

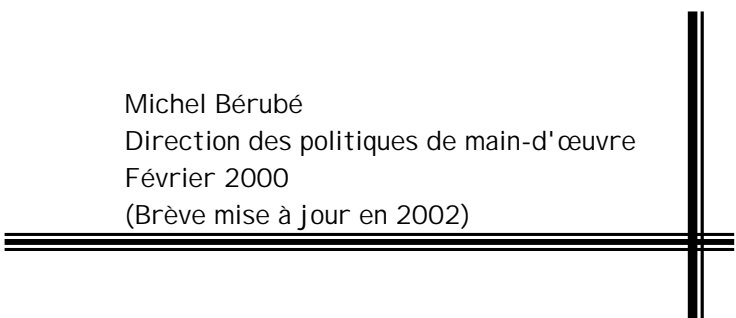


LOI FAVORISANT LE DÉVELOPPEMENT DE LA FORMATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE

La formation professionnelle continue au Québec

HISTORIQUE, ENJEUX, RÉGLEMENTATION

Michel Bérubé
Direction des politiques de main-d'œuvre
Février 2000
(Brève mise à jour en 2002)



AVANT-PROPOS

Une première version du présent document a été produite en octobre 1998 sous le titre *Formation de la main-d'œuvre et formation professionnelle continue*. Elle ne fut distribuée qu'à un nombre restreint de personnes dans le but de valider son contenu. Le projet avait d'abord été amorcé en vue de produire un document suffisamment complet pour éclairer des visiteurs étrangers sur la construction du cadre juridique s'appliquant au Québec à la formation parrainée par les employeurs. De plus, l'exercice apparaissait utile pour contribuer à l'élaboration alors en cours du devis d'évaluation de la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre*.

Le document a été mis à jour et revu à la lumière des quelques commentaires reçus depuis, sauf un. Il s'agissait d'une proposition de poursuivre la description de l'évolution historique qui apparaît au document pour l'élargir à d'autres volets d'une politique de main-d'œuvre, un travail d'une certaine envergure. Mon intention n'a jamais été de me lancer dans une telle entreprise qui dépasse d'ailleurs le mandat reçu.

En ce qui a trait à cette dimension historique, j'ai simplement tenté, à partir de mon expérience de près de vingt-cinq ans dans l'univers *main-d'œuvre* de la fonction publique québécoise, de sauvegarder ma propre mémoire des événements pertinents au dossier ou de documents que j'ai eu à commenter. S'il y a eu un peu de recherche au cours de l'exercice, ce fut strictement pour retrouver les références de textes qui constituaient des points de repère.

Le document reflète par conséquent une lecture personnelle du sujet abordé tel que je l'ai connu dans le cadre de mon cheminement professionnel : conseiller juridique à la *Société québécoise de développement de la main-d'œuvre* (SQDM, 1993-1998), membre de la direction générale des politiques (DGP) du Ministère (1984, 1989-1991 et 1993), coordonnateur des dossiers de relations fédérales-provinciales au Ministère (1976-1980 et 1991-1992) et au *Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes* (SAIC, 1985-1989), soutien aux partenaires dans le cadre du Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre (CCTM, 1980-1984). Je suis revenu à la DGP en 1998, au sein de laquelle j'ai toujours eu le privilège de me ressourcer tout en travaillant à des projets spécifiques (tables de concertation, politique de main-d'œuvre, structures de la SQDM, *Loi sur la formation et la qualification professionnelles de la main-d'œuvre*, etc.).

J'espère que ce document pourra servir éventuellement à ceux qui prendront la relève dans le même domaine. Cela me semble d'autant plus important que la mémoire institutionnelle s'affaiblit dans une organisation qui a changé d'identité à plusieurs reprises au fil des ans. Quand je parle de mon ministère, je fais en effet référence, en sautant quelques changements, à ce qui fut le ministère du Travail et de la Main-d'œuvre au cours des années '70, celui de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu dans les années '80 et aujourd'hui, celui de la Solidarité sociale, volet main-d'œuvre.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
I. L'ÉVOLUTION HISTORIQUE DANS LAQUELLE S'INSCRIT LA « LOI 90 »	2
1. Un geste d'affirmation de la part du Québec.....	2
1.1 <i>Petite histoire de la F.P.A.....</i>	2
1.2 <i>La conscience du déficit.....</i>	4
1.3 <i>La « constitutionnalisation » du débat.....</i>	6
1.4 <i>Le libre-échange et le Rapport DeGrandpré</i>	8
1.5 <i>La Commission Jean.....</i>	10
1.6 <i>Le Crédit d'impôt remboursable pour la formation (Cirf)</i>	12
2. Les modèles étrangers	13
2.1 <i>Le modèle français.....</i>	13
2.2 <i>Le modèle australien.....</i>	13
3. Les événements entourant l'adoption de la Loi.....	14
3.1 <i>L'émergence d'un modèle québécois.....</i>	14
3.2 <i>Les consultations préalables.....</i>	16
3.3 <i>La Commission parlementaire spéciale</i>	17
3.4 <i>Les projets de loi 103 et 150 de 1997.....</i>	20
II. LES CHOIX RÉALISÉS EN ADOPTANT LE CADRE RÉGLEMENTAIRE.....	21
1. Le Règlement sur les dépenses de formation admissibles	21
1.1 <i>Une réaction exceptionnelle; de nombreux mémoires</i>	21
1.2 <i>Un pacte social autour de quatre grands compromis.....</i>	22
1.2.1 <i>L'entraînement à la tâche.....</i>	22
1.2.2 <i>La formation offerte dans le cadre de colloques, congrès et séminaires</i>	23
1.2.3 <i>La formation en santé et en sécurité du travail</i>	23
1.2.4 <i>Le formulaire d'Emploi-Québec.....</i>	24
1.3 <i>Les modifications de 1997 au Règlement (r.1).....</i>	25

2.	Le Règlement sur l'agrément des organismes formateurs des formateurs et des services de formation	25
2.1	<i>La naissance d'une industrie de la formation au Québec</i>	25
2.2	<i>Problème en ce qui a trait à la déontologie</i>	26
2.3	<i>Les conditions d'agrément</i>	27
2.4	<i>L'extension de la notion de service de formation</i>	28
2.5	<i>Le difficile problème de la reconnaissance des compétences acquises en milieu de travail</i>	28
3.	Le Règlement sur les organismes collecteurs	30
4.	Le Règlement sur la détermination de la masse salariale.....	31
5.	La question des exemptions et le règlement adopté en 1999.....	32
6.	Le Règlement sur le régime d'apprentissage.....	33
7.	Autres règlements.....	35
III.	LE FONDS NATIONAL DE FORMATION DE LA MAIN-D' ŒUVRE	35
IV.	CONTESTATION DE LA LOI DEVANT LES TRIBUNAUX.....	37
V.	LES GRANDES QUESTIONS QUI DEMEURENT	37
	Le retard du Québec en ce qui a trait à la formation parrainée par les employeurs	37
	Le maintien d'un momentum	38
	La peur de créer une lourde bureaucratie	39
	L'information.....	39
	La multiplication des partenariats et l'approche sectorielle	39
	L'équité	40
	Les concepts qui restent à explorer	40
	CONCLUSION.....	41
	Brève mise à jour.....	44

INTRODUCTION

Pour plusieurs personnes, la conclusion de *l'Entente Canada-Québec relative au marché du travail* marquait, en 1997, le point final d'une querelle fédérale-provinciale qui durait depuis des décennies. Cette entente constitue effectivement une certaine réponse à la revendication traditionnelle du Québec à l'égard du **dossier de la main-d'œuvre**, mais une réponse qui se limite surtout au développement de l'employabilité des chômeurs. Cet aspect n'a pris de l'importance qu'au début des années '90 sur le front des relations Canada-Québec.

Ce qui était traditionnellement plus important, c'est le rapatriement du financement fédéral consacré, pendant des décennies, à la **formation professionnelle ou technique de la main-d'œuvre**. Bien que l'entente citée comporte des effets sur ce financement, il n'est pas possible de parler de rapatriement de celui-ci. On pourrait même prétendre qu'il a y eu plutôt compensation pour réparer en partie ce qui constitue dans les faits un désengagement du gouvernement fédéral en matière de financement de la formation de la main-d'œuvre. Nous pouvons trouver ailleurs que dans l'entente de 1997 des décisions marquantes qui affectent le dossier plus global du développement de la main-d'œuvre.

Comme ce dossier revêt plus que jamais une importance stratégique considérable pour le futur, à l'aube d'une nouvelle économie qui est même décrite comme celle de l'information ou du savoir, le présent document vise à expliquer notre évolution présente à ce chapitre tout en rappelant certains des enjeux qui ont été soulevés dans les échanges politiques portant sur toute cette question. Le vocabulaire évoluant, nous parlerons aussi de **formation professionnelle continue**, un concept qui a maintenant une assise légale au Québec. L'Assemblée nationale a en effet adopté et sanctionné le 22 juin 1995 la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre* (L.R.Q., D-7.1), laquelle s'inspire en partie d'une loi française identifiée comme le cadre de la formation professionnelle continue en France.

La loi adoptée au Québec apparaît comme un point d'arrivée par rapport à notre revendication historique en formation de la main-d'œuvre dans la mesure où son existence même démontre que le Québec occupe maintenant le champ crucial de la formation en entreprise, champ pour lequel certains préfèrent parler aujourd'hui de formation en milieu de travail. Elle constitue également le point de départ d'une opération qui peut grandement contribuer à développer au Québec le sens de la formation tout au long de la vie. Il reste cependant à mettre au point quelques aspects de cette nouvelle forme d'intervention. Cette opération est loin d'être complétée même si nous nous sommes donnés plusieurs outils, notamment le *Fonds national de formation de la main-d'œuvre* et un cadre réglementaire assez élaboré. Nous nous devons, par conséquent, d'évaluer la mise en œuvre de la Loi en fonction du caractère dynamique de celle-ci, de sa progression et surtout, de l'évolution historique dans laquelle elle s'inscrit. C'est ce dernier aspect que le présent texte vise principalement à décrire.

Au départ, il est important de rappeler aussi que cette réforme a été conduite jusqu'ici en **partenariat**, d'abord au sein du forum que constituait le conseil d'administration de la *Société québécoise de développement de la main-d'œuvre* et, depuis le début de 1998, au sein de la *Commission des partenaires du marché du travail*. Il s'agit donc pour le Québec d'un exercice sans précédent que l'on peut décrire à partir d'une terminologie quelquefois présente dans des textes de l'OCDE, soit une expérience de « réglementation négociée ». Il est doublement intéressant de tracer le cheminement suivi en gardant en perspective cette dimension d'un partenariat agissant.

I. L'ÉVOLUTION HISTORIQUE DANS LAQUELLE S'INSCRIT LA « LOI 90 »

1. Un geste d'affirmation de la part du Québec

La « Loi 90 » constitue l'affirmation, par le Québec, de sa compétence législative en matière de formation de la main-d'œuvre et particulièrement en matière de formation en entreprise. L'importance de cette affirmation ne peut cependant se comprendre sans un certain retour en arrière sur les événements qui ont marqué l'histoire des relations fédérales-provinciales dans le dossier de la formation de la main-d'œuvre, longtemps désigné comme celui de la formation professionnelle des adultes (F.P.A.), dossier qui fut à l'occasion identifié par certains observateurs comme un des pires contentieux opposant Québec et Ottawa.

1.1 Petite histoire de la F.P.A.

Nous devons nous rappeler tout d'abord que le gouvernement fédéral est présent en ce domaine, depuis les années '20¹, puisqu'il finance depuis cette époque des projets assurant le développement de la formation professionnelle et technique. Son intervention repose essentiellement sur ce qu'on appelle en droit canadien le « pouvoir de dépenser ».

Il s'agit d'une démarche tout à fait légitime au départ puisque le gouvernement canadien veut soutenir un développement qui lui apparaît essentiel pour le succès économique de la fédération. Au début du siècle, l'effort modeste qui est accompli par les provinces est loin d'être suffisant et les quelques développements qui sont connus se réalisent d'une manière totalement anarchique. C'est ce qui amena en 1909 la création, par le Premier ministre Laurier, de la *Commission royale de l'enseignement technique et professionnel* dont on se souviendra davantage comme la « Commission Robertson ».

Passons aux années 1960. Le gouvernement fédéral est alors présent dans le financement de la FPA depuis quarante ans et son intervention trouve appui dans la *Loi sur l'assistance à la formation professionnelle et technique*. D'autre part, on s'interroge sérieusement au Québec, dans la foulée de la « Révolution tranquille », sur la nécessité de réformer la formation professionnelle et l'éducation en général². Paradoxalement, le

¹ Sur ce sujet, voir Charland, Jean-Pierre. *Histoire de l'enseignement technique et professionnel*. Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 1979. 482 p..

² Nous faisons ici référence au Comité d'étude sur l'enseignement technique et professionnel (Rapport Tremblay) de 1961-1962 et à la Commission d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec (Rapport Parent) de 1961 à 1966.

gouvernement du Québec est de plus en plus dépendant du financement fédéral au chapitre de la formation professionnelle et technique, ce qui annonce des jours difficiles.

De plus, le Québec ne parle plus seulement de formation ou de placement mais commence à penser qu'il doit se donner une politique de main-d'œuvre. C'est ce que souligne le Premier ministre Jean Lesage en juillet 1965 lorsqu'il décrit cet instrument comme un de ceux qui, avec une politique de développement régional, est nécessaire à une planification économique efficace. Il prévoit même comment peuvent s'harmoniser les activités fédérales et provinciales :

« Au fur et à mesure que le Québec exercera ses responsabilités en matière de main-d'œuvre et d'emploi, il deviendra nécessaire, non seulement d'apporter des modifications substantielles aux mesures fédérales déjà en vigueur, mais d'instituer entre les structures administratives québécoises qui pourront être créées et les structures fédérales actuelles un degré étendu de collaboration. »³

Dans la deuxième moitié des années '60, l'intervention fédérale en formation professionnelle des adultes prend au lieu de cela une plus grande ampleur et une forme différente. En remplacement des subventions « de gouvernement à gouvernement », dont on critiquait le caractère conditionnel, il est question d'une approche d'achats de cours par laquelle le gouvernement fédéral finance pour des individus, travailleurs ou chômeurs, des places dans des classes de formation professionnelle constituées d'adultes. Bien que de façon indirecte, ce système deviendra rapidement une assise importante du financement de l'éducation des adultes au Québec.

En vertu de la *Loi nationale sur la formation* qui est adoptée en 1967, puis reconduite et amendée en 1982, des ententes doivent d'ailleurs être négociées de trois ans en trois ans avec les gouvernements provinciaux. Cette loi permet d'inscrire tout adulte en formation professionnelle lorsque, de l'avis d'un agent de l'emploi, elle « *munira cette adulte de la formation convenable et augmentera sa capacité de gain ou ses possibilités d'emploi* »⁴. Cette loi ne sera finalement abrogée qu'en 1996⁵ alors qu'elle ne s'adresse plus en fait, par suite de plusieurs changements d'orientation à la politique fédérale, qu'aux seuls prestataires d'assurance-chômage.

Dans le cas du Québec, le renouvellement de ces ententes entraîne à chaque fois de très laborieuses négociations. Avec le Rapport Parent, le Québec s'est en effet donné un projet⁶ et il doit maintenant, au fur et à mesure des efforts pour le mettre en œuvre, composer avec les contraintes imposées par Ottawa, du moins en matière de formation professionnelle des adultes. En 1970, le Québec réclame d'ailleurs, à l'occasion des discussions constitutionnelles qui conduiront à l'échec de Victoria, la primauté législative en matière de politiques sociales, incluant la politique de main-d'œuvre. L'urgence

³ Cité dans un document du ministère des Affaires intergouvernementales : *Les positions traditionnelles du Québec 1900-1976*. Québec, Éditeur officiel, 1978, page 110.

⁴ S.R.C. 1970, c. A-2, article 4.

⁵ Par l'article 154 de la *Loi sur l'assurance-emploi* (L.C. 1996, chapitre 23).

⁶ Ce projet se traduit par plusieurs décisions : création d'une direction générale de l'éducation des adultes au M.E.Q. et des douze premiers cégeps en 1966, création du ministère du Travail et de la Main-d'œuvre en 1968, adoption de la *Loi sur la formation et la qualification professionnelles de la main-d'œuvre* (L.R.Q., c. F-5) en 1969.

d'adopter une telle politique de main-d'œuvre est alors l'objet de débats publics⁷ dans la foulée de l'élection de 1970, alors que le Premier ministre élu, monsieur Robert Bourassa, a promis de créer 100 000 emplois. On est très préoccupé de l'arrivée imminente et massive des jeunes « baby-boomers » sur le marché du travail.

