptabiliser ces pratiques, ce qui suscite quasi

inévitablement une certaine identification ou description des activités de formation, donc une certaine structuration. »<sup>4</sup>

Parmi les employeurs qui perçoivent des inconvénients à la Loi, près de la moitié invoquent comme motif sa lourdeur administrative. Toutefois, le rapport quinquennal souligne « qu'une proportion moins forte d'employeurs mentionnent comme principal désavantage à la Loi la lourdeur administrative entre 1998 et 2002 (56 % en 1998, 46 % en 2002). »<sup>5</sup> De plus, une forte proportion d'employeurs qualifie de « facile à remplir » le formulaire qui doit être transmis annuellement à Emploi-Québec (65 % en 1998 et 70 % en 2002). Compte tenu de ces chiffres, il convient de nuancer l'affirmation quant à la lourdeur administrative de la Loi.

Différentes hypothèses peuvent être avancées pour expliquer la perception qu'ont les employeurs de la lourdeur administrative de la Loi. Dans l'enquête de 2002, 48 % des employeurs indiquent avoir des problèmes de planification budgétaire ou de planification de la production en fonction des périodes de formation, 31 % auraient de la difficulté à anticiper les besoins de formation de leurs employés et 10 % seraient embarrassés avec la structuration de la formation imposée par la Loi. De plus, 14 % des employeurs indiquent que la Loi est mal adaptée à la réalité de certains secteurs et certaines caractéristiques de main-d'œuvre, ce que nous ne contestons aucunement.

Forts de ces données, nous croyons que la question de la lourdeur administrative est variable selon les entreprises et qu'elle dépend de plusieurs facteurs tel que la taille, le secteur d'activité, le soutien à la planification de la formation, etc.

### **Allègement réglementaire**

Cette « lourdeur administrative » a aussi fait l'objet de recommandations provenant du Comité sur l'allègement réglementaire mis en place par le gouvernement précédent. Étant déjà engagée dans le processus d'évaluation de la Loi, la Commission des partenaires a inscrit cet objectif d'allègement dans le cadre de ses travaux.

Si la réglementation afférente à la Loi a été élaborée par les partenaires de la Commission, ils n'ont cependant pas été les seuls acteurs dans le dossier. Les consensus des partenaires ont d'abord été inscrits dans les règlements qui ont été mis en forme par les juristes du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Étant donné que certains volets de la réglementation relèvent de l'aspect fiscal de la Loi, ces règlements ont par la suite été revus et corrigés par les juristes de Revenu-Québec. Or, les principaux irritants relevés par le Comité sur

---

<sup>4</sup> Colette Bernier, Martin Frappier et Karine Moisan, *Repenser l'offre de formation publique pour développer la formation de la main-d'œuvre dans les PME du Québec* (2003).

<sup>5</sup> Emploi-Québec, Rapport quinquennal, op. cit., p. 58.

l'allégement réglementaire portent justement sur des aspects liés aux obligations fiscales, par exemple, l'obligation de conserver pièces et registres pendant plusieurs années.

Pour tenter d'apporter des solutions aux problèmes et irritants exprimés au regard de la Loi, la Commission des partenaires s'est adressée en juin 2004 à Revenu-Québec et a proposé des modifications au principal règlement concerné, le *Règlement sur les dépenses de formation admissibles*. Malheureusement, Revenu-Québec n'a pas répondu favorablement aux attentes de la Commission, notamment en ce qui concerne l'article 6 du règlement qui précise la durée de conservation des pièces justificatives et l'article 2 qui porte sur l'obligation de tenir un registre de participation.

L'allégement réglementaire souhaité ne relève donc pas du seul « contrôle » des partenaires, non plus que de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Il interpelle directement le ministre du Revenu.

C'est pourquoi nous recommandons :

4. Que la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale invite son collègue de Revenu-Québec à faire preuve de plus de souplesse et qu'il collabore avec la Commission des partenaires du marché du travail afin de répondre aux attentes exprimées par les entreprises, au regard de la lourdeur administrative imposée par le caractère fiscal de certains dispositifs de la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre* et de sa réglementation.

### **Le *Règlement sur les dépenses de formation admissibles***

Le *Règlement sur les dépenses de formation admissibles* est bien sûr au cœur de la Loi puisqu'il a pour objet de déterminer les dépenses de formation pouvant être comptabilisées par les employeurs pour démontrer leur investissement en formation.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, certains aspects du règlement rebutent les employeurs, car ils génèrent des obligations qui entraînent une lourdeur administrative, notamment l'obligation faite aux employeurs de remettre annuellement aux travailleurs et travailleuses une attestation des formations reçues. D'autres aspects irritent les syndicats qui considèrent que le règlement permet de comptabiliser à peu près n'importe quelles formations, nous éloignant ainsi de l'objectif principal de la Loi, soit d'améliorer la qualification de la main-d'œuvre.

Mais rappelons-le, à l'exception des obligations imposées par Revenu-Québec, les dispositions du règlement ont fait l'objet de consensus entre les partenaires. Par conséquent, les syndicats ont accepté de reconnaître certains types de

formation, comme la participation à des séminaires, colloques, etc., ainsi que la formation de nature « entraînement à la tâche », et ce, à certaines conditions. Quant aux employeurs, ils ont accepté d'inclure dans le règlement une disposition obligeant les employeurs à compléter un formulaire fournissant des informations générales sur leur investissement en formation, notamment les moyens utilisés ainsi que les catégories de personnel formé. Les syndicats souhaitent obtenir cette information afin de pouvoir vérifier si l'investissement était réparti équitablement entre les catégories de personnel.

Les résultats obtenus jusqu'à présent par le traitement des données recueillies par le formulaire donnent un éclairage sur les moyens privilégiés par les employeurs pour réaliser leur obligation ainsi que sur les catégories de personnel qui en bénéficient. Malheureusement, comme aucune pénalité n'est imposée aux employeurs qui ne le remplissent pas, environ le tiers des employeurs ne se conforment pas à cette obligation prévue par le règlement avec, pour conséquence, que les résultats obtenus par cette voie ne sont pas considérés comme « généralisables » à l'ensemble des entreprises assujetties. De plus, il était aussi prévu que, sur demande, le formulaire complété soit transmis au syndicat dans les entreprises, ce qui n'a pas été respecté dans la grande majorité des entreprises syndiquées.

Enfin, tous s'entendent pour dire que le règlement doit être revu et simplifié – ce avec quoi nous sommes d'accord – dans la mesure où ces changements ne se font pas au détriment des travailleurs et des travailleuses et qu'ils ouvrent à plus de transparence de la part des employeurs dans la réalisation de leurs obligations. Nous rappelons que, si des changements étaient envisagés, ils devraient obtenir l'assentiment des deux partenaires à la Commission qui sont plus directement visés, soit les représentants des employeurs et des syndicats.

C'est pourquoi nous recommandons :

5. Que l'on révise le *Règlement sur les dépenses de formation admissibles* afin de le simplifier et d'éliminer les dispositions qui entraînent une lourdeur administrative indue et qui ont peu d'impact sur les objectifs visés par la Loi, notamment celles relatives à la fiscalité. Cette révision ne devra toutefois pas se faire au détriment de l'accès à l'information sur les dépenses de formation pour les représentantes et représentants des travailleurs et des travailleuses.

### **Le Règlement sur l'agrément des organismes formateurs, des formateurs et des services de formation**

Ce règlement, ainsi que le *Règlement sur la déontologie des formateurs et des organismes formateurs* ont permis, selon nous, d'éviter une croissance complètement anarchique du marché privé de la formation, qui s'est développé avec l'application de la Loi.

Même si cela ne garantit pas la qualité des formations offertes, en exigeant certaines conditions pour obtenir l'agrément d'Emploi-Québec, on s'assure que les formateurs et les organismes formateurs possèdent un minimum de connaissances et d'expérience. Un avantage indirect de ce mécanisme d'agrément a été de développer et de rendre disponible gratuitement un répertoire de ces formateurs sur le site internet d'Emploi-Québec. Cette diffusion a permis aux entreprises de connaître les formateurs existants dans leur région selon leur champ professionnel de formation.

Les conditions exigées pour obtenir un agrément se sont révélées très utiles. Alors que plus de 4 000 formateurs, organismes de formation, services internes de formation ainsi que services de formation multi-employeurs sont titulaires d'un agrément, Emploi-Québec n'a reçu que huit constats d'irrégularité et dix plaintes durant les années 2000 à 2004.<sup>6</sup>

Nous pensons qu'il est d'utilité publique de maintenir ce règlement. Nous espérons toutefois qu'on trouvera rapidement des moyens pour que les formations offertes par ces formateurs et organismes agréés obtiennent une certaine reconnaissance officielle afin que les travailleurs et les travailleuses puissent en bénéficier pour augmenter leur mobilité sur le marché du travail.

C'est pourquoi nous recommandons :

6. Que, dans l'esprit des orientations de la *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue*, notamment celle qui concerne la reconnaissance des acquis et des compétences, l'on documente davantage la formation offerte par les organismes et formateurs agréés par Emploi-Québec afin d'identifier les formations qui pourraient faire l'objet d'une reconnaissance officielle.

### **Des règlements qui ont eu peu d'impact**

Le *Règlement sur les organismes collecteurs*, qui permet aux employeurs d'un secteur donné ou d'une région d'investir collectivement dans la formation de leur main-d'œuvre, n'a pas eu un grand succès.

L'objectif visé par ce règlement était de permettre à des associations sectorielles, régionales, communautaires, coopératives, de recueillir la contribution des employeurs et de développer une offre de formation pour répondre aux besoins de formation des entreprises membres de l'organisme. Cette approche pouvait permettre de rejoindre et de répondre aux besoins de petites et moyennes entreprises, pour lesquelles il n'est pas toujours facile d'organiser de la formation.

---

<sup>6</sup> Ibid., p.71.

Malheureusement, ce moyen n'a pas suscité l'intérêt des organismes initialement visés. Ainsi, très peu d'entre eux ont présenté une demande d'agrément. Les raisons qui expliquent ce manque d'intérêt sont, d'une part, la complexité des conditions d'application et, d'autre part, les coûts importants liés au recrutement des entreprises, dépenses que les organismes intéressés n'ont pas nécessairement les moyens d'assumer. On peut aussi penser que la diversité des moyens prévus par la Loi pour remplir leurs obligations fait en sorte que les employeurs privilégient les solutions les plus simples et les mieux adaptées à leur réalité.

Après avoir pris connaissance des difficultés rencontrées pour mettre en place de tels organismes et à la lecture d'expériences intéressantes de mutualisation des fonds dans d'autres pays, la Commission des partenaires a accepté de financer des expériences pilotes avant de revoir en profondeur le règlement. Un des principaux critères de sélection de ces projets était de s'assurer de rejoindre prioritairement les petites et moyennes entreprises ayant de la difficulté à réaliser leurs obligations. Les résultats de ces expériences pilotes n'ont pas du tout été concluants, principalement parce que durant la réalisation des projets, les petites et moyennes entreprises ont été dispensées de leurs obligations avec l'amendement concernant la masse salariale adopté en 2003. N'étant plus obligées de consacrer un budget à la formation de leur main-d'œuvre, il devenait plus difficile de les convaincre d'adhérer à une mutuelle de formation.

