

MEMOIRE
A LA
COMMISSION D'ENQUETE
SUR LE
CONGE-EDUCATION ET
LA PRODUCTIVITE

C.P.Q.
30 mars 1979
D-79-536

Bibliothèque nationale du Québec

Dépôt légal: 6921450

TABLE DES MATIERES

	page
Introduction	1
PREMIERE PARTIE	
Etat de la Situation	
1. Le malaise	3
2. Notre diagnostic	6
DEUXIEME PARTIE	
Une Politique de la Formation Professionnelle des Adultes	
A- Les objectifs	11
B- Les moyens	16

LE CONSEIL DU PATRONAT DU QUEBEC

Le Conseil du Patronat du Québec a été créé en 1969. Son Conseil d'administration est élu par 128 associations patronales professionnelles (verticales) et inter-professionnelles (horizontales), représentant tous les genres d'entreprises économiques, privées ou para-publiques, du Québec. De plus, le C.P.Q. reçoit l'appui de plus de 300 entreprises sur une base volontaire. Ces entreprises sont représentées par le "Bureau des gouverneurs" auprès du Conseil d'administration. La création du C.P.Q. est une conséquence, entre autres choses, de l'évolution de la société politique contemporaine, société dans laquelle l'Etat veut s'adresser à des porte-parole autorisés de chacun des groupes sociaux importants. Contre la dispersion traditionnelle des groupes patronaux, le C.P.Q. a pour tâche de coordonner les activités des diverses associations patronales et de dégager par la consultation une philosophie commune. Le C.P.Q. est ainsi devenu un lieu de concertation où se rencontrent des représentants des entreprises du Québec dans toute leur diversité.

CONSEIL DU PATRONAT DU QUEBEC

MEMOIRE A LA COMMISSION D'ENQUETE SUR LE CONGE-EDUCATION ET LA PRODUCTIVITE

INTRODUCTION

La question du congé-éducation, envisagée par rapport à la productivité, pose un certain nombre de problèmes qui ont dès maintenant, et qui pourraient avoir pour l'avenir, des implications très importantes pour les entreprises. Le milieu des affaires est conscient de la tendance actuelle qui met à la mode le congé-éducation, et conscient aussi des revendications syndicales et des autres pressions en vue de faire consacrer par la loi ce qui est présenté par certains comme un droit. Sans rejeter la notion même de congé-éducation, le Patronat du Québec estime toutefois qu'on a parfois tendance à parler du congé-éducation dans l'abstrait et à mettre de côté le facteur productivité. (Le titre de votre Commission invite heureusement à associer congé-éducation et productivité.) A notre point de vue, il importe d'examiner d'un peu plus près les avantages du congé-éducation à la lumière de l'expérience de la pratique quotidienne.

Nous exposerons en premier lieu les principes dont s'inspire notre position. Deuxièmement, nous décrirons brièvement certaines pratiques actuelles dans ce domaine au Québec, à partir des renseignements obtenus d'une vingtaine d'entreprises

membres du C.P.Q. Troisièmement, nous analyserons les avantages attribués en théorie au congé-éducation et nous soulignerons certains problèmes qui ne sont pas résolus par le congé-éducation. Enfin, le mémoire énoncera un certain nombre de propositions et de recommandations à l'adresse de votre Commission.

PREMIERE PARTIE

QUELQUES PRINCIPES

1. Objectifs des promoteurs du congé-éducation

Ceux qui réclament le droit au congé-éducation rémunéré reconnaissent qu'il ne s'agit pas là d'une idée nouvelle, puisque le congé-éducation existe déjà dans le domaine de l'enseignement (années sabbatiques) et que les grandes industries administrent à leurs frais, depuis des années, des programmes de formation pour leur personnel. Ce qui est nouveau, selon eux, c'est de revendiquer ce droit pour tous les travailleurs, car, prétendent-ils, les diverses formes de congé-éducation existantes ne profiteraient qu'à une élite.

Face à l'augmentation continue des connaissances, qui est l'une des caractéristiques des sociétés modernes, le congé-éducation est perçu comme un moyen donné aux travailleurs de ne pas être constamment dépassés par ce phénomène. De plus, les syndicats font état d'une volonté de plus en plus affirmée des travailleurs de s'approprier le savoir puisque celui-ci est facteur du pouvoir ("savoir, c'est pouvoir"). En ce qui concerne les possibilités d'emploi, on souligne également qu'un fort pourcentage de la main-d'oeuvre ne possède pas l'éducation de base (qui est maintenant un diplôme d'études secondaires) et ne jouit donc pas d'avantages égaux, sur le marché du travail, à ceux de la main-d'oeuvre plus instruite.

Moyen de promotion sociale, le congé-éducation universel et rémunéré est donc présenté à la fois comme un instrument de lutte dans un rapport de forces, et comme un moyen de promouvoir l'égalité des chances sur le marché du travail. Dans ce dernier sens, il se rattache au vaste mouvement actuel en faveur de l'éducation permanente et de la démocratisation de l'enseignement.

L'accès de tous à l'éducation fait partie des idéaux acceptés par tout le monde, comme la vertu. Mais, à mesure qu'elle se réalise, la démocratisation de l'enseignement ne tient qu'en partie ses promesses et pose de nouveaux problèmes, sous au moins deux aspects. D'abord, en élevant le niveau des connaissances, on ne fait que hausser le minimum de qualifications exigé pour l'accès aux emplois. Or, à mesure que se développe la technologie et que la société devient plus complexe, on assiste à une sorte d'escalade dans les exigences au sujet de la qualification professionnelle pour certains emplois (lorsque beaucoup de travailleurs dans une catégorie d'emploi détiennent un diplôme - par exemple, un diplôme d'études collégiales - ce diplôme devient obligatoire pour ce type d'emploi, même si en fait il n'est pas réellement nécessaire pour exercer convenablement cette fonction). Conséquence: disqualifier la main-d'oeuvre qui ne possède que l'éducation de base. Or cela s'applique à tous les niveaux: le bachelier se sentira dépassé quand les nouveaux venus afficheront une maîtrise ou un doctorat, et les diplômés du secondaire risquent d'être les analphabètes de demain!

Un autre aspect du problème créé par l'accès universel à l'éducation, c'est que les programmes gouvernementaux ont été appliqués sans toujours tenir compte du genre de qualifications

que notre économie était capable d'utiliser de façon productive. D'où le problème de sous-utilisation de la main-d'oeuvre instruite.

Nous tenons à formuler maintenant un certain nombre de principes dont s'inspire notre position en tant qu'employeurs, face à ce problème.

2. Propositions ou principes auxquels nous souscrivons

1. Le patronat du Québec reconnaît le droit à l'éducation de base pour tous comme un droit fondamental, et reconnaît à l'Etat la responsabilité d'actualiser ce droit pour l'ensemble des citoyens.
2. Nous reconnaissons que l'éducation est une valeur importante pour l'individu, mais il ne s'ensuit pas nécessairement que l'éducation permanente doive être poursuivie comme une fin en soi, indépendamment des autres objectifs économiques et sociaux.
3. Le travailleur a la responsabilité d'être compétent dans l'exercice de ses fonctions à l'intérieur de l'entreprise, ce qui implique l'acquisition des connaissances générales ou techniques nécessaires à sa tâche. De son côté, l'entreprise entend collaborer avec les divers milieux concernés en vue de lui fournir les moyens de mettre à jour ou de parfaire cette formation.
4. Le congé-éducation ne peut pas être un palliatif à une formation de base insuffisante. Il s'agit plutôt d'un moyen complémentaire relié à l'éducation permanente.

5. Si l'Etat croit nécessaire de hausser le niveau de la formation de base, c'est à lui qu'il appartient de financer les programmes éducatifs requis, puisque cette augmentation des connaissances bénéficiera (en principe) à l'ensemble de la société. Le coût doit donc être porté par l'ensemble des citoyens dans des programmes dont la responsabilité appartient à l'Etat.
6. Les employeurs continueront de participer à divers programmes de formation technique ou professionnelle, de recyclage ou de perfectionnement de leur personnel permanent, parce qu'ils reconnaissent que, dans ces domaines, la formation accrue de leurs employés est rentable pour leur entreprise, pour les travailleurs eux-mêmes et pour l'ensemble de la société.
7. En ce qui concerne toutefois l'éducation syndicale, de même que la formation générale (dans le sens de culture personnelle), les employeurs refusent toute proposition coercitive qui viserait à faire supporter par l'entreprise des coûts qui devraient normalement relever soit des syndicats, soit de l'individu, soit de l'Etat.
8. L'existence d'une convention internationale sur le sujet et le fait qu'un certain nombre de pays européens ont légiféré sur le congé-éducation ne nous paraissent pas, a priori, des raisons suffisantes pour justifier que le Canada s'engage lui aussi sur cette voie. Les conditions économiques et sociales qui prévalent dans les pays européens sont assez différentes des nôtres, et devraient nous inciter au contraire à la prudence avant de chercher à copier leur expérience.