En 1972-73, le ministre du Travail et de la Main-d'œuvre, Jean Cournoyer, réclame déjà de rapatrier au Québec les fonds fédéraux consacrés à la formation de la main-d'œuvre afin de poursuivre une politique plus intégrée. Un deuxième accord fédéral-provincial sur la formation professionnelle des adultes sera quand même conclu en juin 1974. En 1977, le ministre Pierre-Marc Johnson est confronté au même dilemme: négocier du financement alors qu'il faudrait plutôt le récupérer⁸. Ce sera le tour de son successeur, Pierre Marois, trois ans plus tard⁹ et enfin, celui de Pauline Marois en 1985. Le rapport de la Commission Jean dénonce cette situation¹⁰ en décrivant l'état de dépendance financière dans laquelle le gouvernement du Québec se retrouve :

« Or, non seulement le gouvernement fédéral détient le monopole financier, mais en plus il subordonne les activités de formation à des mécanismes de collaboration compliqués, à des règles budgétaires précises, à certains types de formation, à des stagiaires sélectionnés selon ses propres critères et à tellement d'autres contraintes que tout compte fait, l'autonomie de la province est extrêmement restreinte dans le domaine de l'éducation des adultes. »

Cette situation s'explique par l'importance de l'implication financière du gouvernement fédéral en matière de main-d'œuvre et d'emploi. Une étude établit même que ce domaine d'activités gouvernementales est devenu le plus centralisé des domaines pour lesquels les gouvernements provinciaux détiennent aussi un rôle. Par comparaison à des champs de compétence fédérale exclusive comme la défense ou les affaires extérieures, pour lesquels le gouvernement fédéral assume 100% des dépenses gouvernementales au Canada en 1979-1980, il en est pour la même année à 84,2% dans le domaine de la main-d'œuvre, de l'emploi et de l'immigration.¹¹

1.2 *La conscience du déficit*

En 1984, l'élection du gouvernement Mulroney annonce des changements importants. Dans le cadre d'un virage qui est présenté comme celui du beau risque, le gouvernement québécois présente au printemps 1985, alors qu'il est sous la gouverne de René Lévesque, une série de propositions constitutionnelles élaborées par Pierre-Marc Johnson, le ministre de la Justice, dont une porte précisément sur le dossier de la main-d'œuvre :

⁷ Production en mars 1971 d'un livre blanc (non adopté) : « Pour une politique québécoise de la main-d'œuvre ». Ce rapport développe déjà l'idée de regrouper les services, programmes et budgets sous la responsabilité d'un organisme autonome relevant du Québec et dirigé avec la participation des partenaires de l'État.

⁸ Un 3e accord est conclu sur la FPA après des mois de confrontation.

⁹ L'accord ne sera renouvelé qu'en 1982.

¹⁰ Commission d'étude sur la formation des adultes. *Apprendre : une action volontaire et responsable*. Québec, Gouvernement du Québec, 1982, page 625.

¹¹ Association canadienne d'études fiscales. *The National Finances*, Toronto, 1982-83, page 30.

« En résumé, le gouvernement du Québec propose... Que le Québec soit confirmé comme maître d'œuvre de l'ensemble du domaine de la main-d'œuvre, avec tous les pouvoirs et les ressources que cette responsabilité comporte ».¹²

Cette proposition restera sans conséquence immédiate puisque Robert Bourassa reprend le pouvoir à la fin de 1985. Par la suite, la première priorité qui accapare l'énergie du nouveau ministre responsable, Pierre Paradis, et de ses fonctionnaires est, encore une fois, celle de renouveler *l'Accord Canada-Québec sur la formation professionnelle des adultes*.

En parallèle, la ministre fédérale, Flora MacDonald, annonce un changement de cap dès le début de l'été de 1985. Par suite du rapport du Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, surnommé « Rapport Nielsen » et qui recommande plusieurs mesures en vue de réduire le déficit budgétaire et la dette fédérale, le gouvernement fédéral reconnaît dorénavant que la formation de la main-d'œuvre devrait d'abord relever des employeurs et des provinces. Dans le rapport du sous-groupe d'étude sur les *Programmes de création d'emplois et de formation, et services d'emploi* (mars 1985), il est recommandé au gouvernement fédéral, à la veille de renégocier les ententes fédérales-provinciales qui expirent le 31 mars 1986, la position suivante :

« a) une réduction de 25 %, en 1986-1987, du niveau global de financement de la formation en établissement par rapport au niveau de financement autorisé de 883 millions de dollars en 1985-86, y compris la suppression graduelle du soutien du gouvernement fédéral aux cours préparatoires à la formation professionnelle, sur une période de trois ans à partir de 1986-87; et

b) la réduction ou la suppression de la garantie actuelle de 90 % du financement annuel. »

En même temps, Flora MacDonald annonce unilatéralement une nouvelle stratégie fédérale de main-d'œuvre qui s'intitule « La Planification de l'emploi »¹³. Même s'il réagit mal, le gouvernement du Québec accepte par la suite de conclure une entente sur cette stratégie. Cependant, cette *Entente sur la Planification de l'emploi 1985-87*¹⁴ ne couvre pas la formation de la main-d'œuvre car les ministres MacDonald et Marois ne s'entendent pas sur ce dossier. Le Québec continuant de s'opposer à la nouvelle orientation mise de l'avant par le gouvernement fédéral à l'égard du financement de la formation de la main-d'œuvre, un accord ne sera conclu qu'en février 1987 avec Pierre Paradis, le successeur de Pauline Marois.

Dans ce dernier accord, le Québec obtient que le gouvernement fédéral se cantonne, en matière de **soutien à la formation en entreprise**, aux entreprises de 200 employés et plus, ce qui équivaut presque à un retrait fédéral de ce champ de la formation. Le Premier ministre Bourassa ne manque pas de souligner ce gain important à l'Assemblée nationale dans les jours qui suivent la signature de l'Accord. Il s'agit d'autant plus d'un virage que le gouvernement fédéral n'avait jamais accepté auparavant de reconnaître un

¹² Propositions du Gouvernement du Québec. *Projet d'accord constitutionnel*. Mai 1985, page 30.

¹³ The « Canadian Jobs Strategy » (CJS) en anglais.

¹⁴ Cette entente sera reconduite pour 1987-1989 mais on ne réussira jamais, sauf pour une ou deux mesures, à réaliser sa finalité qui était en principe d'assurer une harmonisation des interventions fédérales et provinciales au Québec.

quelconque rôle aux provinces en matière de formation de la main-d'œuvre en entreprise.

Tel qu'annoncé, le gouvernement fédéral commence par ailleurs, en 1986, à se désengager des achats de cours qui visent la main-d'œuvre en emploi. À compter de 1989, ce désengagement traduit par contre, par suite d'une nouvelle orientation politique identifiée à Barbara McDougall, une spécialisation progressive du financement fédéral dans des activités s'adressant aux prestataires d'assurance-chômage et cela, de façon de plus en plus exclusive. Les fonds ne proviennent plus du Trésor fédéral mais de la caisse de l'assurance-chômage, tour de passe-passe plus ou moins perceptible dans la mesure où ce compte est intégré au Fonds du revenu consolidé¹⁵. On dissimule ainsi le fait que le gouvernement fédéral se retire de plus en plus du financement de la formation de la main-d'œuvre que l'on avait connu depuis les années '20.

Si on se permet ainsi, entre parenthèses, de détailler autant l'histoire de ces relations fédérales-provinciales, c'est aussi parce que cela permet de constater que beaucoup d'énergie a dû être investie ailleurs que dans la mise en œuvre d'une politique québécoise de main-d'œuvre; cela permet enfin de démontrer en quoi la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre* traduira finalement le point culminant des efforts d'affirmation, par le Québec, de son autorité constitutionnelle ou plus précisément, de sa **compétence législative**, en formation de la main-d'œuvre.

1.3 *La « constitutionnalisation » du débat*

Le dossier de formation de la main-d'œuvre n'est pas présent dans le texte de l'Accord constitutionnel de 1987, celui du Lac Meech. Mais, il sera très vite rappelé par la suite, lors d'un débat entre MM. Johnson et Bourassa à l'Assemblée nationale, que les gouvernements ont choisi de ramener cet accord à cinq points. Parmi ceux-ci, on compte une disposition visant à limiter l'utilisation du pouvoir fédéral de dépenser. Cela pourrait régler le contentieux en matière de formation de la main-d'œuvre mais pour l'avenir seulement. Quant aux autres préoccupations majeures pour certaines des provinces, comme la réforme du Sénat, elles doivent faire l'objet d'une deuxième ronde de négociations constitutionnelles, une fois l'Accord du Lac Meech intégré à la Constitution canadienne. La **formation de la main-d'œuvre** devient alors la première priorité du Québec pour la deuxième ronde.

À cette époque, le Québec réussit même à obtenir l'assentiment de l'ensemble des provinces canadiennes à la remise en question de la stratégie nationale, *from coast to coast*, que mène le gouvernement fédéral, et cela, dans le cadre d'un document qui tente d'établir la stratégie à suivre pour les années 1990 en matière d'adaptation et de mise en valeur des ressources humaines¹⁶:

« Pourtant, du point de vue des provinces et territoires, la diversité doit être la prémisses fondamentale de toute stratégie relative au marché du travail. En vérité, ce dont nous avons besoin en la matière, ce n'est pas tant d'une stratégie que

¹⁵ Cette approche est maintenue dans la *Loi sur l'assurance-emploi* de 1996 en vertu de laquelle les achats de formation disparaissent pour de bon au 1er avril 1999.

¹⁶ Ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle du Québec au nom des provinces et territoires du Canada. *Partenaires pour l'avenir. Position commune des provinces et territoires*. Novembre 1989, page 7

d'une série de stratégies qui tiennent compte de la diversité des marchés du travail. »

Les provinces, loin de sanctionner les virages du gouvernement fédéral, souhaitent le maintien de l'appui financier qu'elles obtiennent traditionnellement de lui. En même temps, elles affirment par leur consensus qu'elles veulent être capables d'orienter l'utilisation des dépenses à effectuer, en matière de formation de la main-d'œuvre, en fonction de la politique économique propre à chacune. Cette position est compatible avec celle du Québec qui veut « rapatrier » les budgets en cause pour assumer seul la gestion des activités qu'ils permettent.

C'est dans ce contexte de négociation constitutionnelle que l'Accord sur la FPA et l'Entente sur la Planification de l'emploi expirent en 1991 sans être reconduits¹⁷; on continue en fait, en vertu d'un engagement énoncé par la voie d'une simple lettre de la ministre McDougall au ministre Bourbeau, lettre en date du 12 mars 1991, à fonctionner en formation, pour une période transitoire de durée indéterminée, comme s'il existait toujours un accord. Mais, ce *modus vivendi* donne vite lieu à un accrochage. On assiste en effet au Québec à une prolifération de projets d'achats de formation que le gouvernement fédéral multiplie en recourant à des groupes de coordination privés.

Cette approche correspond à celle que le Canada applique dans toutes les autres provinces depuis le virage imposé par Mme MacDonald en 1986. Il est question « **d'achats indirects** ». Selon cette formule, le gouvernement fédéral s'est engagé à maintenir son engagement financier au même niveau. Il prévoit pour cela utiliser les sommes qu'il retire aux provinces pour les confier à des organismes privés qui doivent acheter de la formation aux établissements publics ou privés offrant les meilleurs services. Jusqu'en 1987, le Québec a maintenu son opposition aux achats indirects malgré la signature d'ententes entre le gouvernement fédéral et toutes les autres provinces. Avec l'entente MacDonald-Paradis de 1987, le Québec réussit enfin à obtenir qu'on lui applique une autre formule, celle de la **formation sur mesure**¹⁸, grâce à laquelle il s'assure du maintien sur son territoire de l'enveloppe budgétaire consacrée à la formation. Cette formule permet par ailleurs le développement d'interventions qui correspondent aux besoins des employeurs.

Le Québec n'a jamais accepté la formule des achats indirects, notamment parce qu'il y voyait un leurre. Sa perception est d'ailleurs confirmée par les faits, au moment de la querelle de 1991, car les autres provinces ont toutes connu une chute des achats de formation, autant directs qu'indirects. La prolifération des groupes de coordination privés vient en plus remettre en question, en 1991, non seulement l'arrangement particulier qui a été arraché après une négociation difficile, plus laborieuse encore que les précédentes, mais aussi toute l'approche implantée avec un certain succès en matière de formation sur mesure¹⁹.

¹⁷ Après une dernière prolongation pour 1989-90.

¹⁸ Toute cette période est analysée par Pierre Paquet dans un texte, intitulé *L'évolution des politiques canadiennes et québécoises de formation des adultes depuis 1960*, publié sous la direction de Pierre Dandurand : *Enjeux actuels de la formation professionnelle*, Institut québécois de recherche sur la culture, 1993, pp.225 et ss.

¹⁹ Les services aux entreprises ou services de formation sur mesure ont souvent pris leur envol à ce moment-là dans plusieurs établissements scolaires du Québec.

Cette démarche aura des effets importants en soulevant non seulement un tollé de la part du gouvernement du Québec mais également au sein des institutions patronales, syndicales et dans les media. Il faut dire que les réflexes sont alors exceptionnellement aiguisés par les récents travaux de la *Commission Bélanger-Campeau*. Toute la classe dirigeante du Québec s'est livrée grâce à celle-ci, dans les mois qui ont précédé, à un débat public très mobilisateur. Or, le dossier y est apparu comme un des plus importants contentieux entre Québec et Ottawa. Ces événements marquent donc un autre point tournant dans la mesure où, à l'occasion de la vive réaction du Québec, un consensus prend forme avec une rare unanimité²⁰.

Sans doute surpris par l'ampleur de la réaction déclenchée, le gouvernement fédéral accepte de conclure le 21 novembre 1991 une *Entente provisoire Canada-Québec sur certaines mesures de développement de la main-d'œuvre*. En principe, cette entente « Valcourt-Bourbeau » constitue un traité de paix en attendant un accord constitutionnel. Le 23 octobre 1991, le Premier ministre canadien, Brian Mulroney, a déjà annoncé, devant la Chambre de commerce de Montréal, que le gouvernement fédéral accédera « à une demande historique du Québec » en reconnaissant aux provinces la compétence exclusive dans le domaine de la formation **et**²¹ de la main-d'œuvre, « et nous sommes prêts à dégager les ressources nécessaires pour opérer ce transfert. » La formation de la main-d'œuvre apparaît ainsi dans l'Accord de Charlottetown qui vise, en 1992, à réparer l'échec de Meech. Mais, la suite est bien connue. Cet accord sera également rejeté, cette fois par suite d'un référendum tenu à l'échelle du Canada et pour des raisons qui n'ont rien à voir, du moins au Québec, avec le dossier de la main-d'œuvre.

1.4 *Le libre-échange et le Rapport DeGrandpré*

En parallèle aux événements politiques précédemment décrits, l'économie du Québec progresse fort rapidement de 1985 à 1990, ce qui remet aussi en perspective l'importance du dossier de la formation de la main-d'œuvre²². Celui-ci fait également l'objet de recommandations provenant de l'OCDE. On se questionne alors sur l'absence d'une culture de formation dans le secteur privé et sur les moyens à envisager pour favoriser à ce chapitre une augmentation de l'investissement privé. On s'interroge aussi sur l'effet du retrait fédéral, en matière de financement de la formation de la main-d'œuvre, à l'égard des établissements publics de formation qui dispensent des cours aux adultes.

Ce débat se fait avec d'autant plus d'intensité que le gouvernement fédéral nous amène sur le terrain de conclure une entente de libre-échange avec les États-Unis²³. La stratégie économique du gouvernement Mulroney puise abondamment dans le

²⁰ Aux pages 4 et 5 du mémoire du Conseil du patronat du Québec (CPQ), celui-ci prend position en faveur d'une plus grande autonomie pour le Québec. On peut y lire que « l'immigration, la main-d'œuvre et la politique familiale sont au nombre des secteurs où l'autonomie provinciale devrait être accrue ou confirmée ».

²¹ Un exemple du double caractère que revêt maintenant la revendication historique du Québec, du moins pour le gouvernement Mulroney.

²² On n'a qu'à consulter Linteau et al. *Histoire contemporaine du Québec*, Vol. 1 (1867-1930) et vol. II (1930 et la suite) pour constater que le problème de la qualification de la main-d'œuvre se pose à chaque étape de notre évolution économique.

²³ Remplacée plus tard par l'ALENA.

volumineux Rapport de la *Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada* rendu public en 1985. En ce qui a trait à la formation en milieu de travail, ce rapport²⁴ constate que nous ne disposons d'aucun moyen précis pour en évaluer l'importance mais que nous pouvons prétendre que les sommes en cause sont aussi importantes que celles qui sont consacrées à l'enseignement traditionnel. Pour la Commission, l'aide fédérale doit tendre à améliorer l'efficacité de la main-d'œuvre plutôt que de se répartir en fonction de la variation du taux de chômage. Ce choix sous-entend que l'argent devrait dorénavant être dirigé vers l'Ontario et non là où l'on compte plus de chômeurs, au Québec ou dans les Maritimes. La Commission propose à part cela le statu quo et dans des termes qui sont peu prometteurs:

« Un système aussi vaste et complexe que celui administré par la Loi nationale sur la formation est soumis à une grande force d'inertie et l'évolution ne se produit que lentement et non sans difficulté. Les gouvernements fédéral et provinciaux devront donc en tenir compte et faire tout en leur possible pour continuer dans la bonne voie. »

Le gouvernement Bourassa se montre très vigilant sur ces questions. Tout en appuyant le virage que représente l'Accord du libre-échange, il exige un effort magistral pour favoriser l'adaptation de la main-d'œuvre à celui-ci. Les qualifications de la main-d'œuvre sont au cœur du débat sur les efforts d'adaptation qui sont nécessaires pour sortir gagnants du pari qui est alors proposé. Le gouvernement Mulroney promet effectivement, pour faire passer son projet, d'y mettre des milliards.