Faut-il abolir le *Règlement sur les organismes collecteurs* ? Pas nécessairement, l'approche demeure intéressante pour les comités sectoriels de main-d'œuvre ou encore pour soutenir une action régionale ou locale. Il faut toutefois tenir compte des conclusions et des recommandations présentes dans le rapport sur les projets pilotes et revoir le règlement en profondeur.

Le *Règlement sur les exemptions*, élaboré en 1999 à la demande des Manufacturiers et exportateurs du Québec, n'a pas non plus reçu un accueil très favorable. Ce règlement permet à des entreprises d'être exemptées de plusieurs contraintes administratives de la Loi si elles peuvent démontrer qu'elles ont des pratiques exemplaires en matière de formation de la main-d'œuvre et qu'elles ont investi dans les dernières années au moins 2 % de leur masse salariale en formation. Ce règlement a suscité peu d'intérêt chez les employeurs. Les conditions exigées pour faire la démonstration de leur engagement en formation en ont peut-être rebuté certains. Pour notre part, nous pensons que les employeurs qui considèrent la formation importante, ont mis en place des mécanismes de gestion de leurs activités de formation et ne perçoivent pas les exigences présentes dans la Loi comme des contraintes.

Par ailleurs, il est beaucoup question actuellement d'entreprises apprenantes, d'accréditation du style ISO pour signaler l'importance accordée à la formation par les entreprises qui ont des pratiques exemplaires ou une tradition de la

formation continue. De telles approches nous semblent à première vue intéressantes, mais nous ne pensons pas qu'elles devraient être développées, ni même appuyées par l'État ou la Commission des partenaires.

Soulignons enfin qu'un règlement prévu par la Loi n'a jamais été développé, soit celui déterminant la composition du comité d'entreprise dont il est fait mention au paragraphe 4 de l'article 6. L'absence d'un tel règlement est déplorable, car il permet à un employeur, à la limite, de constituer son comité d'entreprise avec le seul personnel de direction. Nous considérons donc qu'il est important de procéder à l'élaboration de ce règlement, car c'est le second moyen le plus utilisé par les employeurs pour réaliser leur investissement en formation. C'est aussi le seul moyen qui permettrait d'impliquer des travailleurs et des travailleuses non syndiqués dans l'élaboration du plan de formation de l'entreprise.

C'est pourquoi nous recommandons :

7. Que l'on élabore et mette en application le règlement qui vise à déterminer les règles relatives à la composition et à la désignation des membres du comité de l'entreprise qui doit être consulté sur le plan de formation de l'entreprise, et ce, conformément aux dispositions prévues aux articles 6 et 21 de la Loi.

Pour terminer sur ce chapitre, soulignons que la réglementation actuelle doit être revisitée afin notamment qu'elle soit davantage au service des entreprises ainsi que des travailleurs et des travailleuses. Pour ce faire, il faudra notamment que Revenu-Québec fasse preuve de plus de souplesse et accepte de reconsidérer ses exigences.

### **3. La formation et les catégories de personnel qui y ont accès**

Comme nous l'avons exprimé au début de cette partie, le rapport quinquennal comporte certaines limites puisqu'il ne permet pas d'évaluer l'impact de la Loi sur l'amélioration des compétences des travailleurs et des travailleuses. Il ne suffit pas de savoir que les employeurs assument leurs obligations en matière de formation, il faut aussi s'assurer que cet effort donne des résultats mesurables. D'où l'importance de regarder quels sont les moyens de formation utilisés et qui en bénéficie parmi le personnel de l'entreprise.

#### **Les moyens de formation utilisés**

Au chapitre des moyens de formation utilisés par les employeurs, on constate dans le rapport quinquennal que la participation à des colloques, congrès et séminaires (activité reconnue dans le *Règlement sur les dépenses de formation admissibles*) est le moyen le plus utilisé par les employeurs, soit pour 60 % des entreprises dont la masse salariale est supérieure à 1 million de dollars et pour

plus de 40 % pour les autres<sup>7</sup>. Il est employé pour le personnel de direction ou pour les cadres et professionnels. L'entraînement à la tâche est le second moyen privilégié et s'adresse principalement aux travailleuses et travailleurs de la production ou de certains services. Il est important de noter que ces deux moyens avaient fait l'objet d'un consensus entre les partenaires de la Commission et ont été reconnus dans le *Règlement sur les dépenses de formation admissibles*.

Ces moyens de formation répondent aux besoins et aux attentes des employeurs, et souvent même des travailleurs et des travailleuses. Cependant, tant que de nouveaux mécanismes de reconnaissance des compétences acquises n'auront pas été développés, ils n'ont que peu d'impact sur l'augmentation effective de la qualification des personnes qui bénéficient de ces modes de formation. D'ailleurs, c'est aussi le cas de la grande majorité des formations offertes par les formateurs agréés, un autre moyen très utilisé par les employeurs.

En fait, peu de moyens permettent aux travailleurs et aux travailleuses d'avoir accès à des formations reconnues qui augmentent leur niveau de qualification et, par le fait même, leur mobilité sur le marché du travail. Heureusement, le nombre d'employeurs qui disent utiliser les établissements d'enseignement reconnus par la Loi est relativement élevé, soit près de 60 % dans la grande entreprise et 35 % dans la petite et moyenne. Il n'y a cependant aucune précision quant à la nature et au contenu des formations concernées, ni à leur impact sur la qualification de la main-d'œuvre. La plupart des ententes faites avec les établissements d'enseignement se font dans le cadre des services aux entreprises et les formations données ne font généralement l'objet que d'une attestation, qui n'est pas nécessairement reconnue lorsqu'une personne veut s'inscrire dans le cadre des programmes réguliers.

Si nous jugeons important de vérifier quels sont les moyens de formation privilégiés, ce n'est pas nécessairement parce que nous voulons les remettre en question. Tout au long des travaux qui ont mené à l'adoption de la *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue*, les syndicats ont appuyé la position de la Commission des partenaires qui tenait à ce que la nouvelle politique reconnaisse la diversité des lieux et des moyens de formation, dont la formation qui se réalise en milieu de travail. Nous n'avons pas changé d'avis sur cette question, mais nous souhaitons que l'on enclenche rapidement des travaux afin d'accélérer la mise en place de mécanismes et de moyens pour reconnaître concrètement les compétences acquises par ces divers modes et moyens de formation.

---

<sup>7</sup> Ibid., pages 41 et 43.

C'est pourquoi nous recommandons :

8. Que, dans la Loi et le *Règlement sur les dépenses de formation admissibles*, l'on accorde une attention privilégiée aux activités de formation qui peuvent faire l'objet d'une reconnaissance officielle.

Nous terminerons ce point en exprimant notre déception quant au faible nombre d'employeurs qui ont déclaré avoir conclu une entente patronale-syndicale. Si des efforts importants ont été consentis sur le premier moyen identifié à l'article 1 de la Loi, soit «l'accroissement de l'investissement dans la formation», on ne peut pas dire que le second, «par l'action concertée des partenaires patronaux, syndicaux et communautaires et des milieux de l'enseignement», ait bénéficié du même traitement, du moins au niveau de l'entreprise.

### **Les catégories de personnel qui bénéficient des activités de formation**

Lors de son adoption en 1995, nous avons revendiqué que l'on intègre dans la Loi une disposition permettant d'assurer une équité dans l'accès à la formation dans les entreprises. Nous étions persuadés que, sans cette garantie, la formation serait principalement réservée aux cadres, au personnel de direction ainsi qu'aux professionnels.

Bien que la situation soit moins marquée que nous le craignons, le tableau de la page 45 du rapport quinquennal démontre tout de même que ce sont les catégories de personnel cadre, professionnel et de direction qui montrent les plus forts taux de participation alors que les plus faibles taux reviennent à la catégorie de personnel des ventes et services ainsi qu'au personnel de production. Comme si cela ne suffisait pas, la différence entre ces catégories est aussi significative quant au nombre d'heures de formation reçues.

Cela confirme donc ce que l'on retrouve aussi dans d'autres recherches et enquêtes quant au lien entre le niveau de scolarité et l'accès à la formation. On mentionne d'ailleurs dans le rapport que, selon l'évaluation formative de la Loi faite par le MESSF en 2004, les « écarts dans la participation sont énormes entre les employés qui détiennent un niveau de scolarité primaire ou secondaire non complété et les employés qui sont diplômés universitaires. En fait, les taux de participation vont de 39 % pour les plus faiblement scolarisés à 74 % pour les fortement scolarisés ».<sup>8</sup>

Par ailleurs, nous avons été pour le moins surpris de constater que ces écarts se retrouvent aussi présents dans les projets de formation financés par le Fonds national de formation de la main-d'œuvre. C'est ainsi que l'on constate que « le personnel de production est un peu moins souvent visé par la réalisation

---

<sup>8</sup> Ibid., p. 46.

d'activités de formation (39,1 % des projets) que les cadres et les professionnels (49 % des projets) et le personnel administratif et clérical (44,6 %) ». <sup>9</sup> Le personnel de production est aussi sous-représenté dans les projets visant la détermination des besoins de formation puisqu'il ne représente que 34,9 % des participants alors que ce personnel constitue 54,3 % des participants et participantes de l'ensemble du programme.

Il est aussi inquiétant de constater que « le personnel des ventes et services est celui qui est le moins souvent concerné par les demandes de subvention. [...] Il n'est présent que dans 30 % des projets pour l'ensemble du programme alors que les autres catégories d'emploi sont toutes concernées par plus de 40 % des projets. » <sup>10</sup>

Nous pouvons donc nous interroger quant à l'atteinte de l'objectif principal de la Loi, qui vise l'amélioration des compétences de **toute** la main-d'œuvre québécoise. Cela met en évidence ce que nous prétendions à l'époque, à savoir que sans disposition pour assurer l'équité d'accès à la formation, la Loi ne bénéficierait pas vraiment à ceux et celles qui en ont le plus besoin. On insiste depuis plusieurs années pour accorder une attention particulière à la situation des petites et moyennes entreprises. Ne serait-il pas temps de se pencher aussi sur la situation des personnes moins scolarisées ainsi que sur les catégories d'emploi qui profitent le moins des efforts de formation ?

C'est pourquoi nous recommandons :

9. Que l'on modifie la Loi afin d'y inclure des dispositions pour garantir une équité dans l'accès à la formation pour toutes les catégories de personnel et pour tous les travailleurs et les travailleuses de l'entreprise. De telles dispositions pourraient s'appliquer sur une période plus longue qu'à l'intérieur d'une année financière, mais devraient s'inscrire dans une durée raisonnable.
10. Que l'on accorde une priorité d'accès à la formation aux catégories de personnel qui ne bénéficient généralement pas de l'investissement en formation et principalement aux travailleuses et aux travailleurs les moins scolarisés ou qualifiés.

### **La formation de base**

Il faut aussi mettre l'accent sur le faible effort des entreprises dans la formation sur les compétences de base ainsi que la francisation des travailleurs et des

---

<sup>9</sup> Emploi-Québec, *Programme de subvention pour la formation de la main-d'œuvre en emploi - Suivi des dossiers – information de gestion*, Direction du Fonds national de formation de la main-d'œuvre, juillet 2004, p. 7.