DEUXIEME PARTIE

LES PRATIQUES ACTUELLES EN MATIERE DE CONGE-EDUCATION AU QUEBEC

Le mandat de votre Commission d'enquête comporte, entre autres tâches, celle "d'étudier la pratique courante en matière de congé-éducation au Canada et ailleurs". Dans la mesure de nos moyens et de notre expérience, nous allons tenter d'apporter certaines informations sur ce qui se fait ici au Québec.

Il y a peu de statistiques disponibles en ce qui concerne l'usage du congé-éducation au Québec. Il importe d'abord de distinguer entre deux situations selon que les employés sont syndiqués ou non: 1. s'il y a une convention collective, celle-ci peut prévoir une ou plusieurs clauses concernant le congé-éducation; 2. en dehors de la convention collective, un certain nombre d'entreprises ont une politique de formation pour leurs employés, qui ne porte pas nécessairement le nom de "congé-éducation" comme tel, mais qui en prévoit diverses modalités.

1. Les conventions collectives

A la demande du ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre (Québec), le Service d'analyse des conventions collectives de l'Université McGill a effectué en 1978 une compilation de 508 conventions collectives réparties dans trente (30) secteurs d'activité économique. Ces 508 conventions concernent uniquement des entreprises du secteur privé, et elles touchent environ 200,000 salariés québécois. De ce nombre, 422 ou 83% ne contiennent

aucune clause relative à la formation ou au recyclage des employés, et 86 d'entre elles, ou 17% en contiennent une, et il s'agit alors d'une clause par laquelle l'employeur s'engage à défrayer les coûts de recyclage (retraining) en cas de changements technologiques.(1)

On constate, par conséquent, que dans les conventions collectives analysées, le congé-éducation ne fait pas l'objet d'une préoccupation en tant que tel, puisque le seul type de clause qu'on y retrouve concernant des coûts de formation se rattache plutôt au problème de la sécurité d'emploi face au changement technologique. Il ne faut pas en conclure toutefois que le congé-éducation n'existe pas au Québec, puisque certaines entreprises administrent divers programmes de formation comportant des modalités variées et accessibles à toutes les catégories de travailleurs.

2. La formation donnée par les employeurs

En effet, depuis plusieurs années déjà, un bon nombre d'entreprises au Québec offrent des programmes de formation à leurs employés. En 1970, les chiffres provenant d'un sondage effectué par Statistique Canada indiquaient que 21% des entreprises au Canada et 16.7% des entreprises du Québec avaient de tels programmes. Bien qu'il n'existe pas de statistiques plus récentes à ce sujet, il est permis de supposer que cette proportion s'est sensiblement accrue aujourd'hui, mais il faudra attendre les résultats de l'enquête actuellement menée par Travail

(1) Compilation de certaines dispositions en vigueur dans un ensemble de conventions collectives. Centre d'Analyse de l'Université McGill, décembre 1978, pp. 65-66.

Canada auprès de 10,000 entreprises canadiennes, avant d'avoir des données vraiment à jour.

Faute de temps et de ressources, il n'était pas question pour le C.P.Q. de mener une étude exhaustive auprès des entreprises du Québec. On sait cependant que ce sont surtout les grandes entreprises qui administrent de tels programmes, car, en général, les petites et moyennes entreprises n'ont pas les moyens d'offrir des congés-éducation à leurs employés. Nous avons donc procédé à une enquête sommaire auprès d'une vingtaine de grandes entreprises, toutes d'envergure nationale et employant 5,000 employés et plus au Québec. Certaines de ces entreprises ont une politique très libérale en matière de formation, et quoiqu'on ne puisse pas affirmer que cela reflète la situation d'ensemble, on nous a souvent déclaré que les programmes décrits étaient typiques de ceux des autres compagnies oeuvrant dans le même secteur.

2.1 Principales caractéristiques des régimes de congé-éducation dans l'entreprise.

D'après les réponses obtenues, les principales caractéristiques des régimes de congé-éducation administrés par ces entreprises seraient les suivantes:

1. Toutes ces entreprises font de la formation sur les lieux mêmes du travail ou "formation sur le tas" (on the job training). Il peut s'agir soit de formation technique de base à l'arrivée de l'employé, soit de cours pour étudier le fonctionnement d'un nouvel équipement, soit de programmes d'apprentissage à plus long terme, d'une durée de deux, trois ou quatre ans. Il peut s'agir aussi de mise à jour ou de perfectionnement, et dans certaines entreprises ces cours sont donnés par des professeurs ou moniteurs à l'emploi de la compagnie, plutôt que dans une institution à l'extérieur.

2. Toutes ces entreprises ont des programmes d'aide à la formation, appelés aussi "assistance-éducation". Si un employé désire suivre des cours à l'extérieur pour terminer ou poursuivre des crédits en vue d'un diplôme, l'entreprise lui remboursera une proportion des frais de scolarité (généralement de 50 à 75%), qu'il s'agisse d'une formation générale ou de formation professionnelle plus spécialisée. La plupart des entreprises paient à la condition que ces cours soient reliés à la fonction de l'employé (work-related), mais pas nécessairement dans un sens strict: ce peut être une interprétation assez large. Mais ce n'est pas sur le temps du travail.

3. Toutes ces entreprises ont aussi des programmes de perfectionnement des cadres, généralement sous la forme de seminars dont la durée peut varier de trois jours à quelques mois, souvent à l'extérieur, dans une ou plusieurs institutions reconnues (Harvard Business School, M.I.T., Queen's University, Kingston, Northwestern, etc.). Il s'agit généralement de cours en "advanced management" réservés aux cadres supérieurs. Dans ces cas, l'entreprise défraie non seulement les frais de scolarité mais également tous les frais de séjour.

4. Éducation syndicale. Dans certaines de ces entreprises, la convention collective prévoit une période d'absence, dans la plupart des cas sans solde, pour des fins d'éducation syndicale. Généralement, la convention collective prévoit le nombre d'employés qui peuvent être ainsi libérés, et la période maximum d'absence. Mais la formation syndicale demeure à la charge des syndicats, qui cependant sont eux-mêmes financés soit par des programmes gouvernementaux soit par le syndicat international auquel ils sont affiliés.

5. Il faut mettre dans une catégorie à part certaines entreprises dont les opérations dépendent fortement de la technologie, telles l'Hydro-Québec, IBM, Alcan et C.I.L. Ces entreprises ont un budget considérable consacré à la formation; certaines d'entre elles ont leur propre Centre ou Institut de formation technique, et elles embauchent un certain nombre de spécialistes travaillant à plein temps comme professeurs ou moniteurs. Dans ces compagnies, (et dans certaines autres également qui ont été interrogées) la formation des travailleurs est une nécessité qui fait partie de leur tâche, au même titre que toute autre fonction. Les chiffres fournis par elles indiquent qu'une forte proportion de leurs employés est impliquée chaque année dans divers programmes de formation, pour une durée allant de trois jours jusqu'à plusieurs mois.
6. En général, lorsqu'on parle de congé-éducation, les entreprises emploient cette expression pour désigner une formation à plus long terme, à la demande de l'employé lui-même, et impliquant une absence d'un ou deux ans. Les directeurs du Personnel ou des ressources humaines préfèrent parler de "programmes de formation" ou d'aide à la formation (educational assistance).
7. D'autres ont souligné que, dans l'expression congé-éducation, c'est le mot "congé" qui prête à confusion à cause de la perception des travailleurs (congé = récompense), d'une part; parce que, d'autre part, certaines entreprises conçoivent alors le congé-éducation comme un autre des avantages sociaux payés aux travailleurs, et par conséquent comme un coût. L'inconvénient d'une telle conception, selon eux, c'est que, dès qu'il

Il y a des restrictions budgétaires, le budget-formation est le premier à en souffrir. Certaines entreprises, par contre, ont nettement indiqué qu'elles considéraient les coûts de formation de leurs employés comme un investissement, qui s'avère d'ailleurs productif, au moins à long terme.