Ceci explique sans doute la politique de Barbara McDougall qui puise à même le compte d'assurance-chômage l'équivalent d'au moins un milliard de dollars par an, à compter de 1989-90. Mais cette somme ne sert en réalité qu'à maintenir les apparences d'une présence fédérale aussi importante que par le passé. Dans les faits, celui-ci continue de se désengager du financement de la formation qui s'adresse à l'ensemble de la main-d'œuvre, un financement qui peut être véritablement structurant, pour se limiter à une approche réparatrice à l'égard des chômeurs, victimes immédiates des changements en cours. Comme l'effort qui demeure se concentre de plus en plus exclusivement sur les prestataires d'assurance-emploi, cela ressemble bien plus, en effet, à une forme de compensation qu'à un investissement visant à tirer parti des nouvelles possibilités économiques. Sans doute conscient de cette contradiction, le gouvernement Mulroney compte sur l'éclairage qu'une autre institution fédérale peut lui apporter.

Le Rapport du Conseil consultatif sur l'adaptation²⁵, mieux connu comme le Rapport DeGrandpré, propose en 1989, pour l'ensemble du Canada :

« d'imposer aux entreprises une obligation fiscale qui serait entièrement effacée si elles dispensaient une formation de base à leurs employés. L'objectif serait de promouvoir une éthique de formation et d'inciter les entreprises à prendre en charge l'obtention des compétences nouvelles et de plus en plus poussées dont elles ont besoin. »²⁶

²⁴ Aux pages 837-838.

²⁵ D'ailleurs intitulé S'adapter pour gagner.

²⁶ Page 48.

Le même rapport propose que cette obligation fiscale soit « établie à un niveau assez bas pour que les employeurs n'aient pas de mal à s'y conformer ». On propose 1 p. 100 de la masse salariale, ce qui générerait des investissements de 3 milliards à l'échelle canadienne, la masse salariale globale étant alors estimée à 300 milliards. Le Conseil précise différentes conditions pour s'assurer que cet argent n'aboutit pas dans les coffres de l'État, le rôle des pouvoirs publics devant plutôt être celui d'un « *catalyseur dans la promotion de la formation* » dans le secteur privé « *à qui il revient de doter le pays d'une main-d'œuvre hautement qualifiée, capable de relever les défis du XXI^e siècle.* »²⁷. On est prudent au point de souligner que cette formule risque de n'entraîner qu'un accroissement minimal de la formation « *si l'on ne prend pas certaines précautions* ».

Bien qu'il s'agisse là du résultat des travaux d'une institution fédérale, les conclusions qu'on en tire sont très proches des préoccupations qui influenceront, quelques années plus tard, les choix qui seront faits au Québec dans l'élaboration de la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre* et de son cadre réglementaire. Entre-temps, le Canada renonce cependant à donner suite au Rapport DeGrandpré. Le Québec choisit plutôt de mettre en place en 1991 un Crédit d'impôt remboursable pour la formation (**CIRF**) sur lequel nous reviendrons²⁸. Retenons pour l'instant que le gouvernement du Québec se montre conséquent avec lui-même puisque la formation demeure, en plus d'un terrain d'affirmation de son autorité, la condition qu'il a depuis le départ associée à la réussite du virage que représente le libre-échange.

1.5 *La Commission Jean*

Il faut dire que l'on s'était livré au Québec à une réflexion de très grande envergure au début des années '80 dans le cadre de la Commission d'étude sur la formation des adultes, mieux connue comme la Commission Jean. Certaines des recommandations qui ont émané de ces travaux demeurent très actuelles même si elles se sont plus ou moins réalisées. Pensons à la reconnaissance des acquis qui suscite encore beaucoup de discussion par les temps présents. La liste des recommandations ayant trait au financement de la formation de la main-d'œuvre en emploi offre un bon aperçu du degré de précision et de l'articulation des propositions de cette commission. Il est pertinent de rappeler les recommandations qui ont pu inspirer plus directement le libellé de la « Loi 90 » telles qu'elles apparaissent en annexe du rapport intitulé APPRENDRE : une action volontaire et responsable / Énoncé d'une politique globale de l'éducation des adultes dans une perspective d'éducation permanente.

« Le monde du travail

390. *Que toute entreprise soit tenue par la loi de consacrer à la formation de son personnel un pourcentage égal à 1,5 % de sa masse salariale globale. Que les entreprises de moins de 100 employé(e)s versent un pourcentage de 1 % appelé progressivement à atteindre 1,5 %. Qu'au terme d'une période de cinq ans, le pourcentage fixé puisse être ajusté à la hausse après des études d'impact sur les entreprises.*

²⁷ Idem

²⁸ Dans le discours du budget présenté par le ministre des Finances le 2 mai 1991, on ajoute à cela une mesure d'aide financière aux individus qui sera lancée en 1992 et qui s'appelait *Sprint*.

391. *Que, pour les fins de calcul du budget dont disposerait le comité de formation, soit considéré comme revenu, le pourcentage égal à 1,5 % de la masse salariale et toute subvention de formation versée à l'entreprise. Que les dépenses admissibles pour des fins de formation comprennent tous les frais directs encourus par l'entreprise pour les activités approuvés par le comité de formation, en incluant la formation en cours d'emploi, le temps libéré, les frais de remplacement et le personnel principalement affecté à des activités de formation.*

392. *Que le montant ainsi rendu disponible annuellement, sous peine de pénalité fiscale, puisse être cumulé sur une période maximale de deux ans et conservé à la disposition du comité de formation. Au-delà de ce délai, que le solde soit versé au comité sectoriel de son choix ou au fonds national d'éducation des adultes.*

393. *Que le ou les comités de formation utilise(nt), de façon proportionnelle, le montant rendu disponible pour la formation, entre le personnel cadre et les autres employé(e)s, selon leur nombre.*

394. *Que l'organisme central, afin d'encourager les comités de formation à privilégier des types de formation comme la formation de base ou la formation en regard de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée, puisse recourir à divers stimulants fiscaux ou à des mesures incitatives.*

395. *Que, s'il s'agit d'alphabétisation, le comité de formation procède au remboursement complet du salaire et des avantages sociaux de l'employé(e).*

396. *Que, s'il s'agit d'une formation de base autre que l'alphabétisation, le comité de formation procède au remboursement du salaire et des avantages sociaux de l'employé(e) visé(e) en partie seulement (par exemple 85 %), favorisant ainsi une contribution personnelle de la part de l'employé(e). »*

Avant d'aller plus loin, il est important de se rappeler aussi que ces recommandations avaient spécifiquement trait au problème du financement de la formation des adultes en emploi. De plus, elles s'inscrivaient dans une perspective très globale « d'éducation permanente ». Le rapport de la Commission datant du 25 février 1982, on ne peut ignorer non plus le contexte dans lequel ces recommandations ont été reçues. La récession des années 1982 à 1984 explique sans doute à elle seule que des questions soulevées par la Commission n'aient pas connu de suivi immédiat.

Outre la nécessité de mettre d'abord en place des mesures de relance de l'emploi, d'autres obstacles majeurs se présentent alors sur le chemin de la mise en œuvre d'une politique aussi globale que celle proposée par la Commission Jean. Le lancement d'une politique gouvernementale en éducation des adultes vise plus modestement, en 1984, à clarifier le rôle des nombreuses institutions en présence et leurs rapports; le ministère de l'Éducation et les réseaux publics d'enseignement ne sont pas les seuls concernés puisque le ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu, sa direction générale de la main-d'œuvre et de la formation professionnelle et le réseau des

Commissions de formation professionnelles (C.F.P.) occupent aussi une partie du champ d'activités qui est en cause.

1.6 Le Crédit d'impôt remboursable pour la formation (Cirf)

Au début des années '90, il n'y a pas que le Québec qui se demande comment on va inciter les employeurs à assumer eux-mêmes la responsabilité du perfectionnement de leur main-d'œuvre. Il existe plusieurs formules et les membres du Forum des ministres responsables du marché du travail, un organisme intergouvernemental canadien, vont demander à leurs fonctionnaires d'en établir le portrait. Bien qu'un document de consultation soit produit dès mars 1993²⁹, le Québec reste depuis le seul gouvernement qui ait été actif en ce domaine³⁰.

En fait, le ministre québécois des Finances a annoncé dès 1990³¹, la mise en place du *Cirf*. Le gouvernement du Québec est alors prêt à se priver de revenus équivalant à cent millions de dollars par an afin de favoriser l'émergence d'une culture de formation dans nos entreprises. Ce choix est rappelé dans l'énoncé de politique présenté à la fin de 1991³² par le ministre de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle.

²⁹ *Increasing Private Sector Investment in Training*. Prepared by the Intergovernmental Task Team, March 15, 1993.

³⁰ Le dernier discours du Trône présenté à Ottawa le 13 octobre 1999 replace cependant toute la question du développement des compétences et celle du financement de l'apprentissage continu au cœur de l'actualité intergouvernementale canadienne.

³¹ Discours sur le budget du 16 avril 1990.

³² Publié sous le titre *Partenaires pour un Québec compétent et compétitif*.

Le *Cirf* progresse d'année en année pour atteindre des réclamations de 58 millions \$ en 1995. On estime que cela représente moins de 6 000 employeurs, en 1994, sur une possibilité de 230 000, soit 2,5 % de l'ensemble, alors qu'on peut en atteindre 30 000 par une obligation qui s'adresse à ceux dont la masse salariale excède 250 000 \$. Les exigences de la *Loi sur les impôts* sont perçues comme des irritants, surtout par les entreprises qui ne comptent pas sur un spécialiste ou un fiscaliste pour faire face aux formalités imposées. Si le *Cirf* est remplacé par la « Loi 90 », c'est surtout pour rejoindre les entreprises qui ne se soucient pas de la formation.

2. Les modèles étrangers

Bien que plusieurs expériences étrangères aient été analysées³³, il n'y en a que deux qui aient vraiment eu une quelconque influence, en 1995, sur le contenu de la « Loi 90 ». L'expérience britannique a aussi été évoquée à l'occasion mais en relation avec un problème bien spécifique sur lequel nous reviendrons.

2.1 Le modèle français

L'adoption d'une loi française le 16 juillet 1971 (vite surnommée « Loi Delors ») résulte d'un accord national interprofessionnel conclu en France le 9 juillet 1970. On peut même remonter aux événements de mai '68 dont cet accord découle indirectement. Cette loi française qui est présentée comme une **loi sur la formation professionnelle continue** a sûrement influencé les recommandations formulées par la Commission Jean au début des années '80. Pourtant, elle servira peu de modèle à la loi québécoise qui traduit une approche différente que l'on va tenter de décrire ici. Notons d'ailleurs que la loi française découle d'un accord négocié alors que la loi québécoise sert plutôt de point de départ à une forme de concertation qui se prolonge maintenant au sein de la Commission des partenaires du marché du travail. Cette expérience a cependant connu ses hauts et ses bas depuis 1995³⁴.

2.2 Le modèle australien

Il est important de signaler que la loi française a d'autre part inspiré une loi australienne. Le *Training Guarantee Act* adopté par l'État fédéral australien et appliqué de 1990 à 1994 importait dans un système anglo-saxon de droit public, système comparable à celui qui est en vigueur au Québec, une forme d'intervention française qui ressemble très peu à l'approche généralement présente dans les états qui sont sous l'influence d'une culture juridique anglo-saxonne. Si on n'a pas vraiment cherché à s'inspirer au Québec de la loi australienne, il n'y a pas de doute que le résultat obtenu, en ce qui a trait au texte de la loi adoptée, ressemble plus au modèle australien qu'au modèle français, sans doute à cause d'une volonté très présente qui s'est manifestée au Québec, celle d'apparaître avant tout pragmatique.

À titre d'exemple, nous avons choisi ici de confier d'importantes responsabilités au ministère du Revenu du Québec, ce qui correspond aussi au choix des Australiens. À la différence de ces derniers, on n'a pas confié toute l'application de la Loi au MRQ mais

³³ Beaudet, André. *De quelques politiques nationales relatives à l'obligation légale...* Allocution au Colloque de l'Université Laval sur la *Loi 90*. 15 novembre 1995.

³⁴ Voir à ce sujet l'article de Rodney Haddow publié dans la Revue d'administration publique du Canada ou *Canadian Public Administration*, vol. 41, no. 3, sous le titre *Reforming Labour-Market Policy Governance : the Quebec Experience*, pp. 343 et ss.

seulement celle des dispositions de la section II du chapitre II. Ces dispositions portent plus spécifiquement sur la déclaration annuelle de l'employeur et sur la cotisation qu'il peut être appelé à payer. C'est donc Emploi-Québec (la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre avant le début de 1998) qui se charge d'interpréter la réglementation en ce qui a trait à titre d'exemple aux dépenses admissibles. La justesse de ce choix politique est confirmée plus tard par le rapport d'évaluation obtenu des Australiens qui identifie comme un irritant majeur le rôle assumé dans ce pays, en matière de formation, par les homologues de notre ministère du revenu³⁵:

« The Training Guarantee was initially received favourably by most individual employers, but lost support over time. Main reasons for its deteriorating image included the paper burden, the perceived inflexibility of the guidelines on eligible training, the failure of the scheme to screen out unscrupulous training providers, lack of guidance on suitable options for compliance, and the fact that it was administered by the Ato³⁶, thereby creating the impression that it was a tax rather than an incentive program. »

La loi du Québec est par ailleurs beaucoup moins détaillée que la loi australienne; elle apparaît plus souple et plus compatible, même si elle est rédigée en français, avec un système de droit public anglo-saxon comme le nôtre. Il n'y a pas de doute que les choix effectués ici ont davantage été influencés par le besoin de réconcilier ce projet avec les habitudes nord-américaines et les positions des acteurs socio-économiques du Québec. Ces facteurs ont pesé davantage que des modèles étrangers dont on a finalement importé que quelques concepts, en les adaptant. Pensons en particulier à la notion d'organisme collecteur d'inspiration française (art. 8 et 12 de la Loi) et aux certificats d'admissibilité d'inspiration australienne (art. 23). Plus souvent qu'autrement, on s'est surtout méfié de répéter ici, sur quelques points particuliers, des choix qui apparaissent comme des erreurs commises à l'étranger.

3. Les événements entourant l'adoption de la Loi

3.1 L'émergence d'un modèle québécois

En matière d'éducation et de formation, on a eu, sans doute trop longtemps, de la difficulté à échapper ici à un débat qui tend à opposer systématiquement, d'une part une vision humaniste de l'éducation réalisée en milieu scolaire et d'autre part, une approche purement utilitariste de la formation professionnelle, surtout lorsqu'elle se réalise en dehors des établissements scolaires. Cette manifestation d'une pensée dichotomique semble avoir asphyxié pendant longtemps le développement de la formation professionnelle. Cela change cependant ces dernières années et il n'y a pas de doute qu'il faut relier le projet de loi 90 proposé en 1995 à une atmosphère qui devient généralement plus favorable à la formation professionnelle.

Plusieurs événements s'inscrivent dans ce changement d'atmosphère. La diminution presque dramatique des effectifs jeunes de la formation professionnelle, les moins de

³⁵ Dept of Employment, Education, Training and Youth Affairs. *The Training Guarantee : Its Impact and Legacy 1990-1994*. Main report, Sept. 1996, page 85.

³⁶ Pour Australian Taxation Office.

vingt ans, a sûrement eu un effet répercutant. Le Rapport Pagé de 1995³⁷ reprend d'ailleurs à son compte, à son avant-propos et comme un rappel douloureux de notre échec, les propos d'Arthur Tremblay qui, dans son rapport de 1962³⁸, prônait l'accessibilité de chaque élève à une qualification professionnelle minimale avant de quitter le système scolaire. Se référant à ce rapport, un texte publié dans la revue française Inffo Flash rappelait l'état dramatique de notre situation en 1996 :

« Selon les données de 1992, dans les pays membres de l'OCDE, une moyenne de 38 % des jeunes obtient un premier diplôme en enseignement professionnel et en apprentissage, correspondant au second cycle du secondaire. En Allemagne, la proportion était de 68 %, elle se situait entre 40 et 60 % pour la France, la Belgique, la Finlande ou la Norvège tandis qu'au Québec, cette proportion passait à 2,1 % de jeunes Québécois de moins de 20 ans.³⁹ »

La prise de conscience de ces résultats a conduit à un changement de cap qui se reflète dans le Rapport sur les États généraux de l'éducation :

« Le milieu scolaire et le milieu économique s'accordent donc pour reconnaître la nécessaire permanence de la formation. Cette situation nouvelle est de nature à favoriser et à asseoir plus solidement dans notre société une culture de formation continue. Les circonstances sont donc propices pour que se traduise plus concrètement, dans l'ensemble du système d'éducation, la perspective de formation continue. Des pas significatifs peuvent et doivent être faits en ce domaine. Nous proposons que des actions soient menées sur trois fronts : que l'on tienne compte de la réalité de la formation continue dans la formation initiale; que l'on reconnaisse la diversité des lieux de formation; que l'on consolide et mette en place des services adaptés aux besoins des adultes.⁴⁰ »

Ce nouveau climat permet non seulement la revalorisation de la formation professionnelle mais aussi la relance de l'intérêt des Québécois pour l'éducation permanente au sens large, celui de la Commission Jean. On pense à la formation continue mais dans **la perspective d'un apprentissage** sous diverses formes et surtout, **tout au long de la vie**. On pense même à développer un modèle original.⁴¹

3.2 Les consultations préalables

L'adoption de la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre* a été précédée de plusieurs phases de consultation au début de 1995. Il ne s'agit toutefois pas d'un terrain neuf comme le démontrent des réflexions menées auparavant dans le cadre de la Commission Jean et de la Commission Bélanger-Campeau, sans oublier le débat sur le libre-échange et la Commission fédérale DeGrandpré.