<sup>10</sup> Ibid., p. 7.

travailleuses. Malgré le fait que cela constitue l'une des grandes priorités de la *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue*, peu d'employeurs déclarent des activités de formation visant les compétences de base.

Afin d'inciter les entreprises à investir pour répondre aux besoins de leurs membres les moins scolarisés ou qui ne peuvent communiquer en français, la Commission des partenaires en a fait une priorité dans le cadre des programmes de subvention à la formation financés par le Fonds national de formation de la main-d'œuvre, et ce, depuis le premier plan d'affectation, en 1998. Cette priorité fait en sorte que les employeurs peuvent offrir de telles activités à leur personnel sans qu'il leur en coûte un sou ! C'est un magnifique exemple de mesures incitatives comme en réclament les associations patronales, qui prétendent que les mesures incitatives donnent davantage de résultats que des mesures contraignantes...

Pourtant, sur les 1 546 projets de formation étudiés par la Direction du Fonds national de formation de la main-d'œuvre durant sur la période de 2000 à 2004, on ne retrouve que 12 projets de formation en alphabétisation et 16 en francisation ! Notons, par surcroît, que les principaux projets ont été réalisés par des organisations syndicales.

C'est pourquoi nous recommandons :

11. Que, dans les prochains plans d'affectation du FNFMO, la formation de base, soit les activités d'alphabétisation, celles menant à l'acquisition d'un premier diplôme ou d'une première qualification reconnue, de même que les activités de francisation, demeure une priorité dans le cadre des programmes de subvention à la formation et que l'on fasse la promotion soutenue de ces activités auprès des entreprises, des comités sectoriels de main-d'œuvre ainsi que des conseils régionaux des partenaires du marché du travail et des directions régionales d'Emploi-Québec.
12. Que la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale invite le ministre de l'Éducation, du Loisir et des Sports à jouer un rôle davantage proactif en matière de formation de base des adultes, dont l'alphabétisation et la formation générale, et de formation de la main-d'œuvre.

Pour terminer sur ce chapitre, insistons sur la difficulté que nous avons à caractériser et, par le fait même, à évaluer ce que l'on désigne sous le vocable de « formation qualifiante et transférable ». Ce qui nous préoccupe toutefois, c'est de nous assurer que tous et toutes puissent avoir accès à de la formation, notamment la formation de base et, dans la mesure du possible, à des activités d'apprentissage et de formation qui augmentent leurs compétences et leur mobilité dans l'entreprise et sur le marché du travail.

## **4. Des leviers importants découlant de la Loi**

Nous terminons cette partie en soulignant certains effets positifs qui découlent à notre avis de l'application de la Loi et qui sont abordés dans le chapitre 5 du rapport quinquennal. Ce sont les programmes de subvention du Fonds national de formation de la main-d'œuvre ainsi que l'intervention sectorielle.

### **Les programmes de subvention du Fonds national de formation de la main-d'œuvre**

Le FNFMO est constitué des sommes versées par les entreprises qui n'ont pas investi l'équivalent de 1 % de leur masse salariale dans la formation de leur main-d'œuvre, ou du moins qui n'ont pas déclaré cet investissement.

La Commission des partenaires est responsable de la gestion du FNFMO et, à ce titre, définit chaque année les orientations qui guideront les activités du Fonds. Elle établit, par la suite, les programmes de subvention qui découlent de ces orientations. Durant les dernières années, le FNFMO a constitué un levier important pour soutenir les entreprises dans leur effort de formation, mais aussi et surtout pour appuyer des initiatives structurantes en matière de formation.

Avant la modification au *Règlement sur la détermination de la masse salariale*, environ 40 millions de dollars étaient déposés dans le FNFMO chaque année. Par exemple, pour l'année 2001, une somme de 36,5 millions a été versée au FNFMO, pour une masse salariale globale de 76 milliards et des dépenses de formation déclarées de plus de 1,1 milliard de dollars. Ce montant représente moins de 0,05 % du total de la masse salariale admissible. L'importance des montants versés au FNFMO est somme toute très relative !

Or, le retrait de l'obligation d'investir pour les petites et moyennes entreprises aura évidemment un impact sur le FNFMO et, par conséquent, sur tout ce qui se réalise avec le soutien du Fonds. Ainsi d'environ 40 millions de dollars, les sommes versées au Fonds national se situeront désormais à plus ou moins 15 millions par année. La Commission des partenaires devra donc être très vigilante dans l'utilisation des sommes du FNFMO afin que seules les activités structurantes soient privilégiées.

## **Les subventions à la formation**

Des milliers d'entreprises ont pu bénéficier de subventions du Fonds national pour réaliser des activités couvrant à la fois l'identification des besoins de formation de leur personnel, la formation des formatrices et formateurs internes, la réalisation d'activités de formation, l'évaluation de la formation dans l'entreprise, etc. Il est important de noter que durant les dernières années, la priorité a été accordée, d'une part, aux petites et moyennes entreprises et, d'autre part, aux formations liées aux compétences de base et à la francisation. Comme on a pu le constater plus haut, la première priorité a eu davantage de succès que la seconde sur le plan quantitatif, mais on ne peut pas mesurer son impact sur l'augmentation de la qualification de la main-d'œuvre. Ceci nous amène à nous interroger sur la pertinence d'un saupoudrage de subventions pour lesquelles on ne peut évaluer les effets.

Lors de l'élaboration des derniers plans d'affectation du FNFMO, la Commission a voulu privilégier les actions qui peuvent avoir un effet structurant sur la main-d'œuvre. Cet objectif se retrouve entre autres dans le programme de subvention à la formation pour les entreprises, notamment dans les volets concernant la détermination des besoins ainsi que la formation des formateurs internes des entreprises. De plus, la Commission des partenaires a cherché à encourager les initiatives des regroupements composés principalement de petites et moyennes entreprises en leur accordant des avantages particuliers.

## **Le développement de la recherche**

Dès le début de ses travaux, la Commission des partenaires a constaté que très peu de recherches se réalisaient sur la problématique de la formation de la main-d'œuvre en emploi au Québec. C'est pourquoi, dès le premier plan d'affectation du Fonds national, un volet « recherche » avait été prévu dans le programme de subvention. C'est en 2000, toutefois, que la Commission des partenaires a décidé de stimuler davantage la recherche en mettant en place un programme de subvention à la recherche appliquée sur les conditions d'application de la Loi, et ce, afin d'accroître non seulement les connaissances des partenaires sur ces questions, mais aussi de les alimenter sur les pratiques d'ici et d'ailleurs. Le développement de ce programme de subvention s'est fait avec la collaboration de la Direction de la recherche du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, qui a de plus accepté d'en assurer la gestion.

La Commission des partenaires a défini plusieurs thématiques de recherche sur lesquelles les chercheurs universitaires sont invités à présenter des projets. On commence d'ailleurs à mesurer les fruits de cette initiative alors que les premiers résultats des recherches financées sont maintenant disponibles et qu'ils s'avèrent très intéressants pour nous aider à améliorer notre action collective en matière de formation.

Le programme de recherche a soulevé l'intérêt des chercheurs de différentes disciplines, notamment la sociologie, les relations industrielles, les sciences de l'éducation, l'andragogie, etc. Certains travaillent sur une base individuelle avec, entre autres, des étudiantes et des étudiants de niveau supérieur, alors que d'autres font partie d'équipes de recherche souvent multidisciplinaires.

Il faut donc reconnaître que, sans le Fonds national de formation de la main-d'œuvre, nous n'aurions jamais pu intéresser et mobiliser autant de chercheurs autour de la problématique de la formation en emploi, ni recueillir toutes ces informations qui vont aider à raffiner nos pratiques et à exercer des choix judicieux pour favoriser le développement et la reconnaissance de la formation en emploi.

Enfin, le programme de subvention à l'intervention sectorielle est sûrement celui qui a eu et qui aura l'effet le plus structurant sur la main-d'œuvre québécoise, ce dont nous traitons dans les pages qui suivent.

### **L'intervention sectorielle**

Les comités sectoriels de main-d'œuvre, reconnus par la Commission des partenaires en vertu de l'article 44 de la Loi, ont joué un rôle déterminant dans le dossier de la formation de la main-d'œuvre durant les dernières années, tant au niveau de la production de diagnostics sectoriels que de la promotion de la formation ainsi que du développement de réponses adaptées à la réalité et aux besoins des entreprises ainsi que des travailleurs et des travailleuses.

Les comités sectoriels constituent donc un levier important au service de la formation de la main-d'œuvre, et ce, d'autant plus que leurs travaux s'appuient sur les consensus des acteurs patronaux et syndicaux qui dirigent les comités sectoriels. Ces comités ont aussi, pour la plupart, développé des liens importants avec les milieux de l'éducation et ces liens doivent encore être renforcés.

Les comités sectoriels ne sont pas tous au même niveau dans leur développement et dans leur prise en charge de la formation de la main-d'œuvre dans leur secteur. Ainsi, certains comités ont été créés récemment et sont encore à l'étape de cerner le portrait de leur secteur, tant en ce qui a trait aux entreprises qu'aux catégories de main-d'œuvre présentes qu'on y retrouve. D'autres comités existent depuis longtemps et ont une tradition de partenariat qui, à travers les années, a permis de réaliser des avancées majeures dans leur secteur, tant pour la main-d'œuvre en emploi que pour la relève. Nous pensons entre autres aux initiatives comme la mise en place de l'École des métiers de l'aérospatiale ou encore à l'Institut de chimie et de pétrochimie affilié au Cégep Maisonneuve de Montréal.

Malgré ces différences, on constate une effervescence dans la prise en charge de ces dossiers dans tous les comités sectoriels, qui multiplient leurs activités en

lien avec les obligations de la Loi, tant sur le plan de l'information, que du soutien à l'application de la loi. Mais c'est surtout dans le domaine d'activités de formation et même de nouveaux modes de formation que les comités sectoriels constituent un acteur majeur sur lequel s'appuie le développement de la formation de la main-d'œuvre. Ils sont ainsi au cœur de l'élaboration du Cadre général de développement et de reconnaissance des compétences où ils sont les maîtres d'œuvre, entre autres, des nouveaux programmes d'apprentissage en milieu de travail (PAMT).

Pour réaliser leurs mandats, les comités sectoriels bénéficient de subventions provenant du Fonds de développement du marché du travail d'Emploi-Québec. Bien que relativement important, ce soutien aurait été nettement insuffisant pour favoriser le développement d'activités de formation si la Commission des partenaires n'avait pas décidé de réserver une enveloppe importante du FNFMO pour le soutien des comités sectoriels durant les dernières années.

Le programme de subvention à l'intervention sectorielle du FNFMO a, entre autres, soutenu la mise en place des normes professionnelles et des moyens d'apprentissage qui font l'objet d'une reconnaissance formelle de l'État, dont le programme d'apprentissage en milieu de travail. Il a aussi permis d'organiser la formation des gestionnaires des entreprises du secteur, de réaliser des activités régionales de formation, et autres. Et il permet maintenant de soutenir le développement d'approches et de moyens au regard de la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre.

C'est pourquoi, étant donné que les sommes disponibles dans le FNFMO diminueront tout au long des prochaines années, nous recommandons :

13. Que l'on privilégie les interventions qui ont un caractère véritablement structurant, pour la société, comme pour les entreprises ainsi que les travailleurs et les travailleuses, lors de l'élaboration des prochains plans d'affectation du FNFMO.
14. Qu'advenant le maintien du programme de subvention à la formation, l'on privilégie les activités qui peuvent faire l'objet d'une reconnaissance formelle.

