

*LOI FAVORISANT LE DÉVELOPPEMENT ET LA RECONNAISSANCE DES COMPÉTENCES DE LA MAIN-D'ŒUVRE :*

## **RÉFLEXION SUR LES MOYENS À METTRE EN PLACE AFIN DE MIEUX SOUTENIR LA QUALIFICATION ET LE REHAUSSEMENT DES COMPÉTENCES DE LA MAIN-D'ŒUVRE AU QUÉBEC**



**Avis de la Fédération des cégeps déposé à la Commission des partenaires du  
marché du travail et au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale**

Le dépôt du [rapport quinquennal 2018-2023](#) sur la mise en œuvre de la *Loi sur le développement et la reconnaissance de la main-d'œuvre*, par la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT), et du plan 2023-2028 de mise en œuvre des actions qui en découlent constituent un moment charnière à saisir au Québec pour réfléchir collectivement aux meilleures façons d'améliorer la formation continue liée à l'emploi, notamment en matière d'accès, de qualité et de modalités de soutien.

Dans son avis, la Fédération des cégeps a d'abord voulu mettre en évidence, par des données, les enjeux actuels et à venir qui militent pour un certain repositionnement des pratiques en matière de formation continue liée à l'emploi. Que ce soit du point de vue démographique, écologique ou technologique, les transitions que nous sommes appelés à vivre ont et auront des conséquences sur le rehaussement et le maintien dans le temps des compétences de la main-d'œuvre. Il suffit de penser entre autres à l'enjeu de la littératie et de la numératie ou encore à celui de la productivité pour constater qu'il y a là une urgence d'agir.

Par ailleurs, le regard que l'on peut porter sur l'application de la Loi et de ses dispositifs rend plus évidentes les lacunes notamment en ce qui concerne la couverture et le caractère inclusif de notre système public. Rappelons en effet que seulement 32,3 % des travailleuses et travailleurs âgés de 25 à 64 ans ont participé à une formation liée à l'emploi au Québec en 2022 et que certains groupes de personnes ont des probabilités plus faibles de suivre une formation liée à l'emploi : les personnes plus faiblement scolarisées, les personnes en emploi âgées de 55 à 64 ans, les personnes travaillant dans des entreprises du secteur privé ou les travailleurs autonomes, Les personnes immigrantes en emploi, les personnes travaillant à temps partiel, et celles à l'emploi dans des entreprises de 20 employés et moins ou dans des entreprises des secteurs de l'hébergement, de la restauration, de l'agriculture et de la fabrication. Les personnes qui travaillent dans des entreprises non assujetties, celles qui travaillent dans des entreprises assujetties, mais qui n'occupent pas de postes de supervision, qui ont un bagage de scolarité plus limité ont également moins de chances d'avoir accès à de la formation.

Des lacunes sont également perçues en ce qui a trait à l'incidence des mesures qui sont mises en place : près d'une entreprise sur trois au Québec a déclaré des lacunes en matière de compétences au sein de sa main-d'œuvre et c'est au Québec que la proportion est la plus élevée, mis à part les Territoires du Nord-Ouest.

On constate en outre que les entreprises peinent à identifier leurs besoins de formation et que, dans plusieurs dispositifs, le choix des formations à offrir à leur personnel leur revient. On s'interroge aussi sur l'évaluation de la qualité des formations qui sont offertes, sachant que la surveillance en continu de la qualité de la formation de la main-d'œuvre est garante de l'acquisition des compétences et des résultats attendus du système.

La gouvernance d'un système de formation continue liée à l'emploi est complexe et nécessite une coordination étroite et un partage clair des rôles et des responsabilités. Il semble que, de ce point de vue, la multiplication des acteurs, des organismes, voire des ministères, qui peut être vu comme une force étant donnée la richesse des expertises, rend néanmoins les démarches difficiles pour les entreprises qui utilisent souvent bien peu les leviers mis à leur disposition. Plusieurs pans du système actuel reposent par ailleurs sur une notion de formation continue qualifiante et transférable qui n'est pas clairement définie, ce qui ajoute des possibilités de confusion dans un système qui comporte déjà son lot de complexités.