³⁷ Groupe de travail sur la relance de la formation professionnelle des jeunes au secondaire et de la formation technique. *La formation professionnelle chez les jeunes : un défi à relever*. 1995.

³⁸ Voir note 2.

³⁹ Centre INFFO / Le Dossier. *La formation professionnelle au Québec : portrait d'un secteur en pleine mutation*. Inffo Flash no 456, juillet 1996, page 3.

⁴⁰ Rapport final de la Commission des États généraux de l'éducation. *Rénover notre système d'éducation : dix chantiers prioritaires*. Québec, 1996, 90 pages.

⁴¹ Tremblay, Nicolas. *Construire un modèle québécois* publié dans la revue *Entreprise*, mars 1997, pages 44 et ss..

L'examen de près de 400 des mémoires présentés à la Commission Bélanger-Campeau en 1991 permet de constater que 40 traitent spécifiquement du dossier de la main-d'œuvre. On est alors parfaitement conscient de l'imbroglio fédéral-provincial et des enjeux de portée mondiale qui sont en cause. Le mémoire de l'Alliance des professeures et professeurs de Montréal en témoigne tout à fait⁴² :

« Disons-le haut et clair : il est essentiel pour le Québec de se doter d'une politique intégratrice et claire de la main-d'œuvre et de la formation initiale et continue. Une telle politique doit être définie et suivie avec une grande rigueur pour qu'elle conditionne le développement futur des entreprises et du marché du travail. »

Pour sa part, l'Association des économistes québécois n'y va pas avec le dos de la cuillère⁴³.

« Notre système de formation professionnelle dans l'entreprise et à travers les programmes gouvernementaux est la risée de nos concurrents, qu'ils soient allemands, suédois, américains ou japonais. »

Les chevauchements et l'inefficacité qu'ils engendrent reviendront par la suite dans la préoccupation évoquée publiquement par les porte-parole du Conseil du patronat du Québec (CPQ) ou de l'Association canadienne des manufacturiers, section Québec, devenue depuis l'Alliance des manufacturiers et exportateurs du Québec.

Au début de 1995, la ministre qui pilote le projet de loi 90, Louise Harel, tente de s'assurer l'appui de ces personnes, y compris les dirigeants du mouvement syndical, ceux de l'Union des producteurs agricoles, de la Fédération canadienne des entreprises indépendantes ou même de l'Association québécoise des formateurs privés en les rencontrant en privé ou en groupe, notamment à la principale place d'affaires de la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre⁴⁴. Le gouvernement donne l'exemple en promettant de s'imposer les mêmes obligations, à titre d'employeur, que ce qui est imposé au secteur privé. C'est d'ailleurs en vertu de ce choix que chaque ministère doit, fait exceptionnel, assumer son 1 % individuellement, comme chaque municipalité, chaque hôpital ou commission scolaire du Québec. L'article 2 se lit :

« 2. La présente loi lie le gouvernement, ses ministères et les organismes qui en sont mandataires.

Il en est de même de l'Assemblée nationale, d'un organisme dont celle-ci nomme les membres et d'une personne qu'elle désigne pour exercer une fonction en relevant. »

Plusieurs assouplissements seront progressivement apportés au projet de loi avant son adoption et cela, même si le texte déposé reflète déjà des compromis qui se sont forgés à la suite des consultations préliminaires. Notons, à titre d'exemple, l'article 3 de la Loi

⁴² Page 22.

⁴³ Page 7.

⁴⁴ Au 28^e étage de la Tour de la Bourse, Place Victoria, à Montréal.

qui prévoit que celle-ci entrera en vigueur progressivement en vertu d'un règlement⁴⁵ qui imposera des étapes⁴⁶. C'est en vertu d'ailleurs de ce choix que la Loi n'entre effectivement en vigueur qu'en 1998 pour les entreprises dont la masse salariale se situe entre 250 000 \$ et 500 000 \$. On peut ajouter également l'article 23 (22 dans la première version déposée) qui permet à un employeur d'obtenir un certificat attestant au préalable qu'une initiative qu'il veut entreprendre peut faire l'objet d'une dépense de formation admissible.

Un compromis majeur sera également négocié afin de rendre admissibles des dépenses qui sont légitimement réalisées mais sans recourir à un établissement de formation reconnu ou à un organisme formateur agréé. Il peut s'agir le plus souvent de la formation réalisée à l'interne au sein des entreprises ou même de la formation qui est dispensée à l'étranger. La disposition qui traduit ce compromis dans la Loi (l'article 6, paragraphe 4°) a d'ailleurs été décrite depuis comme le canal de la formation qualifiante ou transférable. Elle se lit:

« 4° la formation qualifiante ou transférable dispensée dans le cadre d'un plan de formation de l'entreprise, du ministère ou de l'organisme public, établi après consultation d'un comité créé au sein de l'entreprise, du ministère ou de l'organisme, dont la composition obéit aux règles déterminées par règlement de la Société, le cas échéant; »

À l'origine, on s'imagine que cette voie sera empruntée de façon occasionnelle, pour valider des dépenses réalisées dans un contexte exceptionnel. Avec le temps, il apparaît cependant qu'il s'agit d'un canal qui est au contraire privilégié.

3.3 *La Commission parlementaire spéciale*

Le gouvernement décide finalement de tenir une Commission parlementaire spéciale qui entendra les représentants de nombreux groupes entre le 23 mai et le 5 juin 1995. Toutes ces délibérations entre la ministre, les représentants du gouvernement, ceux de l'opposition et les organismes qui ont déposé un mémoire sont d'ailleurs rapportées au *Journal des débats*⁴⁷.

Pour les associations syndicales, on a trop attendu pour agir et l'effort demandé aux employeurs est minimal. Les représentants des employeurs préféreraient par contre des mesures incitatives, par exemple une vaste campagne d'information et de sensibilisation, et ils craignent de voir le projet de loi ajouter des lourdeurs administratives, sinon un carcan⁴⁸, contraires au bon fonctionnement des entreprises⁴⁹:

« C'est en effet la SQDM qui, en vertu de cet article, décidera pour les 30 000 entreprises québécoises assujetties à la loi, de l'agrément ou de la reconnaissance de leurs enseignements et de leurs formations, de leurs plans et

⁴⁵ Le Règlement sur la détermination de la masse salariale (r.2) publié à (1995) G.O., 5191.

⁴⁶ Le Centre des jeunes dirigeants ne considère pas cette application progressive sur trois ans comme une bonne idée.

⁴⁷ Commission spéciale sur la formation professionnelle, *Consultations particulières dans le cadre de l'étude détaillée du projet de loi 90*, nos. 1 à 8.

⁴⁸ Mémoire de la Fédération canadienne des entreprises indépendantes, *Oui à la formation, non à un nouveau carcan administratif*, mai 1995.

⁴⁹ Mémoire du Conseil du patronat du Québec, page 10.

programmes, des formateurs et des organismes auxquels elles font appel, etc. Que de délais et de discussions en perspectives, alors que les entreprises recherchent d'abord et avant tout la rapidité et la flexibilité ! »

Une comparaison des textes initial et final du projet de loi permet de constater des additions qui peuvent représenter un gain patronal ou syndical. On en trouve un premier exemple dans l'addition au 2^e paragraphe de l'article 6 de la Loi de la notion de **service de formation**. L'agrément du service interne d'une entreprise offre ainsi un moyen supplémentaire auquel un employeur peut recourir pour rendre admissibles les dépenses qu'il réalise. Il s'agit d'un autre assouplissement majeur car il permet de rendre admissibles les activités de formation internes aux entreprises et cela à la seule condition que celles-ci soient encadrées par un service de formation agréé.

Cette modification fut bien accueillie, non seulement par la grande entreprise où l'on trouve de tels services bien organisés, mais aussi par les employeurs du secteur public, notamment par des ministères du gouvernement du Québec. Citons d'autres ajouts significatifs et qui parlent d'eux-mêmes :

« 9. Sont admises toutes dépenses relatives à la mise en œuvre d'un plan de formation qui fait l'objet d'une entente entre l'employeur et une association ou un syndicat accrédité en vertu d'une loi pour représenter des salariés ou tout groupe de salariés. »

Le mouvement syndical a obtenu l'ajout de cette disposition à la Loi. Elle n'impose pas d'obligation nouvelle à l'employeur et ne crée pas de droit à la formation pour les salariés. Elle permet par contre de valider les formations couvertes par des plans qui ont fait l'objet d'une négociation patronale-syndicale, cette démarche étant en quelque sorte garante de la forte présence d'une culture de formation dans l'entreprise. On reconnaît en fait une pratique qui existe déjà dans certains secteurs.

L'Association des manufacturiers du Québec obtient quant à elle gain de cause en proposant un mécanisme de report des sommes investies sur plusieurs années qui se traduit ainsi :

« 11. Lorsque le total des dépenses de formation admissibles d'un employeur applicable à une année est supérieur au montant de sa participation minimale fixée en application de l'article 3 pour la même année, l'excédent est reporté sur l'année suivante; il devient dès lors une dépense de formation admissible pour cette dernière année.

Les dépenses de formation effectuées par un employeur dans l'année précédant celle où il devient assujéti à la section I et qui auraient été admissibles s'il avait alors été assujéti à la présente loi sont reportées à l'année suivante et deviennent des dépenses de formation admissibles pour cette année. »

Cette disposition a pour avantage d'éviter qu'une entreprise ne commence à étaler, seulement à cause de l'obligation qui lui est imposée par la Loi, un investissement à réaliser au profit du développement de son personnel lorsqu'il correspond, par exemple pour une année donnée, à cinq ou dix pour cent de sa masse salariale. Comme le montre son libellé, cet article représente également un assouplissement important.

Après avoir entendu durant deux semaines les rédacteurs d'une quarantaine de mémoires, la Commission spéciale amorce le 8 juin 1995 l'étude du projet de loi article par article⁵⁰, exercice qui se poursuit jusqu'au 20 juin. L'Opposition collabore alors au peaufinement du texte malgré les objections de principe qu'elle présente au départ, dont une a justement trait à la difficulté d'évaluer la portée de la loi sans connaître le contenu des règlements qui en découleront. Cette collaboration particulière sera reconnue avec le dépôt par la ministre, le 19 juin 1995, d'une liste des dépenses qui pourraient être admissibles en vertu du règlement qui doit découler de la Loi.

Comme le souligne d'ailleurs la ministre, elle fait là une concession exceptionnelle : « *Moi, en 14 années de vie parlementaire dans ce parlement, je peux vous dire que ça a été plus que rare.* »⁵¹ Ce document éclaire alors les employeurs inquiets et l'opposition officielle sur la portée effective de la loi. Il contribue ainsi à la progression des travaux parlementaires et au traitement des points qui demeurent en litige quelques jours avant l'adoption définitive de la Loi par l'Assemblée nationale. L'atmosphère qui règne en est un de consensus même si l'opposition refuse finalement de voter en faveur de la Loi.

Ces échanges ont également donné lieu à des changements comme celui du titre de la loi qui parle du « développement de la formation de la main-d'œuvre » et non plus de celui « de la formation professionnelle ». Une référence à « *l'insertion en emploi* » vient s'ajouter à l'article 1 de la Loi qui décrit l'objet de celle-ci à la manière d'un véritable préambule, comme s'il s'agissait en fait d'une charte. En ajoutant du même coup à l'article 26, lequel institue le *Fonds national de formation de la main-d'œuvre*, une référence à la réalisation de l'objet de la Loi, on ouvre ainsi la voie, du moins au plan légal, à l'utilisation de ce Fonds pour un projet de formation qui poursuit une fin d'insertion en emploi.

Il est aussi question du *bilan social* des entreprises et de la comptabilité que celles-ci devraient tenir à ce chapitre. Bien qu'il ne reflète pas exactement sa proposition, une disposition de la Loi résulte d'une intervention en ce sens du député libéral Gérald Tremblay. Elle se lit :

« **13.** *Il peut être indiqué, dans une note aux états financiers d'un employeur assujéti aux dispositions de la présente section, la mesure dans laquelle ses ressources ont été consacrées à de la formation.* »

3.4 Les projets de loi 103 et 150 de 1997

On ne peut passer sous silence le fait que plusieurs modifications législatives ont été adoptées depuis 1995, en rapport avec la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre*. Citons la *Loi modifiant la Loi sur les décrets de convention collective* (L.Q. 1996, chapitre 71)⁵², la *Loi sur l'équité salariale* (L.Q. 1996, chapitre 43)⁵³, la *Loi modifiant la Loi de police et d'autres dispositions législatives*

⁵⁰ Voir Journal des débats, Nos 9 à 17.

⁵¹ *Journal des débats*, Commission spéciale sur la formation professionnelle, no. 16, le 19 juin 1995, page 20.

⁵² Ajout d'un sous-paragraphe q) au par. 11° de l'article 20 de la Loi.

⁵³ Article 26 sur les coûts de formation liés à l'établissement d'un programme d'équité salariale.

(L.Q. 1996, chapitre 73)⁵⁴, la *Loi modifiant la loi sur l'instruction publique et diverses dispositions législatives* (L.Q. 1997, chapitre 96)⁵⁵, la *Loi sur les impôts* (L.Q. 1997, chapitre 85)⁵⁶, et la *Loi édictant diverses dispositions législatives relatives à la formation dans l'industrie de la construction* (L.Q. 1997, chapitre 74)⁵⁷.

De plus, la Loi a été substantiellement modifiée par deux projets de loi de 1997, qui deviendront la *Loi modifiant la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre* (L.Q. 1997, chapitre 20) et la *Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité et instituant la Commission des partenaires du marché du travail* (L.Q. 1997, chapitre 63). Dans ce dernier cas, il s'agit surtout d'adapter la « Loi sur le 1 % » à la réorganisation complète du ministère et des services publics d'emploi. À cette fin, on peut résumer ces modifications, sans entrer dans le menu détail, par deux grandes lignes directrices.

Premièrement, la *Commission des partenaires du marché du travail* (CPMT) hérite du rôle qui était celui du Conseil d'administration de la SQDM, particulièrement en ce qui a trait à la détermination du contenu des règlements et au plan d'affectation du *Fonds national de formation de la main-d'œuvre* :

« La Commission exerce, en outre, les attributions prévues par la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre* (L.R.Q., c. D-7.1).⁵⁸ »

Pour le reste, le ministre est responsable de l'administration de la Loi et du Fonds national, cette responsabilité étant assumée la plupart du temps par l'unité que constitue *Emploi-Québec* au sein du ministère.

En ce qui a trait au P.L. 103, il a pour effet d'ajouter à la « Loi sur le 1 % » des dimensions nouvelles comme l'extension du pouvoir réglementaire de la CPMT en ce qui a trait à la déontologie des titulaires d'un agrément, c'est-à-dire les organismes formateurs et les formateurs. Il y a aussi le régime d'apprentissage pour les jeunes⁵⁹, les comités sectoriels reconnus en vertu de la Loi, sans compter quelques modifications de nature technique, notamment quant à la possibilité d'offrir une exemption à l'égard de certaines obligations découlant de la Loi. Nous y reviendrons.

II. LES CHOIX RÉALISÉS EN ADOPTANT LE CADRE RÉGLEMENTAIRE

La *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre* constitue en quelque sorte une loi-cadre. En même temps, elle est plutôt laconique par comparaison aux modèles étrangers dont elle s'est en partie inspirée. Elle établit quelques mécanismes de base et partage les rôles du ministère de la Solidarité sociale (Emploi et Solidarité jusqu'en 1999) et du ministère du Revenu.

⁵⁴ Ajout d'un article 17.1 qui traite dans la Loi du financement des activités de l'Institut de police.

⁵⁵ Article 166.

⁵⁶ Article 17.

⁵⁷ Article 1.

⁵⁸ Dernier alinéa de l'article 17 de la « Loi 150 ».

⁵⁹ À remarquer que la mesure qui vise les travailleurs en général porte le nom de Régime de qualification professionnelle et relève de l'article 29.1 de notre ancienne loi-cadre, la *Loi sur la formation et la qualification professionnelles de la main-d'œuvre* (L.R.Q., c. F-5).

