



CIRANO

Allier savoir et décision

ÉTUDE RÉTROSPECTIVE ET PROSPECTIVE DE LA LOI FAVORISANT LE DÉVELOPPEMENT ET LA RECONNAISSANCE DES COMPÉTENCES DE LA MAIN-D'ŒUVRE

BENOIT DOSTIE
GENEVIEVE DUFOUR
PHILIP MERRIGAN



RP

2026RP-08
RAPPORT DE PROJET

Les rapports de projet sont destinés plus spécifiquement aux partenaires et à un public informé. Ils ne sont ni écrits à des fins de publication dans des revues scientifiques ni destinés à un public spécialisé, mais constituent un médium d'échange entre le monde de la recherche et le monde de la pratique.

Project Reports are specifically targeted to our partners and an informed readership. They are not destined for publication in academic journals nor aimed at a specialized readership, but are rather conceived as a medium of exchange between the research and practice worlds.

Le CIRANO est un organisme sans but lucratif constitué en vertu de la Loi des compagnies du Québec. Le financement de son infrastructure et de ses activités de recherche provient des cotisations de ses organisations membres, d'une subvention d'infrastructure du gouvernement du Québec, de même que des subventions et mandats obtenus par ses équipes de recherche.

CIRANO is a private non-profit organization incorporated under the Quebec Companies Act. Its infrastructure and research activities are funded through fees paid by member organizations, an infrastructure grant from the government of Quebec, and grants and research mandates obtained by its research teams.

Les partenaires du CIRANO – CIRANO Partners

Corporate Partners – Partenaires Corporatifs

Autorité des marchés financiers
Banque de développement du Canada
Banque du Canada
Banque Nationale du Canada
Bell Canada
BMO Groupe financier
Caisse de dépôt et placement du Québec
La Caisse
Énergir
Hydro-Québec
Intact Corporation Financière
Mouvement Desjardins
Power Corporation du Canada
Pratt & Whitney Canada
VIA Rail Canada

Governmental partners - Partenaires gouvernementaux

Ministère des Finances du Québec
Ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie
Innovation, Sciences et Développement
Économique Canada
Ville de Montréal

University Partners – Partenaires universitaires

École de technologie supérieure
École nationale d'administration publique
HEC Montréal
Institut national de la recherche scientifique
Polytechnique Montréal
Université Concordia
Université de Montréal
Université de Sherbrooke
Université du Québec
Université du Québec à Montréal
Université Laval
Université McGill

Le CIRANO collabore avec de nombreux centres et chaires de recherche universitaires dont on peut consulter la liste sur son site web. *CIRANO collaborates with many centers and university research chairs; list available on its website.*

© Mai 2026 Benoit Dostie, Genevieve Dufour et Philip Merrigan. Tous droits réservés. *All rights reserved.* Reproduction partielle permise avec citation du document source, incluant la notice ©. *Short sections may be quoted without explicit permission, if full credit, including © notice, is given to the source.*

Les idées et les opinions émises dans cette publication sont sous l'unique responsabilité des auteurs et ne représentent pas les positions du CIRANO ou de ses partenaires. *The observations and viewpoints expressed in this publication are the sole responsibility of the authors; they do not represent the positions of CIRANO or its partners.*

Étude rétrospective et prospective de la loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre

Benoit Dostie^{}, Genevieve Dufour[†] et Philip Merrigan[‡]*

Résumé

Ce rapport dresse l'histoire de la Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre au Québec et observe les mesures prises dans les autres provinces pour encourager la formation des travailleurs. Il est clair que la Loi a eu un effet positif substantiel sur la probabilité d'offrir de la formation en entreprise. Des données récentes montrent aussi que le Québec a rattrapé et dépassé les autres provinces en matière de formation liée à l'emploi. Les programmes de subvention pour la formation utilisés dans d'autres provinces semblent avoir de nombreux problèmes d'ordre administratif et de mise en application, et il est peu probable que les retombées de ces programmes sur la formation soient supérieures à celles du dispositif utilisé au Québec. Une revue de la théorie économique sur l'offre et la demande de formation dans le contexte québécois ne permet pas de présumer d'un sous-investissement important des entreprises en formation s'il n'y avait pas de loi. Mais les études empiriques montrent clairement des effets de la loi sur les niveaux de formation structurée. Malgré tout, nous concluons qu'il est difficile de se prononcer sur l'efficacité de la loi québécoise. Cette conclusion repose à la fois sur le manque de données relatives à l'impact de la Loi sur le portefeuille de formations utilisé par les entreprises et sur l'absence d'études concernant la qualité des formations incitées par la Loi et leur effet sur la productivité des entreprises.

Abstract

This report provides an overview of the history of the Act to promote the development and recognition of workforce skills in Quebec and compares it to what is being done in other provinces to encourage worker training. The law has had a substantial positive effect on the likelihood of providing in-company training. Recent data also show that Quebec has caught up with other provinces in terms of work-related training. Training subsidy programs used in other provinces appear to have many administrative and enforcement problems and certainly do not dominate the system used in Quebec in terms of their impact on training. A review of the economic theory on the supply and demand of training in the Quebec context does not allow us to presume that companies would be significantly underinvested in training if there were no law. But empirical studies clearly show the effects of the law on the levels of formal training. Nevertheless, we conclude that it is difficult to comment on the effectiveness of the Quebec

^{*} HEC Montréal et CIRANO

[†] CIRANO

[‡] UQAM et CIRANO

law. This conclusion is based both on the lack of information on its impact on the portfolio of training used by companies and the absence of studies on the quality and impact of the training encouraged by the law on the productivity of companies.

Mots-clés/Keywords : Compétences, formation, main-d'œuvre, politique publique / Skills, education, workforce, public policy

Codes JEL/JEL Codes : J24, J08, M53

Pour citer ce document / To quote this document

Dostie, B., Dufour, G. et Merrigan, P. (2026). Étude rétrospective et prospective de la loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre (2026RP-08, CIRANO). <https://doi.org/10.54932/YDXF7986>

Table des matières

Sommaire exécutif	1
Introduction.....	4
1. La Loi québécoise et les mécanismes publics de promotion de la formation en entreprise existants dans les autres provinces	6
La Loi québécoise	6
Mécanismes dans le reste du Canada.....	7
Comment se compare le dispositif québécois à ceux des autres provinces ?.....	9
2. Performance comparée du Québec en matière de formation des travailleurs.....	11
3. Discussion théorique sur la Loi québécoise.....	14
4. Discussion à propos des effets de la Loi sur les compétences et sur les niveaux de formation au Québec.....	16
Conclusion	22
Bibliographie	25
Annexes	28
A. Liste des acronymes utilisés	28
B. Objectifs de la Loi sur les compétences	29
C. Grandes lignes de la subvention canadienne à l'emploi (SCE).....	33
D. Autres données de la performance comparée du Québec en matière de formation des travailleurs	37
E. Discussion théorique.....	38

Liste des figures

Figure 1 Pourcentage des travailleurs entre 25 et 64 ans ayant participé à une formation liée à l'emploi en 2022 et en 2024, par province (%)	11
Figure 2 Pourcentage des travailleurs ayant participé à une formation liée à l'emploi selon leur niveau de scolarité en 2024, par province (%).....	13

Liste des tableaux

Tableau 1 Pourcentage des travailleurs ayant participé à une formation liée à l'emploi par tranche d'âge et par province en 2024 (%)	12
Tableau 2 Liste des acronymes utilisés	28
Tableau 3 Définitions des différents types de formation utilisées dans les EPFEQ	29
Tableau 4 Modifications de la Loi sur les compétences et de ses règlements	31
Tableau 5 Informations sur le fonctionnement des programmes mis en place dans les autres provinces	35
Tableau 6 Pourcentage des travailleurs entre 25 et 64 ans ayant participé à une formation liée à l'emploi en 2022 et en 2024 (%).....	37
Tableau 7 Types d'activités pouvant contribuer à une amélioration du niveau de compétences tels que décrits dans le questionnaire de l'ÉLIA	37

Sommaire exécutif

La Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre franchit cette année le cap de ses 30 ans. La loi adoptée en 1995 impose présentement aux employeurs dont la masse salariale dépasse 2 millions de dollars de consacrer au moins 1 % de cette masse salariale à la formation selon des modalités spécifiées par la loi. Son objectif est d'améliorer les compétences et qualifications de la main-d'œuvre. Le MFQ a approché le CIRANO pour produire une étude rétrospective et prospective de la Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre.

Dans cette perspective, nous avons analysé les politiques de formation dans les autres provinces canadiennes, et avons analysé des données très récentes de Statistique Canada sur la formation liée à l'emploi à travers le Canada, ce qui nous permet de comparer le niveau au Québec avec celui des autres provinces. Nous avons aussi considéré la loi d'un point de vue théorique, mais dans le contexte spécifiquement québécois avec une discussion des effets connus et possibles de la loi qu'ils soient positifs ou non.

- *Nous retenons que la loi a été modifiée à plusieurs reprises pour (1) élargir les types de formation reconnue et mettre l'accent sur la reconnaissance des compétences, et (2) diminuer les coûts administratifs associés à la loi, soit par la suspension de son application pour les PME, soit par des mesures diminuant la bureaucratie. Ces modifications ont par ailleurs diminué l'information disponible sur ses effets et soustrait à l'application de la loi un sous-groupe d'entreprises effectuant typiquement moins de formation.*

Nous avons par la suite examiné les mécanismes publics de promotion de la formation présents dans les autres provinces :

- *L'outil d'incitation utilisé le plus fréquemment dans le reste du Canada est la subvention aux entreprises financée, au départ, dans le cadre de la CSE. La subvention permettait à l'employeur de choisir les personnes à former et les compétences nécessaires pour répondre à ses besoins.*
- *Il n'y a pas de résultats convaincants montrant que les programmes utilisés dans les autres provinces dominent la loi québécoise en matière d'incitation à former. Et même, des résultats partiels montrent des pertes sèches importantes liées à ces autres programmes ainsi que des difficultés dans leur administration et application.*

Nous notons que le mécanisme de type *former ou payer* tel que spécifié par la loi a déjà fait l'objet d'évaluations théoriques par la littérature économique et nos constats rejoignent en général ceux de ces écrits. Nous retenons comme avantages et inconvénients principaux d'un tel type de mécanisme :

- *Les coûts de la mise en œuvre d'une telle intervention sont faibles pour l'état. La responsabilité de la mise en place de la formation revient principalement à l'employeur et la mesure peut être introduite dans le système de taxation existant; un tel dispositif peut avoir*

des effets structurants en améliorant la concertation des acteurs entourant l'écosystème de la formation ; cette intervention permet difficilement de contrôler la qualité des formations offertes; il est difficile de cibler un secteur d'activités ou un groupe d'individus précis, par exemple, les travailleurs plus vulnérables.

Nos analyses des données récentes sur la performance comparée du Québec au reste du Canada en matière de formation liée à l'emploi indiquent que :

- *Les niveaux de formation formelle structurée du Québec ont rattrapé et même dépassé la moyenne canadienne;*
- *Des indicateurs semblent montrer que ce sont les employés pour qui les rendements de la formation sont les plus importants qui sont formés. C'est-à-dire que ce sont les travailleurs les plus éduqués et plus jeunes qui ont un taux de participation plus élevé à la formation.*

Finalement, notre discussion des effets de la loi au Québec, appuyée par nos analyses des données récentes sur la performance comparée du Québec au reste du Canada en matière de formation liée à l'emploi, met de l'avant plusieurs constats supplémentaires:

- *Malgré les différentes définitions utilisées, les plus récentes sources de données disponibles semblent conclure à un rattrapage historique du Québec vis-à-vis des autres provinces, depuis la fin des années 1990, du moins en matière de formation structurée (formelle) liée à l'emploi.*
- *La loi a un impact indéniable sur la proportion d'entreprises offrant de la formation structurée et formelle, et sur la proportion d'employés suivant ce type de formation et il semble donc que la loi québécoise a joué un rôle dans le rattrapage du Québec.*
- *Un nombre élevé de travailleurs, ceux qui travaillent dans les entreprises ayant une masse salariale supérieure à 2 millions de dollars, recevraient probablement de la formation même sans la loi.*
- *Il existe un effet de substitution important entre la formation formelle et informelle, ce qui diminuerait l'impact réel de la loi sur les niveaux de formation totaux. Des travaux avec des données plus récentes seraient nécessaires pour vérifier si ce constat à propos de la formation informelle tient toujours.*
- *Les effets de la loi sur la productivité au Québec ne sont pas clairs. Il serait impératif d'évaluer ces effets ou d'évaluer empiriquement la qualité de la formation que les entreprises prodiguent en raison de la loi. Une telle évaluation est cependant tributaire de la disponibilité de données adéquates.*

En nous rappelant les conclusions de notre revue de la théorie économique sur l'offre et la demande de formation dans le contexte québécois qui ne permettent pas de supposer un sous-investissement important des entreprises en formation sans la loi, nous concluons donc que, même si la loi agit clairement sur les niveaux de formation rapportés par les entreprises, il est difficile de se prononcer sur l'efficacité de la loi. Cette conclusion repose à la fois sur le manque d'information sur son impact sur le portefeuille de formation utilisé par les entreprises (et donc sur l'impact total de la loi sur les niveaux de formation compte tenu des niveaux de formation informelle) et le manque d'études sur la qualité et l'impact de la formation incitée par la loi sur la productivité des entreprises, deux questions qui ne peuvent être tranchées sans données adéquates.

Introduction

La Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre franchit cette année le cap de ses 30 ans. La Loi adoptée en 1995 impose présentement aux employeurs dont la masse salariale dépasse deux millions de dollars de consacrer au moins 1 % de cette masse salariale à la formation. L'objectif de la Loi est d'améliorer les compétences et qualifications de la main-d'œuvre.