Il importe enfin de faire remarquer que les frais encourus pour de tels programmes ne sont pas la seule contribution de l'entreprise, puisque celle-ci finance déjà en partie les dépenses consacrées à l'éducation par les impôts et les taxes qu'elle paie aux gouvernements, et par sa participation à certains programmes fédéraux de formation de la main-d'oeuvre, aux stages pratiques dans l'industrie des étudiants du secteur professionnel, etc.

TROISIEME PARTIE

LES PROBLEMES RELIES AU CONGE-EDUCATION

Les arguments invoqués tant par les milieux de l'enseignement que par les syndicats, en faveur du congé-éducation, ont été énumérés dans le document de travail publié par cette Commission (août 1978). Au nombre d'une dizaine, ils peuvent se ramener à quatre points essentiels. On prétend que le congé-éducation pourrait:

- augmenter la productivité de la main-d'oeuvre, et par conséquent contribuer à une plus grande prospérité de l'ensemble de la société;
- améliorer la motivation de l'employé, et par conséquent son rendement;
- réduire le taux de chômage, en créant de nouvelles possibilités d'emploi;
- promouvoir l'égalité des chances sur le marché du travail, particulièrement en faveur des femmes, des francophones, des immigrants et de certains groupes minoritaires traditionnellement victimes de discrimination dans l'emploi.

1. La productivité

Il est facile d'affirmer qu'une meilleure formation de la main-d'oeuvre augmente la productivité, mais cela demeure une généralisation hâtive tant qu'une étude rigoureuse de coûts-

bénéfices n'aura pas été réalisée au sujet du congé-éducation. Comme chacun sait, la notion de productivité est quelque chose de difficile à cerner et à définir, mais ce qui est certain, c'est que plusieurs facteurs entrent en ligne de compte, la main-d'oeuvre n'étant que l'un de ces facteurs (capital, équipement, progrès technologique, qualité de la gestion, etc.).

Bien que les employeurs reconnaissent qu'une meilleure formation technique ou professionnelle de leurs employés peut augmenter la productivité et qu'ils la considèrent comme rentable, on ne peut certes pas en dire autant de la formation générale, culturelle ou sociale, et de l'éducation syndicale. L'effet de ces types de formation sur la productivité est dans tous les cas indirect et lointain et il est particulièrement évident que l'on ne peut pas établir de liens directs entre la formation générale pour tel employé et tel gain de productivité pour telle entreprise. L'avantage de la formation générale est d'abord pour l'individu lui-même, ensuite pour l'ensemble de la société, puis de façon fort indirecte, pour une entreprise en particulier. On ne peut donc pas établir un lien de responsabilité directe de la part d'une entreprise quant à la formation générale de ses employés.

2. La motivation de l'employé

Le deuxième avantage attribué au congé-éducation sous-entend que tout ce qui contribue au développement personnel de l'individu est bénéfique pour l'entreprise. De là, on déduit que l'acquisition de connaissances augmente la motivation personnelle du travailleur, la satisfaction qu'il peut retirer de son travail et, finalement, son rendement.

Cette affirmation, selon nous, est en partie vraie. Il y a toutefois deux facteurs dont elle ne tient pas compte:

- a) le désir de se développer et l'effort personnel doivent d'abord exister chez l'individu: aucun programme de formation, si bien conçu soit-il, ne peut susciter l'ambition et la motivation chez ceux qui n'en ont pas;
- b) encore faut-il s'assurer qu'il y aura des débouchés intéressants qui correspondent à la nouvelle formation acquise. A quoi servirait qu'un employé se donne la peine d'étudier pendant de longs mois pour compléter sa formation ou se spécialiser, s'il ne peut espérer avoir accès à une nouvelle fonction ou à une promotion? La formation acquise sans égard aux objectifs et aux besoins de l'entreprise risque ainsi d'engendrer plus de frustration que de satisfaction (problème de la sous-utilisation de la main-d'oeuvre qualifiée).

3. Le problème du chômage

Au nombre des objectifs sociaux du congé-éducation, on mentionne souvent que celui-ci réduirait le chômage. Mais la relation entre instruction insuffisante et chômage est beaucoup plus complexe qu'elle n'en a l'air au premier abord. Même si les statistiques, dans les pays développés, montrent que le taux de chômage est plus élevé chez les groupes moins instruits, on ne peut pas en déduire que toute élévation du taux de scolarisation apporte une réduction proportionnelle du taux de chômage. On commence, dans les pays développés, à parler des "chômeurs instruits" et du phénomène de la sous-utilisation de la main-d'oeuvre qualifiée.

Pour qu'un supplément de formation ait un effet direct sur le chômage, il faudrait, d'une part, qu'une politique d'ensemble établisse une corrélation entre les emplois disponibles et les nouvelles qualifications professionnelles acquises par la

main-d'oeuvre. Une telle politique n'existe pas, et il sera toujours difficile de la concevoir et de l'appliquer, puisqu'elle suppose des prévisions sur la mobilité future de la main-d'oeuvre et qu'elle prônerait des contingentements sûrement plus faciles à imaginer qu'à imposer.

D'autre part, l'éducation comme moyen de lutter contre le chômage devrait s'adresser bien davantage aux chômeurs qu'à ceux qui ont déjà un emploi, ce qui nous éloigne manifestement du sujet traité par votre Commission. On sait que le chômage atteint dans une forte proportion cette partie de la main-d'oeuvre qui n'a pas la formation de base. Si l'objectif est de réduire le taux de chômage, ne faudrait-il pas intensifier les programmes actuels qui permettent aux chômeurs d'acquérir cette formation, plutôt que de perfectionner ceux qui ont déjà un emploi? Dans cette perspective, il est indéniable que l'utilisation actuelle des congés-éducation profite surtout aux catégories de travailleurs les plus qualifiés.

4. L'égalité des chances dans l'emploi

On prétend, enfin, que le congé-éducation peut être un moyen de promouvoir l'égalité des chances pour certains groupes traditionnellement défavorisés sur le marché de l'emploi. Les mêmes questions qui ont été soulevées plus haut pourraient s'appliquer aussi bien ici. Les groupes défavorisés auxquels on veut donner une seconde chance sont soit les femmes, soit les minorités autochtones, soit les handicapés, soit les immigrants, etc. Si la discrimination est basée sur la race, la langue, la religion ou le sexe, il s'agit là de barrières qui devraient être levées par l'action d'organismes comme la Commission des Droits de la personne, ou surtout par le changement des attitudes de la société, mais qui à proprement parler ne relèvent pas de la formation des travailleurs.

Dans le cas des femmes cependant, la discrimination dans l'emploi pouvait relever jusqu'à un certain point des lacunes de leur formation, puisque c'est un phénomène bien connu que les femmes n'ont pas toujours eu un accès égal aux ressources de l'Education. Mais cela est de moins en moins vrai aujourd'hui, et de toute façon, les femmes qu'il s'agit d'aider ne sont pas celles qui sont sur le marché du travail, mais plutôt celles qui désirent travailler et qui ne le peuvent pas. Ce n'est pas le congé-éducation qui va régler, par exemple, le problème des garderies, ou encore le problème des femmes demeurées au foyer à plein temps pendant de longues années, et qui se retrouvent à 40 ans sans qualifications professionnelles.

Les problèmes qui ont été soulignés en ce qui concerne la productivité, la motivation, le chômage, l'égalité des chances, sont donc réels, mais le droit au congé-éducation n'est sûrement pas le moyen le plus adéquat pour les corriger.

QUELQUES PROBLEMES QUE NE REGLE PAS LE CONGE-EDUCATION

Non seulement le congé-éducation ne saurait-il présenter tous les avantages que ses promoteurs lui attribuent, mais il laisse encore sans réponse un certain nombre de questions que nous tenons à signaler brièvement.

En premier lieu, les politiques actuelles de congé-éducation ou d'aide à la formation sont trop reliées à la main-d'oeuvre active. De ce fait, certains groupes sociaux, comme ceux que nous venons de mentionner, sont presque toujours laissés pour compte et devront être aidés par d'autres moyens.

Deuxièmement, même lorsqu'ils sont généreux, les programmes actuels de formation administrés par les entreprises ne touchent qu'une minorité des travailleurs. On peut très bien laisser jouer les mécanismes de la négociation; à ce moment-là, les travailleurs syndiqués couverts par une convention collective pourront obtenir à la longue toutes sortes d'avantages reliés à des programmes de formation. Mais ils représentent moins de 40 pour cent de la main-d'oeuvre au Québec, comme dans le reste du Canada. Qui va s'occuper de la main-d'oeuvre non-syndiquée? Il faut aussi se préoccuper des employés des petites et moyennes entreprises, des coopératives et, en général, de ceux des entreprises qui n'offrent pas de programmes de formation. Comment leur rendre accessibles les mêmes avantages dont profitent déjà les travailleurs des grandes industries?