En fait, il avait été convenu au départ que les partenaires réunis au sein du Conseil d'administration de la *Société québécoise de développement de la main-d'œuvre* (SQDM) aurait la tâche de compléter le travail du législateur par des règlements appropriés. On lui confiait donc « l'habilitation » nécessaire pour trancher les débats prévisibles sur l'admissibilité des dépenses de formation, sur l'agrément des formateurs ou des services de formation et même sur d'éventuelles exemptions. Par conséquent, on ne peut aujourd'hui mesurer l'impact de la Loi sans prendre en considération les choix importants qui ont été réalisés à l'occasion de l'adoption (ou d'une modification subséquente) d'un des règlements.

1. Le Règlement sur les dépenses de formation admissibles

1.1 Une réaction exceptionnelle; de nombreux mémoires

Ce règlement constitue la pièce maîtresse du cadre réglementaire adopté et cela a été très clairement démontré par l'effet du dépôt d'un avant-projet, en fait une liste de dépenses potentiellement admissibles, pendant les travaux de la commission parlementaire spéciale sur le projet de loi. La publication d'une première version du règlement à la *Gazette officielle du Québec*⁶⁰ a d'ailleurs entraîné, fait absolument exceptionnel, une vive réaction, soit le dépôt de plus de 60 mémoires, dont plusieurs provenant d'institutions du secteur public.

Ces mémoires témoignent à la fois de certaines inquiétudes et proposent des modifications (ils comportaient en réalité plus de 120 recommandations) visant la plupart du temps à couvrir des réalités particulières caractérisant la formation dans chacun des milieux concernés. Plusieurs de ces propositions seront carrément incluses dans le corps du texte par le conseil d'administration de la SQDM. Mais, on sera aussi obligé de constater des mésententes entre les partenaires syndicaux et patronaux sur le traitement de certaines questions importantes, dont quatre resteront quelque temps en suspens.

1.2 Un pacte social autour de quatre grands compromis

C'est finalement dans la soirée du 23 novembre 1995, après plusieurs rencontres, qu'on s'entendit entre partenaires socio-économiques sur les quatre questions les plus difficiles qui divisaient le Conseil d'administration de la SQDM. Le consensus établi ce jour-là fut apparemment reçu avec soulagement par le gouvernement, la ministre et les différents intéressés. Les compromis qui en résultent donnent même l'impression qu'on a forgé un mini-pacte social autour de la démarche et ce, contrairement à la France, après plutôt qu'avant l'adoption de la Loi.

Comme il s'agit de compromis qui ont été difficiles à établir, il est délicat de questionner les choix qui ont alors été faits. S'ils sont à revoir un jour, ce sera au moment choisi par ceux qui les ont négociés. Cela apparaîtra cependant nécessaire s'il se confirme que ce sont sur ces mêmes questions qu'Emploi-Québec rencontre le plus de problèmes d'application ou d'interprétation.

1.2.1 L'entraînement à la tâche

⁶⁰ Partie II, 30 août 1995, no. 35, pages 3 952 et ss.

Alors que la Loi a pour finalité de générer une meilleure *qualification* de la main-d'œuvre (article 1), ce qui est possible en principe en s'appuyant sur une démarche structurée de formation, la tradition nord-américaine privilégie énormément un apprentissage sur le tas, de « type adaptatif »⁶¹ qui n'est pas nécessairement, sauf exception, très structurée. De nombreux mémoires ont cependant fait valoir des initiatives valables qui sont réalisées par les employeurs, y compris dans le secteur public. Il a été question de permettre que certaines dépenses de cette nature puissent être admissibles jusqu'à concurrence d'un plafond. Cette hypothèse a cependant été écartée. Finalement, on a décidé de laisser les employeurs faire le choix de mener de telles initiatives mais en imposant une exigence pour rendre admissible la dépense qui en découle.

Au paragraphe 7° de l'article 1 du *Règlement sur les dépenses de formation admissibles* (r.1), on accepte ainsi le salaire d'une personne qui participe à un « entraînement à la tâche » mais « à la condition que les tâches d'apprentissage soient exécutées pour une durée spécifique établie dans le cadre d'un plan de formation ». Il ne s'agit pas du simple entraînement de l'individu pour qu'il devienne plus rapide, plus performant, dans l'exécution d'une tâche mais de l'apprentissage d'une tâche nouvelle. À la limite, il peut être question de la mise à jour d'une compétence, par exemple lorsqu'on remplace un logiciel par un plus récent. Il n'y a souvent que quelques fonctions différentes à assimiler.

1.2.2 La formation offerte dans le cadre de colloques, congrès et séminaires

Le mouvement syndical était fort réticent à l'inclusion de ce genre d'activités aux dépenses admissibles. S'il accepte de mettre de l'eau dans son vin, c'est sans doute en échange d'une concession équivalente pour obtenir de l'information sur l'application de la Loi, choix qui se traduit par un formulaire dont nous reparlerons. Il ne s'agit toutefois que d'un accord patronal de principe et la négociation du formulaire sera par la suite ardue. Pour certains témoins de l'époque, les activités de formation menées dans le cadre de colloques, congrès ou sous la forme de séminaire sont acceptables parce qu'elles peuvent, dans le doute, être l'objet d'un certificat d'admissibilité délivré en vertu de l'article 23 de la Loi.

Le résultat fut transposer au paragraphe suivant du r.1:

« 23° le salaire et les frais engagés par un employeur à l'égard d'une activité de formation dispensée à un employé dans le cadre d'un colloque, congrès ou séminaire à la condition que le coût de cette activité soit indiqué séparément dans le coût de l'inscription à l'événement et que l'employeur puisse justifier de la conformité de l'activité à l'objet de la loi; »

⁶¹ Bernier Colette. *La formation en entreprise au Québec : un état des lieux*. Centre de recherche sur le travail et le syndicalisme, Université York, # 99-02. L'auteur signale d'ailleurs (page 20) qu'il y a encore loin de la coupe aux lèvres en 1999 : « Plusieurs changements à l'organisation du travail montrent que la formation devrait devenir centrale aux stratégies de gestion des ressources humaines en entreprises. Les études à ce niveau restent cependant de l'ordre de la prescription. Nous n'avons relevé que trois études qui, comme telles, font état du développement de formations novatrices au Québec. Dans ce cas, il s'agit donc de tendances de développement possibles plutôt que d'une réalité bien ancrée ».

Il est sans doute utile de rappeler que l'interprétation de ce texte fut testée dès son entrée en vigueur par une demande du CPQ, en vertu de l'article 23 de la Loi, pour un colloque visant à sensibiliser les dirigeants d'entreprise aux exigences de la « Loi 90 ». Cet exemple fut par la suite suivi de façon systématique par toutes les associations ou regroupements organisant de telles activités, ce qui ramenait pratiquement le processus à une approbation au cas par cas. Or, un texte réglementaire n'est pas sensé avoir un tel effet.

1.2.3 La formation en santé et en sécurité au travail

Le projet de règlement publié comportait à son article 3 des exclusions, c'est-à-dire l'identification de dépenses non admissibles. Cette proposition s'inspirait de l'expérience française. Il était question :

- 1° des activités d'accueil et d'information relatives à l'intégration à un emploi ou à un poste de travail ;
- 2° des actions de simple information sur de nouveaux matériels ou de nouveaux produits;
- 3° des activités à caractère récréatif;
- 4° de la formation découlant d'une obligation établie dans la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*.

Les nombreux commentaires reçus sur ces questions ont permis d'en venir à la conclusion que cet article 3, loin d'être éclairant, générerait passablement de confusion. Quelle différence y a-t-il entre une véritable activité de formation et une démarche de simple information? Les cas douteux ne le devenaient pas moins en vertu de l'article 3. Par contre, le retrait de l'exclusion que représentait le quatrième point, celui sur la santé et la sécurité au travail, ne fit pas du tout consensus. Il fallut même créer un groupe de travail pour en étudier toutes les implications. Pour illustrer la complexité du choix à faire, mentionnons qu'on a introduit en France un tas d'exceptions à l'exclusion qui est retenue en cette matière. De nombreuses questions d'interprétation ont été soulevées ici, depuis 1996, en relation avec les formations qui chevauchent à la fois une démarche de qualification et un objectif de prévention, de secourisme ou de formation en santé et sécurité du travail.

Les associations paritaires en santé et sécurité du travail étaient aussi en cause parce qu'elles disposent de budgets importants en matière de formation. Ces fonds sont techniquement subventionnés par la *Commission de santé et de sécurité du travail*. Par ailleurs, comme une disposition du règlement prévoit déjà que les dépenses déclarées par un employeur doivent être réduites de toute aide gouvernementale⁶², les dépenses découlant d'une activité organisée par une de ces associations sont en quelque sorte exclues sans qu'il ne soit nécessaire de le préciser davantage. Le maintien d'une exclusion comme celle qui avait été proposée paraissait moins utile dans ce contexte.

1.2.4 Le formulaire d'Emploi-Québec

Le mouvement syndical a obtenu l'inclusion au r.1 d'une disposition qui se lit ainsi :

⁶² Article 7, paragraphe 13°.

« 3. *L'employeur doit fournir annuellement à la Société (maintenant Emploi-Québec), au moyen du formulaire que celle-ci met à sa disposition, les informations générales requises. »*

Il est possible de prétendre que le contenu du formulaire qui fut négocié par la suite reflète bien plus les préoccupations du mouvement syndical que celles de l'administration. Les centrales voulaient surtout et presque uniquement s'assurer que toutes les catégories d'employés bénéficient de façon équitable de l'accroissement de l'investissement privé que la Loi génère en matière de formation. On se rend d'ailleurs à l'argument de la partie patronale selon lequel un formulaire plus détaillé provoquerait une réaction négative des employeurs. Dans une déclaration de septembre 1998, le président du Conseil du patronat se déclare en faveur du maintien de la Loi tout en parlant justement d'embêtement bureaucratique à faire disparaître et il cite le formulaire en exemple.

Or, le contenu très sommaire du formulaire ne permet même pas d'évaluer les effets de la Loi. Le Conseil supérieur de l'Éducation a d'ailleurs réagi : malgré la réaction favorable que comporte pour le reste un avis qu'il a rendu sur la Loi et son avenir⁶³, il dénonce cette situation :

« *La version actuelle du formulaire que doivent remplir les entreprises assujetties à cette loi ne permet pas de recueillir des renseignements relatifs, par exemple, aux objets de formation, aux types de reconnaissance des acquis, aux types de prestataires de formation auxquels l'entreprise a recours ou à la proportion des dépenses affectées à la formation structurée. »*

Le formulaire ainsi critiqué a été complètement revu par la *Commission des partenaires du marché du travail* en décembre 1999.

1.3 *Les modifications de 1997 au règlement (r.1)*

On ne peut passer sous silence le fait que l'application du *Règlement sur les dépenses de formation admissibles* a permis de découvrir certaines réalités, ce qui a déjà entraîné des modifications à deux reprises⁶⁴. Ce sont des changements mineurs qui ne concernent que des employeurs bien particuliers, par exemple les centres de travail adapté, les garderies ou les services d'ambulance. Il y a cependant eu un amendement plus important en ce qui a trait aux associations, une disposition dont l'évaluation ne peut être dissociée de celle du paragraphe 23° de l'article 1 du règlement. Celle-ci se lit :

« 26° *le salaire et les frais engagés par un employeur pour la participation d'un employé à une formation organisée par une association dont l'un des buts est d'assurer le perfectionnement de ses membres ou du personnel de ses membres à la condition que cette formation soit conforme à l'objet de la loi et qu'elle soit dispensée par un spécialiste dans le domaine. »*

⁶³ Conseil supérieur de l'Éducation. *La formation continue du personnel des entreprises, un défi pour le réseau public d'éducation*, juin 1998, page 23.

⁶⁴ Voir Décret 58-97 du 22 janvier 1997 (G.O. page 791) et Décret 765-97 du 11 juin 1997 (G.O., page 3 647).

2. Le Règlement sur l'agrément des organismes formateurs, des formateurs et des services de formation

2.1 *La naissance d'une industrie de la formation au Québec*

Bien que la loi française date de 1971, le **Rapport Ueberschlag** souligne en 1994 que l'absence d'un mécanisme d'agrément des formateurs est source de nombreux problèmes en France.

« La nécessité de cet agrément a été d'autant plus ressentie que le public parfois vulnérable qui s'adresse à ces organismes peut être victime de sa crédulité. Proposer un agrément revient à déterminer l'autorité compétente pour le délivrer, à fixer ses critères d'attribution, son champ d'application ainsi que les conditions de sa suspension et de son retrait. »⁶⁵

Cette affirmation est d'ailleurs corroborée par l'expérience australienne comme il est possible de le constater à la lecture d'un passage du rapport d'évaluation de 1996 sur le *Training Guarantee Act* que nous citions précédemment. Parmi les effets de l'inexistence de formalités minimales, le rapport français note aussi le foisonnement des organismes de formation (40 182 en 1992) et le caractère peu concurrentiel de cette industrie française de la formation.

Le Québec a choisi d'aller de l'avant avec l'adoption du *Règlement sur l'agrément des organismes formateurs, des formateurs et des services de formation* (r. 0.1)⁶⁶ en vigueur depuis le 10 juillet 1997. Au 19 juillet 1999, le Québec comptait 4 311 dispensateurs de formation agréés par la ministre d'État au Travail et à l'Emploi : 995 formateurs privés, 1 853 organismes de formation, 226 organismes sans but lucratif, 1 043 services de formation internes à des entreprises ou à des organismes et 194 organismes multi-employeurs.

Le Québec a ainsi encouragé la naissance d'une industrie de la formation et a décidé de l'encadrer de façon minimale par un règlement. Celui-ci comporte des choix dont l'effet doit être examiné attentivement, étant donné leur impact sur une industrie en plein développement et dont l'avenir apparaît indissociable de l'importance croissante de la demande de formation due à l'évolution de plus en plus rapide du cycle de vie (développement, utilisation, déclin) d'une nouvelle compétence⁶⁷.

2.2 *Problème en ce qui a trait à la déontologie*

Il s'est posé un problème dès le départ parce que le législateur n'a pas prévu, même s'il permettait l'implantation d'un régime d'agrément, d'inclure dans le texte de la Loi de 1995 des dispositions permettant de sanctionner des fautes de comportement de la part des formateurs. Ceci s'explique en partie parce que la SQDM disposait d'un pouvoir absolu à cet égard, en vertu de la *Loi sur les impôts*, lorsque des plaintes étaient portées contre des formateurs enregistrés pour les fins du *Cirf*. Mais avec le

⁶⁵ Assemblée nationale. *Formation professionnelle, Tome I*. Paris, 1994, page 116.

⁶⁶ (1997) G.O. page 3 643.

⁶⁷ Bouteiller, Dominique. *Le syndrome du crocodile et le défi de l'apprentissage continu*. Publié dans la revue *Gestion*, volume 22, no 3, automne 1997.

remplacement progressif de celui-ci par le nouveau régime que représente la Loi, ce pouvoir a progressivement disparu.

Le projet de loi 103 a donc d'abord été proposé, en 1997, en vue de préciser un pouvoir réglementaire suffisant pour adopter des règles de déontologie et assurer leur respect. Avec la réorganisation majeure des services publics d'emploi qui a été entreprise alors, ce règlement a cependant été repoussé à plusieurs reprises dans la liste des priorités de la Commission des partenaires du marché du travail et il n'est toujours pas adopté. Un texte formulé par un groupe de travail et récemment approuvé par la Commission des partenaires du marché du travail devrait être publié sous peu dans la *Gazette officielle*.

2.3 Les conditions d'agrément

Les conditions qui apparaissent au Règlement sur l'agrément des organismes formateurs, des formateurs et des services de formation, celui-là en vigueur depuis juillet 1997, peuvent apparaître très minimales, surtout aux yeux de ceux qui appartiennent au monde de l'éducation. On le sent d'ailleurs à la lecture d'un document de consultation du ministère de l'Éducation qui suggère de « *demander à la Commission des partenaires du marché du travail d'assurer un contrôle plus étroit des règles d'accréditation des formatrices et des formateurs.* ⁶⁸ »

Il y a deux des conditions qui ont été au cœur des négociations menées entre les partenaires concernées. Elles méritent qu'on se penche sur leurs effets. La première a trait aux organismes formateurs et aux formateurs. Elle s'ajoute à un critère d'expérience, lui-même inspiré de notre pratique plus ancienne à l'égard des formateurs enregistrés dans le cadre du *Cirf*. Le critère additionnel apparaît à l'article 2 du règlement et se lit :

« 2° chacun de ses formateurs possède soit un minimum de 135 heures de formation en méthodes de transmission des connaissances, soit une expérience d'au moins 250 heures à titre de formateur, soit un minimum de 90 heures de formation en méthodes de transmission des connaissances et une expérience d'au moins 100 heures à titre de formateur. »

Il est nécessaire de clarifier tout de suite que le critère apparaissant au paragraphe 1° du même article a trait à des années d'expérience ou de présence dans le champ pour lequel on souhaite être agréé alors que le paragraphe 2° fait spécifiquement référence à l'expérience de formateur. Faute d'une expérience suffisante à titre de formateur, un candidat doit suivre l'équivalent de 2 ou 3 cours de 45 heures selon la situation dans laquelle il se trouve. Cela peut paraître bien peu. Le comité qui a proposé ce critère a clairement indiqué par ce choix qu'il ne recherchait pas spécifiquement des enseignants, ni même des andragogues, mais plutôt, comme cela se voit généralement pour la formation en entreprise, des gens d'expérience qui ont fait quelque peu leur preuve comme formateur.