La Fédération des cégeps a souhaité, au-delà des enjeux, contribuer à cette conversation stratégique des acteurs du système en proposant des pistes de solution et des pistes de réflexion afin de faire avancer les choses et ainsi mieux desservir les personnes et les entreprises dans une perspective d'action collective. Le gouvernement du Québec, par sa récente initiative qu'est le « Grand défi société apprenante », semble en voie d'inscrire les actions destinées à mieux enraciner une culture de l'apprentissage tout au long de la vie et, par conséquent de la formation continue en entreprise, dans une perspective large et inclusive, ce à quoi souscrit la Fédération des cégeps. Pour rappel, une société apprenante est, selon l'UNESCO, une communauté qui crée une culture d'apprentissage en développant une coopération efficace entre tous ses acteurs et qui soutient et motive les individus et les organisations à apprendre. Le réseau des cégeps est prêt à jouer un rôle moteur important dans ce Grand défi qui nous concerne toutes et tous.



## Des dispositifs et des mesures en soutien à la reconnaissance et au développement des compétences de la main-d'œuvre

### **La Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre (la Loi) et ses dispositifs**


- Adoptée en 2005, la Loi visait à faire en sorte que la « formation parrainée par les employeurs constitue l'un des piliers de la formation continue au Québec ».
- La Loi comprend quatre leviers dont le dispositif d'investissement, qui prévoit que tout employeur dont la masse salariale pendant une année civile donnée est supérieure au montant déterminé par le gouvernement (actuellement 2 M\$) doit investir un montant représentant au moins 1 % de sa masse salariale en développement des compétences ou en formation de sa main-d'œuvre dans un fonds administré par la CPMT, le Fonds de développement et de reconnaissance des compétences (FDRCMO). Ce dernier administre quatre programmes s'adressant principalement à des promoteurs collectifs : Impulsion-compétences, Évolution-compétences, Ambition-compétences et Programme de formations de courte durée (COUD) privilégiant les stages dans les professions priorisées par la CPMT.

### **La Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue**

- Adoptée en 2002, elle n'a pas été actualisée depuis 2002, mais sa mise à jour constitue l'une des trois actions phares du plan d'action 2023-2028 de la CPMT.
- Elle concerne les ordres d'enseignement secondaire, collégial et universitaire.

### **Les mesures de soutien du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS)**

- Pour les personnes en emploi et pour les personnes sans emploi.



## Des faits qui militent pour accroître notre soutien collectif à la formation continue<sup>1</sup>

### Des enjeux liés à l'application de la Loi

L'avis de la Fédération des cégeps recense certaines données et certains enjeux, documentés notamment par la CPMT et liés à l'application de la Loi :

- La hausse progressive du seuil d'assujettissement des entreprises de 250 000 \$ à 1 M\$ puis de 1 M\$ à 2 M\$ en 2017 a fait passer la proportion de personnes travaillant dans des entreprises assujetties de 85 % en 2005 à 53,7 % en 2016.
- 85 % des entreprises dont la masse salariale se situe entre 1 M\$ et 2 M\$ avaient offert de la formation à leurs employés en 2014 alors que 70,7 % ont déclaré l'avoir fait en 2018, soit une diminution de 14,7 points de pourcentage; la principale raison évoquée étant qu'elles n'étaient plus tenues d'investir 1 % de leur masse salariale dans la formation de leur main-d'œuvre considérant la hausse du seuil d'assujettissement adoptée en 2017.
- Le rapport 2018-2023 met en évidence la difficulté d'évaluer la qualité des formations choisies par les employeurs et le fait que les employeurs n'ont pas toujours les ressources nécessaires à l'identification de leurs besoins de formation.
- Les grandes organisations ont tendance à offrir plus de formations.
- Les services disponibles pour les entreprises sont segmentés entre plusieurs ministères et organismes rendant complexe pour une entreprise l'orientation vers le bon service.
- La formation continue qualifiante et transférable : une définition conceptuelle issue de la recherche et commandée par la CPMT, mais dont les travaux ont été menés il a presque 20 ans. Il est nécessaire de mettre à jour de cette définition qui comprendrait un mécanisme reconnu de validation du caractère qualifiant de la formation et son explicitation formelle dans les dispositifs de la Loi.

<sup>1</sup> Références complètes disponibles dans l'avis.

