

Colloque de l'Association des économistes québécois

Les besoins du marché du travail et la formation au Québec

par Paul Inchauspé

Montréal, le 19 mai 2000

En novembre 1989, lors d'un colloque organisé par la Fédération des cégeps, j'étais invité à traiter, dans un des ateliers du colloque, le même sujet que celui d'aujourd'hui, c'est-à-dire de la relation entre les besoins du marché du travail et la formation. Ce colloque portait sur le *Libre-échange et Éducation* et le conférencier d'ouverture était nul autre que le principal auteur du Rapport du Conseil consultatif sur l'adaptation, mieux connu sous le nom de rapport De Grandpré. La question de la relation entre les besoins du marché du travail et la formation était alors le grand sujet de l'heure. En 1991, le rapport Porter parlait aussi de développement du *capital humain*, dix ans après que le Rapport Jean ait parlé de développement *du potentiel humain*. Le changement de terme est significatif et dit tout de ce qu'étaient alors les nouvelles préoccupations de l'heure. Quand on m'a demandé de venir ici aujourd'hui vous parler du même thème, j'ai eu l'impression que le temps s'arrêtait. Comme quoi certains sujets demeurent toujours d'actualité et constituent le fonds de commerce inépuisable des colloques, ou bien c'est l'histoire qui bégaie, ou bien les propos des colloques sont futiles parce qu'il ne suffit pas de parler de telles choses entre gens déjà convaincus pour qu'elles se fassent.

Quoi qu'il en soit, voici la manière dont je traiterai du sujet proposé. Je ne parlerai pas de l'importance de la formation pour un marché du travail qui se déploie dans un environnement compétitif marqué par les mutations technologiques. J'essaierai tout simplement de répondre à trois questions : où en est-on au Québec

- par rapport à la formation en entreprise,
- par rapport à l'alphabétisation,
- par rapport à la qualification dans la formation initiale des jeunes.

Ces trois sujets sont, je pense, de bons indicateurs de la situation des relations existant dans un pays entre la formation et les besoins du marché du travail

1 La formation en entreprise

En 1982, le rapport Jean, intitulé *APPRENDRE : une action volontaire et responsable/Énoncé d'une politique globale de l'éducation des adultes dans une perspective d'éducation permanente*, proposait « que toute entreprise soit tenue par la loi de consacrer à la formation de son personnel un pourcentage égal à 1,5 % de la masse salariale ». Le rapport De Grandpré propose, en 1989, pour l'ensemble du Canada « d'imposer aux entreprises une obligation fiscale qui serait entièrement effacée si elles dispensaient une formation de base à leurs employés ». Il demande que cette obligation fiscale soit « établie à un niveau assez bas pour que les employeurs n'aient pas trop de mal pour s'y conformer ». Cette recommandation n'est pas mise en application au Canada.

Au Québec, l'État mise aussi d'abord sur la sensibilisation et sur une mesure fiscale incitative (le CIRF, le Crédit d'impôt remboursable pour la formation) afin d'obtenir de la part des entreprises une augmentation des investissements monétaires qu'elles consacrent à la formation. En 1995, cependant, il opte pour une mesure plus coercitive en promulguant la *Loi favorisant le développement de la main-d'œuvre*, loi 90, souvent dénommée loi du 1 %. Cette loi oblige les employeurs ayant une masse salariale supérieure à 250 000 \$ à utiliser un minimum de 1 % de cette masse, chaque année, pour de la formation dans l'entreprise ou à verser ce minimum de 1 % à un fonds national dédié à la formation de la main-d'œuvre.

Les raisons qui ont amené à établir ces prescriptions sont de deux ordres. Il y a une certaine lenteur au développement d'une culture de formation continue dans les environnements industriels qui ont privilégié la formation sur le tas, ce qui est le cas des industries de transformation au Québec et, plus généralement, au Canada. Lors de la Commission Bélanger-Campeau, l'Association des économistes québécois, votre association, n'avait pas mâché les mots : « *notre système de formation professionnelle dans l'entreprise et à travers les programmes gouvernementaux est la risée de nos concurrents, qu'ils soient allemands, suédois, américains, ou japonais* ». De plus, l'État, seul, ne peut assurer le financement des actions de formation dans une situation de formation continue, les entreprises doivent elles aussi assurer leur part.