Avec l'apparition de programmes plus long portant sur la formation spécifique de ce type de formateur, il est possible que le règlement soit éventuellement ajusté. Mais, au moment de faire le choix, il n'existait pas de programme menant à l'obtention d'une simple attestation d'études collégiales ou universitaires permettant, par suite d'un programme de courte durée, de postuler un tel agrément.

Une seconde condition qui a été âprement débattue a trait à l'agrément des services internes de formation. Le cinquième paragraphe de l'article 4 du Règlement pose comme exigence de fournir « *une déclaration écrite du représentant autorisé à cette fin précisant les compétences du personnel de ce service qui lui permettent d'exercer les responsabilités qui lui incombent.* » Les derniers mots renvoient aux responsabilités qui sont par ailleurs décrites à l'article 5 du Règlement qui se lit:

⁶⁸ Ministère de l'Éducation. *Vers une politique de formation continue. Prendre le virage du succès.* Gouvernement du Québec, 1998, 58 pages.

«5. Le service de formation agréé assume ou coordonne les responsabilités suivantes :

- 1° l'élaboration des plans spécifiques de formation, la conception et la programmation des activités;
- 2° la mise en œuvre d'activités de formation destinées au personnel de l'employeur et dispensées par les employés compétents de ce dernier ou par un fournisseur en matériaux, en équipements ou en logiciels;
- 3° la reconnaissance de la réussite par un membre du personnel d'une activité de formation suivie à l'interne.

L'article 6 précise par ailleurs que le service peut assumer de façon facultative toute une série d'autres responsabilités. Il est cependant clair que les critères sur la base desquels se prend la décision d'accorder ou non l'agrément sont ceux qui correspondent aux fonctions que doit obligatoirement assumer un service agréé. Si on demande de préciser en quoi les membres du personnel sont compétents pour assumer ces responsabilités, c'est qu'il existe de multiples compétences qui peuvent être pertinentes pour cette fin. Il a été décidé de ne pas exiger une formation particulière dans cette disposition du règlement.

2.4 L'extension de la notion de service de formation

La notion de service de formation a été élargie dans le Règlement pour inclure le concept d'un service multi-employeurs, ce qui représente un assouplissement de plus dans la mise en œuvre de la Loi. Ce concept est ainsi défini à l'article 7,3^e alinéa, du Règlement :

« Dans le présent règlement, on entend par « service de formation multi-employeurs » l'unité administrative ou la personne morale qui est chargée d'organiser la formation du personnel des employeurs membres d'un regroupement identifié à une bannière commune, à une marque de commerce ou à une gamme de produits ou de services. »

C'est la réalité des industries dominées par le franchisage qui est à l'origine la décision de reconnaître ce concept, l'entreprise qui franchise assumant généralement la responsabilité de former les employés de ses franchisés. Le concept a également trouvé d'autres applications depuis, par exemple lorsqu'un constructeur automobile veut assumer une part de la formation des employés chez les concessionnaires qui portent sa bannière.

2.5 Le difficile problème de la reconnaissance des compétences acquises en milieu de travail

La question qui a suscité le plus de difficulté, lors de l'adoption du règlement, est celle de la reconnaissance à accorder à un employé pour la formation reçue. Doit-on parler d'une attestation de réussite ou d'une simple attestation de présence? Cela est-il suffisant pour répondre à l'objectif de la Loi qui est, selon son article premier, « d'améliorer la qualification de la main-d'œuvre »?

La formation dispensée par un organisme privé ne sera-t-elle jamais reconnue par les établissements publics ou privés de formation pour les fins d'une démarche qui peut

conduire à un diplôme? Toutes ces questions apparaissent difficiles, même pour une société qui a fait certaines expériences en matière de reconnaissance des acquis.

S'il est certain qu'un adulte a besoin d'une reconnaissance sociale pour la formation qui lui permet d'acquérir une qualification première dans un métier ou une technique, il n'en reste pas moins que le gros des activités financés par les employeurs ne correspond pas à ce type de formation. Il est bien d'avantage question de développement ou de perfectionnement, au sens large, des compétences. Ce n'est pas moins important mais un individu en emploi et déjà diplômé a généralement moins besoin de reconnaissance pour ce genre d'activités. Il lui est surtout important d'être capable de démontrer qu'il se tient à jour ou qu'il a bénéficié d'un perfectionnement pointu dans son champ d'activités, sur un appareil donné ou en fonction d'un nouveau logiciel, voire d'une nouvelle technique.

C'est dans ce contexte qu'on a choisi de s'en tenir dans le règlement à des « attestations de participation active ». Le formateur doit être satisfait de la participation d'un individu à une séance de formation même lorsque celle-ci ne se prête pas à une évaluation formelle. Il ne s'agit pas d'une simple présence à l'activité. Les dispositions du Règlement sont donc libellées de la manière suivante :

« 16. L'organisme formateur et le formateur agréés délivrent à chacun des employés qui réussit une activité de formation, ou y participe activement, une attestation de formation comprenant :

1° le nom de l'employeur;

2° le nom du participant;

3° une brève description de l'activité de formation;

4° la confirmation de la réussite ou de la participation de l'employé;

5° la durée de l'activité de formation;

6° le nom de l'organisme formateur agréé ou du formateur agréé.

17. Un service de formation agréé, y compris un service de formation multi-employeurs agréé, délivre à chacun des employés qui réussit une activité de formation, ou y participe activement, une attestation contenant les informations mentionnées à l'article 16. Une telle attestation est délivrée au moins une fois l'an et au départ de l'employé. »

Un formateur interne peut ainsi attester de la maîtrise par un employé du fonctionnement d'un nouvel appareil lorsqu'il est en mesure de constater que celui-ci a effectivement acquis cette maîtrise et cela, sans qu'il soit nécessaire de faire passer un examen écrit. Comme on le voit à la lecture de l'article 17, cette acquisition d'une nouvelle compétence n'a pas à être attestée à chaque fois. Par contre, l'employé doit recevoir au moins une fois l'an, lorsqu'il a reçu de la formation, une attestation qui établit le portrait de son développement.

Depuis 1998, il est de plus en plus question de l'adoption éventuelle, par le gouvernement du Québec, d'une nouvelle politique d'éducation des adultes qui mettrait l'accent sur la formation continue. En parallèle, la Commission des partenaires du marché du travail a également pris position sur le développement de référentiels à partir desquels il serait possible de certifier des compétences acquises dans le cadre de la

formation dispensée en milieu de travail. Il est certain que la Loi et la réglementation en découlant pourraient être revues à la lumière d'un tel développement, lequel faciliterait non seulement l'élaboration de bilans de compétences, mais aussi une sanction par l'État de formations privées qui ne sont pas reconnues à l'heure actuelle.

3. Le Règlement sur les organismes collecteurs

La loi française a atteint un degré de sophistication élevé au fil des ans. À l'obligation de départ qui était imposée aux employeurs se sont ajoutées des contraintes supplémentaires, par exemple un 0,20 % de plus pour les congés individuels de formation et un 0,40 % pour les contrats d'insertion en alternance. Ces sommes peuvent être confiées à des organismes paritaires agréés à une fin particulière.

En 1997, on a constaté qu'il y en avait trop et que les mandats des organismes se chevauchaient. Ces chevauchements ont été engendrés par l'existence d'organismes nationaux de branche, d'organismes spécialisés à des fins particulières (congé de formation, alternance, plans de formation) et d'organismes régionaux. On a donc entrepris une réforme pour les ramener de 255 à 96. On a par exemple choisi de faire disparaître les 67 organismes dédiés au congé individuel de formation pour intégrer ce mandat à d'autres organismes déjà existants.

Au Québec, on a emprunté la notion d'organisme collecteur mais avec une intention passablement différente qui transparait de l'article 8 de la Loi :

« 8. Sont admis à titre de dépenses au bénéfice du personnel, dans les conditions fixées par règlement de la Commission, les versements effectués par l'employeur à une association sectorielle ou régionale, un comité paritaire, un organisme communautaire ou un autre organisme constitués en personnes morales et reconnus par le ministre en vue de la mise en œuvre d'un plan de formation agréé par ce dernier ».

L'État n'impose pas aux organismes intéressés d'être constitués sur une base paritaire, pas plus qu'il n'impose la formule elle-même. Il offre seulement à ceux que cela intéresse la possibilité d'adopter une approche collective pour la réalisation des dépenses que les employeurs sont par ailleurs tenus de réaliser. Un nombre infime de ces organismes sont implantés actuellement et dans des milieux qui présentent la plupart du temps des caractéristiques particulières. Il reste à démontrer que ceux-ci pourraient jouer un rôle dans le futur. Si on veut y arriver, il faudra sans doute expérimenter cette formule auprès des employeurs qui ont un peu plus de difficulté, à cause de la petite taille de leur entreprise, à gérer un plan de développement de leurs ressources humaines. Le défi sera alors de regrouper suffisamment de P.M.E. dans un organisme collecteur pour assurer la viabilité de celui-ci.

S'il semble déjà clair que les organismes collecteurs ne se multiplieront pas à l'infini, il y a aussi lieu de constater que l'on a pas vraiment tenté de faire la promotion de ces outils auprès d'entreprises éprouvant des difficultés, sans doute à cause de leur petite taille, à s'organiser pour concevoir et gérer un plan de développement de leurs ressources humaines. Au fur et à mesure où une information plus abondante sera disponible, il deviendra davantage possible de tester ce concept des organismes collecteurs.

Par ailleurs, la disposition la plus discutée du *Règlement sur les organismes collecteurs* (r.3) fut sans aucun doute l'art. 9 qui se lit :

« 9. Un organisme collecteur ne peut dispenser lui-même de la formation que s'il est agréé comme organisme formateur en vertu du Règlement sur l'agrément des organismes formateurs, des formateurs et des services de formation édicté par le décret 764-97 du 11 juin 1997. »

Pour comprendre l'importance de cette disposition, il faut savoir que le modèle britannique a été évoqué en commission parlementaire, lors des discussions sur l'article 8 du projet de loi, pour justifier qu'on interdise aux organismes collecteurs de dispenser eux-mêmes de la formation. Les rôles de collecteur et d'organisme formateur ont produit dans le cadre d'une expérience britannique un conflit d'intérêts qui avait pour résultat, semble-t-il, de ne pas favoriser la qualité des formations dispensées. Il a finalement été décidé de laisser aux *partenaires* le soin d'établir les distinctions qui pourraient être pertinentes. Au moment d'adopter le règlement, on a plutôt fait le choix d'imposer aux organisations qui veulent assumer les deux rôles de collecteur et de formateur l'obligation de se conformer à la fois au *Règlement sur les organismes collecteurs* et à celui qui s'applique aux organismes formateurs.

Comme dans le règlement qui a été précédemment décrit, le r.0.1, on a pris le soin de prévoir également une forme de sanction de l'apprentissage réalisé par le biais d'un organisme collecteur :

« 13. L'organisme collecteur s'assure que l'employé qui participe activement à une activité de formation qu'il organise reçoit une attestation de formation. »

L'adoption d'un système de certification des compétences pourrait par conséquent être pris en compte un jour pour les secteurs adhérant à l'utilisation d'un tel outil.

4. Le Règlement sur la détermination de la masse salariale

Ce règlement précisait essentiellement que l'obligation de participer au développement de la formation de la main-d'œuvre qui découle de la Loi ne s'applique qu'aux entreprises dont la masse salariale excède 250 000 \$ par année. Comme on a adopté une approche progressive, ce montant était d'abord d'un million \$ pour 1996 et de 500 000 \$ pour 1997.

Au moment de l'adoption de la Loi, le Conseil du patronat du Québec proposait d'ailleurs que l'on fasse un grand effort collectif de promotion visant à rehausser l'investissement des employeurs en formation avant d'appliquer une loi coercitive. Sa proposition ne fut pas retenue mais ses arguments pesèrent en faveur de cette entrée en vigueur progressive de la Loi.

Il aurait peut-être été préférable de modifier en même temps l'article 68 de la Loi qui établit une clause de révision automatique de celle-ci. L'échéance a été fixée au 22 juin 2000, une date dont nous approchons rapidement. Comme certains employeurs, ceux dont la masse salariale se situe entre 250 000 \$ et 500 000 \$, n'ont établi leur première déclaration qu'à la fin de février 1999, il ne sera pas possible de faire une véritable évaluation de l'effort qu'ils ont accompli sur la base d'une seule année d'expérience. Or,

il s'agit de la cohorte à laquelle la Loi demande le plus grand effort; cela équivaut dans les faits à repousser l'application de la clause de révision automatique à l'échéance suivante prévue par la Loi, soit juin 2005.

Il est important de signaler aussi que ce règlement pourrait être modifié, par exemple pour abaisser le seuil d'assujettissement à 200 000 \$ par an. Dans le Rapport Jean déjà cité, on avait recommandé d'étendre l'obligation en fonction d'une certaine progression. Si on voulait que les entreprises d'une certaine taille ou d'un certain secteur fasse plus que le 1 %, il faudrait cependant modifier la Loi dans laquelle on a fixé ce pourcentage et cela, sans prévoir la possibilité de le modifier par simple règlement.

Contrairement à la France, nous ne disposons pas en vertu de la Loi d'un mécanisme s'adressant aux travailleurs autonomes et particulièrement à ceux de la culture ou de l'agriculture, secteurs où ils sont nombreux. Bien que les micro-entreprises dont la masse salariale est inférieure à 250 000 \$ ne soient pas assujetties à la Loi, il existe cependant une exception pour le secteur de la construction. En vertu de l'article 12, on a en effet reconnu pour le calcul du 1 % les contributions déjà recueillies auprès de chaque employeur de cette industrie, indépendamment de leur masse salariale, en vue de constituer un fonds de formation. À l'exemple de la construction, on pourrait également imaginer que des employeurs non-assujettis à la Loi s'associent à un organisme collecteur reconnu en vertu de l'article 8 de la Loi pour faire bénéficier leur personnel du plan de formation implanté par celui-ci.

5. La question des exemptions et le règlement adopté en 1999

Le projet de loi initial contenait une disposition, un article 11, qui a été complètement écartée. Cette disposition prévoyait que l'on pouvait exempter de la Loi les organismes ou institutions dont l'objet est de venir gratuitement en aide à des personnes physiques dans le besoin.

Au cours des travaux parlementaires, il est apparu que l'on envoyait peut-être un mauvais message en adoptant, dès l'entrée en vigueur de la Loi, un mécanisme permettant d'échapper à son application. On a préféré laisser aux *partenaires* le soin de prendre éventuellement une telle décision dans le cadre d'un règlement adopté en vertu de l'article 20 de la Loi, lequel prévoit que l'on peut exempter des catégories d'employeurs ou d'entreprises « de l'application du présent chapitre » et « aux conditions qui y sont prévues le cas échéant ».

Les débats entrepris au conseil d'administration de la SQDM ont mené à un projet qui ne pouvait être concilié avec ce paragraphe 3° de l'article 20 de la Loi et c'est pourquoi il a fallu, à l'occasion du projet de loi 103 de 1997, lui apporter une retouche technique. On a alors ajouté après les mots « du présent chapitre » ce qui suit : « ou d'une partie de celui-ci ». Il n'était pas question, en effet, d'exempter qui que ce soit de l'application de la Loi mais plutôt de soustraire les plus méritants de certaines des formalités découlant de celle-ci.

Le projet de règlement qui a été publié à la *Gazette officielle* en octobre 1997 n'a pas soulevé beaucoup de réaction. La SQDM a alors décidé de reporter l'étude de cette question à l'année 1998 en vue de rendre le mécanisme d'exemption disponible pour 1999. Entre-temps le Groupe de travail sur l'allégement réglementaire, mieux connu

comme le comité Lemaire, a proposé en mai 1998 de donner suite au projet et même d'envisager de formuler, avant la fin de 1998, « *des propositions concrètes d'allégement administratif entourant l'application de cette loi, propositions qui pourraient profiter tant aux PME qu'aux grandes entreprises et qui ne créeraient pas de nouvelles exigences administratives.*⁶⁹ »

Le règlement qui a finalement été adopté par la *Commission des partenaires du marché du travail* a été approuvé par le gouvernement le 13 octobre 1999 en vertu du Décret 1178-99. Il s'intitule *Règlement sur les exemptions de l'application de la section II du chapitre II de la Loi*⁷⁰. Comme il vient tout juste d'entrer en vigueur, il est trop tôt pour s'interroger sur sa portée éventuelle.

6. Le Règlement sur le régime d'apprentissage

Ce n'est pas d'hier que l'on parle d'apprentissage au Québec. Au lendemain de la deuxième guerre mondiale, on adopte d'ailleurs la *Loi de l'aide à l'apprentissage et de la mise en valeur du capital humain*. Il existe cependant une certaine confusion à ce sujet à l'heure actuelle, certainement à cause de la multitude de modèles que nous expérimentons en parallèle les uns aux autres.