Les entreprises peuvent investir dans divers types de formations : formations externes, internes, mentorat, conférences, etc. Elles doivent déclarer leurs dépenses de formation au gouvernement du Québec (Revenu Québec) et s'assurer de leur conformité à la Loi. Si une entreprise ne dépense pas le minimum de 1 % de sa masse salariale, elle doit verser la différence au Fonds de développement et de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre (FDRCMO). Plusieurs organismes ont demandé des modifications de la Loi au cours des années; elle a donc fait l'objet de révisions majeures en 2007 et en 2015.

Le MFQ a approché le CIRANO pour produire une étude rétrospective et prospective de la Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre. Les objectifs de ces travaux sont les suivants :

1. Brosser un bref portrait de la Loi, de sa mise en application et de son évolution depuis son adoption en 1995, et rappeler les résultats issus de la littérature sur les effets de la formation en entreprise;
2. Identifier les effets des mécanismes existants dans les autres provinces canadiennes, ayant comme objectif d'augmenter le niveau de formation des travailleurs, et les comparer au dispositif en place au Québec;
3. Discuter de façon théorique des effets potentiels, des avantages et des inconvénients de la Loi en utilisant un modèle simple;
4. Comparer la performance historique du Québec par rapport à celle des autres provinces en matière de participation à la formation à l'aide d'études publiées et de nouvelles données du supplément sur la Qualité de l'emploi au Canada de l'Enquête sur la population active (EPA) de novembre 2022 et novembre 2024. Tout cela dans le but d'obtenir un portrait le plus à jour possible des efforts de formation mis en place au Québec comparativement au reste du Canada.
5. Dresser les principaux constats et recommandations de modifications de la Loi du 1 %.

Afin d'atteindre ces objectifs, nous avons construit le rapport comme suit : la première partie présente brièvement la Loi mise en place et son évolution au cours des 30 dernières années ainsi que les mécanismes d'incitation à la formation en emploi qui existent dans les autres provinces. Nous présentons ensuite de nouveaux résultats sur la performance relative du Québec par rapport aux autres provinces en matière de participation à la formation à l'aide des données récentes du supplément sur la Qualité de l'emploi au Canada de l'Enquête sur la population active (EPA) de novembre 2022 et novembre 2024.

La théorie économique fournit différentes raisons qui justifient un type d'intervention gouvernementale similaire à Loi sur les compétences. Cependant, les conditions théoriques qui déterminent l'efficacité de la Loi varient selon la structure du marché du travail et les conditions économiques qui prévalent. La troisième partie de notre rapport examine donc différentes implications théoriques concernant l'application de la Loi.

Nous terminons par une discussion portant sur les principaux constats que nous avons faits au sujet de l'impact de la Loi sur les niveaux de formation et sur la productivité et au sujet de la distinction entre la formation reconnue par la Loi et la formation informelle^{4,5}. Une brève conclusion rappelle les principaux avantages et inconvénients d'un tel dispositif, en tenant compte du contexte québécois.

⁴ Nous notons que la loi permet une forme de reconnaissance de la formation informelle si elle est formalisée dans le cadre d'un plan de formation en entreprise. Nous discutons plus en détails de la formation informelle en lien avec la loi dans la Section 4.

⁵ Le fait que nous portons notre attention sur la productivité n'exclut pas la possibilité que la Loi québécoise ait d'autres impacts positifs sur les travailleurs comme le maintien en emploi.

1. La Loi québécoise et les mécanismes publics de promotion de la formation en entreprise existants dans les autres provinces

La Loi québécoise

Dans cette première partie, nous donnons un aperçu concis de la Loi sur la formation et des principaux changements apportés depuis sa mise en place. Sans faire une révision exhaustive de la Loi et de ses applications, nous revenons sur les éléments importants qui la décrivent et expliquent son évolution.

Bref historique

La Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre (ci-après nommée « Loi sur les compétences » ou « Loi du 1 % ») a pour objet d'améliorer la qualification et les compétences de la main-d'œuvre actuelle et future par l'investissement dans la formation, par l'action concertée des partenaires patronaux, syndicaux et communautaires et de milieux de l'enseignement, ainsi que par le développement des modes de formation et la reconnaissance des compétences des travailleurs en emploi (article 1, chapitre D-8.3). De plus, l'article 3 de la Loi exige de tout employeur dont la masse salariale à l'égard d'une année civile excède deux millions de dollars qu'il participe pour cette année au développement des compétences de sa main-d'œuvre en consacrant à des dépenses de formation admissibles un montant représentant au moins 1 % de sa masse salariale dans des activités de formation ou/et de reconnaissance des compétences⁶. Nous présentons en annexe les objectifs de la Loi.

Il incombe à l'employeur de juger et de justifier ce qui constitue une formation permettant à l'employé d'être plus compétent pour exercer un emploi.

La Loi ainsi que ses règlements d'application ont connu quelques modifications depuis sa mise en place (voir Tableau 4 en annexe). Au départ, les entreprises ayant une masse salariale supérieure à 250 000 \$ étaient assujetties à la Loi. Ce seuil est passé à 1 000 000 \$ en 2004, réduisant le nombre d'employeurs assujettis⁷ à 10 000. En juin 2007, l'objet de la Loi a été modifié pour mettre davantage l'accent sur la qualification et la reconnaissance des compétences. La formation dispensée dans le cadre d'un plan de formation en entreprise n'a plus à être qualifiante ou transférable. Des mécanismes, tels des certificats et des attestations, sont créés pour permettre la reconnaissance formelle des compétences. Il est également possible d'obtenir un certificat de qualité des initiatives de formation (CQIF) qui exempte les employeurs de certaines obligations, comme la reddition de compte à Revenu Québec pour la durée de la validité du certificat. Cet outil vise à récompenser les organisations qui offrent de la formation de façon systématique à leurs employés. Ce levier est principalement utilisé par les grandes entreprises, mais peu fréquemment, soit par moins de 3 % des entreprises⁸.

La différence entre le 1 % de la masse salariale et le montant effectivement dépensé en formation et qui n'est donc pas investi par les entreprises dans la formation est prélevée par Revenu Québec

⁶ <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/D-8.3>

⁷ Le droit au travail et le PIDESC : y réfléchir dans le contexte québécois, https://liguedesdroits.ca/wp-content/fichiers/cap-2004-00-00-pidesc_droit_au_travail.pdf

⁸ Rapport quinquennal CPMT https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/emploi-solidarite-sociale/publications-adm/rapport/RA_Rapport_quinquennal_LDRCMO_2018-2023.pdf

qui transfère l'argent au FDRCMO. Ce fonds est géré par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS). Les montants obtenus servent par la suite à financer des programmes de formation aux entreprises, à soutenir les projets des Comités sectoriels de la main-d'œuvre (CSMO) et à appuyer les initiatives de reconnaissance des compétences et des initiatives structurantes du ministère, comme les programmes de requalification professionnelle pour les secteurs en pénurie.

Après la modification de 2015, faisant passer le seuil d'applicabilité de la Loi d'un million à deux millions en masse salariale, les entreprises dont la masse salariale se situait entre ces deux limites ont fortement diminué leur offre de formation (baisse de 14 à 17 points de pourcentage de la probabilité d'offrir une formation)⁹. Nous y reviendrons plus loin dans la section sur la discussion des effets de la Loi.

Les modifications de 2018 concernant les Règlements sur l'agrément et la déontologie ont pour objectifs de s'assurer de la crédibilité des personnes ou organismes formateurs. Des vérifications supplémentaires sont alors exigées.

L'allègement administratif de 2024, c'est-à-dire la fin de l'obligation de produire la *Déclaration des activités de formation (DAF)*, avait comme objectif de réduire la lourdeur administrative pour les employeurs. Cependant, cela a eu pour effet de priver la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT) de données sur la formation de la main-d'œuvre et de l'empêcher de dégager des tendances autant sur les méthodes de formation utilisées que sur les catégories d'employés touchés¹⁰. Enfin, notons que dans le secteur de la construction, la formation relève moins des employeurs, mais plutôt d'un fonds administré par la Commission de la construction du Québec (CCQ).

Constat n° 1

Nous retenons que la Loi a été modifiée à plusieurs reprises pour (1) élargir les types de formation reconnue, et pour (2) diminuer les coûts administratifs associés à la Loi, soit par la suspension de sa mise en application pour les PME, soit par des mesures diminuant la lourdeur administrative. Ces modifications ont par ailleurs diminué l'information disponible sur ses effets et ont soustrait à l'application de la Loi un sous-groupe d'entreprises effectuant généralement moins de formations.

Mécanismes dans le reste du Canada

Le principal dispositif gouvernemental incitatif à la formation continue de la main-d'œuvre existant dans le reste du Canada repose principalement sur des ententes bilatérales entre Ottawa et chaque province et territoire, à l'exception du Québec. Ces ententes ont mené à la création de la subvention canadienne à l'emploi (SCE). Chaque entente a ses particularités (voir Tableau 5 en annexe)¹¹. Notons que ce rapport ne couvre pas les nombreux autres programmes ayant des visées spécifiques comme la formation des apprentis ou les populations particulières.

⁹ https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/emploi-solidarite-sociale/publications-adm/rapport/RA_Rapport_quinquennal_LDRCMO_2018-2023.pdf

¹⁰ https://www.cpmpt.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers_cpmpt/Publications/GUIDEP_formation_admissible_FDRCM.pdf

¹¹ <https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/programmes/accords-formation/edmt.html>

Le programme fédéral-provincial lancé en 2014 avait pour objectif d'aider les employeurs à financer la formation de leurs employés, qu'ils soient nouveaux ou déjà en poste. Ce programme visait également à répondre aux besoins particuliers du marché du travail en offrant un soutien financier pour le perfectionnement des compétences.

La subvention permettait à l'employeur de choisir les personnes à former et les compétences nécessaires pour répondre à ses besoins. L'employeur pouvait utiliser la subvention pour former des employés actuels afin de mettre à niveau leurs compétences ou encore pour former de nouveaux employés qu'ils aient ou non occupé un poste. Nous présentons les grandes lignes du fonctionnement du programme en annexe.

Évaluation du programme

Le programme de Subvention canadienne à l'emploi (SCE) introduit en 2014 a été évalué dans un rapport de Goss Gilroy inc. (2016). Ce rapport examine en détail les modalités d'application et les résultats (lorsque disponibles) dans douze juridictions canadiennes, excluant le Québec, et offre plusieurs constats, bien que plusieurs des programmes aient été mis en place moins d'un an avant l'évaluation. Nous présentons les principaux constats en annexe.

Toutefois, notons d'abord que le rapport trouve peu de résultats permettant de démontrer que le programme a augmenté l'employabilité et l'attachement des travailleurs au marché du travail. De plus, en matière d'investissements en formation, le rapport suggère que 35 % à 68 % des dépenses de formation seraient tout de même faites en l'absence du programme, ce qui montre des pertes sèches relativement importantes. Malgré tout, on y rapporte que les employeurs et employés sont en général satisfaits du programme et des subventions reçues.

De plus, on note que si les employeurs identifient clairement les compétences dont ils ont besoin, ils ne sont cependant pas en mesure de bien évaluer les formations ou les formateurs à choisir. Et le programme n'offre aucun soutien aux employeurs sur ces questions, bien que certaines provinces, notamment la Colombie-Britannique et l'Ontario, aient recruté des groupes tiers pour aider les employeurs.

L'objectif du programme, on le sait, est d'encourager les entreprises à investir dans la formation. Cependant, selon ce rapport, les subventions directes ne changent pas le comportement des entreprises. Le rapport conclut avec quelques recommandations sur les modalités d'application du programme, notamment au niveau de la souplesse des paramètres d'attribution, de la distribution des montants entre les subventions aux entreprises et les services de support à l'emploi, du soutien apporté à l'administration du programme dans les différentes juridictions, et du besoin d'évaluations périodiques du programme.

En 2017 le gouvernement fédéral a fusionné divers programmes, incluant la SCE dans une nouvelle entente appelée Entente sur le développement de la main-d'œuvre (EDMO)¹². En date d'aujourd'hui, certaines provinces n'ont pas reconduit ce programme ou en ont changé la forme et les critères.

¹² Le gouvernement fédéral accorde tous les ans un financement à chaque province dans le cadre des Ententes sur le développement du marché du travail (EDMT) et des Ententes sur le développement de la main-d'œuvre (EDMO) afin d'aider les entreprises à former ses employés et à mettre à niveau leurs compétences. Nous n'entrons pas dans le détail du fonctionnement de ces programmes, ce n'est pas l'objet du présent rapport - <https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/programmes/accords-formation.html>

Comme nous l'avons vu précédemment, dans les autres provinces, la majorité des programmes de financement des formations provient en partie de la subvention fédérale. Contrairement à ce qui se fait au Québec, les projets de formation doivent être soumis et acceptés pour être financés. Ce mécanisme soulève certains enjeux comme l'a bien documenté le rapport de la Vérificatrice générale (VG)¹³ de l'Ontario. Ce document met en lumière de nombreuses imperfections dans le processus.

Dans son rapport, la VG parle d'un programme mis en place en 2021 pour répondre aux changements du marché du travail à la suite de la pandémie de Covid-19. *Le Fonds de développement des compétences offre du financement aux organismes qui désirent mettre en œuvre des projets novateurs pour faire face aux défis liés à l'embauche, à la formation et à la rétention des travailleurs pour favoriser la croissance économique de l'Ontario*¹⁴. Le fonds a deux volets : le volet de formation et le volet immobilisation. Ce dernier sert à construire et à moderniser des centres de formation. Le premier volet a permis de financer cinq rondes de projets. Cependant, la VG de l'Ontario constate que plus de la moitié (54 %) des demandes financées n'étaient pas classées comme ayant une qualité élevée. La province a dépensé plus de 1,3 milliard de dollars entre 2021 et 2025¹⁵ et s'est engagée à verser 805 millions de plus pour 2025-2026. De plus, le rapport remet en question la participation du ministère à la prise de décisions relatives au financement des projets.