De plus, l'intervention sectorielle est devenue un levier majeur pour améliorer la formation en emploi. C'est pourquoi nous recommandons :

15. Que l'on inscrive le mandat des comités sectoriels dans le chapitre III.2 de la Loi qui traite des Comités sectoriels de main-d'œuvre et que l'on donne un soutien financier suffisant à leur action en matière de formation.



## **Deuxième partie**

### **Maintenir la Loi du 1 % et la bonifier**

S'il est vrai qu'en 2000, au moment du dépôt du premier rapport quinquennal, nous disposions de trop peu de données sur la Loi du 1 % pour pouvoir en faire une appréciation significative, il nous apparaît aujourd'hui que nous pouvons émettre une opinion éclairée sur cette législation, en raison de la documentation beaucoup plus substantielle qui existe. Il suffit de consulter la bibliographie citée dans le présent rapport quinquennal pour réaliser que les études pertinentes à l'application de la Loi ont été produites après le rapport de 2000.

Dans cette partie de notre mémoire, nous traiterons de l'intérêt pour le Québec de maintenir la Loi du 1 % et, qui plus est, de la bonifier. Nous présentons d'abord notre avis sur l'atteinte de l'objectif de la Loi, incluant un volet sur le Cadre général de développement et de reconnaissance des compétences. En deuxième lieu, nous mettons l'accent sur les améliorations qui devraient être apportées à la Loi et sur certaines des pistes de réflexion proposées au chapitre 9 du rapport quinquennal. Enfin, dans le but d'apporter un éclairage sur la poursuite des travaux de révision de la Loi du 1 %, nous donnons un aperçu des dispositifs de formation qui existent ailleurs dans le monde.

#### **1. L'atteinte de l'objectif de la Loi**

L'article 1 de la Loi du 1 % est clair, il a pour objectif d'améliorer la qualification de la main-d'œuvre. De plus, ses effets escomptés sont de favoriser l'emploi, l'adaptation en emploi, l'insertion en emploi et la mobilité de la main-d'œuvre. Deux leviers sont identifiés pour ce faire : l'accroissement de l'investissement en formation et l'action concertée des partenaires.

Le rapport quinquennal établit dans le chapitre 7 qu'il est difficile de vérifier l'atteinte de l'objectif de la Loi et de mesurer les progrès réalisés en regard de l'amélioration de la qualification de la main-d'œuvre, car ce concept reste à être défini et particularisé. Les partenaires, au moment de l'élaboration du rapport quinquennal, ont réalisé qu'il subsiste une carence importante dans la Loi à cet égard. Non seulement il faut clarifier davantage ce concept moteur de la Loi, mais aussi en préciser le sens, le « particulariser » comme il est dit dans le rapport. En effet, l'amélioration de la qualification de la main-d'œuvre qualifiée, voire hautement qualifiée, ne revêt pas le même caractère que celle recherchée pour les travailleuses et travailleurs auxquels on reconnaît moins de compétences, voire aucune compétence.

En raison de cette lacune, on comprend bien qu'il soit difficile d'établir scientifiquement la portée de la Loi en regard de son objectif premier. Et, en ce sens, nous sommes en accord avec l'orientation contenue dans le rapport quinquennal à l'effet de définir le concept de qualification de la main-d'œuvre et d'établir un indicateur de mesure de résultats afin de mieux pouvoir vérifier l'atteinte de l'objectif de la Loi.

Peut-on alors prétendre que la Loi du 1 % ait contribué à accroître l'effort général de formation ? Sur cet aspect, le rapport indique que les résultats sont beaucoup plus clairs. L'investissement en formation a augmenté ainsi que la concertation des partenaires. En ce qui concerne les effets escomptés, on note que des progrès ont aussi été réalisés. Si le volet général de « favoriser l'emploi » ne peut être mesuré adéquatement, les résultats des enquêtes d'Emploi-Québec montrent par contre que l'adaptation en emploi s'est améliorée, que l'insertion en emploi a progressé de même que la mobilité de la main-d'oeuvre. En raison des éléments qui précèdent, on peut dire que la Loi a eu des effets positifs sur le développement de la qualification de la main-d'œuvre.

### **L'investissement en formation**

L'investissement en formation a également augmenté entre 1998 et 2002 selon les enquêtes d'Emploi-Québec. Une progression des formations en entreprise a aussi été observée par les enquêtes canadiennes qui, dans ce cas, ont été menées auprès de l'ensemble des entreprises québécoises, assujetties et non assujetties à la Loi du 1 %.

Au moment de l'adoption de la loi en 1995, les seules données sur la formation en entreprise dataient de 1991 et indiquaient que le Québec était au dernier rang des dix provinces canadiennes sur cet aspect.<sup>11</sup> En 1997, *l'Enquête canadienne sur l'éducation et la formation des adultes*, montrait que le Québec avait progressé et qu'il se classait à l'avant-dernier rang des provinces canadiennes. La même enquête, conduite cette fois en 2003, après l'entrée en vigueur de la Loi du 1 % pour l'ensemble des entreprises, montre que le Québec a monté d'un rang et qu'il est dorénavant la huitième province en ce qui a trait à la formation financée par l'employeur. Soulignons cependant que la révélation de cette enquête est le fait que le taux de formation a augmenté de 60 % entre 1997 et 2002, ce qui a fait dire à l'analyste de l'enquête que ce phénomène devait être attribué à la Loi du 1 %.<sup>12</sup>

Ainsi, même si le Québec est encore loin derrière les provinces canadiennes les plus performantes, le pourcentage de formation en entreprise a augmenté

---

<sup>11</sup> Centre canadien du marché du travail et de la productivité, *Sondage national sur la formation de 1991*, Ottawa, février 1993.

<sup>12</sup> Peters, Valerie., *Travail et formation : premiers résultats de l'Enquête sur l'éducation et la formation des adultes de 2003*. Culture, Tourisme et Centre de la statistique de l'éducation, Statistique Canada, avril 2004.

substantiellement depuis l'introduction de la Loi du 1 %. L'enquête québécoise de 2002 auprès des employeurs démontre aussi que ces derniers considèrent avoir progressé quant à la structuration de la formation dans leur entreprise.

Certains diront que rien ne démontre que les progrès enregistrés sont attribuables à la Loi. À l'inverse, on ne peut affirmer que cette dernière n'a pas constitué un levier. Pour notre part, nous pouvons témoigner que la Loi a contribué à faire prendre conscience de l'importance de la formation de la main-d'œuvre dans les milieux de travail, non seulement auprès des employeurs, mais également auprès des travailleuses et des travailleurs. Elle a permis notamment à nos organisations de relancer le débat auprès de nos membres sur cette importante question et de les outiller davantage en matière de formation. Nous sommes de plus persuadés que la Loi a nettement contribué à structurer la formation dans les entreprises.

### **L'action concertée des partenaires**

L'action concertée des partenaires est le deuxième levier identifié dans la Loi et il mérite qu'on s'y attarde. Nous croyons que la Loi a permis de bien asseoir la concertation entre les partenaires du marché du travail, concertation amorcée du temps de la Société québécoise du développement de la main-d'œuvre (SQDM), et antérieurement dans les Conseils consultatifs régionaux. Bien que l'exercice du partenariat ne soit pas toujours aisé, qu'il comporte régulièrement des hauts et des bas et que les consensus soient quelquefois difficiles à atteindre, nous sommes convaincus de son utilité et même de sa nécessité. La concertation génère en effet une information plus précise de la situation dans les divers milieux de travail et entraîne des interventions mieux adaptées aux besoins de la main-d'œuvre et des entreprises. De plus, elle permet un meilleur arrimage des politiques publiques aux pratiques privées.

Toutefois, si l'action concertée des partenaires s'est clairement renforcée aux niveaux national, sectoriel et régional, on ne peut prétendre que ce soit le cas sur le plan local, entre employeurs et syndicats dans les entreprises syndiquées, ni entre employeurs et travailleurs dans les milieux non syndiqués. La plupart du temps, la question de la formation est encore considérée comme un droit de gérance par l'employeur, et ce, même lorsque des comités paritaires ou conjoints de formation sont en place. Il faut sans cesse se battre pour que la voix des travailleurs et des travailleuses soit entendue, que des conditions favorables à la formation soient mises en place, que l'approche auprès des employés soit correctement menée, particulièrement dans le cas des personnes qui ont des carences importantes en formation de base.

Comment se fait-il que les représentants des employeurs, au niveau national voire sectoriel et régional, de même qu'Emploi-Québec, ceux-là mêmes qui reconnaissent l'importance de l'action concertée, refusent systématiquement de faire la promotion de la concertation locale ? La preuve est pourtant faite que

nous pouvons être d'un apport certain là où nous nous impliquons. Que de débats avons-nous connus à la Commission des partenaires sur cette question ! Les employeurs refusent toute avancée à cet égard alors qu'à notre avis, la concertation locale est une voie essentielle à privilégier pour favoriser le développement de la qualification de la main-d'œuvre et atteindre ainsi l'objectif de la Loi.

Les syndicats locaux se sont toujours montrés très ouverts sur cette question, ils sont les plus à même d'assister l'employeur, d'intéresser les travailleurs à la formation, d'assurer un traitement équitable pour tous les employés. Ils sont des acteurs incontournables dans la formation de la main-d'œuvre et doivent être reconnus à cet égard dans la Loi. Nous n'avons jamais fait l'objet d'une écoute sur cette question et nous trouvons cela déplorable. Il ne manque pourtant pas d'exemples pour illustrer combien les expériences de paritarisme en matière de formation de la main-d'œuvre ont un impact positif dans l'entreprise. Lorsque les projets d'entreprise rencontrent les intérêts des deux parties, les travailleurs et travailleuses se mobilisent davantage et les projets de l'employeur deviennent rapidement des projets collectifs, au bénéfice des deux parties.

Il est d'autant plus malheureux de constater cette situation que la recherche scientifique identifie que, parmi les ingrédients essentiels pour parvenir à améliorer la productivité dans les entreprises, on retrouve les éléments suivants : il faut investir dans les gens, dans leur formation, dans leur qualification, pas seulement dans l'équipement et les technologies et il faut impliquer le syndicat dès que le constat est fait que les changements sont nécessaires dans l'entreprise, et non pas après que les décisions les plus importantes aient été prises. C'est la conclusion à laquelle arrive Anthony Giles, Directeur général des affaires internationales et intergouvernementales du travail au gouvernement du Canada.<sup>13</sup>

C'est pourquoi nous recommandons :

16. Que la Loi du 1 % soit amendée pour y inclure une disposition à l'effet que les syndicats soient partie prenante dans tout le processus de formation concernant leurs membres et que, pour ce faire, un comité paritaire responsable du développement de la formation continue soit mis en place dans chaque entreprise afin que l'ensemble des volets de la formation soit géré de façon paritaire.
17. Que dans l'esprit de l'article 1 de la Loi, qui appelle à une action concertée des partenaires patronaux et syndicaux, l'on fasse la promotion de la concertation des partenaires au niveau local, notamment en invitant les entreprises à profiter des dispositions prévues à l'article 9 de la Loi, qui

---

<sup>13</sup> Anthony Giles, *La productivité et l'emploi : un drôle de couple ?* Forum sur la productivité et l'emploi, ministère du Travail, Québec, mars 2005.

reconnait les dépenses relatives à la mise en œuvre d'un plan de formation qui a fait l'objet d'une entente entre l'employeur et le syndicat.