Rappelons que, dans les années 1960, on parle d'apprentissage et de qualification professionnelle en fonction du contrôle de l'accès à certains métiers. On a d'ailleurs au Québec de nombreux apprentis qui suivent encore une démarche de ce type, une démarche réglementée en vertu, soit de la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction* (L.R.Q., c. R-20), soit de la *Loi sur la formation et la qualification professionnelles de la main-d'œuvre* (L.R.Q., c. F-5).

⁶⁹ À la page 21.

⁷⁰ Cette section encadre les interventions du ministère du Revenu du Québec dans l'application de la Loi.

La Commission Jean a sévèrement jugé les résultats de cette approche il y a déjà plus de quinze ans :

« *La formation se faisant au hasard sur les chantiers sous une surveillance inégale, il en résulte que des salariés n'arrivent pas à passer l'examen de qualification, lequel est fait en fonction d'un système de formation.*⁷¹ »

Ce système est obligatoire pour accéder à certains métiers et il est imbriqué à toute une panoplie de conditions de travail, surtout dans le secteur de la construction. Sans le réviser, on a commencé à chercher à la fin des années 1980 à se donner un système d'apprentissage facultatif. C'est pourquoi on a modifié la *Loi sur la formation et la qualification professionnelles de la main-d'œuvre* (L.R.Q., c. F-5) pour lui greffer un article 29.1 qui permet au ministre d'établir un programme « à l'égard d'un métier ou d'une profession dont l'exercice n'est pas réglementé ». C'est sur la base de cette disposition que la SQDM a développé une mesure qui s'appelle maintenant le *Régime de qualification professionnelle*.

À la fin de 1996, les partenaires membres du conseil d'administration de la SQDM ont été invités, par suite du *Sommet sur l'économie et l'emploi*, à développer une stratégie d'apprentissage destinée à faciliter l'acquisition d'un métier par des jeunes qui, faute d'emprunter un tel parcours, décrochent trop souvent de l'école. Le régime d'apprentissage alors proposé s'inspire de modèles européens et s'éloigne de l'apprentissage tel que nous l'avons modestement pratiqué au Québec. Comme l'approche était de par son esprit très éloignée de celui de nos anciennes lois, il a été décidé d'asseoir le nouveau Régime d'apprentissage proposé sur la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre*. Cette proposition fut incorporée au projet de loi 103 qui a été adopté en juin 1997. C'est par conséquent en vertu de cette loi qu'a été adopté le *Règlement sur le régime d'apprentissage* (r.5)⁷².

Ce régime s'inscrit parmi plusieurs autres mesures visant à la fois à revaloriser la formation professionnelle et technique tout en facilitant la transition des jeunes de l'école au marché du travail. Plusieurs de ces mesures connaissent du succès, notamment le concept de l'alternance travail-études qui se traduit de plus en plus concrètement, au Québec, dans des programmes offerts par les établissements de formation. Mais le succès du régime d'apprentissage n'a pas été comparable.

Dès le début de 1998, la Commission des partenaires du marché du travail a demandé à des consultants de se pencher sur les difficultés d'implantation du régime. Ceux-ci ont présenté un rapport⁷³ à la Commission et des travaux ont été entrepris depuis en vue de proposer au gouvernement des changements qui affecteront à court terme le libellé de la Loi. Les orientations qui sont présentement à l'étude ne concordent pas exactement avec les paramètres du Régime d'apprentissage tels qu'ils ont été fixés par le législateur.

⁷¹ À la page 222.

⁷² Décret 129-98, (1998) G. O., page 1293 (entrée en vigueur le 4 février 1998).

⁷³ Bertrand, Ducharme et Filiatrault. *Le Régime d'apprentissage : perceptions des principaux acteurs, constats diagnostiques retenus et mesures prescriptives recommandées*. Rapport présenté à la CPMT le 3 septembre 1998.

7. Autres règlements

Le *Règlement sur les frais exigibles en vertu de l'article 23 de la Loi* (r.3)⁷⁴ ne comporte que deux dispositions. Comme nous l'avons déjà souligné, l'article 23 a été inspiré de l'expérience australienne et vise à autoriser à l'avance les employeurs qui souhaitent investir en formation sans savoir si l'initiative qu'ils ont en tête peut être considérée comme de la formation. Ils peuvent alors demander un certificat d'admissibilité.

Cette disposition permet ainsi de protéger l'employeur contre l'incertitude qui peut régner autour du concept de formation lui-même. Cette incertitude n'est pas courante et on s'attendait à ce que des requêtes ne soient présentées que rarement et surtout au début de l'application de la Loi. En même temps, on a jugé nécessaire de prévoir des frais de 150 \$, en quelque sorte un ticket modérateur, pour éviter que toutes les dépenses de formation qui se réalisent au Québec ne fassent l'objet d'une demande d'attestation.

Au moment de l'adoption du règlement, il a été décidé de prévoir un tarif distinct, celui de 75 \$, pour les colloques, congrès ou séminaires organisés par un établissement reconnu ou un organisme agréé. Emploi-Québec a reçu des centaines de demandes au sujet des activités de formation organisées dans le cadre de tels événements.

Un autre règlement a enfin été adopté en juin 1997, soit le *Règlement sur les placements du Fonds national de formation de la main-d'œuvre* (r.4)⁷⁵. Les fonds sont placés à court terme avec l'intention de permettre leur utilisation, au bénéfice de la main-d'œuvre en formation, le plus rapidement possible.

III. LE FONDS NATIONAL DE FORMATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE

Ce Fonds est institué en vertu de l'article 26 de la Loi :

« 26. Est institué le « Fonds national de formation de la main-d'œuvre », affecté à la promotion et au soutien financier ou technique des actions de formation de la main-d'œuvre et des initiatives prises en ces matières, répondant aux orientations prioritaires et aux critères d'intervention définis par le plan d'affectation établi en vertu de l'article 30 en vue de favoriser la réalisation de l'objet de la présente loi. »

Il est constitué des sommes remises à Emploi-Québec par le ministère du Revenu du Québec. Ces sommes ont été perçues auprès des employeurs qui n'ont pas entièrement réalisé l'effort demandé par la Loi en termes d'investissement dans le développement de leur personnel. Cet argent sert principalement⁷⁶ pour les fins du plan d'affectation qui est proposé au ministre, à chaque année, par la *Commission des partenaires du marché du travail*. Il était même question en 1995 d'un *fonds des partenaires*. Il s'agit en effet d'un fonds complètement distinct comme le précise la Loi à l'article 29, tel qu'il se lit depuis l'adoption du projet de loi 150 en juin 1997 :

⁷⁴ (1996) G.O., 1902 (entrée en vigueur le 28 mars 1996).

⁷⁵ Décret 796-97, (1997) G.O., 4280 (entrée en vigueur le 2 juillet 1997).

⁷⁶ Selon l'art. 28 il sert aussi à d'autres fins comme la diffusion d'informations sur l'application des chapitres II et III de la Loi.

« 29. *Le ministre est chargé de l'administration du Fonds et peut prendre toute mesure propre à en assurer l'affectation.*

*Les titres relatifs aux biens qui composent le Fonds sont établis au nom du ministre et **ne doivent pas être confondus avec les biens de l'État.** »*

Par suite de l'année civile 1996, le Fonds aurait pu être constitué d'une somme de près de 500 millions \$ si aucun employeur du Québec n'avait déclaré quelque dépense de formation admissible. D'après le Rapport d'activités du Fonds pour 1996-1997, celui-ci n'a reçu pour 1996 qu'une somme de 9,5 millions \$. La plupart des employeurs assujettie en 1996, ceux dont la masse salariale excède 1 million \$, se sont donc conformés à l'obligation imposée par la Loi. En 1997, les entrées sont de 15,9 millions \$. Avec l'assujettissement de nombreuses PME à la Loi en 1998 et 1999, il était prévu au départ, en vertu de calculs assez approximatifs, que le Fonds recevrait bon an mal an autour de 25 millions \$ si tout allait bien et beaucoup plus, dans le cas contraire. En fait, il existait plusieurs scénarios mais celui qui me paraissait le plus vraisemblable arrivait au chiffre de 28 millions \$. Les entrées seraient un peu plus élevées selon les chiffres disponibles pour 1998 ; il est question d'une trentaine de millions \$.

Le premier plan d'affectation approuvé pour 1997-1998 comportait quatre objectifs:

- 1. Soutenir financièrement la formation des employés dont les employeurs n'auraient pas initié de formation à leur endroit qu'ils aient investi 1 % de leur masse salariale en formation, partiellement ou en totalité, ou qu'ils aient cotisé l'équivalent de cette somme auprès du ministère du Revenu du Québec.*
- 2. Développer des stratégies et des outils pour permettre aux employeurs de structurer leur processus d'identification de besoins de formation.*
- 3. Apporter les aides financières et techniques requises à la formation des formateurs engagés à même les ressources internes de l'établissement d'un employeur pour la formation de ses employés.*
- 4. Promouvoir la formation de la main-d'œuvre en rendant, entre autres, accessibles les informations et les expériences concluantes des stratégies novatrices en cette matière et soutenir les associations d'employeurs, de travailleurs et celles du milieu communautaire qui réalisent des activités spécifiques de promotion de la formation auprès de leurs membres.*

Un cinquième s'est ajouté depuis tel qu'on pourra le constater en lisant le guide de présentation d'une demande de subvention d'Emploi-Québec ou le plan d'affectation 1999-2000 du Fonds. Il est question de *soutenir le développement de l'intervention sectorielle en matière de formation de la main-d'œuvre*. La documentation apparaît sur le site internet du ministère de la Solidarité sociale, sous le titre des services aux entreprises.

Des projets de formation sont déjà financés par le Fonds national. Cet investissement représente 4,3 millions \$ pour 1997-1998 et 14,9 millions \$ pour 1998-1999. Il faudrait cependant atteindre un rythme de croisière de l'ordre de 25 à 30 millions \$ par an pour

éviter que le Fonds national n'accumule des fonds en surplus, ce qui ne correspond pas à l'objectif pour lequel il a été créé.

IV. CONTESTATION DE LA LOI DEVANT LES TRIBUNAUX

La *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre* s'applique à tous les employeurs du Québec, y compris ceux du secteur public. Elle ne s'applique pas aux ministères fédéraux ou aux entreprises mandataires de la couronne fédérale.

L'application de la Loi au secteur du transport interprovincial a été contestée par des employeurs de ce secteur qui relèvent en matière de relations du travail de la compétence fédérale. On a notamment invoqué l'article 9 de la Loi qui reconnaît l'admissibilité des dépenses réalisées en vertu d'un plan de formation qui fait l'objet d'une entente entre l'employeur et une association ou un syndicat accrédité en vertu d'une loi pour représenter des salariés, ce qui inclut le Code canadien du travail.

Dans sa décision du 10 novembre 1997, l'honorable juge Gaétan Pelletier, j.c.s. en vient à la conclusion que « *le législateur ne se substitue pas à l'employeur, dans sa gérance, en lui imposant une marche à suivre rigide* ». Après avoir décrit la Loi, il ajoute : « *Bref, l'employeur a l'entière liberté de faire comme il veut* ». S'appuyant sur une décision de la Cour suprême du Canada, il répond plus précisément à l'argument principal des requérantes de la façon suivante :

« Le seul fait qu'il soit tenu de consacrer 1 % de sa masse salariale en formation de la main-d'œuvre et que cela puisse avoir des répercussions sur l'entreprise est insuffisant au sens de l'arrêt Bell, pour parler d'ingérence dans les conditions et relations de travail de même que dans la gestion de l'entreprise. »⁷⁷

Ce jugement fait présentement l'objet d'une demande d'appel.

V. LES GRANDES QUESTIONS QUI DEMEURENT

Il est seulement question ici de les énoncer dans leurs grandes lignes à titre de rappel.

Le retard du Québec en ce qui a trait à la formation parrainée par les employeurs

La Loi tire son origine d'un besoin de rattrapage. Il reste à voir si elle a réussi à faire lever un effort additionnel au chapitre de l'investissement privé en formation, surtout de la part des entreprises petites et moyennes qui ne se sont pas manifestées, de 1991 à 1998, pour bénéficier du crédit d'impôt remboursable pour la formation.

Cette question n'est pas facile à analyser, surtout parce que la Loi a permis des reports d'une année à l'autre, par exemple de 1995 à 1996. Le législateur a adopté ce mécanisme afin d'adoucir son entrée en vigueur. Jusqu'à récemment, nous nous demandions quelle était la part de la formation vraiment réalisée en

⁷⁷ Transport Robert (1973) Ltée et autres c. La Société québécoise de développement de la main-d'œuvre et le Procureur général du Québec, Cour supérieure, district de Québec, dossier 200-05-005775-965.

1996, sur une moyenne de 2,25 % de la masse salariale québécoise investie par les entreprises assujetties, une fois soustraits les reports pour l'année 1995.

Nous venons d'apprendre que les entreprises de plus d'un million \$ de masse salariale ont réduit leur investissement moyen, en 1997, à 1,57 % de cette masse salariale. Cela peut alimenter différentes interprétations. Mais il apparaît tout de même que l'effort collectif des entreprises de cette taille surpasse l'objectif du 1 % de façon beaucoup plus modeste que ce que les premières données, celles de 1996, ont laissé croire. Pour les entreprises dont la masse salariale se situaient entre 500 000 \$ et 1 M \$ en 1997, la moyenne ne se situe d'ailleurs qu'à 1,07 %.

Pour l'instant, il n'y a pas lieu d'être rassuré. Des données préliminaires, tirées de l'Enquête de Statistique Canada sur l'éducation et la formation des adultes (EEFA) de 1998, laissent même entendre que le Québec serait au dernier rang des provinces canadiennes pour le taux de participation à la formation parrainée par les employeurs. Il y aura lieu de scruter de près l'ensemble des données au fur et à mesure qu'elles deviennent disponibles.

Le maintien d'un momentum

Avant l'adoption de la Loi, le Conseil du patronat plaidait en faveur d'une campagne de sensibilisation des employeurs et le report de l'adoption d'une approche coercitive de quelques années. Le CPQ et les autres associations ont plutôt obtenu des assouplissements au contenu de la Loi.

En même temps, l'implantation de la Loi a donné lieu à une véritable campagne de promotion de celle-ci et par conséquent de la formation en entreprise. Pour s'en rendre compte, on a qu'à consulter les rapports annuels de la SQDM, pour 1995-1996 et 1996-1997, ou ceux du Fonds national de développement de la main-d'œuvre, pour la même période. Il y est question de centaines de sessions de présentation à des groupes représentant des milliers de personnes et de publications distribuées en plusieurs milliers d'exemplaires.

Avec l'adoption de l'Entente Canada-Québec, en 1997, et la création d'Emploi-Québec, le Québec a dû consacrer des énergies immenses à de nouvelles priorités. Le momentum donné à la formation en milieu de travail s'est retrouvé au second rang. Les résultats obtenus en 1998 et 1999 devront aussi être examinés à la lumière de cette réaction. La Loi ne représente peut-être pas le genre de défi qu'il faut prendre pour acquis après un an ou deux d'efforts. Son succès dépendra certainement d'une persévérance de plus longue durée.

La peur de créer une lourde bureaucratie

Lors des débats sur l'adoption de la Loi, on craignait de mettre en place des procédures qui allaient nécessiter une lourde bureaucratie. Le gouvernement s'est engagé à éviter cela. Ses partenaires se sont donnés comme mission de s'assurer également de maintenir ce danger à l'écart.

Cela a d'abord produit une loi qui est complètement autofinancée. Le salaire des employés qui sont affectés à la gestion de la Loi est en effet tiré du Fonds

national de formation de la main-d'œuvre, *de même que les dépenses afférentes aux avantages sociaux et aux autres conditions de travail des personnes* en question (article 28). On prend également au Fonds national les sommes nécessaires à la préparation et à la diffusion des documents qui permettent de faire auprès des employeurs la promotion de la formation dans laquelle ils sont tenus d'investir et celle du Fonds national lui-même.

En 1995-1996, on avait établi à 40 équivalents à temps complet (ETC) le nombre de personnes que représentait à temps plein le travail à accomplir. Il y avait en réalité plus de monde impliqué car plusieurs des employés de la SQDM qui œuvraient en région ne consacraient qu'une partie de leur temps aux activités découlant de la Loi 90.

Cette décision de s'en tenir à l'équivalent de 40 personnes à temps plein a été revu depuis. On parle à ma connaissance de 65 personnes en 1999. Il reste à voir si on fait tout l'effort qui est demandé pour réussir à relever la qualification de la main-d'œuvre au Québec en continuant de se limiter ainsi. Si on veut, à titre d'exemple, atteindre un rythme de croisière de 25 millions \$ par an au chapitre des investissements réalisés à partir du Fonds national, il faudra éventuellement affecter plus de monde à la promotion du plan d'affectation de celui-ci et envisager une plus grande implication du réseau des centres locaux.