Notons également qu'il existe en Ontario, un organisme similaire à la CPMT du Québec. Cet organisme, qui porte le même nom, Partenariats du marché du travail de l'Ontario¹⁶, fournit une aide financière aux communautés, aux groupes sectoriels et aux associations d'employeurs employés d'une localité afin de les aider à élaborer et à mettre en œuvre des stratégies de développement économique (de l'emploi), d'adaptation de la main-d'œuvre et de planification des ressources humaines. C'est le ministère du Travail, de l'Immigration, de la Formation et du Développement des compétences qui assure la prestation du programme en Ontario.

Constat n° 2

L'outil d'incitation utilisé le plus fréquemment dans le reste du Canada est la subvention aux entreprises financée, au départ, dans le cadre de la CSE. La subvention permettait à l'employeur de choisir les personnes à former et les compétences nécessaires pour répondre à ses besoins.

Comment se compare le dispositif québécois à ceux des autres provinces ?

Notons tout d'abord qu'il est remarquable que le Québec ait évalué formellement l'impact de la Loi à l'aide de données probantes (MESS, 2020), même partielles. Tel que vu plus haut, dans le reste du Canada, l'outil d'incitation utilisé le plus fréquemment est la subvention aux entreprises. Nous ne

¹³ https://www.auditor.on.ca/fr/content-fr/specialreports/specialreports/fr25/AR-PA_SDF-TS_fr25.pdf

¹⁴ Idem

¹⁵ Cinq (5) premières rondes du FDC.

¹⁶ <https://eopg.labour.gov.on.ca/fr/programmes/parteneriats-du-marche-du-travail-de-lontario>

trouvons pas d'évaluation formelle détaillée de ces programmes à l'exception du rapport de Goss Gilroy inc. (2016) discuté précédemment.

Les conclusions du rapport de Goss Gilroy inc. (2016) rejoignent le constat général de la littérature économique au sujet de l'impact des subventions aux entreprises sur l'augmentation des niveaux de formation. Par exemple, Black, Skipper et Smith (2023), dans leur revue de la littérature exhaustive sur le sujet, qualifient littéralement les programmes de subvention à la formation de désastres. Les auteurs notent que ces programmes forcent les entreprises à remplacer de la formation informelle non structurée *plus difficile à vérifier* par de la formation structurée, nécessaire pour recevoir la subvention. Le principal problème est donc de subventionner la formation que l'entreprise devait faire de toute façon, ce que les économistes dénotent comme une perte sèche du programme.

Constat n° 3

Il n'y a pas de preuve empirique convaincante indiquant que les programmes utilisés dans les autres provinces surpassent la Loi québécoise en matière d'incitation à la formation. Et même, des résultats partiels montrent des pertes sèches importantes liées à ces autres programmes ainsi que des difficultés dans leur administration et application.

2. Performance comparée du Québec en matière de formation des travailleurs

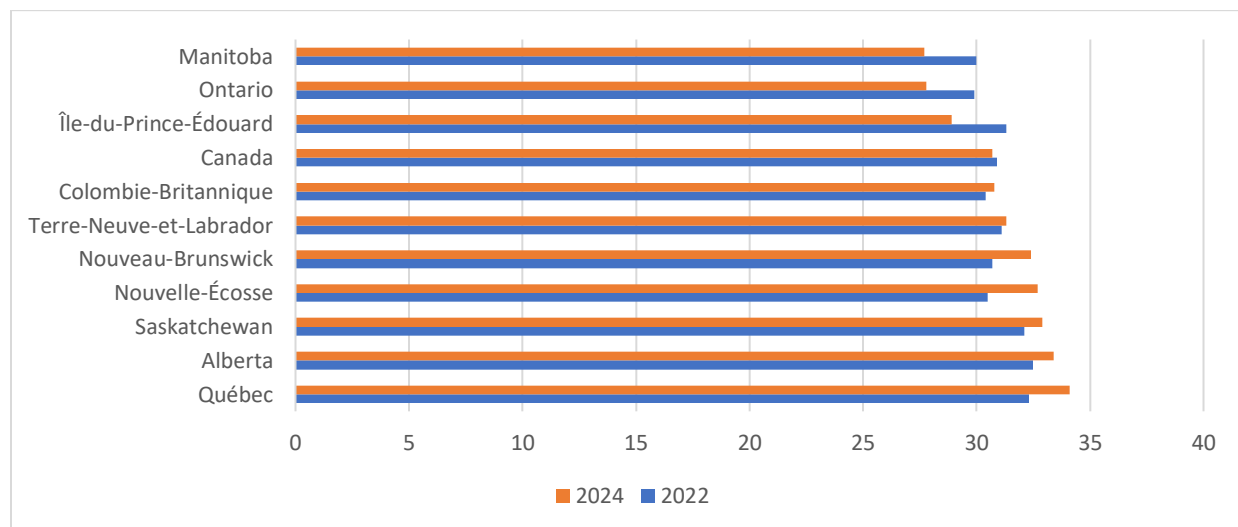
Dans cette partie, nous comparons la performance du Québec en matière de participation à la formation avec celle du reste du Canada en utilisant de nouvelles données du supplément Qualité de l'emploi au Canada de l'Enquête sur la population active (EPA) de novembre 2022 et novembre 2024, ces dernières n'ayant jamais été publiées auparavant.

L'EPA définit la formation liée à l'emploi comme étant une activité d'apprentissage entreprise par le répondant (au cours des 12 derniers mois) dans le but d'acquérir, de maintenir ou d'améliorer les compétences à son emploi actuel ou à sa carrière professionnelle¹⁷. Les activités suivantes sont considérées comme des formations liées à l'emploi :

- Cours fournis par l'employeur
- Formations financées par l'employeur
- Perfectionnements professionnels
- Ateliers, séminaires, certifications liées au travail
- Formations techniques ou obligatoires (sécurité, conformité, permis)
- Formations suivies par initiative personnelle si elles visent un emploi ou une carrière

En 2024, le niveau de participation des travailleurs québécois à de la formation liée à l'emploi était le plus élevé au Canada à 34,1 %, comparativement à 30,7 % pour l'ensemble du Canada et 27,8 % pour l'Ontario, qui occupe l'avant-dernier rang des provinces (voir Figure 1).

Figure 1 Pourcentage des travailleurs entre 25 et 64 ans ayant participé à une formation liée à l'emploi en 2022 et en 2024, par province (%)



¹⁷ https://www23.statcan.gc.ca/imdb/p2SV_f.pl?Function=getSurvey&Id=1547104

Source : Supplément sur la Qualité de l'emploi au Canada de l'Enquête sur la population active (EPA) de novembre 2022 et de novembre 2024

Si on examine l'évolution de la participation des travailleurs à de la formation liée à l'emploi entre 2022 et 2024, on remarque aussi que l'Île-du-Prince-Édouard, l'Ontario et le Manitoba ont vu leur taux de participation à la formation liée à l'emploi diminuer de plus de deux points de pourcentage passant de 31,3 % à 28,9 %, de 29,9 % à 27,8% et de 30 % à 27,7 %, respectivement (voir Tableau 6 en annexe).

Le Tableau 1 montre par ailleurs que le taux de participation des travailleurs à une formation liée à l'emploi est plus élevé au Québec que partout au Canada pour toutes les catégories d'âge à l'exception du taux pour les 45 à 54 ans en Nouvelle-Écosse et pour les 55 à 65 ans pour l'Alberta (dans les deux cas, le Québec est au deuxième rang).

Tableau 1 Pourcentage des travailleurs ayant participé à une formation liée à l'emploi par tranche d'âge et par province en 2024 (%)

	25 à 34 ans	35 à 44 ans	45 à 54 ans	55 à 64 ans
Québec	35,1	37,9	36,2	25,0
Ontario	27,0	30,6	29,9	22,7
Alberta	33,5	36,3	33,0	28,5
Colombie-Britannique	31,4	31,5	34,5	24,5
Île-du-Prince-Édouard	29,6	33,3	33,7	17,1
Manitoba	27,1	30,4	29,8	21,4
Nouveau-Brunswick	33,2	37,8	35,1	20,8
Nouvelle-Écosse	31,5	35,7	39,3	23,1
Saskatchewan	35,6	35,5	34,1	23,3
Terre-Neuve-et-Labrador	33,4	35,7	32,5	22,5
Canada	30,6	33,6	32,9	24,0

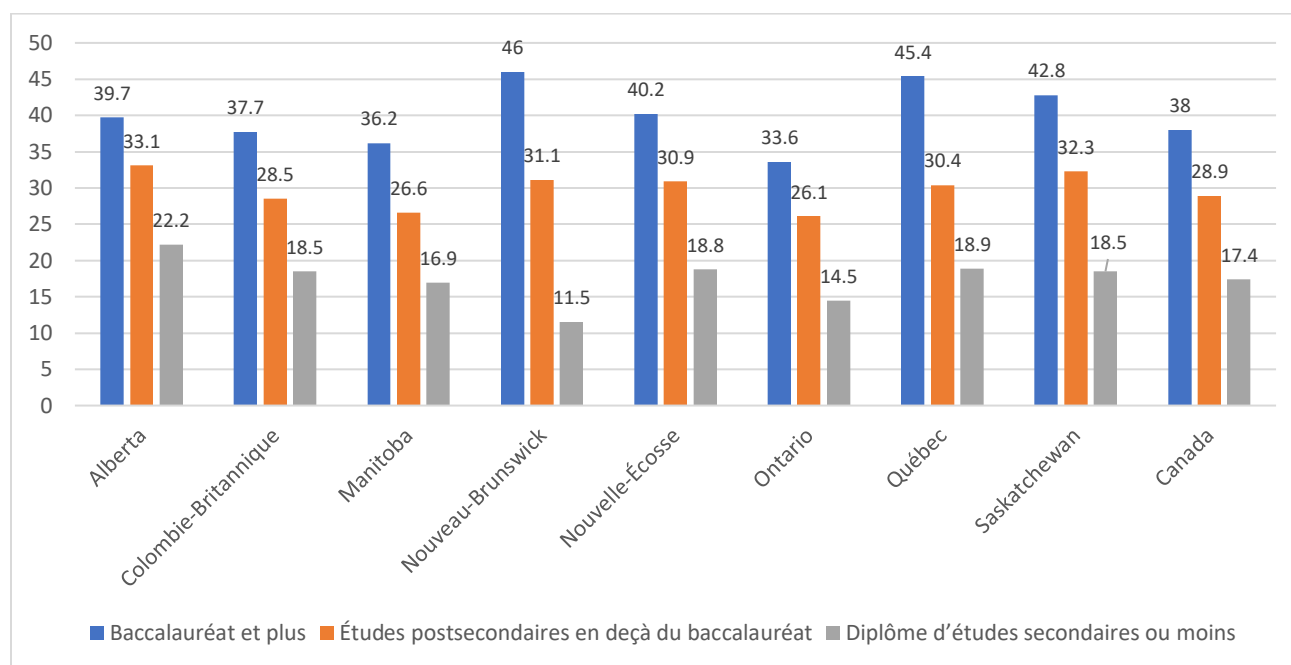
Source : Supplément sur la Qualité de l'emploi au Canada de l'Enquête sur la population active (EPA) de novembre 2024

Selon la théorie économique, dans une perspective de cycle de vie de l'investissement en capital humain, la participation à la formation augmente pour les travailleurs plus jeunes pour diminuer ensuite pour les travailleurs plus âgés, principalement parce que l'horizon temporel pour obtenir le rendement sur l'investissement en formation est plus court pour ces derniers (Dostie et Léger, 2014). Nous constatons ainsi du Tableau 1 que les niveaux de formation liée à l'emploi sont les plus élevés pour les 35 à 44 ans. Les niveaux pour les 45 à 54 ans et 25 à 34 ans suivent de près. C'est en Ontario que le niveau de formation est le plus faible pour la plus jeune catégorie d'âge avec 27 %. Comparativement, en Alberta, le niveau de formation chez les 55 à 64 ans est de 28,5 %. De plus, il semble que l'avantage québécois démontré dans le Tableau 1 résulte d'une meilleure performance à former les travailleurs de moins de 55 ans, en particulier les 35-44 ans, pour qui les investissements en formation sont considérés comme plus rentables.

Comme attendu, les niveaux de formation sont plus élevés chez les gens les plus scolarisés (Figure 2). Les travailleurs du Québec détenant un baccalauréat sont les plus susceptibles de suivre une formation liée à l'emploi, comparativement aux autres niveaux d'éducation au Québec. Si l'on compare le Québec à l'ensemble du Canada, seul le Nouveau-Brunswick a un niveau plus élevé avec 46 % comparativement à 45,4 % pour le Québec pour ce groupe. Encore une fois, cette surreprésentation des travailleurs plus éduqués comme participant à la formation liée à l'emploi s'explique par les rendements plus élevés obtenus pour cette catégorie de travailleurs.

Une autre statistique intéressante concerne l'Alberta où les travailleurs sans diplôme d'études secondaires ont un niveau plus élevé de formation liée à l'emploi que partout ailleurs au Canada, soit un taux de 22 % comparativement à 17 % pour la moyenne canadienne. Les taux pour l'Ontario sont nettement plus faibles, particulièrement pour les détenteurs de baccalauréat (Figure 2).