En troisième lieu, revenons brièvement sur la relation entre le niveau de l'éducation et l'emploi. La promesse des années '60, ("Qui s'instruit s'enrichit") à savoir qu'une meilleure éducation apporterait nécessairement la prospérité et le plein emploi, ne s'est pas réalisée. En fait, on constate qu'un certain nombre de jeunes diplômés des collèges ne trouvent pas de travail en fonction de leur formation, ou pas de travail du tout. Il y a un écart entre les possibilités offertes par notre système d'éducation et la quantité d'emplois disponibles que peut produire notre économie. Le taux de croissance économique au Québec ne peut rattraper le taux de croissance de la main-d'oeuvre, et c'est là un phénomène qui peut toucher aussi bien les travailleurs instruits que ceux qui le sont moins.

Il importe de souligner également le danger de ce qu'on pourrait appeler "l'éducation comme une fin en soi" (education for education's sake). Les employeurs tiennent à décider eux-mêmes

des programmes de formation qu'ils offrent à leurs travailleurs, parce qu'en dernière analyse, eux seuls sont en mesure (parfois avec la collaboration des syndicats, ce qui n'est pas exclus) de planifier ces programmes en fonction des besoins et des objectifs de l'entreprise -- et non pas le gouvernement ou les institutions d'enseignement. La nécessité d'intégrer la formation aux objectifs de l'entreprise s'avère, selon eux, une condition sine qua non pour que cette formation soit un investissement rentable et qu'on puisse parler d'augmenter la productivité.

A cet égard, l'expérience de certains pays européens où le congé-éducation est imposé par la loi, peut nous servir de mise en garde et nous croyons qu'il y aurait lieu pour la Commission de considérer cet aspect de plus près au lieu de proposer d'importer ici le modèle des pays européens. C'est le cas notamment de la France, où le droit au congé-éducation existe déjà en vertu de la loi du 16 juillet 1971.⁽²⁾ La loi française impose aux entreprises de consacrer un pourcentage prédéterminé de leur budget annuel à subventionner la formation de leurs employés, selon des quotas et des orientations générales pré-établis dans la loi. Si cette somme n'est pas entièrement utilisée pour fins d'éducation, les entreprises sont pénalisées et doivent verser la différence sous forme d'impôt. Or comme les besoins de l'entreprise en formation ne correspondent pas toujours à ce que le gouvernement impose, et que par ailleurs les compagnies ne veulent pas payer de l'impôt inutilement, il se produit que, pour pouvoir profiter du dégrèvement, les entreprises subventionnent ou "achètent" des programmes de formation dans le seul but de dépenser leur budget et de satisfaire aux exigences de la loi.

(2) Cette loi était basée sur une Convention générale du travail signée le 9 juillet 1970 entre le patronat et les syndicats français, à laquelle on a donné un effet contraignant.

Ainsi, dans bien des cas, il s'agit d'une formation dispensée à l'extérieur, qui n'est ni planifiée ni intégrée aux besoins de l'entreprise, et celle-ci n'a que peu ou pas de contrôle sur l'efficacité de cette formation. C'est une situation créée artificiellement, où on est obligé de faire "de la formation pour la formation", comme une fin en soi. Le milieu patronal craint que ce genre de situation ne se reproduise ici si le droit au congé-éducation rémunéré était imposé par législation. Par ailleurs, dans certains pays européens où existent de telles lois, notamment en Belgique et en France, il semble que même s'il s'agit d'un droit reconnu à tous les travailleurs, peu d'entre eux sont intéressés à s'en prévaloir.⁽³⁾

Enfin, dernier point à souligner, les employeurs du Québec estiment qu'il serait prématuré et arbitraire de la part du gouvernement fédéral d'imposer par législation le droit au congé-éducation universel et rémunéré. Contrairement à l'expérience des pays européens, l'intérêt pour le congé-éducation est encore récent au Canada, et on ne peut certes pas invoquer un quelconque consensus qui puisse justifier l'action de l'Etat en cette matière. Cela équivaldrait de sa part à forcer l'évolution sociale en la faisant devancer par la loi, alors que le rôle de la loi devrait être exactement l'inverse. Il vaudrait beaucoup mieux, selon nous, laisser se développer davantage la pratique actuelle, et attendre que celle-ci soit assez généralisée avant d'élaborer une législation. Celle-ci pourrait alors refléter les principales orientations qui se seront avérées valables dans la pratique quotidienne du milieu de l'entreprise.

(3) cf. "Paid educational leave in Europe and its implications for Canada", article par Hem C. Jain, dans Labour Gazette, novembre-décembre 1978, p. 515.

CONCLUSION

PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS

1. Le congé-éducation (rémunéré ou non), ne saurait être considéré comme un droit. C'est un avantage facultatif dont peuvent bénéficier les travailleurs dans le cadre d'une politique donnée et en relation avec les objectifs de l'entreprise.
2. Tout en reconnaissant que les programmes de formation peuvent profiter à la fois au travailleur et à l'entreprise, il importe de bien situer les responsabilités par rapport aux fins poursuivies dans les divers types de programmes en cause.
3. Si l'Etat croit nécessaire de hausser le niveau de la formation de base; c'est à lui qu'il appartient de financer les programmes éducatifs nécessaires, puisque ces derniers profiteront à l'ensemble de la société. L'Etat a aussi la responsabilité de rendre les programmes existants accessibles à tous ceux qui désirent en bénéficier et de faire connaître aux citoyens les ressources de leur milieu.
4. Les employeurs du Québec entendent participer à divers programmes de formation technique, de recyclage ou de perfectionnement. Certaines entreprises ont d'ailleurs élaboré une politique précise de formation, et elles subventionnent déjà une partie de la formation générale de leurs employés en remboursant à ceux-ci les frais de scolarité et autres dépenses encourues.

5. En ce qui concerne l'éducation syndicale, de même que la formation culturelle et la formation dite sociale ou civique, les employeurs refusent toute proposition de nature coercitive qui viserait à faire supporter par l'entreprise des coûts qui devraient normalement relever soit des syndicats, soit de l'individu, soit de l'Etat.
6. La seule façon de rendre les coûts de formation acceptables pour l'entreprise, c'est que cette dernière les considère non pas comme un coût, mais comme un investissement. A cette fin, il est important que les programmes de formation soient intégrés aux besoins et aux objectifs de l'entreprise.
7. Les employeurs du Québec estiment que les provinces canadiennes et le gouvernement fédéral consacrent assez de ressources aux fins de l'éducation et que la population est déjà suffisamment taxée. Toute augmentation des dépenses gouvernementales aux fins de congé-éducation serait injustifiée et ne servirait pas à accroître la productivité.
8. Les diverses propositions concernant le droit au congé-éducation rémunéré constituent une façon déguisée de faire supporter par l'entreprise privée le poids d'un nouveau programme social, et les employeurs s'y opposent formellement.
9. Par conséquent, ils s'opposent à ce que le gouvernement fédéral légifère pour consacrer le droit universel au congé-éducation rémunéré, parce que cette législation serait arbitraire et prématurée et qu'elle équivaldrait à forcer une évolution qui ne fait que commencer.

10. Il faut plutôt laisser se développer davantage la pratique actuelle et attendre qu'elle soit plus répandue pour que se dégage une sorte de consensus sur les objectifs, les orientations, les moyens de formation, avant de songer à légiférer dans ce domaine.
11. Il y a lieu d'examiner plus à fond les problèmes que le congé-éducation laisse sans réponse, notamment le fait qu'une forte proportion de la main-d'oeuvre est incapable de profiter des programmes existants: c'est le cas notamment des chômeurs et des femmes au foyer.
12. Dans la même optique, si l'on veut rendre les avantages du congé-éducation accessibles à plus de travailleurs, il faudrait peut-être songer à diverses formules d'assistance telles que des dégrèvements fiscaux, par exemple, qui permettraient aux PME de défrayer le coût de certains programmes de formation, puisque ces entreprises n'en ont pas actuellement les moyens et qu'en même temps elles doivent faire un effort particulier pour améliorer la qualité de leurs ressources humaines.