## Des transitions démographique, écologique et technologique

La société, et le milieu du travail par le fait même, est confrontée à des défis majeurs liés à la démographie, à l'environnement, à la technologie. Ces défis ne sont pas sans conséquence sur le besoin en compétences des travailleuses et des travailleurs.

### *Du point de vue démographique*

- Le groupe des 20-64 ans passerait de 59 % à 53 % de la population québécoise. Or, c'est ce groupe d'âge qui représente le principal bassin de main-d'œuvre.
- 48,5 % des adultes en emploi n'ont pas atteint le niveau 3 de compétences en littératie au Québec (44,9 % au Canada) et 51,2 % des adultes en emploi n'ont pas atteint le niveau 3 de compétences en numératie (50,7 % au Canada).
- 50 % de la part totale des emplois en 2031 seront hautement qualifiés et exigeront donc minimalement un diplôme d'études collégiales.

### *Du point de vue écologique*

- Le secteur manufacturier du Québec affiche un bilan carbone moins favorable que tous les pays du G7 : pour générer 100 \$ de PIB, le secteur manufacturier québécois émet 55 % plus de GES que celui des États-Unis et 7,4 % plus que l'Ontario. D'où l'importance d'accroître les compétences technologiques et environnementales des gestionnaires de production.
- Les emplois verts représentaient 1,95 % de l'emploi total au Québec en 2021. Cette part est appelée à croître devant les défis liés au réchauffement climatique et au développement de compétences nécessaires à l'implantation de solutions novatrices et efficaces.

### *Du point de vue technologique*

- Pour produire 1000 \$ de PIB, les manufacturiers québécois consacrent 5,2 % plus d'heures de travail que ceux de l'Ontario et 100 % plus d'heures de travail que ceux des États-Unis, et cela, même si la productivité du secteur manufacturier québécois s'est améliorée de 2017 à 2021.
- Dans les entreprises, les systèmes d'information ne sont généralement que peu développés, leur usage peu répandu, et le niveau d'intégration et d'interconnectivité, faible. L'usage et l'incidence des technologies associées au 4.0 demeurent modestes. L'un des freins évoqués a trait à la disponibilité de ressources à l'interne pour assurer la gestion, la sécurité, le développement et l'implantation des technologies prometteuses.
- Selon Mia Homsy<sup>2</sup>, « [t]outes les économies avancées font face au vieillissement de leur main-d'œuvre et les organisations qui se démarquent sont celles qui parviennent à développer les talents au sein de leur organisation ».

L'OCDE<sup>3</sup> considère au surplus que la capacité des individus, des entreprises et des états à traverser ces transformations avec succès est largement tributaire du niveau de préparation du système à aider les adultes à développer et à maintenir des compétences pertinentes tout au long de leur carrière.

<sup>2</sup> HOMS, Mia, *Et si les pénuries de main-d'œuvre servaient la compétitivité de l'économie québécoise ?*, 30 novembre 2023, les Affaires.

<sup>3</sup> OCDE, *Getting Skills Right : Engaging low-skilled in learning*, 2019.

## Des enjeux liés à l'enracinement d'une culture de la formation continue

L'utilisation du référentiel développé par l'OCDE permet d'analyser les systèmes de formation des adultes, notamment celui du Québec :

### Urgence d'agir

Les enjeux liés aux pyramides d'âge, aux taux de chômage historiquement bas, au grand nombre d'emplois qualifiés à pourvoir et au faible niveau de littératie et de numératie d'un grand nombre d'adultes du Québec font que l'urgence d'agir en matière de formation continue est criante.

### Couverture, caractère inclusif et flexibilité

32,3 % des travailleuses et travailleurs québécois âgés de 25 à 64 ans ont participé à une activité de formation liée à l'emploi entre novembre 2021 et novembre 2022, ce qui est assez peu.

Parmi les personnes qui ont les probabilités les plus faibles de suivre une formation liée à l'emploi, on retrouve les personnes les moins scolarisées, les personnes en emploi âgées de 55 à 64 ans, les travailleuses et travailleurs des entreprises du secteur privé et les travailleuses et travailleurs autonomes, les immigrants en emploi, les travailleuses et travailleurs à temps partiel, les personnes travaillant dans des entreprises de plus petite taille ou dans les secteurs de la fabrication, du commerce de détail, de l'agriculture, de l'hébergement et du tourisme.