Figure 2 Pourcentage des travailleurs ayant participé à une formation liée à l'emploi selon leur niveau de scolarité en 2024, par province (%)



Source : Supplément sur la Qualité de l'emploi au Canada de l'Enquête sur la population active (EPA) de novembre 2024

Un constat formel, sur ce que ces données récentes impliquent sur la performance du Québec par rapport à celle du reste du Canada, sera fourni plus tard dans la partie 4. Notons tout de même que pour le type de formation mesuré par l'EPA défini plus haut, et qui est par ailleurs très près du type de formation mandaté par la Loi, le Québec fait excellente figure. En revanche, cette mesure ne capte pas tous les types de formation (p. ex. formation informelle) et *a priori* ne permet donc pas de formuler de conclusion définitive sur la performance du Québec en matière de participation totale à la formation. Aussi, l'EPA ne permet pas de comparer la qualité de la formation ainsi que son intensité (p. ex. durée de la formation) et peut donc masquer des différences interprovinciales importantes en termes d'impact de la formation sur les salaires ou sur la productivité. Nous revenons également sur ces deux remarques dans la partie 4.

3. Discussion théorique sur la Loi québécoise

Théoriquement, les externalités de débauchage, soit la possibilité de former un employé et de le voir être embauché ailleurs, sont extrêmement importantes pour expliquer un sous-investissement des entreprises dans la formation (réduction de l'offre). Pourtant, les preuves empiriques sont minces quant à la possibilité que ces considérations jouent un grand rôle dans les décisions des entreprises de former leurs employés. Cette considération a comme impact de minimiser l'effet de la Loi sur les compétences.

De plus, il est difficile sur les bases de l'efficacité de justifier la non-application de la Loi à un grand nombre d'entreprises. Cela peut en effet mener à un sous-investissement en formation des entreprises qui ne sont pas soumises à la Loi. Elles peuvent en effet profiter de la formation d'employés dans les entreprises soumises à la Loi.

Ajoutons que le Québec étant un leader mondial en éducation avec des taux de diplomation postsecondaires très élevés et de jeunes générations parmi les plus performantes au monde en math et en lecture, donc en connaissances générales, il est possible que la province soit dans une zone d'effets marginaux assez faibles de la formation générale en entreprise. Des politiques pour élever la productivité du capital physique pourraient possiblement offrir des rendements supérieurs. En annexe, nous élaborons la discussion sur ces questions.

Au niveau théorique, le dispositif de type « payer ou former » présente un avantage important (Bassanini *et al.*, 2008 et OCDE, 2003) : les coûts de la mise en œuvre d'une telle intervention sont faibles. En effet, la responsabilité de la mise en place de la formation revient principalement à l'employeur et la mesure peut être introduite dans le système de taxation existant. Bélanger et Robitaille (2008) mentionnent aussi qu'un tel dispositif peut avoir des effets structurants en améliorant la concertation des acteurs entourant l'écosystème de la formation (l'État, le patronat, les syndicats et les représentants de l'économie sociale).

Ses principaux désavantages sont les suivants :

1. Ce dispositif permet difficilement à l'État d'établir un certain contrôle sur la qualité offerte (Bassanini *et al.*, 2008 et OCDE, 2003), même si une certaine forme de contrôle peut être déployée par la spécification des dépenses admissibles. L'employeur peut être tenté d'offrir de la formation dans l'unique but de rencontrer le niveau requis sans vraiment définir ses besoins réels en formation et sans accorder d'importance à la qualité de la formation offerte;

Comme mentionné précédemment, il serait possible d'évaluer la qualité de la formation offerte en estimant son impact sur les salaires des individus qui suivent la formation, ou sur la productivité des travailleurs en modélisant la fonction de production de l'entreprise, tout dépendant des données disponibles.

2. Il est difficile pour l'État, à travers un dispositif de type « payer ou former », de cibler un secteur d'activités ou un groupe d'individus précis (OCDE, 2003) à moins qu'il ne soit accompagné de mesures complémentaires¹⁸;

¹⁸ Ce que permet la loi québécoise (en partie) à travers le FDRCMO.

Dans une moindre mesure, notons aussi que :

3. Les pertes sèches peuvent quand même être importantes (Bassanini *et al.*, 2008). Le rendement sur la formation offerte dans le cadre de cette mesure ne sera pas nécessairement optimal, car les incitatifs à la formation ne sont pas particulièrement dirigés vers les secteurs où le rendement de la formation est le plus élevé;
4. Il est possible que les coûts associés à une telle mesure soient absorbés par les employés à travers la stagnation ou la baisse de leur salaire. Dans ce cas, tous les travailleurs paient indirectement la formation, ce qui implique un transfert de ressources des travailleurs qui ne reçoivent pas de formation vers les travailleurs qui en reçoivent (OCDE, 2003).

Nous ne connaissons pas d'évaluation des coûts de la Loi sur les compétences, mais cette mesure peut engendrer un certain mécontentement chez les employeurs qui peuvent la considérer comme une charge fiscale supplémentaire (OCDE, 2006). Par exemple, les employeurs, notamment au Québec, soulignent la lourdeur administrative associée à cette réglementation (Conseil du Patronat du Québec, 2006), mais des ajustements ont vraisemblablement diminué celle-ci.

Constat n° 4

Les coûts de la mise en œuvre d'une telle intervention sont faibles pour l'état. La responsabilité de la mise en place de la formation revient principalement à l'employeur et la mesure peut être introduite dans le système de taxation existant. Un tel dispositif peut avoir des effets structurants en améliorant la concertation des acteurs entourant l'écosystème de la formation. Cette intervention permet difficilement de contrôler la qualité des formations offertes. Il est difficile de cibler un secteur d'activités ou un groupe d'individus précis, par exemple, les travailleurs plus vulnérables.

Enfin, l'évaluation de la pertinence du dispositif québécois d'incitation à la formation devrait tenir compte du contexte actuel, dans lequel deux processus économiques sont à surveiller de près et à analyser. Premièrement, il y a la question des tarifs américains qui nécessite une analyse des secteurs qui sont les plus touchés, la réallocation de travailleurs vers d'autres secteurs et la nécessité de les former en fonction de ces déplacements.

Deuxièmement, l'utilisation de l'intelligence artificielle comme facteur de production aura des effets sur l'emploi. Il est cependant trop tôt pour établir des conclusions définitives. Certains types d'emplois seront remplacés par l'intelligence artificielle, d'autres types seront créés et beaucoup verront les tâches qui les composent modifiées. Est-ce que les employés ont la formation nécessaire pour travailler avec ce type de technologie?

Il est raisonnable de penser que ces deux contextes mèneront à court et moyen termes à des réallocations de travailleurs entre différentes professions ou industries, et que cette réallocation de travailleurs nécessitera l'acquisition de nouvelles compétences obtenues par de la formation qui pourrait se faire plus naturellement à l'extérieur de l'entreprise.

4. Discussion à propos des effets de la Loi sur les compétences et sur les niveaux de formation au Québec

Que peut-on conclure sur les niveaux de formation en entreprise au Québec?

Il convient de dire dès le départ qu'il existe peu d'informations récentes et fiables sur les niveaux de formation au Québec pour permettre une comparaison avec le reste du Canada. Les données existantes les plus pertinentes sont issues des instituts nationaux de statistiques. L'Institut de Statistique du Québec (ISQ) produit l'Enquête sur les pratiques de formation en emploi au Québec (EPFEQ), réalisée pour le compte du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) du Québec et la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT).

Du côté de l'ISQ, l'EPFEQ publiée en 2011, 2014, 2016, 2018, et 2021,¹⁹ collecte des informations sur les pratiques de formation des entreprises. Cette enquête menée exclusivement au Québec ne permet pas d'effectuer une analyse comparée au niveau interprovincial. De plus, elle vise uniquement les organisations privées et publics, avec ou sans but lucratif, dont la masse salariale est d'au moins 250 000 \$ au Québec. Cette enquête ne contient pas d'information sur les niveaux de formation informelle non structurée au Québec et pas d'information non plus permettant de quantifier les retombées de la formation pour l'entreprise ou pour l'employé²⁰. Malheureusement, les questions portant sur la formation non structurée et sur l'offre de stage n'ont pas été utilisées à partir de 2018. Les définitions des types de formation utilisées dans ces études se trouvent en annexe (voir Tableau 3).

Du côté de Statistique Canada, on retrouve:

1. L'Enquête sur l'éducation et la formation des adultes (EEFA) menée à quatre reprises en 1992, 1994, 1998 et 2003, comme supplément à l'Enquête sur la population active (EPA);
2. L'Enquête sur le milieu de travail et les employés (EMTE) menée entre 1999 et 2006 interrogeait à la fois les employés et les employeurs sur leur participation à la formation et le rendement de celle-ci;
3. L'Étude longitudinale et internationale des adultes (ÉLIA), qui comportait quelques questions sur les activités de formation, a été menée aux deux ans entre 2012 et 2020;
4. Le supplément sur la qualité de l'emploi au Canada de l'EPA a été mené en 2022 et 2024, comme discuté précédemment dans la partie 2 portant sur les comparaisons avec le reste du Canada.

Bien que ces enquêtes définissent différemment les types de formations et les mesures de participation (voir Tableau 7 en annexe pour les définitions utilisées par l'ÉLIA et la classification de Dostie et Dufour, 2020), il est néanmoins possible de conclure que les niveaux de formation structurée et formelle liée à l'emploi étaient inférieurs au Québec comparativement au reste du

¹⁹ https://www.cpmt.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers_cpmt/Publications/EPFEQ-rapport-enquete_formation_2021.pdf

²⁰ En matière de retombées plus qualitatives, dans leur rapport sur la dernière enquête (Demers et Boucher, 2020), on mentionne, par exemple, que les employeurs devaient indiquer si la formation structurée avait contribué à la promotion d'un employé ou si elle avait permis à certains employés d'éviter d'être congédiés pour manque de compétence. Les résultats montrent que la formation contribue plus à la promotion des employés qu'à éviter leur congédiement.

Canada à la fin des années 1990 et au début des années 2000 (Bélanger et Robitaille, 2008). Ce désavantage du Québec semble avoir progressivement disparu dans les années 2000 à 2020, du moins pour la formation formelle et structurée liée à l'emploi.

Avec les données les plus récentes disponibles, nous avons vu dans la partie 2 que, pour ce même type de formation, le Québec semble avoir rattrapé entièrement son retard et avoir même devancé le Canada, comme l'illustre la Figure 1. Mentionnons également que parmi les sources précédemment mentionnées qui recensent la participation à la formation informelle, le Québec est derrière les autres provinces, mais nous n'avons pas de données à ce sujet après 2020 (Dostie, Dufour et Vigne 2021).

Constat n° 5

Malgré les différentes définitions utilisées, les plus récentes sources de données semblent conclure à un rattrapage du Québec vis-à-vis des autres provinces depuis la fin des années 1990, du moins en matière de formation structurée formelle liée à l'emploi.

Que sait-on de l'impact de la Loi sur les niveaux de formation au Québec?

Comme discuté dans la première section, le seuil d'assujettissement a été augmenté deux fois lors de réformes précédentes de la Loi. Par exemple, lors du plus récent changement en 2015, la Loi a cessé de s'appliquer aux entreprises ayant une masse salariale située entre un et deux millions de dollars. Lorsqu'une réforme gouvernementale affecte seulement un sous-groupe d'entreprises (le groupe traité), il est possible d'utiliser une méthodologie basée sur les expériences naturelles pour inférer les effets de cette réforme en comparant l'évolution d'une variable dans le temps à un groupe de contrôle non affecté par la réforme.

C'est exactement ce qui a été fait dans un rapport du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (2020) en s'appuyant sur les données de l'EPFEQ. Le principal résultat observé est que la réforme a causé une diminution de 14 à 17 points de pourcentage dans la probabilité d'offrir de la formation en cours d'emploi dans les organisations qui ont cessé d'être assujetties par la Loi.

Des baisses importantes avaient aussi été observées par Dostie (2015) qui examinait une réforme précédente de la Loi soustrayant les entreprises de taille moyenne ayant une masse salariale située entre 250 000 \$ et 1 000 000 \$ aux obligations de la Loi. En utilisant les données de l'EMTE, décrites précédemment, Dostie (2015) montre que la proportion d'entreprises de taille moyenne offrant de la formation en classe diminue de 7,5 points de pourcentage et aussi que la proportion d'employés suivant la formation en classe diminue entre 7,1 et 9,9 points de pourcentage dans les entreprises de taille moyenne à la suite de la réforme.

Il s'ensuit donc qu'un abandon de ce dispositif entraînerait une baisse importante de la proportion d'entreprises offrant de la formation structurée à leurs employés, soit une baisse se situant entre 8 et 17 points de pourcentage.

Constat n° 6

La Loi a un impact indéniable sur la proportion d'entreprises offrant de la formation structurée et formelle, et sur la proportion d'employés suivant ce type de formation. Il semble donc que la Loi québécoise a joué un rôle dans le rattrapage du Québec.

Selon l'étude du MESS (2020), même si la Loi ne s'applique plus aux entreprises ayant entre un et deux millions de dollars de masse salariale, environ 71 % de ces dernières rapportent offrir de la formation. On ne connaît pas la proportion d'entreprises ayant plus de deux millions de dollars de masse salariale qui offrirait de la formation sans la Loi, mais on peut penser que ce niveau serait au moins aussi élevé, car la probabilité d'offrir de la formation augmente avec la masse salariale et la taille de l'entreprise (Dostie et Montmarquette, 2007). Étant donné que la très grande majorité des travailleurs sont employés par des entreprises dont la masse salariale est supérieure à deux millions de dollars, si la Loi était abrogée, un nombre élevé de travailleurs recevraient quand même de la formation.