MEMOIRE
soumis à la Commission d'étude
sur la formation des adultes

SUJET: La formation professionnelle
des adultes au Québec

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	P.	1
QUELQUES PRINCIPES	P.	3
LES PRATIQUES ACTUELLES EN MATIERE DE CONGE-EDUCATION AU QUEBEC	P.	7
LES PROBLEMES RELIES AU CONGE-EDUCATION	P.	13
QUELQUES PROBLEMES QUE NE REGLE PAS LE CONGE-EDUCATION	P.	17
PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS	P.	21

CONSEIL DU PATRONAT DU QUEBEC

MEMOIRE soumis à la Commission d'étude

Décembre 1980

D-80-799

Bibliothèque nationale du Québec

Dépôt légal: 6921450

LE CONSEIL DU PATRONAT DU QUEBEC

Le Conseil du Patronat du Québec a été créé en 1969. Son Conseil d'administration est élu par 128 associations patronales professionnelles (verticales) et inter-professionnelles (horizontales), représentant tous les genres d'entreprises économiques, privées ou para-publiques, du Québec. De plus, le C.P.Q. reçoit l'appui de plus de 300 entreprises sur une base volontaire. Ces entreprises sont représentées par le "Bureau des gouverneurs" auprès du Conseil d'administration. La création du C.P.Q. est une conséquence, entre autres choses, de l'évolution de la société politique contemporaine, société dans laquelle l'Etat veut s'adresser à des porte-parole autorisés de chacun des groupes sociaux importants. Contre la dispersion traditionnelle des groupes patronaux, le C.P.Q. a pour tâche de coordonner les activités des diverses associations patronales et de dégager par la consultation une philosophie commune. Le C.P.Q. est ainsi devenu un lieu de concertation où se rencontrent des représentants des entreprises du Québec dans toute leur diversité.

Mars 1979

Introduction

La formation des adultes semble être devenue une préoccupation majeure au Québec au cours des dernières années. A titre de fédération patronale dont les membres s'intéressent particulièrement à la formation professionnelle, le Conseil du Patronat du Québec désire contribuer aux travaux de la Commission d'étude sur la formation des adultes, dont le mandat est de tenter de dégager les orientations et les objectifs qui devront guider les choix que le gouvernement sera appelé à effectuer en matière d'éducation des adultes.

Quiconque connaît un tant soit peu ce qui s'est dit et écrit sur ce sujet depuis les dix ou quinze dernières années ne peut manquer d'être frappé par la noblesse et la générosité des discours officiels. Comme le signalait le Conseil Supérieur de l'Education, "ils se réclament tous d'une conception de l'homme autonome, responsable, dynamique et créateur, et de la société démocratique, égalitaire et progressive". (1) Toutefois, derrière son caractère séduisant et vertueux, on sait très bien que le discours idéologique cache les intérêts conflictuels des divers groupes qui constituent une société. Il y a seulement lieu de le constater dès le départ, sans en être scandalisés outre mesure.

Ce qui toutefois nous paraît un peu plus agaçant, c'est cette espèce de manichéisme un peu sommaire, voire simpliste, qui caractérise souvent les débats sur la formation des adultes. Si une telle conception manichéiste était partagée par la Commission, notre intervention serait parfaitement inutile puisque condamnée d'avance; or personne n'est intéressé à faire les frais d'un dialogue de sourds. Si nous déposons quand même un mémoire, c'est que nous avons la conviction que votre Commission adoptera une perspective plus détachée et plus objective.

(1) "Contribution à l'élaboration d'une politique globale de l'éducation des adultes", soumise à la Commission d'étude sur la formation des adultes par le Conseil Supérieur de l'Education, (Commission de l'éducation des adultes), le 5 mai 1980, p. 11.

Cela étant dit, nous nous proposons de traiter ici de ce qui nous intéresse davantage, c'est-à-dire de la formation professionnelle des adultes. Nous le ferons bien sûr du point de vue des employeurs et à partir de leurs préoccupations, sans pour autant perdre de vue l'intérêt des adultes et des travailleurs.

Dans le présent mémoire, nous exposerons dans une première partie, et aussi brièvement que possible, l'état de la situation telle que nous la percevons. La seconde partie du mémoire traitera de ce que devrait être, selon les employeurs, une politique de la formation professionnelle des adultes, en accordant une attention particulière aux objectifs d'une telle politique et aux moyens de la mettre en oeuvre.

PREMIERE PARTIE

ETAT DE LA SITUATION

1. Le malaise

En ce qui concerne le marché du travail, nous vivons, au Québec comme ailleurs, une situation quelque peu paradoxale qui affecte aussi bien les employeurs que les travailleurs: des taux élevés de chômage et, en même temps, un manque de main-d'oeuvre qualifiée dans plusieurs secteurs de notre économie.

Le phénomène du chômage est bien connu, sinon expliqué, et surtout il est fortement publicisé. Tout le monde entend parler réquilièrement du taux de chômage, désaisonnalisé ou non, et d'un chômage "qui atteint des sommets sans précédent". De même les médias parlent, à l'occasion, des chômeurs instruits, du "chômage structurel", ou encore du chômage qui frappe plus particulièrement certaines catégories de la population, comme les jeunes du groupe 15-24 ans.

Mais l'autre aspect du malaise n'est pas aussi clairement perçu du grand public. Pourtant, il s'agit d'un problème bien réel lui aussi. La relation qui existe entre une main d'oeuvre qualifiée et le développement économique d'un pays ou d'une région n'a plus à être démontrée. Or plusieurs déclarations officielles, tant du gouvernement que du secteur privé, font état de pénuries de ce type de main d'oeuvre.

"La rareté de main d'oeuvre spécialisée empêche l'économie de croître comme elle le devrait", déclarait récemment le président du Conference Board of Canada, M. James Nininger, et il ajoutait qu'il

était irréaliste de s'attendre à ce que cette situation s'améliore d'ici quelques années, surtout si l'on considère qu'on ne peut plus compter sur l'immigration comme source de main d'oeuvre facilement accessible". (2) Une étude récente du Conseil Economique du Canada, basée sur un sondage effectué auprès de 1400 entreprises canadiennes, en arrivait aux mêmes conclusions. (3)

Quoique le Québec soit, selon cette étude, moins durement touché par ce phénomène que ne le sont les provinces de l'Ouest, par exemple, il est certain que, dans maints secteurs d'activité économique, on constate que les entreprises sont souvent dans l'impossibilité de combler certains postes, faute de travailleurs qualifiés pour les occuper. Actuellement, on compte parmi les secteurs les plus affectés par cette pénurie de main d'oeuvre qualifiée, entre autres: l'industrie minière, (technologie minière), celle de la transformation des métaux, le secteur des textiles, celui de la fabrication mécanique, celui des techniques d'instrumentation et de contrôle, et l'industrie de la construction navale. (4)

L'existence d'une pénurie de main d'oeuvre spécialisée dans certains secteurs, et en même temps, la persistance de taux de chômage élevés, constituent un paradoxe qui n'est d'ailleurs pas particulier au Québec, mais que connaissent également d'autres pays occidentaux.

-
- (2) Voir le journal La Presse du mercredi 26 novembre 1980. Voir aussi les témoignages de représentants patronaux devant le Comité spécial de la Chambre des Communes sur les perspectives d'emploi dans les années 80. (Ottawa, été 1980).
- (3) Les pénuries de travailleurs qualifiés, enquête réalisée par Gordon Betcherman pour le Conseil Economique du Canada, Ottawa, 1980.
- (4) Comme en témoigne le fait que le Ministère de l'Education a récemment mis sur pied un programme de bourses, au niveau collégial, pour inciter les étudiants à se diriger vers certaines disciplines propres à ces secteurs et où il y a une forte demande de main d'oeuvre.

Il faut quand même être prudents lorsqu'on parle de pénuries de main d'oeuvre en relation avec le chômage. Si l'on prend 1970 comme base de comparaison, on constate que le nombre de chômeurs au Québec, qui était de 183,000 au début de la période considérée, est passé à 277,000 en 1979. (5) Par ailleurs, durant la même période (1970-1979), on constate que l'indice de l'offre d'emploi (basé sur un indice de 100 en 1969) est passé à 205 en 1978, un peu moins en 1979 (176). (6) Les statistiques sur les "postes vacants" (emplois disponibles et non comblés) indiquent que ces derniers, qui étaient de l'ordre de 10,000 au Québec en 1970, ont doublé et qu'ils étaient de l'ordre de 20,000 en 1979. (7) On voit tout de suite que ces deux phénomènes ne sont pas du même ordre, sans parler de l'ordre de grandeur. Tout ce qu'ils signifient, c'est qu'il y avait en 1979, au Québec, environ 20,000 emplois disponibles et 277,000 chômeurs parmi lesquels il n'y en avait pas 20,000 de qualifiés pour occuper ces emplois.