## **2. Des améliorations à apporter à la Loi du 1 %**

La Loi accorde une grande place aux besoins des entreprises et peu aux besoins des travailleurs et des travailleuses. En tant que représentants de la main-d'œuvre, nous faisons ressortir dans ce chapitre les faiblesses de la Loi au regard des besoins des employés. Nous ne reviendrons pas sur la question de la concertation locale dont nous venons de traiter, mais il est clair, pour nous, que l'absence d'une obligation de concertation locale fait partie des faiblesses de la Loi. Il en est de même pour l'assujettissement de toutes les entreprises selon des modalités de participation et de reddition de comptes qui soient adaptées à la réalité des petites et moyennes entreprises.

### **L'accès équitable à la formation**

Les quelques données différenciées que nous avons concernant l'accès à la formation pour les personnes ne nous permettent pas de conclure sur les effets de la Loi à cet égard. Mais, avec l'information dont nous disposons, nous pouvons affirmer que l'accès à la formation est encore malheureusement le lot de quelques privilégiés. Il faut poursuivre le travail dans la recherche de modalités qui permettent d'assurer une plus grande équité pour tous les travailleurs et travailleuses en matière d'accès à la formation en entreprise, notamment à la formation de base et c'est pourquoi nous avons fait des recommandations sur cette question dans la première partie de notre texte.

### **Le soutien à l'initiative individuelle**

La Loi du 1 % a pour objectif de qualifier la main-d'œuvre, les personnes. Mais aucun dispositif dans la Loi ne favorise l'initiative individuelle. Seul l'employeur possède la prérogative d'initier les projets de formation visant ses salariés.

Si les individus ne sont pas au centre de la Loi et n'ont pas de levier individuel, nous croyons que c'est en raison de la croyance générale selon laquelle la Loi doit favoriser l'employeur d'abord et avant tout, la productivité et la rentabilité de l'entreprise selon la vision de l'employeur. Comme si les initiatives des individus en matière de formation ne pouvaient pas contribuer également à la productivité des entreprises ! La rentabilité et la productivité des entreprises sont importantes, mais qu'en est-il des besoins des travailleuses et travailleurs eux-mêmes, pour améliorer leur mobilité notamment ?

Le gouvernement du Québec est pourtant signataire de la Déclaration de Hambourg (1997), par laquelle les pays membres de l'UNESCO ont opéré un virage important en matière d'éducation des adultes, en plaçant l'adulte au centre de l'expression de sa demande de formation et d'éducation, de « l'apprentissage

tout au long de sa vie ». De plus, dans l'esprit de Hambourg, et ce, à l'instar d'autres pays, le Québec a adopté une *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue* (2002) qui a fait l'objet de solides consensus, notamment entre les partenaires du marché du travail. Le gouvernement a par la suite confié à un comité d'experts le mandat de formuler des recommandations sur la question du financement de la formation continue, particulièrement en matière de développement de mesures pour soutenir les individus. Malheureusement, les résultats de ces travaux ont été décevants. Enfin, le gouvernement actuel a repris le flambeau sur ce sujet avec la priorité qu'il entend donner à sa « Stratégie de qualification de la main-d'œuvre ».

Or, dans la principale loi québécoise qui concerne le développement de la formation de la main-d'œuvre, la Loi du 1 %, la place pour l'initiative de l'adulte par rapport à sa formation n'a aucune application. Nous croyons que cette lacune doit être rapidement comblée.

Plusieurs pays européens ont déjà pris l'initiative en cette matière. C'est ce que révèle une analyse comparée effectuée à l'été 2005 à la demande de la Commission des partenaires.<sup>14</sup> Des dispositifs ayant pour objet d'inciter l'individu à recourir à une formation existent en Allemagne, en Autriche, en Belgique, au Danemark, en Espagne, en Finlande, en France, en Italie, en Norvège, aux Pays-Bas, au Portugal, au Royaume-Uni, en Suède et en Suisse (Genève). Ils concernent divers volets de la formation : congé de formation, soutien financier de l'État destiné aux salariés, contribution individuelle à la formation (compte individuel de formation), orientation professionnelle, congé de validation des acquis de l'expérience, etc. Ces dispositifs ont entre autres été inspirés des normes internationales édictées par le Conseil européen sur le congé-formation (2000) et par l'Organisation internationale du travail (OIT) sur le « congé-éducation payé » (1974) ainsi que sur les moyens pour les partenaires nationaux de « stimuler la demande individuelle de formation » (2004).

Nos organisations ont aussi fait des propositions à cet égard lors des consultations gouvernementales qui se sont tenues dans le passé, celle sur la *Politique d'éducation des adultes et de formation continue* notamment. Rappelons que les débats au Québec sur le congé de formation ne datent pas d'hier, mais bien de la Commission Jean dans les années 1980 !

Plusieurs intervenants ont formulé des propositions sur le soutien à l'initiative individuelle en matière de formation, des exemples existent dans plusieurs pays, le Québec devrait s'en inspirer.

C'est pourquoi nous recommandons :

---

<sup>14</sup> Commission des partenaires du marché du travail, *Fiche-synthèse : « Analyse comparée des systèmes nationaux de formation professionnelle continue à initiative individuelle », septembre 2005.*

18. Que l'on introduise dans la Loi des dispositions pour reconnaître et favoriser l'initiative individuelle des travailleuses et travailleurs en matière de développement de leurs compétences et que diverses mesures soient mises en œuvre, dont une obligation d'accommodement de la part des employeurs à l'endroit des salariés voulant faire une démarche de formation.

### **Le Cadre général de développement et de reconnaissance des compétences**

Le Cadre général de développement et de reconnaissance des compétences, bien que ne faisant pas partie de la Loi a certainement contribué à l'atteinte de l'objectif de la Loi. Rappelons que le cadre général a été adopté en 2001 en remplacement du régime d'apprentissage élaboré à la suite du Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996. Le régime d'apprentissage visait à favoriser l'intégration des jeunes sur le marché du travail alors que le Cadre général sert à soutenir la mise en œuvre de stratégies d'apprentissage de la main-d'œuvre en milieu de travail et de reconnaissance des compétences.

L'intérêt du Cadre général de développement et de reconnaissance des compétences est qu'il permet d'accueillir de nouveaux modes d'apprentissage et de reconnaissance des compétences qui s'appuient sur des normes professionnelles élaborées par les comités sectoriels de main-d'œuvre et ayant fait l'objet d'un large consensus dans le secteur, tant de la part des employeurs que des syndicats concernés.

Il concerne donc la reconnaissance des modes d'apprentissage et de formation développés dans les entreprises et l'officialisation de la reconnaissance des compétences dans un registre d'État, et ce, à l'instar de pays qui ont développé de tels mécanismes et qui sont beaucoup plus avancés que le Québec en cette matière. Mentionnons, à titre d'exemple, les certificats de qualification professionnelle en France qui ont augmenté d'un tiers en huit ans.<sup>15</sup>

Les grandes balises du Cadre général de développement et de reconnaissance des compétences ont fait l'objet d'une consultation large des partenaires avant que le Cadre ne soit adopté par la Commission des partenaires du marché du travail.

Les partenaires recommandent aujourd'hui que le Cadre général soit formellement introduit dans la Loi du 1 %. Étant persuadés de la valeur du Cadre dans l'atteinte de l'objectif de la Loi, ils demandent également que les moyens

---

<sup>15</sup> Lesemann, Frédéric, avec la collaboration de Sylvie Ann Hart et de Michel Lejeune, *Inventaire international et documentation des dispositifs nationaux de qualification professionnelle*, Groupe de recherche sur les transformations du travail, des âges et des politiques (TRANSPOL), INRS-Urbanisation, Culture et Société, 2005, p.6.

financiers nécessaires soient affectés pour son développement et sa mise en œuvre. Actuellement, les normes professionnelles sont développées à l'aide de sommes du FNFMO. Or, avec la diminution du nombre d'entreprises assujetties à la Loi, il est clair que d'ici quelques années, les entrées de fonds au FNFMO diminueront substantiellement, et que des choix auront à être faits sur l'utilisation des sommes du Fonds.

Les organisations syndicales vont pour leur part continuer à privilégier le soutien aux travaux des comités sectoriels, notamment pour le développement des normes professionnelles. Cependant, avec l'augmentation continue des métiers et fonctions de travail, il faudra aussi s'assurer que l'on dispose des ressources nécessaires dans les centres locaux d'emploi (CLE) pour accueillir et soutenir les entreprises qui vont choisir ces nouveaux moyens d'apprentissage et de qualification de la main-d'œuvre.

C'est pourquoi nous recommandons :

19. Que les grands paramètres du Cadre général de développement et de reconnaissance des compétences soient intégrés dans la Loi du 1 % et que les moyens suffisants soient prévus pour assurer son développement et sa mise en œuvre.

### **La reconnaissance des acquis et des compétences**

Une des grandes préoccupations partagées par les partenaires du marché du travail concerne la question de la reconnaissance des acquis et des compétences de la main-d'œuvre. Déjà, en 1998, dans le cadre des travaux qui ont mené à l'adoption de la *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue*, la Commission des partenaires proposait de « faire de la reconnaissance des acquis et des compétences une des pierres angulaires du renouvellement de la formation continue. »<sup>16</sup>

La Commission des partenaires considérait que « le relèvement des qualifications et de l'effort de formation en fonction des nouvelles exigences du marché du travail, des entreprises et de la main-d'œuvre exerce un rôle moteur sur la formation continue. En soi, cela confirme la nécessité grandissante d'un accord employeurs, salariés et formateurs relativement à la reconnaissance des apprentissages faits, quel que soit le contexte d'acquisition. La reconnaissance des acquis et des compétences procure des avantages incontestables tant aux individus qu'aux entreprises. »<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Commission des partenaires du marché du travail (CPMT), *Vers une politique de la formation continue/Prendre le virage du succès*. Mémoire de la CPMT relatif au document de consultation, 1998, p. 16.

<sup>17</sup> Ibid., p. 16.

C'est ainsi qu'au système de reconnaissance des acquis basé sur les référentiels scolaires du ministère de l'Éducation, les partenaires ont souhaité développer une autre possibilité fondée sur un système de reconnaissance des compétences basé sur des normes professionnelles. On estimait que la mise en place d'un tel système permettrait aux personnes de se voir reconnaître les compétences acquises en milieu de travail. C'est d'ailleurs pour cette raison que le concept de reconnaissance des compétences a été intégré dans le titre même du Cadre de développement et de reconnaissance des compétences, et ce, dès le début des travaux.

Dans l'esprit de la recommandation formulée dans la section précédente sur l'intégration du Cadre général dans la Loi, nous souhaitons aller plus loin dans le texte de la Loi, afin de nous aider à atteindre l'objectif d'augmenter la qualification de la main-d'œuvre.