Cette prescription est en action depuis quatre ans. Une évaluation de l'application de la Loi est en cours. On peut cependant déjà dégager les constats suivants :

- les investissements en matière de formation sont très inégaux selon les entreprises. Ils varient selon les secteurs économiques et selon leur situation par rapport à la concurrence. Les secteurs traditionnels (agriculture, construction, commerce...) investissent le moins, les secteurs de service soumis à une forte concurrence internationale, surtout ceux reliés aux industries de l'information, investissent le plus;
- les travailleurs les plus diplômés sont ceux qui bénéficient le plus de la formation parrainée par l'employeur;
- les entreprises qui privilégiaient la formation sur le tas ont tendance à maintenir cette situation dans les formations parrainées par elles-mêmes;
- certaines entreprises, (mais elles sont très peu nombreuses, certains avancent le chiffre de 10 %), on les appelle des *organisations intelligentes*, ont intégré la formation dans leur stratégie d'affaires. Ces entreprises considèrent la formation comme un investissement et non comme une dépense et la comptabilise en conséquence. Dans ces entreprises, la formation a un caractère structuré et est soumise aux étapes des processus de gestion.

La loi adoptée en 1995 est jeune, car son application est progressive. Ce n'est que depuis 1998 que toutes les entreprises dont la masse salariale excède 250 000 \$ sont tenues de s'y conformer. Donc, la première déclaration de toutes les entreprises soumises à la loi a été faite au ministère du Revenu en février 1999. L'analyse de ces résultats n'est pas faite. Les effets de cette

loi ne se feront pas sentir instantanément et les données préliminaires, tirées de l'Enquête de Statistique Canada sur l'éducation et la formation des adultes (EEFA) de 1998 laissent entendre que le Québec serait au dernier rang des provinces canadiennes pour le taux de participation à la formation parrainée par l'employeur

Les résultats recherchés par la loi du 1 % seront lents pour deux raisons :

- **C'est tout d'abord une formation parrainée par les entreprises.** Ce sont elles qui décident des besoins de formation, du mode de formation. Cette formation est le fruit d'un investissement privé et donc le ministère de la Solidarité sociale ne peut encadrer ces activités comme il peut le faire pour ses propres mesures. Or, pour beaucoup d'entreprises, la formation est encore une obligation imposée de l'extérieur, ils n'en voient pas la nécessité.
- **Cette loi**, tout en donnant un cadre général, **confie aux partenaires du marché du travail**, entrepreneurs et syndicats, **un vaste pouvoir réglementaire**. Le cheminement qui conduit à l'adoption de ces règlements est un exercice de **réglementation négociée**. Les dispositions qui encadrent la formation en entreprise parrainée par les employeurs sont ainsi parfois le résultat de compromis. Si certaines d'entre elles favorisent le développement de la culture de la formation continue dans les entreprises, d'autres, justifiables à première vue, peuvent entraîner des dérives qui retarderont ce développement. Ainsi, reconnaître comme activité de formation admissible pour comptabiliser les dépenses des plans de formation qui font l'objet d'ententes patronales-syndicales, c'est renforcer le développement d'une culture de formation continue dans les entreprises et l'émergence de formations structurées. Par contre, on risque d'obtenir l'effet contraire en rendant facilement admissible comme formation reconnue dans le cadre de la loi du 1 %, l'entraînement à la tâche. Pour rendre plus facile l'organisation des formations par l'entreprise elle-même, on a ainsi baissé les standards minimums d'agrément des formateurs et on accepte, comme admissibles, des formations qui n'aboutissent à aucune reconnaissance officielle de formation, sinon à une simple attestation de présence. Et ainsi, par l'établissement de normes toujours plus basses, on renforce la pratique de la formation sur le tas, comme modèle dominant de formation. Cette disposition, légitime pour faire droit à ce type de formation, et qui était prévue initialement comme marginale, tend à devenir la norme : près de 60 % des formations en entreprise sont de ce type. On est encore resté dans la tradition nord-américaine, issue du travail à la chaîne, qui privilégie l'apprentissage sur le tas et retarde le développement de formations structurées.