Même à supposer qu'on puisse arriver à donner la formation requise à 20,000 de ces chômeurs pour qu'ils puissent occuper les emplois disponibles, il resterait tout de même 257,000 chômeurs; ce sont donc deux phénomènes indépendants l'un de l'autre, dans une certaine mesure. C'est en partie une question de création d'emplois et de croissance économique, bien sûr, mais le problème est évidemment beaucoup plus complexe. C'est dire que ce n'est pas uniquement une question de formation professionnelle, et que celle-ci ne peut répondre qu'à une partie du problème, même si on doit la considérer comme très importante.

(5) Revue Statistique du Canada, publication no. 11 -003F - vol. 47 no.12 p.44, et vol. 55 no.10 p.45.

(6) Revue statistique du Canada, 11-003F vol. 55 no. 10, octobre 1980, p.48 tableau 7: indice de l'offre d'emplois, par régions.

(7) *ibid.*

Ces réserves étant faites, mentionnons un autre aspect du problème, qui est étroitement relié au premier: il concerne l'évolution de la demande dans les emplois. On sait que le Québec a connu ces dernières années un développement rapide du secteur tertiaire, par comparaison avec une croissance plus lente des secteurs primaire et secondaire. (On dit d'ailleurs que le Québec serait l'un des Etats les plus "tertiarisés" au monde). L'évolution de la structure économique entraîne la création de nouveaux emplois, et plusieurs de ces emplois demandent des qualifications différentes de celles des emplois qu'ils remplacent.

Dans le secteur secondaire, le progrès technique et l'automatisation croissante de l'industrie font disparaître progressivement un certain nombre de métiers traditionnels ou de métiers "simples", pour les remplacer par des métiers exigeant des connaissances plus complexes. L'entreprise qui doit opérer une reconversion de sa production pour faire face à la concurrence, ou celle qui décide de moderniser son équipement ou qui met au point de nouveaux procédés de fabrication pour augmenter sa productivité, obligent le travailleur à se recycler et à s'adapter s'il veut suivre l'évolution du produit et conserver son emploi.

Nouveaux emplois disponibles, changements dans les méthodes de production, nécessité de recyclage ou de perfectionnement: autant de situations qui expliquent que la formation professionnelle soit considérée comme un instrument nécessaire à une économie qui veut relever les défis posés par les progrès techniques et les besoins nouveaux.

2. Notre diagnostic

Les adultes ayant besoin de formation professionnelle peuvent, actuellement, obtenir cette formation par des cours à plein temps

ou à temps partiel, soit dans des institutions d'enseignement (Commissions scolaires et Cégeps), soit en industrie, en alternance avec les périodes d'emploi et de chômage. La pédagogie est censée être adaptée à ces conditions particulières, et les adultes peuvent compter, jusqu'à un certain point, sur une formation dite "sur mesure", adaptée à leurs besoins propres. De plus, cette clientèle d'adultes bénéficie de divers services d'assistance individuelle, tels que classement, counselling, orientation, tests psychométriques, etc, actuellement dispensés par les institutions de formation en collaboration avec les Commissions de formation professionnelle

Ce système, financé dans une très large mesure par le gouvernement fédéral, fonctionne depuis 1967. Actuellement, environ 100,000 adultes par année en bénéficient au Québec. Pourtant, depuis quelques années, les critiques se font de plus en plus nombreuses, à propos de l'accessibilité des programmes, du principe même de la participation fédérale, des mécanismes d'application des deux lois, et de l'efficacité des programmes. Ces critiques sont-elles justifiées?

Inutile de reprendre ici la description détaillée du fonctionnement complexe des mécanismes actuels, que la Commission connaît d'ailleurs, et que d'autres intervenants se chargeront sans doute d'explicitier davantage. Ce qui intéresse plutôt les employeurs, ce sont les problèmes vécus quotidiennement par leurs entreprises et par les autres partenaires sociaux, et qui affectent le fonctionnement concret des programmes et leur efficacité. Les problèmes les plus souvent identifiés sont les suivants:

- multiplicité des intervenants, (ministère fédéral de l'Emploi et de l'Immigration, Centres d'emploi du Canada, ministère du Travail et de la main d'oeuvre, comité interministériel d'évaluation, Commissions de formation professionnelle, ministère de l'Education, centres de main d'oeuvre du Québec, structures de consultation, etc).

- imprécision des mandats, dédoublement des efforts (par exemple, pour l'estimation des besoins: Centres d'emploi du Canada (1ère évaluation), Direction régionale de la main d'oeuvre -(en collaboration avec la Direction générale de la Main d'oeuvre), Commission de Formation professionnelle (2ième évaluation - sur le terrain), Comités consultatifs régionaux (structure devenue purement formelle maintenant);
- sous-utilisation des installations existantes, qui sont souvent fort coûteuses, mais qui ne peuvent servir qu'aux partenaires d'un même réseau (sauf entente avec un autre ministère);
- manque de liens entre les entreprises et les institutions de formation: au Québec, on n'a jamais beaucoup encouragé cette coopération (on commence à peine à le faire) alors qu'elle est très active dans des pays comme la Suisse ou l'Allemagne;
- critiques et revendications des syndicats vis-à-vis des divers programmes de formation;
- la rigidité des conventions collectives, qui ferait souvent échec à l'application des programmes de formation professionnelle; par exemple, beaucoup de travailleurs qui seraient intéressés à se perfectionner hésiteraient à y investir du temps, parce que même avec une meilleure formation, s'il y a un poste ouvert, c'est celui avec le plus d'ancienneté qui va l'obtenir. Cela joue également contre les jeunes (ou moins jeunes) diplômés qui sortent d'une "bonne" école où ils ont appris les techniques les plus récentes de leur métier: s'il y a une ouverture pour un emploi, ils seront supplantés par ceux qui ont cinq ans, huit ans, dix ans d'ancienneté dans l'usine, peu importe la compétence de ces derniers.

La loi sur la formation et la qualification professionnelle de la main d'oeuvre ou loi 49 (ch. 51 des lois de 1969)

Dans le domaine de la formation professionnelle des adultes, on ne saurait traiter des problèmes actuels sans parler, ne serait-ce que brièvement, de la loi 49. Aux yeux des employeurs, bon nombre des difficultés que nous connaissons maintenant ont commencé avec la mise en vigueur de la loi 49, peut-être pas tellement à cause de son contenu, mais, beaucoup plus, de la façon dont elle a été appliquée. On sait que cette loi-cadre a eu pour effet, entre autres, de mettre de côté un système (celui des centres d'apprentissage) qui n'était certes pas parfait, mais dont la plupart des employeurs étaient assez satisfaits - et dont certains ont encore la nostalgie, - pour le remplacer par d'autres structures bien moins efficaces.

Selon les employeurs, la grande faiblesse de la loi 49 a été de multiplier les intervenants et de leur imposer des structures de fonctionnement très lourdes, alors que par ailleurs le ministère du Travail et de la Main d'oeuvre n'a pas exercé le leadership qui eût été nécessaire pour assurer leur animation comme il aurait convenu. Par ailleurs, les mécanismes opérationnels découlant de la loi 49 ont créé de la confusion dans les responsabilités; ils ont été d'ailleurs dénoncés par tous les intéressés comme étant un obstacle majeur à la qualité des services à rendre à la clientèle, face aux exigences du marché du travail.

A ce sujet toutefois, soulignons que le nouveau projet d'entente entre les deux ministères (celui du Travail et celui de l'Education), apporterait des changements notables au système actuel, dans le sens des orientations suivantes:

- a) clarification des responsabilités de chaque ministère;
- b) meilleure définition de la clientèle de chacun et des services qu'il doit assurer;
- c) plus grand leadership reconnu au M.T.M.;

- d) confirmation du rôle des C.F.P., en leur redonnant certains des pouvoirs qu'elles n'étaient plus en mesure d'exercer.

Sous réserve de prendre connaissance du texte définitif de cette entente ainsi que des mécanismes actuellement négociés pour sa mise en application, le Conseil du Patronat, au niveau du Conseil Consultatif du Travail et de la Main d'oeuvre, a exprimé son accord avec les principes contenus dans le projet d'entente. Il espère que cette entente marquera un progrès sur la précédente, à la satisfaction de tous les intéressés qui ont à vivre l'application quotidienne des programmes de formation professionnelle.