Constat n° 7

Un nombre élevé de travailleurs, ceux qui travaillent dans les entreprises ayant une masse salariale supérieure à deux millions de dollars, recevraient probablement de la formation même sans la Loi.

Qu'en est-il de l'impact de la Loi sur les autres types de formation?

Pour les travailleurs canadiens, notons tout d'abord que la formation informelle est mentionnée beaucoup plus souvent comme étant le type de formation permettant d'améliorer ses compétences, par rapport à la formation formelle structurée. Par exemple, Dostie et Dufour (2020) utilisent deux vagues de l'ÉLIA (2014 et 2016) et documentent, pour les deux vagues, que près de 60 % des travailleurs déclarent avoir amélioré leurs compétences grâce à la formation, quelle qu'elle soit, chaque année. Selon Künn *et al.* (2022), 91 % du temps passé à l'apprentissage est composé d'activités d'apprentissage informelles telles que l'apprentissage par la pratique, c'est-à-dire en observant les collègues ou en recevant la rétroaction de superviseurs ou de collègues.

De Grip (2024) résume l'état des connaissances sur la formation informelle et constate que ce type de formation est plus important pour la performance des travailleurs que la formation formelle. Dostie et Dufour (2020) rapportent aussi que, selon L'ÉLIA, le moyen autoperçu comme étant le plus efficace pour améliorer ses compétences au Québec est de « s'exercer ». Cette perception tranche avec ce qui est typiquement encouragé par les gouvernements qui ciblent des formations plus formelles, comme le fait principalement le dispositif en place au Québec présentement.

Par ailleurs, les travailleurs québécois sont plus enclins que les travailleurs canadiens à mentionner une formation formelle comme principale source d'amélioration des compétences. Et lorsque Dostie et Dufour (2020) comparent la prévalence d'utilisation des moyens de formation informelle au Québec avec celle dans le reste du Canada, ils notent que ces derniers moyens sont moins utilisés au Québec. Du côté des formations formelles, les différences sont plus faibles, le Québec ayant même l'avantage pour la catégorie « Autre formation suivie hors du lieu de travail », ce qui est cohérent avec les statistiques présentées plus tôt.

Les données de l'EMTE utilisée par Dostie (2015) pour estimer l'impact de la Loi du 1 % au Québec, contrairement à celles de l'EPFEQ, distinguent la formation structurée (formelle ou non-formelle) et la formation non structurée (informelle). Lorsque Dostie (2015) examine l'impact de la réforme de 2004 sur ce type de formation, il trouve que la proportion d'entreprises de taille moyenne offrant de la formation informelle augmente de 6,8 points de pourcentage et que la proportion d'employés participant à ce même type de formation informelle augmente entre 3,7 et 10,9 points de pourcentage.

Ces résultats laissent envisager qu'il existe une certaine forme de substitution entre les deux types de formation, structurée et informelle, et qu'une bonne compréhension des impacts de la Loi demanderait qu'on puisse observer la participation aux deux types de formation. D'un côté, il s'agit peut-être seulement ici d'un phénomène d'étiquetage ou comptable, les entreprises réussissant parfois à faire reconnaître de la formation informelle aux fins de la Loi.

D'autre part, il est possible que la Loi fasse dévier les entreprises des niveaux optimaux d'investissements en formations formelle et informelle. Dans ce dernier cas, il est alors possible que la Loi ait des impacts négatifs sur la productivité des entreprises en les faisant dévier de leur plan d'investissement optimal.

Cette question est d'autant plus importante que les changements de 2007 ont élargi la portée des dépenses admissibles pour les entreprises incluant des activités de formation plus enclines à être classifiées comme de la formation informelle (entraînement à la tâche, par exemple). Les formations n'ayant plus à être qualifiantes ou transférables.

Par ailleurs, les études de Dostie (2015) et de Gagnon et Smith (2013) ont toutes deux documenté des différences importantes entre le Québec et le reste du Canada sur le plan de la participation aux formations formelles structurées et informelles. Dostie (2015) a utilisé l'EMTE et a trouvé que le pourcentage moyen d'employés recevant de la formation annuellement au Québec variait entre 9,4 % et 13,6 % entre 1999 et 2005 pour la formation structurée pour les petites entreprises, alors que ce même pourcentage variait entre 42,5 % et 46,5 % pour les grandes entreprises. En Ontario, ces pourcentages moyens variaient entre 12,1 % et 17,6 % pour les petites entreprises et entre 33,2 % et 39,8 % pour les grandes entreprises. Pour la formation informelle, les pourcentages moyens d'employés recevant de la formation étaient supérieurs en Ontario comparativement au Québec pour toutes les catégories d'entreprises. Gagnon et Smith (2013) utilisent la même enquête et concluent aussi que la participation à la formation informelle en cours d'emploi est inférieure au Québec comparativement au reste du Canada.

Des résultats supplémentaires en faveur de la deuxième interprétation proviennent de Gagnon et Smith (2013) qui estiment l'impact de la formation sur les salaires pour le Québec comparativement au reste du Canada. Ces derniers trouvent des impacts positifs sur les salaires qui sont similaires d'une province à l'autre pour la formation structurée alors que les impacts de la formation en cours d'emploi (informelle) sont plus élevés au Québec. Dostie et Léger (2008) trouvent quant à eux que les rendements salariaux de la formation en classe sont plus faibles et ceux de la formation en cours d'emploi plus élevés au Québec en comparaison avec l'Ontario.

Ces deux résultats sont compatibles avec une interprétation selon laquelle l'offre de formation au Québec aurait été trop orientée vers la formation formelle structurée par rapport au niveau qui serait optimal, ou possiblement que la qualité de la formation offerte différerait entre les deux provinces.

Constat n° 8

Il existe un effet de substitution important entre la formation formelle et informelle, ce qui diminuerait l'impact réel de la Loi sur les niveaux de formation totaux. Des travaux avec des données plus récentes seraient nécessaires pour vérifier si ce constat à propos de la formation informelle reste valide compte tenu des changements apportés à la Loi.

Quel est l'impact de la Loi sur les niveaux de productivité au Québec?

L'évaluation empirique des retombées de la formation financée par l'employeur repose sur deux approches complémentaires. La première examine les effets de la formation sur les salaires individuels, considérés comme un indicateur indirect de productivité dans le cadre de la théorie du capital humain. Les estimations disponibles confirment des rendements positifs de la formation. Haelermans et Borghans (2012), à partir d'une méta-analyse de 38 études, estiment qu'un épisode de formation accroît le salaire moyen de 2,6 %. Au Canada, Dostie et Léger (2008) montrent que la formation en classe et la formation en cours d'emploi entraînent respectivement des hausses salariales de 3 % et de 1 %. Ces résultats confirment que la formation constitue un investissement productif pour les travailleurs, conforme aux prédictions du modèle de Becker (1993).

Une seconde approche se concentre sur la productivité des entreprises plutôt que sur les salaires. En intégrant la formation dans les fonctions de production, la littérature montre un effet positif et significatif sur la performance globale. Dès le milieu des années 1990, Bartel (1995) ainsi que Black et Lynch (1996) mettent en évidence un lien robuste entre la formation formelle et la croissance de la productivité aux États-Unis. Des études européennes, notamment celles de Dearden *et al.* (2006) au Royaume-Uni, ainsi que celles de Zwick (2006) et de Konings et Vanormelingen (2015) en Allemagne, confirment que les entreprises qui investissent davantage dans la formation de leurs employés affichent une productivité et une valeur ajoutée supérieures. Dostie (2013) trouve des résultats cohérents pour le Canada avec une méthodologie semblable. L'ensemble de ces travaux établit un consensus fort selon lequel la formation représente un déterminant central de la performance organisationnelle.

Enfin, des analyses macroéconomiques récentes suggèrent que les effets de la formation s'étendent au-delà du niveau microéconomique. Ma *et al.* (2024) estiment que jusqu'à 38 % des différences de croissance et 12 % des écarts de PIB par habitant entre pays s'expliquent par des variations dans la proportion de travailleurs bénéficiant d'une formation parrainée par leur employeur. Ces résultats confirment que la formation constitue un vecteur essentiel de compétitivité et de prospérité nationale.

Dans le cas de l'impact de la Loi québécoise sur les niveaux de productivité au Québec, outre les quelques études mentionnées précédemment, menées il y a presque 15 ans (Gagnon et Smith, 2013, Dostie et Léger, 2008) qui évaluaient le rendement de la formation au Québec en utilisant les salaires et la valeur ajoutée par travailleur de l'entreprise comme mesure de productivité, nous ne trouvons aucune étude récente ayant examiné ce sujet.

Comme mentionné précédemment, les données probantes partielles issues de ces deux études pouvaient être interprétées comme un signe que la formation structurée formelle donnée au Québec

ne procurait pas les gains de productivité attendus, et qu'une réorientation de l'offre de formation des entreprises vers la formation informelle pourrait augmenter l'impact de la formation sur la productivité. Mais ces résultats sont trop fragmentaires pour affirmer clairement une conclusion forte. Les preuves empiriques montrent que la formation en entreprise a un effet positif sur la productivité, mais une question demeure : est-ce que la formation additionnelle créée par la Loi a un effet positif sur la productivité?

Finalement, les résultats présentés plus tôt sur la performance comparée du Québec en matière de participation à la formation par groupe d'âge et d'éducation (voir la partie 3) semblent montrer qu'à l'intérieur des paramètres de la Loi, les entreprises semblent privilégier la formation de groupes de travailleurs pour qui le rendement des investissements en formation est plus élevé, c'est-à-dire les travailleurs plus jeunes et plus éduqués.

Constat n° 9

Les effets de la Loi sur la productivité au Québec ne sont pas clairs. Il serait impératif d'évaluer ces effets ou d'évaluer empiriquement la qualité de la formation que les entreprises offrent en raison de la Loi. Une telle évaluation est cependant tributaire de la disponibilité de données adéquates.

Notons tout de même que la découverte d'un impact positif sur la productivité n'implique pas nécessairement qu'il faille investir davantage en formation. Il serait nécessaire d'en savoir plus sur les coûts et les bénéfices de la Loi dans le contexte québécois actuel pour se prononcer.

Conclusion

La Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre franchit cette année le cap de ses 30 ans. La Loi adoptée en 1995 impose présentement aux employeurs dont la masse salariale dépasse deux millions de dollars de consacrer au moins 1 % de cette masse salariale à la formation, selon des modalités spécifiées par la Loi. Son objectif est d'améliorer les compétences et qualifications de la main-d'œuvre. Le MFQ a approché le CIRANO pour produire une étude rétrospective et prospective de la Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre.

Dans cette perspective, nous avons examiné les politiques de formation dans les autres provinces canadiennes, et nous avons analysé des données très récentes de Statistique Canada sur la formation liée à l'emploi à travers le Canada, ce qui nous permet de comparer le niveau au Québec avec celui des autres provinces. Nous avons aussi examiné la Loi d'un point de vue théorique, mais dans le contexte spécifiquement québécois avec une discussion des effets connus et possibles de la Loi. Nous retenons que la Loi a été modifiée à plusieurs reprises pour (1) élargir les types de formation reconnue, et (2) diminuer les coûts administratifs associés à la Loi, soit par la suspension de son application pour les PME, soit par des mesures diminuant la lourdeur administrative. Ces modifications ont par ailleurs diminué l'information disponible sur ses effets et ont soustrait un sous-groupe d'entreprises effectuant généralement moins de formation de l'application de la Loi.

Nous avons par la suite examiné les mécanismes publics de promotion de la formation présents dans les autres provinces. L'outil d'incitation utilisé le plus fréquemment dans le reste du Canada est la subvention aux entreprises financée, au départ, dans le cadre de la CSE. La subvention permettait à l'employeur de choisir les personnes à former et les compétences nécessaires pour répondre à ses besoins. Nous avons conclu qu'il n'y a pas d'évidence empirique convaincante que les programmes utilisés dans les autres provinces surpassent la Loi québécoise en matière d'incitation à la formation. Des résultats partiels montrent même des pertes sèches importantes liées à ces autres programmes ainsi que des difficultés dans leur administration et mise en application.

Nous notons que le mécanisme de type « former ou payer » tel que spécifié par la Loi a déjà fait l'objet d'évaluations théoriques par la littérature économique et les constats suivants rejoignent en général ceux de ces écrits. Voici les principaux avantages et inconvénients que nous retenons d'un tel type de mécanisme : (1) les coûts de la mise en œuvre d'une telle intervention sont faibles pour l'État, (2) la responsabilité de la mise en place de la formation revient principalement à l'employeur et la mesure peut être introduite dans le système de taxation existant, (3) un tel dispositif peut avoir des effets structurants en améliorant la concertation des acteurs entourant l'écosystème de la formation, (4) cette intervention permet difficilement de contrôler la qualité des formations offertes et (5) il est difficile de cibler un secteur d'activités ou un groupe d'individus précis, par exemple, les travailleurs plus vulnérables.