L'information

Le Conseil supérieur de l'éducation a sévèrement critiqué le formulaire qui a été adopté pour recueillir de l'information auprès des employeurs. Les motifs qui ont influencé l'élaboration de ce formulaire ont déjà été signalés. Jusqu'à dernièrement, nous nous demandions s'il serait jamais possible de poursuivre des objectifs stratégiques et de les mesurer avec un tel outil. Nous apprenions dernièrement que la Commission des partenaires du marché du travail vient de modifier en profondeur le formulaire avec lequel seront recueillies les données pour 1999.

La multiplication des partenariats et l'approche sectorielle

La reconnaissance des comités sectoriels est prévue aux articles 44.5 et suivants de la Loi. Nous ne savons pas encore s'il est possible de multiplier les partenariats et de les développer davantage, par exemple en termes d'une plus grande implication des comités sectoriels, sous la forme ou non d'organismes collecteurs, dans le développement approprié de stratégies qui guideront la réalisation des investissements en formation que favorise la Loi.

Les partenariats qui se développent entre des établissements de formation, des formateurs privés et des employeurs doivent également être encouragés, non seulement pour la valeur ajoutée ou les économies qu'on en tire au chapitre du développement de la main-d'œuvre, mais aussi parce qu'ils assurent généralement des retombées très profitables à la formation initiale des jeunes ou au recyclage des adultes. Le Conseil supérieur de l'Éducation demande d'ailleurs aux milieux intéressés de conjuguer leurs efforts pour la mise en œuvre, dans les entreprises et les organisations québécoises, de pratiques de

formation continue de leur personnel. En ce qui a trait à la formation qualifiante et transférable, il souligne que « **Les enjeux sont de taille, mais les défis sont surmontables.** ⁷⁸»

Sur le plan des partenariats, il y a encore beaucoup à faire.

L'équité

La France prépare une réforme du cadre législatif de la formation professionnelle continue qui remonte à 1971 (Loi Delors) dans ce pays. En mars 1999, la Secrétaire d'état à la condition féminine et à la formation professionnelle, Nicole Péry, présentait au Conseil des ministres un rapport sur les enjeux de cette réforme et un diagnostic fouillé des résultats obtenus. Il en ressort à titre d'exemple que 80 % des formations suivies en France, par des personnes en emploi, ne débouchent sur aucune certification, notamment parce qu'elles sont de courte durée. Il y a par conséquent une réflexion qui est lancée sur le dispositif de validation des acquis.

La question de l'équité prend une place encore plus importante dans ce rapport. Ce ne sont pas les travailleurs les moins instruits qui bénéficient des retombées de l'investissement des employeurs en formation. De plus, les femmes bénéficient moins que les hommes de la formation parrainée par les employeurs. Ce sont là des questions qui vont être débattues en France au cours des deux prochaines années. Il y aura sûrement des retombées de ces débats chez nous également.

Les concepts qui restent à explorer

Nous avons signalé que le concept d'organisme collecteur comportait un potentiel mais qu'il n'avait pas été possible d'en faire activement la promotion jusqu'ici. La Loi, de même que la réglementation qui en découle, comporte d'autres outils qui pourront être utilisés davantage, avec le temps, et lorsqu'ils susciteront plus d'intérêt. Il serait possible, à titre d'exemple, d'adopter un règlement permettant d'agrèer des programmes ou des formations offertes par l'industrie privée de la formation. Il est également possible, en vertu de la Loi, de réglementer la composition des comités de formation propres aux entreprises. On pourrait enfin favoriser, par exemple dans le cadre des actions découlant du *Fonds national de formation de la main-d'œuvre*, le recours au congé de formation, à temps plein ou à temps partiel, le développement des bilans individuels de compétence ou la multiplication des entreprises se dotant d'un plan de développement des ressources humaines.

CONCLUSION

La *Déclaration pour l'emploi* adoptée le 1er novembre 1996 à l'occasion du *Sommet sur l'économie et l'emploi* commence par cinq attendus qui rappellent les effets de l'exclusion, l'importance de la croissance économique, le redressement des finances

⁷⁸ Déjà cité, note 53, voir page 69.

publiques et la stabilité sociale. Après un attendu sur la productivité et l'efficacité des entreprises, le dernier se lit :

« ATTENDU que la qualité et le développement des ressources humaines sont au cœur des processus d'innovation, d'adaptabilité et de flexibilité qui contribuent à la compétitivité des entreprises et en constituent l'atout stratégique le plus déterminant. ».

Il existe désormais un lien indissociable entre la formation de la main-d'œuvre et le développement des stratégies qui conduisent à la préservation, à l'adaptation et à la création des emplois. Le simple citoyen ne peut s'arrêter d'évoluer au terme d'une scolarité normale. Il doit lui apparaître de plus en plus indispensable de prendre son développement en main dans la perspective d'un apprentissage tout au long de la vie. Le maintien à jour des compétences devient de plus en plus essentiel à la survie économique des gens.

Si l'individu a intérêt à se prendre en main, l'employeur a aussi intérêt à favoriser ce genre d'attitude dans les lieux de travail. De toute façon, il n'est pas raisonnable de compter sur l'État pour financer des activités formelles ou non formelles qui relèvent de la responsabilité de l'employeur et de l'individu concerné, du moins lorsqu'il ne compte pas parmi les démunis. L'État a déjà beaucoup à faire pour assurer une formation initiale qui prépare mieux les jeunes à la nouvelle économie de l'information ou du savoir. Il assume aussi une responsabilité à l'égard des adultes qui sont mal pris et qui demandent d'exercer le droit, presque reconnu maintenant, d'acquérir les compétences de base qui sont nécessaires pour participer à la société qui s'annonce au XXI^e siècle.

Il est primordial de tracer une distinction entre l'**investissement public** qui est réalisé pour les fins que nous venons de décrire et l'**investissement privé** que doivent réaliser les employeurs, sans compter celui des individus eux-mêmes. Selon certains sondages, l'investissement privé qui a été réalisé au Québec en 1997 atteignait le milliard et demi \$. Si cela se confirme, le simple fait d'améliorer la pertinence de cet effort de quelques points de pourcentage et cela, dans le sens d'objectifs stratégiques pertinents, pourrait générer des retombées de dizaines, voire de centaines de millions. Il s'agit d'un enjeu de taille.

L'État n'est pas libéré de toute responsabilité à l'égard du développement des ressources humaines financé par les employeurs même s'il lui est difficile, parce qu'il s'agit d'investissement privé, de couvrir cette réalité par une politique comme celle qui encadre ses propres mesures. Il est dans l'intérêt collectif qu'il assume à cet égard un rôle de facilitateur en plus de **promouvoir la formation**. Le momentum qui a été généré lors de l'adoption de la Loi ne s'est pas maintenu à cet égard. Il y a donc lieu de s'inquiéter de la constance de l'effort à fournir, surtout quand on prend en considération le retard que le Québec avait accumulé par le passé au chapitre de la formation parrainée par les petites entreprises. Le rôle que l'État doit assumer sur ce plan s'apparente plus à la coordination qu'à la gestion, ce qui est encore tout nouveau pour l'administration publique. S'il est avantageux que ce dossier ne s'appuie pas sur des centaines de millions, ni sur une armée de fonctionnaires, il peut perdre de l'importance, dans le contexte de notre administration publique, pour les mêmes raisons. Il y a là un risque dont il faut par conséquent se méfier.

La *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre* ne constitue qu'un outil de départ. Elle sert surtout de catalyseur pour assurer de la part de tous et chacun un investissement minimal. C'est là un objectif d'ordre quantitatif. Pour obtenir dans ce cadre la dispensation de formations réellement qualifiantes et transférables, nous devons aussi nous donner **des outils qui sont davantage de cet ordre qualitatif**.

Un objectif a été formulé en ce sens dans un avis du Conseil de la science et de la technologie qui porte sur **le virage de l'innovation**. Il est proposé que « *l'évaluation des résultats de l'application de la politique de la formation continue, dite politique du 1 %* » soit conduite sous l'égide de la *Commission des partenaires du marché du travail* pour **la main-d'œuvre scientifique et technique**. On demande aussi de porter une attention particulière à la qualification « des personnels en poste dans les secteurs stratégiques où l'évolution est rapide, comme dans les technologies de l'information,...⁷⁹ ».

Le débat public qui s'amorce sur l'adoption d'une politique de formation continue nous offre l'occasion de réfléchir sur de tels choix stratégiques. L'objectif ne doit pas être perdu de vue même si l'outil peut être appelé à évoluer ou à s'adapter en fonction de réalités nouvelles. C'est aussi le raisonnement que nous livrait *Le Devoir*, sous la plume de Michel Venne, dans son édition du 1er septembre 1998 :

« La loi 90 ne doit pas être vue comme un règlement tatillon mais comme le premier jalon vers un système de formation continue dont nous avons besoin et auquel l'école ne pourra jamais suppléer. »

⁷⁹ Conseil de la science et de la technologie. *Des formations pour une société de l'innovation. Pour une politique québécoise de l'innovation*. Québec, 1998, page iv.

Dans le domaine de la main-d'œuvre et particulièrement en matière de formation de la main-d'œuvre, il a trop longtemps été difficile, pour le Québec, de penser en termes d'unification ou même de coordination des outils correspondant à la conduite d'une politique. Pour une société comme la nôtre, il est pourtant important de se donner des outils de développement qui puissent contribuer à la richesse collective et à assurer le plus possible l'intégration, la sécurité et la croissance de chacun.

Nous ne pouvons plus nous contenter de réagir à des stratégies qui nous dérangent. D'ailleurs, le contexte n'est plus le même depuis que le gouvernement fédéral a libéré le champ qu'il occupait et cela, en abrogeant la *Loi nationale sur la formation*. Nous devons maintenant nous donner notre propre stratégie, celle qui nous fera progresser dans le sens de nos objectifs.

Cela est possible parce que les employeurs et leurs organisations ont appuyé le **consensus** qui s'était développé entre l'État québécois et ses autres partenaires. **Il n'y a pas de doute que ce partenariat a grandement contribué à briser le cercle vicieux dans lequel s'étaient enfermées des générations de nos dirigeants politiques provinciaux et fédéraux.** S'il demeure difficile de parler de véritable concertation dans un milieu aussi individualiste que celui qui règne en Amérique du Nord, les Québécois se sont quand même prouvés, dans le règlement de ces difficiles questions, qu'il est possible d'avancer lorsque nous ramons tous dans la même direction. Cela demeure vrai malgré les difficultés rencontrées par Emploi-Québec en 1999 et qui ne concernent pas le dossier qui fait l'objet du présent document. D'ailleurs, le partenariat est de nouveau mis à contribution dans le débat public qui porte sur l'éducation des adultes, la formation continue et l'apprentissage tout au long de la vie.

En nous imposant ainsi des efforts dans le sens de privilégier le relèvement des qualifications par la formation professionnelle continue de nos compétences, nous allons plus loin que la seule lutte au chômage. Nous rejoignons les états qui cherchent à implanter chez eux une économie plus avancée, une économie caractérisée par des emplois de qualité, des emplois qui exigent un plus grand savoir. Pour cela, il faut s'appuyer sur les membres de notre collectivité comme ressource première de progrès. Il s'agit par conséquent d'un objectif fort ambitieux.

ANNEXE

BRÈVE MISE À JOUR DU DOCUMENT

Le document intitulé *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre, La formation professionnelle continue au Québec, Historique, Enjeux, Réglementation*, date de février 2000 ; il mérite certains ajouts à ce moment-ci. Signalons les quelques événements suivants :

- Le premier rapport quinquennal sur l'application de la Loi a été déposé à l'Assemblée nationale, en juin 2000, par la ministre Diane Lemieux et il a été discuté en commission parlementaire au mois de septembre suivant. Ce rapport 1995-2000 devait être présenté, conformément à l'article 68 de la Loi, avant le 22 juin 2000. Comme la Loi est entrée en vigueur progressivement et que son évaluation reste à compléter, ce 1^{er} rapport ne contenait pas de recommandation « sur l'opportunité de la maintenir en vigueur ou de la modifier ». Cette prescription particulière de l'article 68 devra toutefois être respectée à l'occasion du deuxième rapport quinquennal qui devra être déposé à l'Assemblée nationale avant le 22 juin 2005.
- Le gouvernement fédéral a manifesté l'intention d'intervenir en matière de développement des compétences en proposant de lancer, avant la fin de 2001, un projet de politique élaboré par le ministère du Développement des ressources humaines et Industrie Canada (source : Discours du Trône du 30 janvier 2001) ; ce projet a d'abord été reporté à plus tard par suite des conséquences de l'attaque du World Trade Center le 11 septembre 2001. Deux documents ont finalement été lancés le 12 février 2002, dont un sous le titre *Le savoir, clé de notre avenir*. Lors d'un nouveau Discours du Trône, le 30 septembre 2002, le gouvernement fédéral annonce par ailleurs son intention de réviser ses programmes du marché du travail en fonction d'un *Cadre d'acquisition des connaissances et des compétences*.
- Avec la *Loi de modernisation sociale* de janvier 2001, le législateur français a décidé d'ajouter un mécanisme important à son dispositif de formation continue en instituant, dans le Code du travail, un droit à la validation des acquis expérientiels pour l'obtention, selon des dispositions modifiées au Code de l'éducation, d'un diplôme, d'un titre à finalité professionnelle ou d'un certificat de qualification.
- Le formulaire dont il est fait mention en page 24 a été remis en cause par suite des critiques avancées par le groupe Lemaire sur l'allégement réglementaire. Le comité exécutif de la Commission des partenaires du marché du travail a accepté, à sa séance du 9 mai 2001, de rechercher par un autre moyen que le formulaire en question les informations sur l'application de la loi que celui-ci devait permettre de recueillir. La Commission a finalement décidé, à sa séance du 12 septembre 2002, après analyse de la recommandation reçue, de s'en tenir au statu quo.
- Un *Règlement sur la déontologie des formateurs et des organismes formateurs* est en vigueur depuis le mois de novembre 2000. On retrouve d'ailleurs des données

sur les formateurs, de même que sur les investissements réalisés en formation pour les années 1996 à 1998, dans le Rapport quinquennal 1995-2000.

- La Cour d'appel du Québec a rendu un jugement, le 11 septembre 2000, qui confirme que l'objet véritable de la Loi est de favoriser l'éducation de la main-d'œuvre québécoise et relève de ce fait de la compétence législative **exclusive** du Québec. Les entreprises de compétence fédérale qui œuvrent au Québec, à l'exception de celles de la Couronne fédérale, doivent s'y conformer. Une requête a été logée par les entreprises de transport concernées auprès de la Cour suprême du Canada. Le 12 juillet 2001, la requête a été rejetée par un banc de trois juges composé de la juge en chef McLachlin, des juges Iacobucci et Bastarache, ce qui a pour effet de renforcer considérablement la portée de la décision rendue par la Cour d'appel du Québec.
- La Commission des partenaires du marché du travail a adopté le 14 juin 2001 un *Cadre général du développement et de la reconnaissance des compétences*, lequel s'applique dorénavant au développement des programmes d'apprentissage en milieu de travail. Le règlement existant sur le régime d'apprentissage devrait éventuellement être abrogé. Un nouveau Programme d'apprentissage en milieu de travail, conforme au Cadre général, est en vigueur depuis le 1er avril 2002.
- Il est enfin important de signaler que le plan d'affectation du *Fonds national de formation de la main-d'œuvre* a été revu substantiellement et qu'il comporte dorénavant un programme de recherche appliquée en formation de la main-d'œuvre (2001-2004). Cela permettra de subventionner des projets qui apporteront un meilleur éclairage, notamment sur les besoins de la main-d'œuvre, sur les pratiques en vigueur dans les entreprises et sur les retombées de la formation.
- Le plan d'affectation prévoit également une enveloppe pour le financement des travaux accomplis par les comités sectoriels de main-d'œuvre, conformément au *Cadre général de développement et de reconnaissance des compétences*, pour mettre en place de nouveaux programmes d'apprentissage en milieu de travail ou harmoniser des programmes de qualification qui existent déjà avec les exigences de ce nouveau Cadre.
- Le ministre de l'Éducation et celui de l'Emploi et de la Solidarité sociale ont complété, le 12 octobre 2001, une consultation portant sur un projet de politique gouvernementale en matière d'éducation des adultes et de formation continue. Ce projet vise à définir des orientations qui, reflétant une vision globale, permettront aussi au gouvernement de se doter, de concert avec ses partenaires sociaux, d'un plan de match pour les années à venir.

- La Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue, de même qu'un plan d'action 2002-2007, ont été rendu publics par le Premier ministre le 2 mai 2002. Certaines des mesures annoncées au Plan d'action, au chapitre de la formation continue liée à l'emploi, font directement référence à la Loi. La troisième mesure se lit ainsi :

Afin de renforcer la mise en œuvre de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre :

les partenaires du marché du travail seront conviés à accroître :

– les effets de la Loi sur le plan plus précis de la qualification de la main-d'œuvre ;

– la mise en place des instruments nécessaires pour faciliter la gestion des responsabilités qui échoient en conséquence aux milieux du travail.

La sixième mesure se lit par ailleurs :

Afin d'accroître la qualité des interventions de formation en milieu de travail et les effets qualifiants de la Loi :

des précisions seront apportées quant au caractère qualifiant et à la transférabilité des formations en milieu de travail.

Michel Bérubé
2002-10-08