En effet, l'intégration du Cadre général dans la Loi ne suffit pas. Une autre orientation présente dans le mémoire de la Commission nous interpelle et devrait également se retrouver dans la Loi, soit celle de « reconnaître l'entreprise comme un lieu d'apprentissage et de formation. »<sup>18</sup>

Comme syndicats, nous avons été parmi les premiers à affirmer que l'on devait reconnaître l'importance de l'entreprise comme lieu de formation. Pour bien des travailleurs et des travailleuses, le milieu de travail a été le premier, sinon le principal lieu de formation. C'est là qu'ils ont acquis, développé, par la formation en emploi ainsi que par l'exercice de leur métier ou fonction de travail, des compétences qui en font aujourd'hui des experts dans leur métier, des gens très qualifiés, mais sans diplôme reconnu.

Quant aux types de formation offerts en emploi, nous nous attarderons aux activités d'entraînement à la tâche pour lesquelles on peut lire dans le rapport quinquennal : « Ainsi, il est permis de croire que le recours à l'entraînement à la tâche, par les employeurs assujettis, pourrait s'accroître dans les années à venir. La flexibilité de ce type de formation en fait une solution de choix pour les PME, notamment pour celles dont les contraintes de production constituent un frein important à la formation. »<sup>19</sup>

Nous l'avons dit plus haut, nous ne nous opposons pas à ce que ce type de formation soit reconnu par la Loi, dans la mesure où cet entraînement s'inscrit dans un plan de formation et dispose d'un encadrement structuré. Cependant, nous voulons aussi que ce type de formation puisse faire l'objet d'une reconnaissance minimale et c'est la raison pour laquelle nous avons obtenu dans le *Règlement sur les dépenses de formation admissibles*, que l'employeur qui

---

<sup>18</sup> Ibid., p. 14.

<sup>19</sup> Rapport quinquennal, op.cit., p. 51.

utilise ce moyen remettre à la personne formée une attestation de la formation reçue. Toutefois, plusieurs petites entreprises ne le font pas.

Dans le contexte économique actuel, nous sommes préoccupés par les problèmes de mobilité de la main-d'œuvre québécoise et nous pensons que les employeurs devraient l'être aussi. La reconnaissance de la formation en emploi, y inclus l'entraînement à la tâche, peut contribuer à augmenter cette mobilité, et ce, tant au profit des employeurs que des travailleurs et des travailleuses. Il n'est donc pas question pour nous de reculer quant à l'exigence faite à l'employeur d'émettre des attestations de formation. Nous souhaitons même que ces attestations soient plus précises et détaillées en ce qui concerne les compétences acquises. Ceci s'inscrit d'ailleurs dans l'objectif de la Commission des partenaires de faire de la reconnaissance des acquis et des compétences sa grande priorité pour les prochaines années.

Nous sommes parfaitement d'accord pour que l'on reconnaisse la formation offerte dans le milieu de travail, par les services de formation internes ainsi que par les formateurs externes. Mais cette reconnaissance ne doit pas avoir pour seul objectif de simplifier la tâche aux employeurs, elle doit aussi profiter aux travailleurs et aux travailleuses. C'est la raison pour laquelle nous avons insisté pour que l'on oblige les employeurs à remettre aux personnes formées une attestation des formations reçues.

Nous savons que cette disposition du *Règlement sur les dépenses de formation admissibles* constitue un irritant pour certains employeurs, mais pour nous, cette attestation peut très bien devenir un élément important pour faire reconnaître la maîtrise de certaines compétences. Nous aimerions d'ailleurs que ce document comporte suffisamment d'informations pour servir de preuve ou de témoignage lorsque le travailleur s'engage dans une démarche visant à faire reconnaître ses acquis et ses compétences.

La question de la reconnaissance des compétences en est une de principe, certes, mais pour nous, c'est d'abord et avant tout un moyen d'augmenter la mobilité de la main-d'œuvre, et ce, tant au profit des employeurs que des travailleurs et des travailleuses.

C'est pourquoi nous recommandons :

20. Que la reconnaissance de la diversité des lieux et des moyens de formation se traduise concrètement en mesure de reconnaissance des compétences, et ce, dans la perspective d'augmenter la mobilité de la main-d'œuvre.

Qu'à cet effet, l'on intègre dans la Loi des dispositions pour favoriser et faciliter la reconnaissance des compétences acquises par la formation en emploi ainsi que par l'exercice d'un métier ou d'une fonction de travail.

21. Que, pour toutes les activités de formation qui ne font pas l'objet d'une reconnaissance formelle, l'on maintienne l'obligation faite aux employeurs de remettre aux personnes formées une attestation de la formation reçue et des compétences acquises dans le cadre de cette formation ou d'un apprentissage réalisé en milieu de travail.
22. Que la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale invite le ministre de l'Éducation, du Loisir et des Sports à jouer un rôle accru en matière de reconnaissance des acquis et des compétences.

### **3. Autres améliorations contenues dans « les pistes de réflexion »**

Dans cette partie, nous examinons les pistes de réflexion proposées dans le chapitre 9 du rapport quinquennal qui viennent s'ajouter aux améliorations qui, à notre avis, devraient être apportées à la Loi du 1 %.

Nous traitons donc des pistes de réflexion qui recueillent notre adhésion, car nous ne sommes pas d'accord avec toutes celles qui sont avancées dans le document. Par exemple, nous sommes contre une diversité d'approches, « l'approche plurielle », pour les entreprises dont la masse salariale est de 1 million de dollars et plus. L'approche plurielle pourra cependant être examinée dans le cas des entreprises dont la masse salariale est inférieure à 1 million. Rappelons que le consensus des partenaires, atteint après la publication du rapport quinquennal, est à l'effet de maintenir l'assujettissement des entreprises dont la masse salariale est de 1 million et plus selon les dispositions actuelles de la Loi.

#### **Améliorer la qualité de la formation**

Si la Loi a permis d'avoir des données quantitatives sur la formation de la main-d'œuvre en emploi, il en est tout autrement sur le plan qualitatif. En effet, la loi actuelle ne permet pas de mesurer la qualité de la formation financée par les employeurs, un élément essentiel de la mesure du développement de la qualification de la main-d'œuvre. S'il est un domaine où les efforts devraient être prioritaires au cours des prochaines années, c'est bien celui de la mesure de la qualité de la formation en entreprise. Ainsi, il serait intéressant de développer des indicateurs de mesure de la qualité des formations offertes. À titre d'exemple, la reconnaissance sectorielle des formations développées dans les entreprises dites « apprenantes » ou encore l'augmentation de la mobilité interne ou externe de la main-d'œuvre pourrait devenir des indicateurs de la pertinence et de la qualité des formations offertes par les services internes de formation des entreprises.

La question de la qualité de la formation touche plusieurs éléments. Elle concerne à la fois une meilleure définition du concept de qualification de la main-d'œuvre, une meilleure connaissance du profil des travailleurs qui reçoivent des formations, des informations sur les besoins des travailleurs, une meilleure information sur les entreprises qui forment moins, sur les modes de formation, etc. Mais elle suppose aussi la mise en place de mesures concrètes qui permettront de vérifier l'évolution de la qualité de la formation dans les entreprises, telle celle qui aurait pour objet de certifier les compétences de la main-d'œuvre, etc.

C'est pourquoi nous recommandons :

23. Que des études soient conduites afin de développer des indicateurs de mesure de la qualité de la formation offerte en entreprise, et ce, afin de se donner les moyens d'évaluer l'impact de la Loi sur l'amélioration des compétences et de la qualification de la main-d'œuvre.

### **Mieux comprendre les besoins des entreprises qui investissent moins en formation**

Les résultats des enquêtes nous indiquent que les carences en matière de développement des compétences de la main-d'œuvre se retrouvent principalement dans le groupe des petites et moyennes entreprises et dans certains secteurs en particulier. Pour être en mesure de soutenir adéquatement ces entreprises afin qu'elles forment mieux et davantage leurs employés, il faut être renseigné sur leurs difficultés et disposer d'informations pertinentes à cet égard. Or, nous sommes conscients des limites de cet exercice de quête de données en raison des modifications qui ont été apportées à la Loi et qui font en sorte que les PME ne sont plus couvertes par la Loi. Sur quelle base pourrions-nous évaluer la progression de la situation dans ces entreprises si ces dernières n'ont aucune obligation de colliger des informations, n'ont plus d'obligation de rendre des comptes sur quoi que ce soit en matière de formation de leur main-d'œuvre ? La problématique de ces entreprises demeure donc entière. Faut-il rappeler qu'elles constituent la très grande majorité des entreprises du Québec et qu'elles regroupent environ le tiers des salariés, ce qui est loin d'être négligeable.

À cet égard, le rapport quinquennal avance comme piste de réflexion que la réalité des employeurs dont la masse salariale est de 1 million de dollars et moins devra être davantage documentée, ainsi que celles provenant de certains secteurs d'activité économique, ce avec quoi nous sommes d'accord. Il faudra davantage recourir à des sondages ou à des enquêtes spécifiques sur les PME en ayant toutefois en tête que les résultats qu'elles généreront auront une valeur relative.

Notons cependant qu'à ce jour, ce sont les ressources du FNFMO qui ont financé les enquêtes sur l'application de la Loi. Jusqu'à maintenant, les partenaires avaient convenu que les sommes du Fonds national devaient ne servir qu'aux entreprises assujetties à la Loi, celles qui étaient susceptibles de cotiser au FNFMO. À notre avis, cette même logique devrait continuer de prévaloir à l'avenir, ce qui signifie que les enquêtes sur les entreprises de moins de 1 million de dollars de masse salariale devraient être assumées à l'aide de ressources autres que celles du FNFMO.

#### **4. Des dispositifs de formation ailleurs dans le monde**

Les détracteurs de la Loi du 1 % mettent de l'avant que le Québec, à l'heure de la mondialisation, n'est plus dans l'air du temps avec une telle législation. À l'appui de leur affirmation, ils invoquent que seuls la France et le Québec sont aussi coercitifs à l'endroit des entreprises.

Il y a beaucoup d'ignorance derrière ces propos. Il existe au contraire des dispositifs de formation dans de nombreux pays, dont des législations obligeant les entreprises à investir dans la formation de leur main-d'œuvre. C'est ce que révèlent les résultats des études qui ont été financées par la Commission des partenaires.<sup>20</sup>

Globalement, il ressort de ces recherches que les dispositifs de formation de la main-d'œuvre sont en réforme partout et qu'il y a « crise » de la qualification de la main-d'œuvre dans tous les pays étudiés en raison de facteurs qui sont généralisés : l'accroissement de la compétitivité des entreprises ou, à des degrés divers, le vieillissement de la main-d'œuvre, entre autres. Il appert également que les arrangements nationaux sont à l'image de la culture de chaque pays et que la gestion d'un système national de formation est facilitée quand la population est plus limitée (8 à 10 millions de personnes).

---

<sup>20</sup> La première en 2002 a permis d'avoir des informations sur la mutualisation des fonds dans certains pays (Belgique, Danemark, Canada, France, Pays-bas, Québec, Suède, Tunisie).

Charest, Jean et Faïcal Zellama, *La mutualisation des fonds en matière de formation continue : une synthèse de huit expériences*, Montréal, février 2002.