DEUXIEME PARTIE

UNE POLITIQUE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES

Après cette brève description de la situation actuelle, comment ne pas se rendre compte à quel point il est difficile de concevoir et d'élaborer une politique de la formation professionnelle des adultes qui tienne compte à la fois des besoins de tous les intervenants et des moyens dont le Québec dispose pour la mettre en oeuvre. C'est, bien sûr, au gouvernement qu'il appartiendra en dernière analyse de formuler une telle politique, et on sait qu'il devra le faire en opérant des choix parmi diverses propositions souvent contradictoires qui lui seront soumises. Pour contribuer quelque peu au choix de ces orientations, nous nous proposons maintenant d'exposer la position des employeurs en ce qui concerne certains des éléments fondamentaux qui devraient caractériser cette politique.

A- Les objectifs

a) La toute première orientation à respecter, c'est qu'une politique de la formation professionnelle doit être envisagée comme un élément essentiel d'une politique de la main d'oeuvre. Il importe de réaffirmer l'urgente nécessité d'une telle politique, et nous pressons encore une fois le gouvernement de la faire connaître le plus tôt possible. C'est d'ailleurs un représentant du gouvernement qui affirmait il y a quelques mois:

"Un pré-requis à l'établissement d'une véritable politique de formation professionnelle est la définition du cadre plus général qu'est la politique de main d'oeuvre, ou encore une politique du marché du travail. Une des questions sur lesquelles l'ensemble des agents actifs de notre société font consensus...c'est la nécessité de définir une politique québécoise de la Main d'oeuvre". (8)

(8) Conférence de l'ex-ministre du Travail et de la Main d'oeuvre, M. Pierre-Marc Johnson, lors du Colloque de l'Association Provinciale des Commissions de formation professionnelle, intitulé "Les partenaires sociaux s'engagent", tenu à Québec, les 19 et 20 juin 1980.

b) En deuxième lieu, il nous apparaît fondamental d'affirmer que cette politique de la formation professionnelle doit être axée sur le marché du travail. C'est-à-dire ~~qu'il~~ qu'il faut que la formation réponde avant tout à des besoins du marché du travail si elle veut aussi contribuer à atteindre des objectifs sociaux ou d'équité. Il ne sert à rien de former une main d'oeuvre pour des emplois qui n'existent pas. Cela implique qu'une politique de la formation professionnelle doit répondre à des objectifs avant tout économiques: elle doit tendre à combler des besoins en main d'oeuvre en augmentant l'offre de main d'oeuvre qualifiée, et pour cela il importe que les programmes de formation professionnelle tiennent compte des réalités de la vie économique. Bien qu'utile, à court terme, pour fournir une qualification minimum aux travailleurs qui ne peuvent obtenir un emploi, la formation professionnelle doit être orientée à long terme en fonction de la réalité économique et technologique; or celle-ci aura pour conséquence d'obliger la plupart des travailleurs à se recycler au moins trois fois durant leur vie active.

Nous ne saurions mieux exprimer ces principes qu'en citant un extrait d'un document de travail issu du ministère du Travail et de la Main d'oeuvre en 1974, et auquel nous souscrivons entièrement:

"Pour le ministère du Travail et de la Main d'oeuvre, le programme de formation professionnelle qu'il administre a pour objectif principal d'assurer, compte tenu des exigences de l'emploi, une main d'oeuvre qualifiée en quantité suffisante, à l'endroit désigné et en temps opportun.

Tout programme de formation professionnelle doit donc être axé sur l'emploi.

Cette orientation n'empêche pas le Ministère de l'Education de poursuivre un objectif complémentaire, qui est de parfaire les connaissances socio-culturelles et économiques du travailleur.

Le ministère du Travail et de la Main d'oeuvre considère qu'il faut d'abord donner aux travailleurs les moyens d'assurer leur capacité de gagner leur vie et celle de leurs dépendants s'il y a lieu". (9)

Nous croyons d'ailleurs que cette conception correspond aux besoins des travailleurs, ou si l'on veut à un besoin primordial des travailleurs, qui est, très simplement, d'avoir un emploi pour gagner leur vie et d'être convenablement rémunérés pour leur travail.

Il nous faut donc réaffirmer qu'il est normal que l'entreprise demande que l'on forme, et qu'elle forme elle-même la main d'oeuvre en fonction de ses besoins spécifiques, et elle va continuer à le faire. La formation va demeurer un élément important, voire essentiel, pour l'entreprise, mais pas n'importe quelle formation.

c) Une troisième caractéristique que nous voulons souligner, c'est qu'il ne faut pas "mêler" les objectifs économiques de cette politique avec les politiques sociales. La formation professionnelle étant assez coûteuse, elle ne doit pas être considérée comme un simple gadget qu'on peut utiliser selon les fluctuations de la conjoncture économique. Il ne faut pas concevoir la formation professionnelle comme un palliatif au chômage, comme c'est trop souvent le cas actuellement. C'est ce qui se produit lorsqu'on met sur pied des programmes de formation professionnelle qui ne correspondent pas aux besoins actuels et prévisibles du marché du travail, à seule fin d'occuper des chômeurs.

Si la formation professionnelle qui est donnée aux chômeurs ne débouche pas sur un emploi, si elle ne les rend pas plus "employables" qu'avant, elle n'atteint pas son objectif le plus élémentaire. On aura peut-être trouvé un palliatif à court terme, mais on ne les aura pas vraiment aidés, et il est certain qu'à moyen et à long termes, ce n'est pas rentable socialement.

(9) Document de travail soumis par le ministère du Travail et de la Main d'oeuvre au Conseil Consultatif du Travail et de la main d'oeuvre, le 9 mai 1974, p.8.

D'ailleurs les personnes qui suivent des cours de formation professionnelle à temps plein, grâce aux allocations de formation, sentent bien que c'est là du chômage déguisé ou de l'assistance sociale déguisée, dans bien des cas, et elles n'aiment guère cette situation qu'elles trouvent humiliante. (10)

Il faut bien distinguer les deux types de clientèle qui bénéficient des programmes de formation professionnelle: d'une part, les travailleurs qui ont déjà un emploi et qui ont besoin de se perfectionner ou de se recycler pour suivre l'évolution technique dans leur champ d'activité; d'autre part, ceux qui sont en chômage et qui ont besoin de formation pour se trouver un emploi. On retrouve parmi ces derniers beaucoup d'ouvriers non-qualifiés qui n'ont pas de formation initiale quelconque dans un métier, et dont le niveau de scolarité est très bas. Il va sans dire que ces deux types de clientèle ont des besoins différents, qui appellent des moyens d'intervention différents.

Nous croyons que la Commission devrait se pencher particulièrement sur ce problème afin de proposer certaines mesures concrètes, qui relèveront peut-être d'une politique tout à fait innovatrice, mais qui en tout cas devraient aller au-delà des mesures d'assistance sociale.

La question du congé-éducation

Nous estimons que la proposition du congé-éducation rémunéré est un autre exemple de la confusion entre des mesures sociales et des objectifs économiques dont nous venons de faire état. Présentée comme un moyen d'appliquer en pratique le concept d'éducation récurrente de l'OCDE, cette idée refait surface de temps à autre.

(10) cf. les témoignages des "usagers" de ces programmes, lors des journées de consultation régionales tenues par la Commission en novembre et décembre 1980.

Comme nous l'avons déjà souligné à une autre occasion, (11) cette proposition reviendrait à faire porter encore une fois par l'entreprise le coût de mesures sociales qui devraient être supportées par l'Etat, c'est-à-dire par l'ensemble des citoyens, si tant est que ces mesures soient jugées nécessaires socialement. Par ailleurs, le discours idéologique utilisé pour justifier l'idée du congé-éducation rémunéré fait appel, bien sûr, à des concepts comme l'égalité des chances pour tous, l'idée de développement collectif vs. promotion individuelle, etc. qui, si "nobles" soient-ils, faussent à notre avis le débat en le situant uniquement dans une perspective sociale. Même en admettant que, comme société, le Québec doive se donner de tels objectifs de développement social - (ce qui est loin d'être évident), où est le lien qui rattache de telles mesures à la responsabilité de l'entreprise?