Finalement, notre discussion portant sur les effets de la Loi au Québec, appuyée par nos analyses des données récentes sur la performance du Québec comparativement à celle du reste du Canada en matière de formation liée à l'emploi, met de l'avant plusieurs constats fondamentaux :

- Malgré les différentes définitions utilisées, les différentes sources de données permettent de conclure à un rattrapage du Québec vis-à-vis des autres provinces, depuis la fin des années 1990, du moins en matière de formation structurée formelle liée à l'emploi.
- La Loi a un impact indéniable sur la proportion d'entreprises offrant de la formation structurée formelle, et sur la proportion d'employés suivant ce type de formation et il apparaît donc que la Loi québécoise a joué un rôle dans le rattrapage du Québec.
- Un nombre élevé de travailleurs, ceux qui travaillent dans les entreprises ayant une masse salariale supérieure à deux millions de dollars, recevraient probablement de la formation, peu importe son type, même sans la Loi.
- Il existe un effet de substitution important entre la formation formelle et informelle, ce qui diminuerait l'impact réel de la Loi sur les niveaux de formation totaux. Des travaux réalisés avec des données plus récentes seraient nécessaires pour vérifier si ce constat à propos de la formation informelle reste toujours pertinent compte tenu des derniers changements apportés à la Loi.
- Les effets de la Loi sur la productivité au Québec ne sont pas clairs. Il serait impératif d'évaluer ces effets ou d'évaluer empiriquement la qualité de la formation que les entreprises offrent en raison de la Loi. Une telle évaluation est cependant tributaire de la disponibilité de données adéquates.

En gardant en tête les conclusions de notre revue de la théorie économique sur l'offre et la demande de formation dans le contexte québécois qui ne permettent pas de supposer un sous-investissement important des entreprises en formation sans la Loi, nous concluons donc que, même si la Loi agit clairement sur les niveaux de formation rapportés par les entreprises, il est difficile de se prononcer sur l'efficacité de la Loi. Cette conclusion repose à la fois sur le manque de données relatives à l'impact de la Loi sur le portefeuille de formations utilisé par les entreprises (et donc sur l'impact total de la Loi sur les niveaux de formation compte tenu des niveaux de formation formelle) et sur l'absence d'études concernant la qualité des formations incitées par la Loi et leur effet sur la productivité des entreprises, deux questions tributaires de la disponibilité de données sur ces sujets.

En matière de recommandations pour des modifications potentielles à la loi, compte tenu des constats précédents, une première recommandation est d'incorporer à la loi des mécanismes de vérification de mesure et d'atteinte d'objectifs. Nous notons l'impact de la loi sur les niveaux de formation plus formelle observés au Québec, en particulier que les niveaux de formation formelle structurée du Québec ont rattrapé et même dépassé la moyenne canadienne. Ainsi, la loi a un impact indéniable sur la proportion d'entreprises offrant de la formation structurée et formelle, et sur la proportion d'employés suivant ce type de formation et il apparaît donc que la loi québécoise a joué un rôle dans le rattrapage du Québec. Cependant, il serait essentiel de déterminer si l'objectif

final d'améliorer les compétences et qualifications de la main-d'œuvre est atteint, ce qui pourrait être fait en mesurant la qualité de la formation par son impact sur les salaires ou sur la productivité de l'entreprise. Il faudrait aussi vérifier l'impact de la Loi sur les niveaux totaux de formation compte tenu du portefeuille de formation de l'entreprise qui inclut la formation informelle, certaines études ayant trouvé une substitution importante entre les deux types de formation.

La loi, sous sa forme actuelle, présente certaines limites. Une grande proportion des entreprises actuellement assujetties à la loi offriraient probablement les niveaux de formation exigés en l'absence de la loi. Les plus petites entreprises, qui offrent moins de formation, ne sont pas soumises à la loi. Aussi, les travailleurs moins éduqués et plus vieux reçoivent moins de formations. Pour mieux les atteindre, une avenue possible serait d'abaisser le seuil d'applicabilité de la loi en revenant aux seuils antérieurs. Nous préférons tout de même suggérer des approches alternatives compte tenu des défis spécifiques aux plus petites entreprises, notamment en matière de changements technologiques et organisationnels. Bien que les résultats des dispositifs utilisés dans les autres provinces ne soient pas très convaincants, certains programmes utilisés récemment dans d'autres pays (Martins, 2021 examine le cas du Portugal, et Konings et Putseys, 2025, celui de la Belgique) sont plus prometteurs. Une deuxième recommandation est donc d'examiner l'applicabilité de ces programmes au Québec dans l'optique de mieux rejoindre les entreprises et travailleurs qui ne sont pas atteints par la politique actuelle.

Bibliographie

- Acemoglu, D. and Pischke, J.-S. (1999b). Beyond Becker: training in imperfect labour markets. *Economic Journal*, 109(453): F1 12-42.
- Almeida, R., et P. Carneiro (2009). The return to firm investments in human capital. *Labour Economics* 16(1): 97–106.
- Bartel, A. P. (1995). Training, wage growth, and job performance: Evidence from a company database. *Journal of Labor Economics*, 13(3), 401–425.
- Becker, Gary S. (1993). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education* (3rd edition). Chicago: University of Chicago Press
- Bassanini, A., Booth, A., Brunello, G., De Paola, M. et E. Leuven (2008). *Workplace Training in Europe*. Deuxième partie du livre Education and Training in Europe, édité par G. Brunello, P. Garibaldi et E. Wasmer, Oxford : Oxford University Press.
- Bélanger, P et M. Robitaille (2008). A Portrait of Work-Related Learning in Québec. Canadian Council on Learning. Work and Learning Knowledge Center.
- Black, D.A., Skipper, L. et J.A. Smith (2023). Firm Training. Chapitre 5 dans le Handbook of the Economics of Education (vol. 7), Hanushek, E.A. Machin, S. Woessmann, L. (eds). Elsevier.
- Black, S. E., et Lynch, L. M. (1996). Human-capital investments and productivity. *The American Economic Review*, 86(2), 263–267.
- Conseil du Patronat du Québec (2006). *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre (Loi 90) : bilan et perspective*. Montréal: Conseil du Patronat du Québec.
- De Grip, A. (2024). The importance of informal learning at work. *IZA World of Labor* 2024: 162.
- Dearden, L., Reed, H., et Van Reenen, J. (2006). The impact of training on productivity and wages: Evidence from British panel data. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 68(4), 397–421.
- Deslauriers, J., Dostie, B., Gagné, R. et Paré, J. (2021). Estimating the Impacts of Payroll Taxes: Evidence from Canadian Employer–Employee Tax Data. *Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'économie*, 54(4), 1609-1637.
- Dostie, B. (2015). Do Train-or-Pay. Schemes Really Increase Training Levels? *Industrial Relations: A Journal of Economy & Society* 54(2): 240-255.
- Dostie, B. (2013). Estimating the Returns to Firm-Sponsored On-the-Job and Classroom Training, *Journal of Human Capital* 7(2): 161-189.
- Dostie, B. (2020). Who benefits from firm-sponsored training? *IZA World of Labor*, 145v2.

Dostie, B. et G. Dufour (2020). Transformation numérique et formation continue. Dans N. de Marcellis-Warin et B. Dostie (dir.). *Le Québec économique* 9. Perspectives et défis de la transformation numérique. (8, p.221-246). CIRANO.

Dostie, B., Dufour, G., et Vigne, M. (2021). *La formation liée à l'emploi dans un contexte de transformation numérique: état de la situation* (2021RP-21, Rapports de projets, CIRANO.)

Dostie, B., et Léger, P. T. (2008). Les rendements privés de la formation selon l'âge des travailleurs au Québec et comparaison avec l'Ontario (2008s-24, Cahier de recherche scientifique, CIRANO.)

Dostie, B., et Léger, P. T. (2014). Firm-Sponsored Classroom Training: Is It Worth It For Older Workers? *Canadian Public Policy / Analyse de politiques*, **40**(4), 377-390.

Dostie, B. et Montmarquette, C. (2007). Employer-Sponsored Training in Canada: Synthesis of the Literature Using Data from the Workplace and Employee Survey. Learning Research Series, Human Resources and Social Development Canada.

Fédération Canadienne des Entreprises Indépendantes (2023), Le poids des taxes sur la masse salariale, <https://www.cfib-fcei.ca/fr/rapports-de-recherche/poids-taxes-masse-salariale>.

Gagnon, M.-E., et M. Smith (2013). The Effects of a Training Levy on Training Characteristics and Outcomes: The Case of Quebec. *Relations Industrielles / Industrial Relations* 68(1): 120–41.

Goss Gilroy Inc (2016). Canada Job Grant Year 2 Review. Pan-Canadian Report Final Draft. Prepared for Forum of Labour Market Ministers.

Greenhalgh, C., (2002) Does an Employer Training Levy Work? The Incidence of and Returns to Training in the 1990s. *Oxford Review of Economic Policy*, 18(1), 103–122.

Gregory, J.L. et A. Davison (2018), Designing payroll levies for firm training. *International Journal of Manpower* 3 September 2018; 39 (6): 766–781. 9

Haelermans, C., et Borghans, L. (2012). Wage effects of on-the-job training: A meta-analysis. *British Journal of Industrial Relations*, 50(3), 502–528.

Konings, J. et A. Putseys (2025). The Impact of On-the-Job Training Subsidies on Firm-Level Outcomes: Evidence from Flemish SMEs. *Small Business Economics*, à paraître.

Konings, J., et Vanormelingen, S. (2015). The impact of training on productivity and wages: Firm-level evidence. *The Review of Economics and Statistics*, 97(2), 485–497.

Lefebvre, P. et P. Merrigan (2020) Les inégalités provinciales aux tests internationaux-nationaux de littératie : Québec, Ontario et autres provinces canadiennes 1993-2018. *L'Actualité Économique*, vol. 96, n° 3, septembre 2020.

Leuven E. et H. Oosterbeek (2004). Evaluating the Effect of Tax Deductions on Training. *Journal of Labor Economics* 22(2): 461-488.

Ma, X, Nakab, A. et D. Vidard (2024). Human Capital Investment and Development: The Role of On-the-Job Training. *Journal of Political Economy Macroeconomics*, 2(1): 107-148.

Martins, P.S. (2021). Employee training and firm performance: Evidence from ESF grant applications, *Labour Economics* 72: 102056.

Merrigan, P. (2023) Les crédits d'impôt pour la R et D : une politique publique efficace pour la croissance économique, Note de recherche numéro 2023-04, Chaire en macroéconomie et prévisions, ESG-UQAM.

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (2023). Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre. Rapport quinquennal 2018-2023. Gouvernement du Québec.

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (2020). Rapport d'évaluation de la mesure des effets escomptés de la loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre. Gouvernement du Québec, Secteur de la gouvernance et de la performance organisationnelle.

OCDE (2020). OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2020: Funding and Business R&D. Paris: OECD Publishing.

OCDE (2021), Training in Enterprises: New Evidence from 100 Case Studies, Getting Skills Right, OCDE Publishing, Paris.

Statistique Canada (2023). Participation à la formation, 2022. Qualité de l'emploi au Canada. No. 142800001.

Stevens, M (1994) A Theoretical Model of On-the-Job Training with Imperfect Competition. *Oxford Economic Papers*, 46(4), 537-562.

Stevens, M. (1999) Human Capital Theory, Imperfect Labour Markets, and Training Policy. *Fiscal Studies*, 20(1), 1-24.

Zwick, T. (2006). The Impact of Training Intensity on Establishment Productivity. *Industrial Relations* 45(1): 26-46.

Annexes

A. Liste des acronymes utilisés

Tableau 2 Liste des acronymes utilisés

CCQ	Commission de la construction du Québec
CPMT	Commission des partenaires du marché du travail
CQIF	Certificat de qualité des initiatives de formation
CSMO	Comités sectoriels de la main-d'œuvre
DAF	Déclaration des activités de formation
EEFA	Enquête sur l'éducation et la formation des adultes
ÉLIA	Enquête longitudinale et internationale des adultes
EMTE	Enquête sur le milieu de travail et les employés
EPA	Enquête sur la population active
EPFEQ	Enquête sur les pratiques de formation en emploi au Québec
FDRCMO	Fonds de développement et de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre
ISQ	Institut de Statistique du Québec
ISMT	Indicateurs socio-économiques et du marché du travail
MESS	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
R et D	Recherche et développement
SCE	Subvention canadienne à l'emploi
VG	Vérificatrice générale

B. Objectifs de la Loi sur les compétences

1. Faciliter l'organisation et la prestation d'activités de formation;
2. Soutenir des activités de reconnaissance des compétences;
3. Favoriser la concertation locale²¹.

Pour atteindre ces objectifs, la Loi mise sur :

1. L'investissement du gouvernement et des employeurs dans la formation;
2. La collaboration des partenaires patronaux, syndicaux et communautaires ainsi que des milieux de l'enseignement;
3. Le développement de divers modes de formation;
4. La reconnaissance des compétences des personnes en emploi.

Les moyens admissibles de dispenser de la formation sont les suivants :

1. Établissement d'enseignement reconnu;
2. Un organisme formateur, y compris un organisme sans but lucratif, un service de formation ou un formateur agréé par le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale et qui fait l'objet de l'agrément, le cas échéant;
3. Ordre professionnel régi par le Code des professions;
4. La formation dispensée dans le cadre d'un plan de formation de l'entreprise (L'employeur doit en outre être en mesure de démontrer qu'il peut délivrer annuellement des attestations de formation à tout employé ayant participé à une telle formation).

Pour être admissibles, les formations doivent s'inscrire dans un plan de formation de l'entreprise. Il incombe à l'employeur de juger et de justifier, sur demande, ce qui constitue une formation permettant à l'employé d'être plus compétent pour exercer un emploi. Le Tableau 3 présente les types de formations.