Les travailleuses et travailleurs qui bénéficient le plus de formations formelles sont syndiqués et occupent un poste de supervision.

Il existe également des disparités territoriales en raison, entre autres, des volumes d'achats de formation qui varient grandement d'une région à l'autre et de l'accès plus difficile à la formation, notamment pour les Premières Nations et Inuit.

### Alignement

Les entreprises, en particulier les plus petites, éprouvent des difficultés à identifier leurs besoins de formation et, par conséquent, la façon de répondre à ces besoins, ce qui soulève des enjeux pour un bon alignement entre la formation offerte et les compétences requises.

### Impact

Près des deux tiers des entreprises québécoises ont déclaré des lacunes en matière de compétences au sein de leur effectif. Mis à part les Territoires du Nord-Ouest, c'est au Québec que cette proportion est la plus élevée, ce qui soulève des questions sur l'effet des mesures mises en place.

## Financement

La CPMT a attribué, via le FDRCMO, des montants de 109 M\$ pour 1102 projets, 130 M\$ pour 309 projets et 183 M\$ pour 500 projets en 2020-2021, 2021-2022 et 2022-2023 respectivement. Ces montants sont importants, mais il faut demeurer attentif aux retombées qu'ils génèrent. L'OCDE insiste sur l'évaluation de la qualité à la fois des formations offertes et des dispensateurs de cette formation comme un gage de retour sur les investissements.

## Gouvernance

De nombreux acteurs partagent des responsabilités à l'égard de la reconnaissance et la formation de la main-d'œuvre. Les ressources disponibles pour les entreprises étant segmentées entre les différents ministères et organismes, il peut être difficile pour elles de s'orienter entre les différents services. Des améliorations en ce sens sont nécessaires.


## Le concept de société apprenante

L'UNESCO définit la société apprenante comme « une communauté qui crée une culture d'apprentissage en développant une coopération efficace entre tous ses acteurs et qui soutient et motive les individus et les organisations à apprendre »<sup>4</sup>.

Le gouvernement du Québec a lancé en novembre 2023 ce qu'il a appelé « Le Grand défi société apprenante »<sup>5</sup> qui vise à faire du Québec une société apprenante au sein de laquelle chacune et chacun apprend tout au long de la vie afin de s'épanouir personnellement et professionnellement tout en répondant aux besoins du marché du travail en constante évolution et marqué par la rareté de la main-d'œuvre. Il semble que les futures actions gouvernementales destinées à réviser la Loi et ses dispositifs s'inscriront dans ce cadre, ce qui pourrait constituer une avancée.

<sup>4</sup> CEDEFOP, *Terminologie de la politique européenne d'enseignement et de formation*, Luxembourg: Office des publications de l'Union Européenne, 2004.

<sup>5</sup> Fonds de recherche Québec Société et culture, *Appel de propositions Faire du Québec une société apprenante apte à s'adapter à un marché du travail en évolution Action concertée thématique*, 2023.



## Des principes communs aux trois ordres d'enseignement pour guider l'action

En concertation, la Fédération des cégeps, le Bureau de coopération interuniversitaire (BCI) et la Fédération des centres de services scolaires du Québec ont fait le choix de formuler des principes communs. Ces principes constituent la base sur laquelle reposent les propositions plus concrètes de la Fédération des cégeps qui figurent dans la section suivante.

### 1<sup>er</sup> principe

Davantage de personnes devraient pouvoir suivre des activités de formation continue afin que cette formation devienne pour elles un levier de développement personnel et professionnel dans la perspective d'une société apprenante.

### 2<sup>e</sup> principe

L'offre de soutien aux personnes, en emploi ou en réorientation, doit devenir le deuxième pilier de la formation continue au Québec — le premier étant l'offre parrainée par les entreprises — afin de lever des obstacles à l'accessibilité et de rendre les individus plus autonomes quant à leur formation continue.

### 3<sup>e</sup> principe

Le cadre de reconnaissance des formations devrait être resserré afin de privilégier les formations qualifiantes et transférables de même que celles menant au développement de compétences dont l'acquisition peut être confirmée ou attestée par un mécanisme de validation.