La justification sociale du congé-éducation rémunéré néglige de prendre en compte les objectifs économiques de l'entreprise et les contraintes qui en découlent. C'est ainsi qu'on feint d'ignorer les inconvénients majeurs qui en résulteraient pour les industries à production continue, qui ne peuvent libérer du personnel sans faire face à des coûts additionnels élevés, ou qu'on balaie du revers de la main les exemples qui peuvent être cités de divers abus dans l'utilisation du congé-éducation. (12)

(11) Voir le mémoire du C.P.O. à la Commission Adams, en annexe au présent mémoire.

(12) Pour des exemples tout récents, voir le bulletin de l'U.I.M.M. (Union des Industries des Mines et Métaux), Paris, octobre 1980, no. 378, p.11, où l'on fait état d'une série d'articles sur l'utilisation abusive des congés-éducation en Suède.

B- Les moyens

Nous avons référé plus haut à la Loi sur la formation et la qualification professionnelles de la main d'oeuvre (loi 49) et aux problèmes qui en découlent: nous estimons qu'un meilleur fonctionnement du système passe par une remise en question de cette loi ou tout au moins une révision sérieuse, qui permette de revenir aux objectifs fixés initialement et qui n'ont pas été poursuivis dans le sens prévu par le législateur. C'est d'ailleurs le sens des nombreuses représentations qui ont été faites auprès du gouvernement, depuis plusieurs années.

Selon les principaux intéressés, par exemple, la révision souhaitée devrait permettre aux CFP de jouer pleinement leur rôle pour être mieux présentes aux besoins du milieu, alors que ce rôle, depuis dix ans, s'est limité à la publicité, à l'admission, à l'évaluation postformation, et à participer à l'administration du plan de formation. Par ailleurs, des fonctions comme l'analyse qualitative des emplois, l'estimation des besoins, la sélection des candidats, échappent actuellement aux CFP et elles souhaitent pouvoir les exercer. (13) De même, il importe de revaloriser le rôle des partenaires sociaux afin qu'ils puissent vraiment participer, en tant que praticiens, et pour les secteurs d'activités qu'ils représentent, à l'estimation des besoins et à l'analyse des emplois; ils devraient pouvoir aussi participer à la détermination du contenu des programmes de formation, où leur expertise permettrait de s'assurer que ces programmes collent de près à la réalité des métiers et des professions.

Ce serait là simplement revenir à l'esprit initial de la loi 49, tel qu'il apparaissait dans les objectifs de cette loi, savoir... "permettre au ministère du Travail et de la main d'oeuvre d'associer les représentants des employeurs et des salariés à la détermination des qualifications que requiert l'exercice des métiers ou des professions, à l'élaboration et à la coordination des programmes de formation professionnelle"....et...."2) assurer la participation

(13) Rapport annuel 1979-1980 de la Commission de formation professionnelle de la main d'oeuvre de la région métropolitaine de Montréal, Message du président M. Raymond Sliger, p.4

effective et organique des représentants des employeurs et des salariés à l'implantation et à l'administration des programmes de formation professionnelle de la main d'oeuvre." (14)

De façon générale, nous partageons à tout le moins l'esprit de ces propositions qui nous semblent propres à revitaliser la loi 49 en revenant à ses objectifs premiers, au sujet desquels d'ailleurs le C.P.O. avait déclaré son accord au moment de l'adoption de la loi. Ce n'est peut-être pas là la voie unique qui permette d'entrevoir une réforme valable, mais c'en est une qu'il vaut au moins la peine d'explorer.

Cette réorganisation administrative, de quelque nature qu'elle soit, doit par ailleurs s'accompagner d'un certain nombre de moyens pour assurer la mise en oeuvre de cette politique de la formation professionnelle que nous avons préconisée. Ces moyens, à notre avis, relèvent davantage d'une meilleure utilisation des ressources existantes que de nouvelles mises de fonds, et n'impliqueraient ni des investissements considérables ni de nouvelles structures. Mentionnons à ce titre:

1. Une meilleure connaissance des besoins du marché du travail; il s'agit de la première des conditions à réaliser si l'on veut axer la formation professionnelle sur l'emploi. Il faudra donc privilégier les instruments qui permettent d'établir des prévisions de main d'oeuvre et faire circuler ces informations pour les mettre à la disposition de tous les intéressés. Soulignons toutefois que lorsqu'on parle de "prévisions", il faut être bien conscients que c'est un exercice qui demeure limité au court terme, et dans la meilleure des hypothèses au moyen terme.

(14) Notes explicatives accompagnant le projet de loi (loi 49) au moment de son adoption.

Le Centre de recherche et de statistique sur le marché du travail récemment créé au sein du ministère du Travail et de la Main d'oeuvre aura probablement une contribution importante à apporter dans la cueillette, l'organisation et la diffusion de ces données essentielles à l'orientation des programmes de formation professionnelle.

2- Faciliter l'accès aux ressources existantes, et nous entendons par là les ressources pédagogiques autant que financières et matérielles. A titre d'exemple, il faudrait assurer une meilleure utilisation de l'équipement devant servir à l'enseignement, un équipement souvent fort coûteux et qui, dans bien des cas, est actuellement sous-utilisé (quelques heures par jour ou par semaine et seulement par les membres d'un même réseau). Il faudrait sans doute commencer par établir un inventaire de ces ressources, en particulier sur le territoire de Montréal, qui servirait de base à un "plan" d'utilisation plus rationnelle de ce qu'on a, afin d'éviter les dédoublements.

3- Utiliser davantage les ressources de l'industrie.

Bien que le gouvernement fédéral se soit un peu plus intéressé au programme PFMC depuis quelques années, il n'en demeure pas moins que les sommes consacrées à la formation en industrie (\$21.5 millions au Québec en 1978-79) sont minimes en comparaison du budget consacré à la formation dite institutionnelle (\$155 millions au Québec) (15). Il faut bien constater qu'actuellement, seul un faible pourcentage des travailleurs bénéficient de cours de formation offerts par l'employeur (16).

(15) Source: Bulletin statistique annuel (1978-1979) PFMC - Emploi et Immigration Canada, à la p.24

(16) Seulement 6.3% de la main d'oeuvre québécoise était inscrite à des programmes de formation offerts par l'employeur, selon des chiffres publiés en 1975. Voir Statistique-Canada, Emploi, gains et durée du travail, cat. no. 72-002, janvier 1975, p.80

Pourtant il semble y avoir un consensus assez généralisé à l'effet que la formation donnée en industrie, lorsqu'elle est bien comprise, est supérieure à celle qui peut être acquise en institution. Les avantages d'une telle formation sont indéniables, en effet, si l'on considère l'économie de ressources que représente l'accès à l'expertise technique de l'industrie, aux installations, à la machinerie, ainsi qu'à des procédés techniques qui ne peuvent être reproduits que de manière imparfaite lorsqu'on essaie de recréer ces conditions dans le contexte d'une salle de cours.

Par conséquent, il y aurait lieu de privilégier la formation en industrie et d'élargir davantage les programmes existants.

Dans le même ordre d'idées, un type de formation professionnelle qui convient particulièrement au contexte de l'entreprise, c'est le perfectionnement et le recyclage. Dans la perspective des employeurs, l'expression "éducation récurrente" ou "formation récurrente", si on veut lui donner un sens, s'appliquerait à un travailleur dont le champ d'activité est sujet à de fréquents changements technologiques, qui se produisent de façon cyclique, et qui est obligé de se recycler régulièrement pour s'adapter à ces changements. C'est à l'intérieur même de l'entreprise qu'il sera le mieux en mesure d'obtenir le perfectionnement ou le recyclage dont il a besoin.

4- Simplifier l'administration actuelle des programmes, un peu dans le sens que nous avons déjà signalé plus haut. Ce qui impliquerait, entre autres: clarifier d'abord les mandats de chacun (ce qui, nous l'avons vu, est déjà commencé au niveau des deux ministères québécois impliqués, mais non par rapport au partenaire fédéral); simplifier les mécanismes existants (17);

(17) Par exemple, l'estimation des besoins ainsi que la distribution et la répartition des cours à plein temps et à temps partiel sont actuellement assujetties à trois structures distinctes: un Comité fédéral-provincial de main d'oeuvre, un Comité intra-régional de distribution, et une Table régionale.

éliminer les dédoublements en matière d'évaluation des besoins, de contrôle, de distribution des cours et finalement de placements (Centres d'Emploi du Canada et Centres de main Québec); éliminer si possible certaines étapes du ctuel, pour en atténuer la lourdeur.

-0-0-0-

C.P.Q.
Décembre 1980.