Tableau 3 Définitions des différents types de formation utilisées dans les EPFEQ

Type de formation	Description
Formation structurée	Activité de formation, formelle ou non formelle, qui vise à améliorer les compétences des employés. Elle est structurée en termes d'objectifs, de durée ou de soutien à l'apprentissage. Elle peut être dispensée par une ressource externe ou interne et ne conduit pas forcément à une attestation.
Formation structurée d'apprentissage formel	Formation ayant lieu dans un établissement d'enseignement ou de formation, qui est structurée en termes d'objectifs, de

²¹Pour plus de précisions voir <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/D-8.3>

durée ou de soutien à l'apprentissage et qui conduit à une attestation

Formation structurée
d'apprentissage non formel

Cours, séminaires ou ateliers non fournis par un établissement d'enseignement ou de formation et qui ne conduisent pas à une attestation. Ce type de formation peut être offert en milieu de travail ou dans le contexte d'activités d'organisations ou de groupes de la société civile.

Formation non structurée

Formation informelle qui englobe les activités d'apprentissage sur le tas et l'échange d'information entre collègues. La formation non structurée n'est pas couverte par cette enquête.

Source p. 29 <https://statistique.quebec.ca/fr/fichier/rapport-enquete-pratiques-formation-emploi-quebec-2021.pdf>

Tableau 4 Modifications de la Loi sur les compétences et de ses règlements

Date et modification	Description des changements
22 juin 1995 Adoption de la <i>Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre</i>	Obligation pour les employeurs dont la masse salariale d'une année civile dépasse un certain seuil de consacrer au moins 1 % de cette masse salariale à des dépenses de formation admissibles. En 1995, le seuil est fixé à 250 000 \$. Si l'entreprise ne dépense pas ce montant, elle doit verser la différence au FDRCMO. Ce fonds contribue à la formation et au développement des compétences dans le marché du travail québécois. ²²
2004	Le seuil pour la masse salariale assujettie à la Loi est passé de 250 000\$ et plus à 1 000 000 \$ et plus ²³ .
2007-2008 Modification de la loi qui devient la <i>Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre</i>	L'objet de la Loi est modifié pour mettre davantage l'accent sur la qualification et la reconnaissance des compétences. Introduction de mécanismes comme des certificats et attestations pour reconnaître formellement certaines compétences ²⁴ . Création du Certificat de qualité des initiatives de formation (CQIF), Les détenteurs de ce certificat sont exemptés de l'application de certaines parties de la Loi. Des ajustements administratifs, tels que des règlements afférents, des pouvoirs délégués, etc., sont également effectués ²⁵ .
26 mars 2015 Budget 2015	Rehaussement du seuil d'assujettissement de 1 000 000 \$ à 2 000 000 \$ à partir de 2015 ²⁶ .
6 septembre 2018 Révision du Règlement sur les dépenses de formation admissibles	Modifications du Règlement sur l'agrément et la déontologie pour assurer une utilisation appropriée des agréments avec les formateurs. Mise en place de vérifications supplémentaires ²⁷ .
27 octobre 2023 Sanction de la Loi modifiant la <i>Loi sur les compétences et ses règlements</i>	La Loi est modifiée à compter du le 1 ^{er} janvier 2024 pour abolir l'obligation de produire la Déclaration des activités de formation (DAF) ²⁸ .

²² <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/D-8.3>

²³ https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/gazette/pdf_encrypte/lois_reglements/2003F/41663.pdf

²⁴ <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/D-8.3>

²⁵ https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/lois_et_reglements/LoisAnnuelles/fr/2007/2007C3F.PDF

²⁶ <https://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2015-2016/fr/documents/Discours.html>

²⁷ <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/rc/D-8.3%2C%20r.%200.1?>

²⁸ <https://www.cpmg.gouv.qc.ca/actualites/detail/abolition-de-la-declaration-des-activites-de-formation-daf>

<p>23 septembre 2024 Orientation stratégique 2023-2028</p>	<p>Élargissement de l'usage du Fonds de développement et de reconnaissance des compétences (FDRCMO) et ajustements des objectifs (qualité de la formation, littératie/numératie, productivité des entreprises, etc.)²⁹.</p>
<p>15 juillet 2025 Modifications des règlements sur les dépenses de formation admissibles</p>	<p>Ajustements pour clarifier les modalités et obligations des employeurs; un document mentionne l'obligation de consacrer 1 % de la masse salariale à la formation.</p>

²⁹ https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/emploi-solidarite-sociale/publications-adm/rapport/RA_Rapport_quinquennal_LDRCMO_2018-2023.pdf

C. Grandes lignes de la subvention canadienne à l'emploi (SCE)

Mécanisme

- Les employeurs et le gouvernement partagent les coûts de formation.
- Un fournisseur de formation tiers approuvé doit donner la formation.
- Le programme s'adresse aux employeurs du secteur privé et aux organisations sans but lucratif. Les individus peuvent également bénéficier de ce programme si leur employeur dépose une demande en leur nom.
- Les employeurs décident qui obtient la formation et le type de formation requise.
- Les employeurs doivent garantir un emploi à la fin de la formation aux employés formés.
- Des individus sans emploi ou qui cherchent un meilleur emploi peuvent poser leur candidature.

Financement

- Selon les provinces et territoires, les employeurs défraient au moins un tiers des coûts de la formation.
- L'employeur peut recevoir jusqu'à 10 000 \$ (2014) ou 15 000 \$ pour les petites entreprises.
- Les ententes permettent aux petits employeurs (50 employés ou moins) de compter les salaires des employés qui suivent une formation comme leur contribution.
- Les demandes doivent être soumises par les employeurs au nom de leurs employés ou futurs employés.
- Les demandes sont évaluées selon le principe du « premier arrivé, premier servi », et les fonds sont alloués en fonction de la disponibilité.
- La formation doit être terminée dans les 12 mois suivant l'approbation pour être admissible au financement.

Formation admissible

- La formation doit être dispensée par un fournisseur de formation reconnue (en ligne, en classe, ou sur le lieu de travail).
- La formation doit durer 25 heures au minimum et 12 mois au maximum.
- Les coûts admissibles incluent les frais de scolarité, les manuels, les logiciels et les frais d'examen.

Particularités provinciales

- Chaque province et territoire gère sa version du programme, avec des critères et des montants de financement qui peuvent varier selon le cas.

Le programme de Subvention canadienne à l'emploi (SCE) introduit en 2014 a été évalué dans un rapport de Goss Gilroy inc. (2016). Parmi les constats du rapport, notons les suivants :

- Il semble que les participants aient développé des compétences et que leur situation sur le marché du travail se soit améliorée.
- Cependant, il semble aussi que la formation reçue ne soit pas transférable à d'autres lieux de travail.
- Une forte proportion d'employeurs participants ont indiqué que le programme répondait à leurs besoins, et avait un impact positif sur l'entreprise, menant à un haut niveau de satisfaction par rapport au programme.
- Le financement de la formation aidait à harmoniser les compétences qui répondent aux besoins des employeurs.
- La lourdeur administrative liée au processus de candidature pour le programme contribuait à diminuer le taux de satisfaction des entreprises participantes.
- Le nombre de personnes formées a augmenté après l'introduction du programme en raison de l'effet de levier du financement de la SCE sur les budgets de formation des employeurs. Toutefois, le niveau de croissance varie selon les caractéristiques des employeurs.
- Les petites entreprises sont les plus grandes utilisatrices du programme.
- Les entreprises ont souvent besoin de conseils quant au développement de leurs ressources humaines et au besoin de formations. Plus de support serait bénéfique parce ce qu'elles n'ont pas les ressources internes leur permettant de déterminer leurs besoins en formation.
- Dans les premiers mois du programme, la majorité des participants étaient des hommes entre 30 et 49 ans qui avaient déjà des diplômes postsecondaires. Il y avait très peu de participants dans les populations moins instruites et les minorités.
- Il était difficile au moment de l'évaluation de mesurer à quel point le programme s'aligne sur les priorités des provinces et des territoires.
- Cependant, quand les critères d'admissibilité visant certains types d'employeur ou de formation étaient restreints, le programme était décrit comme étant plus pertinent que dans les cas où les critères d'admissibilité étaient étendus.
- La subvention a soutenu davantage les participants qui avaient déjà un emploi.

Tableau 5 Informations sur le fonctionnement des programmes mis en place dans les autres provinces

Province / Territoire	Contribution employeur	Partage des coûts	Exemptions	Critères liés aux bénéficiaires
Ontario	Employeur de 100 employés ou plus : 50 % des coûts de formation. Employeur de moins de 100 employés : 1/6 des coûts (≈ 16,67 %)	Subvention gouvernementale jusqu'à 10 000 \$ par stagiaire (coûts de formation admissibles)	Petites entreprises : l'employeur peut être exempté ou avoir des conditions plus souples dans certains cas (par exemple, pour les personnes sans emploi)	Le stagiaire doit être citoyen canadien, résident permanent ou personne protégée, et résider en Ontario. L'employeur doit s'engager à embaucher la personne (ou déjà l'employer).
Manitoba	1/3 des coûts de formation (≈ 33,33 %)	Plafond gouvernemental : jusqu'à 10 000 \$ par stagiaire pour les coûts admissibles	Pour les petites entreprises, l'employeur peut utiliser des contributions en nature (p. ex. : salaires) pour sa part des contributions dans certaines circonstances	(Aucune donnée publique trouvée sur des critères de revenu spécifiques ou exemptions additionnelles)
Colombie-Britannique	1/3 des coûts de formation (≈ 33,33 %)	Le programme peut fournir jusqu'à 15 000 \$ pour les coûts de formation, dont jusqu'à 10 000 \$ de contribution gouvernementale	Certaines dispositions plus souples pour petites entreprises : possibilité de compter les salaires comme part de la contribution de l'employeur dans certaines conditions	(Aucune donnée publique trouvée sur des critères de revenu ou exemptions spécifiques)
Alberta	Pour les employés existants : 50 % des coûts. Pour embaucher et former un chômeur : jusqu'à 75 % des coûts pris en charge par le gouvernement, 25 % par l'employeur.	Plafond : pour les chômeurs, jusqu'à 10 000 \$ par stagiaire; pour les employés existants, 5 000 \$ par stagiaire et par année fiscale	Les salaires ne sont pas admissibles comme coûts via CAPG (Canada-Alberta Productivity Grant)	Le stage doit être d'au minimum 21 heures et terminé dans un délai maximum d'un an. (https://www.nait.ca/nait/continuing-education/continuing-education-funding/canada-alberta-productivity-grant)
Saskatchewan	1/3 des coûts de formation (≈ 33,33 %)	Plafond : jusqu'à 10 000 \$ par stagiaire (maximum); montant minimal de la demande : 1 000 \$.	Les services publics financés (ex : institutions publiques, conseils scolaires) ne sont pas	Le stagiaire doit avoir un numéro d'assurance sociale, être citoyen canadien ou résident permanent ou avoir un permis de travail valide.

Province / Territoire	Contribution employeur	Partage des coûts	Exemptions	Critères liés aux bénéficiaires
			admissibles dans certains cas	
Nouvelle-Écosse	1/3 des coûts de formation (≈ 33,33 %) par l'entremise du programme WIPSI utilisé pour le SCE	Montant maximal, structure de contribution du gouvernement : jusqu'à 15 000 \$ pour les coûts de formation, dont jusqu'à 10 000 \$ de contribution gouvernementale	(Pas de mention publique claire d'exemptions ou de modalités plus souples en dehors de ce qui est déjà indiqué)	(Aucune donnée publique trouvée sur des seuils de revenus ou des conditions de revenu)
Nouveau-Brunswick	En moyenne 1/3 des coûts de formation (≈ 33,33 %) selon l'entente initiale	Jusqu'à 15 000 \$ pour les coûts de formation, dont jusqu'à 10 000 \$ de contribution fédérale	(Pas de détails publics clairs sur des exemptions ou des souplesses additionnelles)	(Aucune donnée publique sur des critères ou seuils de revenu)

D. Autres données de la performance comparée du Québec en matière de formation des travailleurs

Tableau 6 Pourcentage des travailleurs entre 25 et 64 ans ayant participé à une formation liée à l'emploi en 2022 et en 2024 (%)

	2022	2024
Québec	32,3	34,1
Alberta	32,5	33,4
Saskatchewan	32,1	32,9
Nouvelle-Écosse	30,5	32,7
Nouveau-Brunswick	30,7	32,4
Terre-Neuve-et-Labrador	31,1	31,3
Colombie-Britannique	30,4	30,8
Canada	30,9	30,7
Île-du-Prince-Édouard	31,3	28,9
Ontario	29,9	27,8
Manitoba	30,0	27,7

Source : Supplément sur la Qualité de l'emploi au Canada de l'Enquête sur la population active (EPA) de novembre 2022 et novembre 2024

Tableau 7 Types d'activités pouvant contribuer à une amélioration du niveau de compétences tels que décrits dans le questionnaire de l'ÉLIA

Type	Description
Formation formelle	Vous avez assisté à des ateliers, des séances de tutorat et des colloques (mis à votre disposition par votre employeur).
	Vous avez suivi une formation assistée par ordinateur, des cours par correspondance ou une formation en ligne (mis à votre disposition par votre employeur).
	Vous avez suivi une formation hors du lieu de travail de votre employeur.
	Vous avez suivi une formation scolaire.
Formation informelle	Vous avez fait de l'autoformation.
	On vous a montré comment accomplir une tâche.
	On vous a fait travailler avec une autre personne pour obtenir des instructions ou des conseils.
	Vous avez lu des manuels, des notes de formation ou d'autres documents.
	Vous avez acquis des connaissances ou des compétences pertinentes avec l'emploi par des discussions ou des rencontres.

Source : Dostie et Dufour (2020)

E. Discussion théorique

Justifications théoriques d'intervention publique dans le marché des compétences.

Les considérations théoriques qui peuvent justifier l'intervention du gouvernement dans le marché de la formation et de compétences reposent sur des éléments de la théorie du capital humain telle qu'élaborée par Becker (1993). Cependant, avant de considérer les implications de la théorie sur la Loi, il faut faire la distinction entre la formation qui améliore les compétences spécifiques et celles qui sont de nature plus générale. Nous allons baser nos propos sur les travaux de Stevens (1994,1999).