### 4<sup>e</sup> principe

La reconnaissance et la mise à profit de l'expertise des établissements d'enseignement, notamment dans l'identification, le développement et la reconnaissance des compétences de même que dans la recherche liée à ces enjeux, permettront d'en faire de réels partenaires de la formation continue de la main-d'œuvre au Québec.

### 5<sup>e</sup> principe

Le renforcement des partenariats entre les acteurs de la formation continue liée à l'emploi est nécessaire pour mieux répondre aux besoins des personnes ainsi qu'aux besoins du marché du travail et pour simplifier l'accès aux services et aux mesures.



## Des propositions pour accroître notre impact collectif en formation continue



La Fédération des cégeps formule treize propositions s'adressant aux différentes parties prenantes de la formation continue liée à l'emploi et qui visent également à mettre en avant de nouvelles initiatives à ce vaste chantier.

### Proposition 1

La Fédération des cégeps demande que la révision de la Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue soit sous la responsabilité non seulement du ministère de l'Éducation, mais également du ministère de l'Enseignement supérieur, et que les trois ordres d'enseignement concernés soient parties prenantes de ce chantier afin d'en faire une occasion privilégiée de resserrement des liens entre les instances de l'éducation et celles de l'emploi.

### Proposition 2

La Fédération des cégeps demande que le Secrétariat de la CPMT fasse appel explicitement à l'expertise des réseaux de l'éducation et de l'enseignement supérieur dans l'élaboration du cadre national de compétences et du carnet de compétences.

### Proposition 3

La Fédération des cégeps souhaite que les ressources spécialisées de tous les ordres d'enseignement, déjà en place dans les établissements, soient davantage reconnues et mises à contribution dans l'accompagnement des entreprises pour l'identification de leurs besoins de formation et pour la transposition de ces besoins en activités d'apprentissage et de développement des compétences.

### Proposition 4

La Fédération des cégeps propose que la notion d'obligation de soutien au développement des compétences soit maintenue pour les entreprises tout en analysant la question des seuils d'assujettissement, le pourcentage de la masse salariale considérée et les modalités d'application et de reddition de comptes qui y sont associées.

### Proposition 5

La Fédération des cégeps propose que la Loi valorise la reconnaissance des formations menant au développement de compétences dont l'acquisition peut être confirmée ou attestée, favorisant le rehaussement des compétences ou la requalification.

Proposition  
**6**

La Fédération des cégeps demande que les dispositifs de la Loi incluent une définition du concept de formation qualifiante et transférable qui soit basée sur la recherche, univoque, facilement traduisible en critères, qui s'appuie sur un mécanisme de validation de l'acquisition des compétences et travaillée en concertation avec les acteurs concernés.

Proposition  
**7**

La Fédération des cégeps propose de resserrer le règlement sur les dépenses de formation admissibles afin d'assurer un lien clair entre la dépense et l'acquisition de compétences.

Proposition  
**8**

La Fédération des cégeps encourage la CPMT à procéder à un examen attentif des processus administratifs découlant de la Loi et de ses dispositifs afin de susciter une adhésion plus large à une culture de la formation continue en entreprise.

Proposition  
**9**

La Fédération des cégeps propose que le spectre d'intervention gouvernementale soit élargi de façon à soutenir les personnes actives sur le marché du travail, mais qui souhaitent amorcer une nouvelle formation à temps partiel tout en maintenant leur emploi.

Proposition  
**10**

La Fédération des cégeps propose qu'une mesure visant l'octroi d'un incitatif financier directement aux personnes qui entreprennent et terminent une démarche de RAC soit réfléchi et déployée dans le cadre d'un projet pilote ciblé, du moins pour débiter.

Proposition  
**11**

La Fédération propose d'assurer l'intégration d'éléments d'apprentissage en littératie et en numératie à des formations liées à l'emploi.

Proposition  
**12**

La Fédération demande que l'on s'assure collectivement que les individus et les entreprises de chaque région aient un accès équitable et adapté à la formation continue liée à l'emploi.

Proposition  
**13**

La Fédération propose que soit soutenue l'élaboration de formations ciblées sur des sujets stratégiques et que toutes les entreprises soient incitées à proposer ces formations à l'ensemble de leurs travailleuses et travailleurs de manière à rehausser les compétences de toute leur main-d'œuvre et ainsi à mieux l'outiller pour faire face aux transitions notamment écologique et technologique.