Deux autres études menées en 2005 sur les politiques nationales de formation ont fourni des renseignements sur les pays suivants : Angleterre, Australie, Danemark, Espagne, États-Unis, France, Italie, Finlande, Norvège, Nouvelle-Zélande, Mexique, Pays-Bas, Portugal, Suède, Suisse ainsi que sur l'état de l'Oregon, les provinces de l'Alberta, de la Colombie Britannique et de l'Ontario.

Dolbec, André, Francine d'Ortun et Lorraine Savoie-Zajc, *La qualification professionnelle de la main-d'œuvre : des pratiques à géométrie variable*, Université du Québec en Outaouais, Gatineau, février 2005.

Lesemann, op.cit.

Enfin, des informations sur d'autres pays, l'Allemagne, la Corée et le Maroc, nous ont été données lors d'un Séminaire international sur la formation professionnelle tenu en juin 2005 aux HEC Montréal.

Selon les auteurs de l'étude de l'Institut national de recherche scientifique, il existerait trois grands modèles de dispositifs nationaux : un modèle axé sur le *marché* dont les États-Unis sont l'exemple le plus patent, un modèle *créé par les gouvernements* tel celui du Royaume-Uni, et un modèle *fondé sur les partenaires sociaux* tels ceux de l'Espagne (Pays basque), de la France, d'une partie de l'Italie et du Québec. Par ailleurs, pour les pays membres de l'Union européenne, il importe de souligner l'influence considérable du Fonds social européen (FSE) qui déverse des centaines de millions d'euros chaque année pour le développement des compétences individuelles des personnes et qui, par le fait même, se trouve à orienter les politiques nationales de formation.<sup>21</sup> De plus, dans le cadre de la construction de l'Union européenne, on attribue un rôle déterminant aux régions pour la mise en œuvre des politiques publiques, ce qui les amène à développer également des dispositifs de formation.

Ce tour d'horizon international, même à grands traits, nous permet de constater que le Québec n'est pas seul à se questionner sur les meilleures façons de faire en formation de la main-d'œuvre. Le Québec n'est pas non plus le seul endroit où une loi oblige une cotisation annuelle des entreprises. Parmi les pays étudiés, c'est le cas du canton de Genève, du Danemark, de l'Espagne, de l'Italie, du Maroc. L'Allemagne serait aussi à évaluer la pertinence de l'instauration d'une loi.

Il existe aussi une loi en France et le Québec s'en est inspiré. Le système français de formation professionnelle est le fruit de trente ans d'expérience, de négociations et de réflexions. Il est complexe, mais il est cohérent. Et malgré les dénigrement dont il fait l'objet, notamment en Amérique du Nord, le système semble avoir atteint une certaine maturité sur le plan de ses structures. Celles-ci, il faut le souligner, sont opérées par les partenaires sociaux (employeurs, syndicats) et ces derniers sont « forcés de s'entendre ». Somme toute, pour les chercheurs de l'INRS, l'expérience française demeure riche d'enseignements pour le Québec, que ce soit sur le plan du travail sectoriel ou en matière de certification professionnelle, de validation des acquis de l'expérience, de capacité d'initiative des individus.

En terminant, signalons qu'il nous apparaît que la Loi du 1 % a contribué à faire augmenter l'investissement des entreprises en matière de formation de leur main-d'œuvre, elle a fait progresser l'action concertée des partenaires notamment au niveau sectoriel, elle a été un moteur pour l'adaptation et l'insertion en emploi ainsi que la mobilité des travailleurs. Elle a aussi permis l'émergence du Cadre général de développement et de reconnaissance des compétences. En ce sens, la Loi a constitué un levier important pour améliorer la qualification de la main-d'œuvre québécoise et, en conséquence, elle doit être maintenue, voire bonifiée. Quant à l'argument que le Québec serait isolé par

---

<sup>21</sup> Lesemann, op.cit., p.3.

rapport au reste du monde avec son dispositif de formation, celui-ci ne tient pas la route, comme nous venons de le démontrer.

Sans la Loi du 1 % et sans le Fonds national de formation de la main-d'œuvre, nous n'aurions jamais été témoins d'avancées aussi importantes que celles dont il est fait mention dans le rapport quinquennal. C'est pourquoi nous recommandons :

24. Que l'on documente davantage les bénéfices découlant de la Loi et que l'on informe les partenaires du marché du travail, particulièrement les employeurs, sur ses effets positifs pour les entreprises ainsi que pour l'ensemble de la société.



## **Conclusion**

En septembre dernier, lors de la réunion de la Commission des partenaires du marché du travail, nous avons été heureux d'apprendre de la part de la ministre Courchesne que le gouvernement avait l'intention de conserver la Loi du 1 %. En tant que partenaires représentant le milieu de la main-d'œuvre, nous sommes persuadés que les élus politiques doivent envoyer un message clair aux travailleurs et aux travailleuses ainsi qu'aux employeurs sur l'importance du levier social et économique que constitue la qualification de la main-d'œuvre pour l'avenir de la société québécoise. Compte tenu de cet intérêt manifesté par la ministre, nous nous sommes livrés à une réflexion en profondeur sur le bilan des dix dernières années d'application de la Loi ainsi que sur les perspectives qui s'offrent à nous.

Dans notre mémoire, nous avons analysé les différents aspects de la Loi, afin d'en situer les forces et les faiblesses et de proposer des améliorations pour qu'elle atteigne son objectif premier, qui est de rehausser les compétences de la main-d'œuvre québécoise. Nous en avons bien sûr fait une lecture syndicale, c'est-à-dire en privilégiant d'abord le point de vue des travailleurs et des travailleuses. Ceci ne veut pas dire que nous ignorons les préoccupations des employeurs en matière de formation, puisque nous considérons que la formation en emploi est l'une des clés du succès des entreprises et, dans bien des cas, de leur survie.

Nous sommes toujours persuadés de l'importance de maintenir la Loi du 1 %. Mais nous sommes aussi convaincus de la nécessité de la bonifier eu égard notamment aux carences importantes que nous avons identifiées en ce qui concerne les besoins des travailleurs et des travailleuses.

Cependant, malgré les faiblesses identifiées, qui sont par ailleurs différentes selon que l'on soit du côté syndical ou du côté patronal, le simple fait d'avoir cette loi a permis de mettre et de maintenir sur la place publique le débat sur l'importance de la formation de la main-d'œuvre. Que l'on soit pour ou contre la Loi, nous en avons largement discuté tout au long des dernières années, notamment dans de multiples conférences et colloques. Ce qui n'aurait jamais été le cas si la Loi n'avait pas existé.

L'existence même de la Loi a aussi contribué au développement de l'intervention sectorielle en matière de formation. Impliqués dans la réalisation des diagnostics des besoins de formation du personnel des entreprises, ainsi que dans le développement de la réponse à ces besoins, les comités sectoriels de main-d'œuvre se sont appuyés sur la Loi pour inciter les entreprises à investir dans la formation de leur main-d'œuvre. De plus, sans le soutien du Fonds national de formation de la main-d'œuvre, ils n'auraient jamais pu contribuer à développer

l'offre de formation dans les entreprises de leur secteur d'activité, dont les nouveaux programmes d'apprentissage en milieu de travail.

Nous sommes aussi persuadés que, sans la Loi et sans le Fonds national, la Commission des partenaires du marché du travail ne se serait jamais engagée dans le développement du Cadre général de développement et de reconnaissance des compétences, qui accueille aujourd'hui de nouveaux modèles d'apprentissage et de qualification en milieu de travail.

Enfin, c'est aussi grâce à la Loi et au FNFMO que nous avons pu mettre en place un programme de recherche appliquée sur la Loi et sur la formation en emploi et inciter de nombreux chercheurs provenant de différentes disciplines à s'intéresser à ce champ de recherche auparavant négligé.

Nous pourrions poursuivre longtemps, avec de multiples exemples provenant des milieux de travail où nous représentons des travailleurs et des travailleuses, et ce, dans tous les secteurs de l'activité économique, tant dans le secteur des services que dans les secteurs primaire et manufacturier, tant dans le privé que dans le public.

Ainsi, nous souhaitons que la Loi soit maintenue et bonifiée non seulement parce qu'elle contribue à améliorer les compétences des travailleurs et des travailleuses, mais également parce qu'elle procure des effets positifs pour les entreprises qui bénéficient directement d'une meilleure qualification de leur main-d'œuvre. À notre avis, la loi québécoise du 1 % concourt à qualifier la main-d'œuvre et, en la bonifiant afin qu'elle ait davantage d'impact sur l'amélioration et la reconnaissance des compétences, les entreprises pourront en tirer des bénéfices économiques. Nous croyons en conséquence qu'il est dans l'intérêt du Québec que toutes les entreprises soient assujetties à la Loi, et ce, selon des modalités qui sont davantage conformes à leur réalité.

Nous espérons donc que les employeurs vont comprendre qu'il est autant dans leur intérêt que dans celui des travailleurs et des travailleuses de défendre cette loi et de travailler à ce qu'elle continue de générer des leviers intéressants pour appuyer notre développement économique et social. Nous sommes aussi persuadés que la question de la formation en emploi doit faire l'objet d'un échange constant (informations, consensus, décisions, etc.) entre les acteurs directement impliqués, les travailleurs et les travailleuses et leurs représentants ainsi que les employeurs. Ce sont eux qui sont les plus à même de connaître les carences de leurs organisations et de veiller à les résoudre. Cet échange doit se faire certes au niveau national et sectoriel par le développement de grandes politiques alignées sur les besoins sans cesse changeants du marché du travail. Mais il doit aussi se faire impérativement au niveau local, et le rôle des syndicats doit être reconnu, car ils sont des acteurs incontournables.

Pour terminer, il nous apparaît important de mentionner que nous considérons que le modèle de partenariat québécois, bien que perfectible, doit être maintenu et bonifié, et ce, même si les consensus sont parfois difficiles à atteindre. En ce sens, nos organisations se rallient aux **consensus** développés à la Commission des partenaires sur la poursuite des travaux de révision de la Loi du 1 %.



## Recommandations

1. Que la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre* s'applique à toutes les entreprises, peu importe leur taille, et que la Commission des partenaires du marché du travail envisage des modalités de participation et de reddition de compte qui soient adaptées à la réalité des petites et moyennes entreprises.
2. Que l'on identifie clairement les secteurs et sous-secteurs d'activité où il se fait peu de formation et que l'on accorde une attention particulière aux entreprises de ces secteurs ainsi qu'aux personnes qui y travaillent, notamment en associant les comités sectoriels de main-d'œuvre à la détermination des besoins de formation ainsi qu'à la promotion de la formation.
3. Que l'on poursuive les efforts de promotion de la formation auprès des entreprises en ciblant celles faisant partie des secteurs d'activité où l'on constate un faible investissement en formation et que l'on associe les conseillères et les conseillers aux entreprises des centres locaux d'emploi à ce travail d'information et de promotion.
4. Que la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale invite son collègue de Revenu-Québec à faire preuve de davantage de souplesse et qu'il collabore avec la Commission des partenaires afin de répondre aux attentes exprimées par les entreprises au regard de la lourdeur administrative imposée par le caractère fiscal de certains dispositifs de la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre* et de sa réglementation.
5. Que l'on révise le *Règlement sur les dépenses de formation admissibles* afin de le simplifier et d'éliminer les dispositions qui entraînent une lourdeur administrative indue et qui ont peu d'impact sur les objectifs visés par la Loi, notamment celles relatives à la fiscalité. Cette révision ne devra toutefois pas se faire au détriment de l'accès à l'information sur les dépenses de formation pour les représentantes et représentants des travailleurs et des travailleuses.
6. Que dans l'esprit des orientations de la *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue*, notamment celle qui concerne la reconnaissance des acquis et des compétences, l'on documente davantage la formation offerte par les organismes et formateurs agréés par Emploi-Québec afin d'identifier les formations qui pourraient faire l'objet d'une reconnaissance officielle.