Le résultat positif recherché par cette loi ne peut être magique. Son succès dépendra d'une persévérance d'une plus longue durée et d'actions concertées visant le développement d'une culture de formation continue dans l'entreprise. Trop souvent, cette loi est encore perçue comme une obligation tatillonne et ce qu'elle permet, la formation en entreprise, n'est pas encore vue comme un des piliers de la formation des adultes dans une perspective de formation continue.

2 L'alphabétisation et la formation de base

Malgré les efforts de scolarisation, le phénomène de l'analphabétisme demeure un problème social difficile à éradiquer même dans les sociétés avancées. Longtemps ont été considérées comme analphabètes des personnes qui ne savaient ni lire, ni écrire, ni compter. Or, tout le monde est maintenant passé par l'école. Ce phénomène recouvre donc de nos jours une réalité plus complexe.

Pendant longtemps, je n'ai pas pris conscience du côté intolérable de la situation. Certes, l'analphabétisme est un problème social et rituellement, lors de la semaine de l'alphabétisation ou de l'année consacrée à ce sujet par l'UNESCO, j'y pensais un peu pour avoir bonne conscience, comme on pense à la condition féminine, lors de la journée internationale des femmes. C'était un problème certes, mais qui se réglerait par la généralisation de la formation, car n'avions-nous pas un retard dans les efforts de scolarisation. C'est pendant les États généraux sur l'Éducation que j'ai pris vraiment conscience de la gravité du problème au Québec et de l'urgence de s'y attaquer.

Deux faits donnent à penser :

- **Dans nos sociétés, l'analphabétisme renvoie dorénavant à une faible capacité de traitement de l'information qui ne permet pas d'utiliser l'écrit de façon à répondre aux exigences minimales du fonctionnement de la société, tant sur le plan personnel que social et professionnel.**

Les capacités de lecture des personnes, dites analphabètes, se situent au niveau le plus bas, sur une échelle à cinq niveaux, telle qu'établie par la dernière Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes. Or, 21,1 % des adultes québécois âgés de 16 à 65 ans se situent au plus bas niveau d'alphabétisme, comparativement à 16,6 % pour l'ensemble du Canada, à 14,4 % pour l'Allemagne, à 10,5 % pour les Pays-Bas et 7,5 % pour la Suède.

- **L'analphabétisme tend à se confondre avec un déficit de la formation de base qui rend difficile l'insertion sociale et professionnelle.**

Du même coup, l'alphabétisation n'est plus, pour un grand nombre de personnes, un problème classique de rattrapage scolaire, c'est un problème d'adaptation de la main-d'œuvre. Faute de formation de base suffisante, les apprentissages professionnels requis par les nouveaux environnements de travail sont difficiles pour les travailleurs analphabètes. Cette situation freine leur développement personnel et celui de leur entreprise, car la formation de base n'est plus un simple préalable de la formation professionnelle dont on pourrait se passer, elle en est désormais la condition. Ce déficit de formation de base est aussi un problème social, car il conditionne l'insertion professionnelle. Pour beaucoup de chômeurs, le chômage de longue durée s'explique par le déficit de formation de base. Ces chômeurs réussissaient auparavant à se maintenir en emploi en se dotant eux-mêmes de codes pour la réalisation de leurs tâches. Cela ne leur est plus possible dans les contextes nouveaux des emplois.

Depuis que le Québec a adopté la Politique active du marché du travail qui vise aussi la réinsertion professionnelle des personnes qui bénéficient du programme de la sécurité du revenu, de plus en plus de personnes prennent conscience de ces faits et de la gravité qu'ils revêtent pour le Québec, car le nombre de Québécois de 15 ans et plus qui ont moins de 9 ans de scolarité dépasse le million, soit 18,1 p.100 de l'ensemble de la population du Québec. Alors que, toute proportion gardée, par rapport à l'Ontario, le Québec a un nombre de personnes ayant fait des études collégiales et universitaires à peu près équivalant à celui de l'Ontario, il a deux fois plus de personnes adultes ayant moins de neuf ans de scolarité. 63 p.100 des prestataires de la sécurité du revenu ont un niveau de scolarité inférieur à celui de 5e secondaire, 75 p.100 des participants aux mesures actives d'Emploi-Québec ont une scolarité de niveau secondaire et pour la plupart inférieur à celui de 5e secondaire. On a là, au Québec, toutes les conditions d'un chômage structurel.