Les compétences générales sont celles qui améliorent la productivité dans un grand nombre de secteurs économiques, par exemple, les compétences en lecture et en mathématiques. Les compétences spécifiques sont celles qui ne sont utiles qu'à l'intérieur d'une entreprise. Le rendement de l'investissement dans les compétences générales peut être obtenu dans un grand nombre d'entreprises alors que le rendement d'un investissement spécifique ne peut s'obtenir que dans l'entreprise où la compétence est utile.

Une entreprise n'a pas intérêt à financer la formation de compétences générales puisque ces compétences sont utiles dans un grand nombre d'entreprises. Dans une économie avec un marché du travail concurrentiel, l'entreprise a un intérêt à financer la formation si une fois terminée, elle peut rémunérer l'employé formé à un salaire inférieur à sa productivité marginale réalisée après la formation. Mais cela ne peut être le cas si la formation est générale, car une autre entreprise peut offrir à l'employé formé un salaire égal à sa productivité marginale, l'incitant à quitter l'entreprise qui l'a formé sans subir les coûts de formation. Il n'est donc pas approprié pour une firme de financer la formation générale.

Dans le cas de la formation spécifique, l'entreprise a intérêt à financer une partie de la formation, car le gain de productivité n'est utile qu'à l'intérieur de l'entreprise. Ainsi elle peut récupérer ses coûts de formation voire plus en payant à l'employé formé un salaire inférieur à sa productivité marginale. L'employé ne quittera pas l'entreprise qui l'a formé tant que son salaire est supérieur au salaire qu'il obtiendrait ailleurs. Si les entreprises maximisent leurs profits dans une économie concurrentielle, il n'y a pas de raison d'observer un sous-financement de l'investissement dans la formation de compétences spécifiques du point de vue de la société et donc aucune raison d'intervenir dans le marché des compétences spécifiques. Ce qui est optimal ici pour l'entreprise et l'employé en formation, l'est aussi pour la société.

Pour justifier une intervention de l'État susceptible d'améliorer la situation, on peut introduire des imperfections de marché dans les économies sans les frictions présentées plus haut. Du côté de la demande, certaines frictions peuvent considérablement réduire la demande. Par exemple, des contraintes dans le marché du crédit peuvent empêcher un individu d'acheter la quantité de formation désirée. Il y a donc du point de vue social, un sous-investissement dans la formation. Pour introduire des imperfections dans le marché du travail ayant des incidences sur le marché de la formation, prenons un type intermédiaire de compétence que Stevens (1999) nomme transférable. Ces compétences ne peuvent servir que dans un petit nombre d'entreprises. Ainsi, les forces concurrentielles dans ces marchés ne sont pas suffisantes pour que les travailleurs ayant ce type

de compétence soient rémunérés au niveau de leur productivité marginale. Leur salaire sera alors inférieur à leur productivité marginale. Si la formation dans ce type de compétence permet au travailleur d'obtenir un salaire supérieur à ce qu'il aurait autrement, il est dans son intérêt d'obtenir cette formation. L'entreprise, si la probabilité de retenir le travailleur après la formation est non nulle, a aussi intérêt à l'offrir, puisque l'imperfection de marché (petit nombre d'entreprises en concurrence pour employer des travailleurs ayant ces compétences) lui permet de payer un salaire inférieur à sa productivité marginale, ce qui peut financer une part de la formation. Cependant, et c'est ce qui importe, le fait que les compétences financées par l'entreprise créent une externalité profitable à d'autres entreprises qui ne paient pas pour la formation mène à un sous-investissement dans le marché des compétences transférables.

Il existe donc plusieurs mécanismes incitatifs qui peuvent mener à un sous-investissement dans les formations par rapport à un optimum social et il y a donc de la place pour des politiques visant à augmenter les dépenses en formation. Par exemple, il est important de s'attaquer aux sous-investissements en soutenant la demande et c'est ce que font la majorité des économies développées. Au Québec, cela se fait à travers l'accès universel public à l'éducation primaire et secondaire, les DEP avec sélection, les systèmes de prêts et bourses pour les études postsecondaires et les programmes de formation offerts ou financés par le gouvernement du Québec. Ces investissements ont un impact majeur sur la formation générale et font qu'au Québec, selon nos calculs basés sur des données de L'EPA de février 2025, le pourcentage d'individus ayant suivi des études postsecondaires est le plus haut au Canada à égalité avec la Colombie-Britannique et l'Ontario et a atteint un niveau de 82,5 % en février 2025 chez les 25 à 34 ans.

Ces résultats contrastent avec les statistiques données dans le plus récent rapport quinquennal sur la Loi des compétences qui servent à justifier en partie la Loi sur les compétences (MESS 2023). On y cite des pourcentages assez bas d'individus qui ont des compétences suffisantes en littératie et en numératie au Québec. Cependant, ces chiffres datent un peu et sont pour l'ensemble de la population. Les plus vieux, on le sait, ont des taux de diplomation secondaires et postsecondaires passablement plus faibles que les plus jeunes ce qui peut expliquer ces résultats. En ce qui a trait aux générations très récentes, Lefebvre et Merrigan (2020) montrent que pour les élèves du primaire et du secondaire, les taux avec compétences suffisantes en math et en lecture sont parmi les plus élevés au Canada et au monde. La main-d'œuvre des moins de 45 ans et celle de l'avenir sont donc très bien formées du point de vue des connaissances générales, si on la compare aux autres provinces ou pays réduisant la nécessité d'une loi sur les compétences touchant les entreprises³⁰.

Lorsqu'on calcule des mesures de capital humain de base pour la population entière les chiffres sont moins reluisants car le niveau d'éducation des plus anciennes générations est beaucoup plus faible que les plus récentes. Le problème pour les autorités publiques est que l'efficacité de la formation pour les personnes plus âgées est passablement moins grande que pour les jeunes, il sera donc plus coûteux de mettre ces travailleurs à niveau,

³⁰ Les niveaux de compétences en littératie, en numératie et en résolution de problèmes dans des environnements technologiques des Québécois ont été évalués en 2012 dans le cadre du Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes (PEICA), une initiative de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). Ces chiffres montrent dans quelle mesure les compétences des adultes répondent aux attentes de la vie moderne et du travail. Les résultats démontrent que 53,2 % des personnes de 16 à 65 ans n'atteignent pas le niveau 3 en littératie et que 56,2 % n'atteignent pas ce niveau en numératie. Selon Emploi et Développement social Canada, une personne devrait avoir une littératie de niveau 3 au moins pour bien fonctionner dans la société.

La principale politique relative à l'offre de formation dans le but de réduire le sous-investissement au Québec est la Loi sur les compétences que nous avons décrite dans la première partie du rapport. Analysons les conséquences de la Loi à partir des considérations théoriques présentées jusqu'à maintenant. Voyons d'abord une situation dans laquelle la politique s'applique de manière générale sans égard à la masse salariale avant de l'introduire. Selon Stevens (1999), dans un contexte sans frictions du côté de la demande de formation, ou une situation dans laquelle cette demande est proche de celle d'une économie sans frictions à cause de politiques généreuses appuyant la demande comme au Québec, et que les entreprises offrent de la formation, selon Stevens (1999) on peut considérer qu'une politique de ce genre n'a pas d'impact substantiel, car elle réplique une politique de demande. En effet, puisque la politique est basée sur une taxe sur la masse salariale, elle est équivalente à une subvention au travailleur qui sera financé par une réduction future de son salaire horaire comme un prêt qui sera remboursé dans l'avenir. Dans ce cas, la politique ne règle pas vraiment le sous-investissement qui s'explique par la possibilité de voir l'employé formé quitter l'entreprise qui l'a formé.

Évidemment, comme on l'a vu plus haut, il existe plusieurs frictions du côté de la demande pour la formation. Cependant, au Québec, ces frictions ne jouent possiblement pas un grand rôle étant donné les investissements massifs de l'État dans la formation générale. Donc, du point de vue de Stevens (1999), une politique générale comme la Loi sur les compétences est une politique qui est semblable aux nombreuses politiques qui visent à augmenter la demande de formation ou à faire déplacer la demande vers la droite. La formation en entreprise aura possiblement un effet d'éviction sur d'autres types de formation comme la formation informelle et ainsi la Loi n'aura pas d'effet sur la formation totale qui est offerte. Enfin, l'augmentation de la taxe sur la masse salariale peut avoir des effets négatifs sur l'emploi en augmentant le coût du travail. Notons que la littérature sur l'impact des taxes sur la masse salariale trouve en général que ces taxes sont payées par les travailleurs (Deslauriers *et al.*, 2021). Cependant, il faut aussi noter que les taxes sur la masse salariale au Québec, selon la fédération canadienne des entreprises indépendantes, sont les plus élevées au Canada (FCEI 2023).

Or, comme l'explique Greenhalgh (2002), le raisonnement de Stevens est juste dans un modèle avec de la formation en première période où toutes les entreprises paient pour la formation et embauchent toutes ces travailleurs formés en seconde période. Des entreprises qui n'offrent pas de formation bénéficieront de la formation transférable produite par d'autres entreprises. Rappelons que le sous-investissement est causé par la possibilité que la formation payée par l'entreprise soit utile dans d'autres entreprises qui n'ont pas contribué à la formation.

Donc, en ce qui a trait à l'offre de formation du côté des entreprises, pour une économie dans laquelle certaines n'offrent pas de formation et qu'il existe de plus des imperfections telles que celles discutées plus haut dans le marché du travail, une politique comme la Loi sur les compétences peut mitiger les externalités qui mènent à un sous-investissement.

Cependant, un aspect de Loi qui semble difficilement justifiable par la théorie est d'exclure une proportion importante d'entreprises (celles qui ont moins de deux millions de dollars de masse salariale) de sa mise en application. En effet, cela mènera nécessairement à un sous-investissement, car ces entreprises peuvent embaucher des travailleurs formés sans contribuer au coût de la formation.

Pour revenir à la critique de Greenhalgh (2002) vis-à-vis le modèle de Stevens, les faits démontrent qu'il existe au Québec une proportion assez importante d'entreprises n'offrant pas de formation à leurs employés (MESS 2020). Même si cette proportion reste assez faible chez celles ayant une masse salariale de plus d'un million (MESS 2020), la Loi peut mitiger les externalités susceptibles de causer un sous-investissement dans la formation.

Considérations plus générales sur la conjoncture québécoise

On a vu que d'un point de vue théorique, la Loi sur les compétences s'adresse aux sous-investissements dus aux externalités de débauchage (*poaching externalities*), c'est-à-dire au fait que certaines entreprises ne peuvent récupérer les coûts de formation parce que les employés formés quittent l'entreprise de manière à ce qu'une autre que celle qui paie pour la formation en retire des bénéfices.

On peut alors se demander quel est le rôle de ces externalités dans la décision des entreprises d'offrir de la formation puisque la Loi repose en partie sur ces considérations. Selon de nombreuses études de cas faites par l'OCDE (OCDE 2021), très peu d'employeurs considèrent que cette externalité joue un rôle dans leurs décisions de formation. Aussi, selon des travaux de Dostie, Dufour et Vigne (2021), parmi les employés ayant reçu de la formation en entreprise, plus de 90 % jugent que celle-ci est transférable à d'autres entreprises de la même industrie. Il semble donc que les externalités de débauchage jouent un rôle plutôt faible dans le sous-investissement réduisant l'efficacité de la Loi sur les compétences. Aussi, les raisons évoquées par les entreprises pour ne pas atteindre le seuil du 1 % sont, par exemple, qu'elles considèrent que les montants investis dans la formation sont déjà suffisants, qu'il leur est impossible de retirer du personnel de la production ou encore que les conditions soient inadéquates pour fournir une formation (EPFEQ, 2021). Les externalités de débauchage, raisons théoriques importantes pour la justification de la Loi, ne semblent pas jouer un rôle important dans les mécanismes décisionnels concernant les dépenses en formation³¹.

³¹ Dans l'enquête (OCDE, 2021), on demande aux entrepreneurs si ces externalités ont un impact sur leur décision de former ou non, très peu disent oui. De plus, au Canada, les travailleurs dans les enquêtes affirment que leur formation en entreprise peut servir ailleurs que dans l'entreprise où il ou elles l'ont reçue. Donc, cela renforce l'idée que les décisions en formation se font sans trop considérer que ces formations pourraient bénéficier aux autres entreprises qui n'ont pas payé pour la formation. Du rapport quinquennal (CPMT, 2021) 90 % des travailleuses et des travailleurs ayant bénéficié des formations pensent que les formations sont utiles et qu'elles sont transférables à d'autres entreprises de la même industrie au sein de laquelle ils travaillent (Dostie et Dufour 2021).

Il faut alors se tourner vers d'autres considérations pour expliquer un sous-investissement du côté de l'offre de formation dans les entreprises. Un argument simple est le suivant, un individu mieux formé aura des impacts positifs sur la productivité d'autres individus dans l'économie par des effets de mimétisme, de transferts des apprentissages, etc. Dans ce cas, la Loi a du sens, il faut cependant se questionner sur son efficacité par rapport à d'autres approches. Aussi, on ne connaît pas clairement quelles sont les compétences les plus importantes pour ces externalités. Une loi générale comme celle du Québec n'augmentera pas nécessairement les compétences les plus appropriées pour les externalités positives. Les justifications théoriques pour l'application d'une loi comme celle du Québec sur les compétences restent minces, mais pas inexistantes. Des politiques visant la croissance de la productivité du travail avec la R&D pourraient donner des résultats plus intéressants (Merrigan 2023).