7. Que l'on élabore et mette en application le règlement qui vise à déterminer les règles relatives à la composition et à la désignation des membres du comité de l'entreprise qui doit être consulté sur le plan de formation de l'entreprise, et ce, conformément aux dispositions prévues aux articles 6 et 21 de la Loi.
8. Que dans la Loi et le *Règlement sur les dépenses de formation admissibles*, l'on accorde une attention privilégiée aux activités de formation qui peuvent faire l'objet d'une reconnaissance officielle.
9. Que l'on modifie la Loi afin d'y inclure des dispositions pour garantir une équité dans l'accès à la formation pour toutes les catégories de personnel et pour tous les travailleurs et les travailleuses de l'entreprise. De telles dispositions pourraient s'appliquer sur une période plus longue qu'à l'intérieur d'une année financière, mais devraient s'inscrire dans une durée raisonnable.
10. Que l'on accorde une priorité d'accès à la formation aux catégories de personnel qui ne bénéficient généralement pas de l'investissement en formation et principalement aux travailleuses et aux travailleurs les moins scolarisés ou qualifiés.
11. Que dans les prochains plans d'affectation du FNFMO la formation de base, soit les activités d'alphabétisation, celles menant à l'acquisition d'un premier diplôme ou d'une première qualification reconnue, de même que les activités de francisation, demeure une priorité dans le cadre des programmes de subvention à la formation et que l'on fasse la promotion soutenue de ces activités auprès des entreprises, des comités sectoriels de main-d'œuvre ainsi que des conseils régionaux des partenaires du marché du travail et des directions régionales d'Emploi-Québec.
12. Que la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale invite le ministère de l'Éducation, du Loisir et des Sports à jouer un rôle davantage proactif en matière de formation de base des adultes, dont l'alphabétisation et la formation générale, et de formation de la main-d'œuvre.
13. Que l'on privilégie les interventions qui ont un caractère véritablement structurant, pour la société, comme pour les entreprises ainsi que les travailleurs et les travailleuses lors de l'élaboration des prochains plans d'affectation du FNFMO.
14. Qu'advenant le maintien du programme de subventions à la formation, l'on privilégie les activités qui peuvent faire l'objet d'une reconnaissance formelle.

15. Que l'on inscrive le mandat des comités sectoriels dans le chapitre III.2 de la loi qui traite des Comités sectoriels de main-d'œuvre et que l'on donne un soutien financier suffisant à leur action en matière de formation.
16. Que la Loi du 1 % soit amendée pour y inclure une disposition à l'effet que les syndicats soient partie prenante dans tout le processus de formation concernant leurs membres et que, pour ce faire, un comité paritaire responsable du développement de la formation continue soit mis en place dans chaque entreprise afin que l'ensemble des volets de la formation soit géré de façon paritaire.
17. Que dans l'esprit de l'article 1 de la Loi, qui appelle à une action concertée des partenaires patronaux et syndicaux, l'on fasse la promotion de la concertation des partenaires au niveau local, notamment en invitant les entreprises à profiter des dispositions prévues à l'article 9 de la Loi, qui reconnaît les dépenses relatives à la mise en œuvre d'un plan de formation qui a fait l'objet d'une entente entre l'employeur et le syndicat.
18. Que l'on introduise dans la Loi des dispositions pour reconnaître et favoriser l'initiative individuelle des travailleuses et travailleurs en matière de développement de leurs compétences et que diverses mesures soient mises en œuvre, dont une obligation d'accommodement de la part des employeurs à l'endroit des salariés voulant faire une démarche de formation.
19. Que les grands paramètres du Cadre général de développement et de reconnaissance des compétences soient intégrés dans la Loi du 1 % et que les moyens suffisants soient prévus pour assurer son développement et sa mise en œuvre.
20. Que la reconnaissance de la diversité des lieux et des moyens de formation se traduise concrètement en mesure de reconnaissance des compétences, et ce, dans la perspective d'augmenter la mobilité de la main-d'œuvre.

Qu'à cet effet, l'on intègre dans la Loi des dispositions pour favoriser et faciliter la reconnaissance des compétences acquises par la formation en emploi ainsi que par l'exercice d'un métier ou d'une fonction de travail.

21. Que pour toutes les activités de formation qui ne font pas l'objet d'une reconnaissance formelle, l'on maintienne l'obligation faite aux employeurs de remettre aux personnes formées une attestation de la formation reçue et des compétences acquises dans le cadre de cette formation ou d'un apprentissage réalisé en milieu de travail.

22. Que la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale invite le ministère de l'Éducation, du Loisir et des Sports à jouer un rôle accru en matière de reconnaissance des acquis et des compétences.
23. Que des études soient conduites afin de développer des indicateurs de mesure de la qualité de la formation offerte en entreprise, et ce, afin de se donner les moyens d'évaluer l'impact de la Loi sur l'amélioration des compétences et de la qualification de la main-d'œuvre.
24. Que l'on documente davantage les bénéfices découlant de la Loi et que l'on informe les partenaires du marché du travail, particulièrement les employeurs, sur ses effets positifs pour les entreprises ainsi que pour l'ensemble de la société.

## Bibliographie

BERNIER, Colette, Martin FRAPPIER et Karine MOISAN. *Repenser l'offre de formation publique pour développer la formation de la main-d'oeuvre dans les PME du Québec* (2003), 90 p.

CHAREST, Jean et Faïçal ZELLAMA. *La mutualisation des fonds en matière de formation continue : une synthèse de huit expériences*, Montréal, février 2002, 217 p.

CHAREST, Jean. *Évaluation de la politique d'intervention sectorielle d'Emploi-Québec 1995-2001*, rapport final, ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, septembre 2002, 79 p.

Commission des partenaires du marché du travail. *Cadre général de développement et de reconnaissance des compétences*, juin 2001.

Commission des partenaires du marché du travail. *Fiche-synthèse : « Analyse comparée des systèmes nationaux de formation professionnelle continue à initiative individuelle »*, septembre 2005, 10 p.

Commission des partenaires du marché du travail (CPMT). *Vers une politique de la formation continue/Prendre le virage du succès*. Mémoire de la CPMT relatif au document de consultation, 1998, 29 p.

Conseil du patronat du Québec. *Promotion de la qualification de la main-d'oeuvre : Rapport final (Dossier no 3040-5414)*, Montréal, mai 2005, 101 p.

DOLBEC, André, Francine D'ORTUN et Lorraine SAVOIE-ZAJC. *La qualification professionnelle de la main-d'oeuvre : des pratiques à géométrie variable*, Université du Québec en Outaouais, Gatineau, février 2005, 372 p.

Emploi-Québec. *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'oeuvre - Rapport quinquennal sur la mise en œuvre 1995-2000*, Gouvernement du Québec, juin 2000, 44 p.

Emploi-Québec. *Bilan des réalisations des comités sectoriels de main-d'oeuvre, des tables sectorielles, des comités d'intégration et de maintien en emploi et des comités aviseurs, 2003-2004*, Direction générale adjointe à l'intervention sectorielle, septembre 2004, 78 p.

Emploi-Québec. *Bilan quantitatif sur la participation des employeurs à la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'oeuvre en vertu de*

*l'article 3, année civile 2000*, Direction du Fonds national de formation de la main-d'œuvre, février 2003, 35 p.

Emploi-Québec. *Bilan quantitatif sur la participation des employeurs à la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre en vertu de l'article 3, année civile 2001*, Direction du Fonds national de formation de la main-d'œuvre, septembre 2003, 30 p.

Emploi-Québec. *Bilan quantitatif sur la participation des employeurs à la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre en vertu de l'article 3, année civile 2002*, Direction du Fonds national de formation de la main-d'œuvre, mai 2004, 31 p.

Emploi-Québec. *Programmes de subvention pour la formation de la main-d'œuvre en emploi : suivi des dossiers fermés*, Information de gestion, juillet 2004, 15 p.

GAMACHE, Martin, avec la collaboration de Jean-Luc BÉDARD, sous la direction de Frédéric LESEMANN. *La formation qualifiante et transférable en milieu de travail : un regard sociologique*, Groupe de recherche sur les transformations du travail, des âges et des politiques sociales (TRANSPOL), INRS – Urbanisation, Culture et Société, octobre 2004, 107 p.

GILES, Anthony. *La productivité et l'emploi : un drôle de couple ?* Forum sur la productivité et l'emploi, ministère du Travail, Québec, mars 2005.

JORGENSON, Dale et Eric YIP. *Whatever happened to productivity growth*. Harvard University, juin 1999, 52 p.

LESEMANN, Frédéric, avec la collaboration de Sylvie ann HART et de Michel LEJEUNE. *Inventaire international et documentation des dispositifs nationaux de qualification professionnelle*, Groupe de recherche sur les transformations du travail, des âges et des politiques sociales (TRANSPOL), INRS – Urbanisation, Culture et Société, mars 2005, 163 p.

Ministère de l'Éducation. *Apprendre tout au long de la vie. Plan d'action en matière d'éducation des adultes et de formation continue*, Gouvernement du Québec, 2002, 40 p.

Ministère de l'Éducation. *Apprendre tout au long de la vie. Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue*, Gouvernement du Québec, 2002, 43 p.

Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille. *L'évaluation formative de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre (loi du 1 %) – Rapport d'enquête auprès des employeurs assujettis à la*

*Loi*, Direction de l'évaluation, Direction générale adjointe de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, Direction générale des politiques, mars 2002, 184 p.

Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille. *L'évaluation de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre (loi du 1 %) Rapport de la deuxième enquête auprès des employeurs assujettis à la Loi*, Direction de l'évaluation, Direction générale adjointe de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, Direction générale des politiques, Gouvernement du Québec, février 2005, 168 p.

Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille. *L'évaluation formative de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre (loi du 1 %) – Rapport d'enquête auprès des employés*, Direction de l'évaluation, Direction générale adjointe de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, Direction générale des politiques, Gouvernement du Québec, mars 2005, 104 p.

Ontario Chamber of Commerce. *Taking action on skilled trades. Establishing the Business Case for Investing in Apprenticeship*, septembre 2005, 44 p.

PETERS, Valérie. *Travail et formation : premiers résultats de l'Enquête sur l'éducation et la formation des adultes de 2003*, Culture, Tourisme et Centre de la statistique de l'éducation, n° 81-595-MIF2004015 au catalogue de Statistique Canada, série Documents de recherche, avril 2004, 66 p.

Séminaire international. *La formation professionnelle : Systèmes, innovations et résultats*, HEC, Montréal, juin 2005, 6 p.

UNESCO, *Éducation des adultes - La déclaration d'Hambourg – L'agenda pour l'avenir*, 5<sup>e</sup> Conférence Internationale sur l'Éducation des Adultes (Confintea V), Hambourg, juillet 1997, 56 p.