Aura-t-on le courage d'ouvrir un grand chantier collectif pour s'attaquer à un tel problème? D'autres pays l'ont fait, l'Irlande, l'Angleterre, le Portugal, ou s'apprêtent à le faire comme les États-Unis. Nous ne réglerons pas le problème avec nos moyens actuels. Les programmes d'alphabétisation ne trouvent pas preneurs : 10 000 personnes fréquentent les programmes d'alphabétisation des commissions scolaires, elles étaient 30 000 il y a dix ans, 4 000 personnes fréquentent les groupes d'alphabétisation populaire. C'est dérisoire par rapport à l'enjeu. Quel est actuellement l'homme ou la femme politique qui, au Québec, porte cette question, comme d'autres portent, semaine après semaine sur la place publique, la question de la nouvelle économie? On le sait bien intuitivement, il y a des coûts personnels, des coûts sociaux, des coûts économiques liés à l'illettrisme, et quand on a un peu de cœur — je sais que je suis ridicule en utilisant cette notion devant vous, économistes — quand on a un peu de cœur, on trouve cette situation intolérable et l'on veut y remédier. Mais pour convaincre les décideurs politiques qu'il faut s'attaquer à ce problème, on ne peut se contenter hélas! de cette intuition, quant au cœur!... Pour convaincre les décideurs politiques, ce qui est déterminant, ce sont les arguments documentés sur les coûts sociaux de l'illettrisme et les bénéfices économiques de la formation de base. Mais où sont ces études? Et si elles existent, quelle diffusion en est faite? Faire de telles études est-il moins intéressant, ou moins facile, ou moins avantageux que de faire des études sur l'impact économique de la construction d'un stade au centre-ville ou sur la création d'une cité du commerce électronique?

3 La qualification et la formation de base dans la formation initiale des jeunes

Ces dernières années, la demande d'éducation à des fins économiques n'a cessé d'augmenter. Former des personnes capables d'utiliser les nouvelles technologies, préparer aux nouveaux métiers et au renouvellement des métiers traditionnels, assurer un meilleur développement des formations professionnelles, techniques, scientifiques et aussi celles de gestionnaires de tous niveaux, développer une formation permanente susceptible d'assurer une plus grande flexibilité des travailleurs, voilà ce qu'est cette demande. Peut-être avec trop de lenteur au début, mais désormais de façon plus déterminée et plus concertée, les systèmes d'éducation sont engagés de façon irréversible à répondre encore mieux à cette demande. Ces préoccupations sont au cœur du renouvellement actuel des curriculums d'études de la formation

initiale dans tous les systèmes d'éducation de l'Occident et dans l'énoncé de politiques concernant la formation continue des adultes dans beaucoup d'entre eux.

Le Québec, lui, a avancé sur ces deux fronts. Une politique gouvernementale de l'éducation des adultes dans une perspective de formation continue devrait voir le jour cet automne, après trois ans de gestation. Et peut-être, les deux questions que j'ai abordées précédemment y trouveront des esquisses de solution. De plus, une réforme du curriculum d'études du primaire et du secondaire a été décidée; son implantation débute en septembre. Je voudrais ici signaler très rapidement deux éléments de cette réforme qui concernent le thème du sujet proposé: les relations entre la formation et les besoins du marché du travail.

Les voici :

- **La formation professionnelle doit être considérée, dans la formation initiale des jeunes, comme une voie normale de scolarisation.**

En 1962, sortait le rapport Tremblay, rapport du Comité d'étude de l'enseignement technique et professionnel, un des meilleurs rapports sur l'enseignement professionnel et technique produit au Québec en 40 ans. Il y est dit que chaque élève doit avoir une qualification professionnelle minimale avant de quitter le système scolaire. Pour que cela soit, il a fallu quarante ans pour que le Rapport final des commissaires des États généraux de l'éducation dise « *que la formation professionnelle au secondaire doit être considérée comme une voie normale de scolarisation* » et donc qu'il faut organiser les choses en conséquence.

Je ne vous raconterai pas ici la saga de l'enseignement professionnel au secondaire. Sachez simplement que la création du cégep a donné une issue à l'aspiration d'études plus élevées de ceux qui fréquentaient ou auraient fréquenté l'enseignement professionnel du niveau secondaire. C'était d'ailleurs le rôle qui était assigné à cet ordre d'enseignement. Cette aspiration vers le haut a fait imploser l'enseignement professionnel du secondaire, car on se refusait de donner à l'école des qualifications professionnelles pour des métiers qu'on pouvait encore pratiquer avec des formations sur le tas.

La crise du milieu des années 80 a obligé à relancer en catastrophe l'enseignement professionnel. On l'a fait par les adultes. Il faut réamorcer la pompe pour les jeunes. Il y a un début de réamorçage.

- **Pour bien préparer les jeunes au monde qui se met en place, l'école doit enfin développer très tôt, chez eux, l'aptitude à l'activité et à l'emploi.**

Je ne parle pas ici du développement des aptitudes à un emploi, mais du développement de connaissances et d'aptitudes plus générales requises quand on est actif. Cette question doit d'autant plus préoccuper ceux qui travaillent dans les écoles que l'insertion dans des activités professionnelles est de plus en plus retardée par suite de l'exigence d'études de plus en plus longues. Or, la maîtrise de certaines connaissances ou de certaines techniques, tout comme le développement des attitudes de base requises dans l'activité professionnelle doivent se réaliser

très tôt dans le parcours scolaire pour qu'elles deviennent comme une seconde nature. On sait par exemple aujourd'hui que les enfants qui bénéficient de services préscolaires développent davantage une attitude proactive à l'égard des études et donc sans doute à l'égard de la vie, car l'échec démoralise, alors que le succès renforce la confiance en soi.

Pour développer l'aptitude à l'activité, l'école doit donc proposer un bon équilibre entre des connaissances et des méthodes. Elle doit assurer, pour toutes et tous, un enseignement de base solide en lecture, écriture, calcul. L'école a en ce domaine une obligation de résultat. Tout le monde sait que si l'échec en ces matières n'a pas empêché certains de poursuivre les études, cet échec se paie toujours dans la vie active. Car quels sont les savoirs qui sont au cœur de tous les métiers? Ce sont la capacité de lire des textes de complexité variable, d'écrire, c'est-à-dire de rédiger et la capacité de calculer. Mais de plus en plus, ce sont aussi la capacité d'utiliser les nouvelles technologies de l'information et celle de pouvoir pratiquer des langues. Ces savoirs doivent donc s'ajouter à la liste des savoirs de base. L'école doit aussi développer des attitudes sociales, la capacité de comprendre l'autre, de travailler en équipe, celle de coopérer, d'entreprendre, de mener à terme des projets. Le renouvellement actuel le plus prometteur de la pédagogie s'inspire de ces objectifs : activité et coopération y sont constamment sollicitées chez les élèves. Une pédagogie qui s'inspire de ces principes doit donc davantage s'instaurer dans nos écoles. Elle suppose des maîtres compétents, aimant ce qu'ils enseignent, des maîtres, aussi, dont on sait reconnaître l'expertise professionnelle et l'importance du rôle qu'ils jouent dans notre société et à qui l'on ne demande pas d'être de simples applicateurs ou techniciens.

Ce sont là des dispositions prévues dans la réforme du curriculum d'études pour mieux préparer aux contextes nouveaux du milieu de travail. Seront-elles effectivement mises en œuvre? Je ne saurais le dire, au rythme où les choses avancent. Lors du colloque d'il y a dix ans, je disais que l'on pourrait mesurer l'adaptation de la formation aux besoins du marché du travail à deux signes : au développement de la formation en entreprise et à la restauration de l'enseignement professionnel pour les jeunes dans le système scolaire. Voyez où l'on en est; on commence à peine à avancer sur ces terrains. Alors, aujourd'hui je dis que l'on pourra mesurer l'adaptation du système de formation aux nouvelles réalités du marché du travail à deux nouveaux signes : à la réponse qu'on aura donnée au problème de l'analphabétisme et à ce que sera devenue la formation de base au primaire et au secondaire. Je ne vous donne pas cependant rendez-vous dans dix ans pour voir où l'on en sera. Je laisserai cela à d'autres.