



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019

Juin 2018

Audit de performance

Compétence de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction

Commission de la construction du Québec

CHAPITRE

2

Faits saillants

Objectif des travaux

L'industrie de la construction est un secteur économique important au Québec. En 2017, les investissements dans ce secteur se sont élevés à 44 milliards de dollars. Une grande partie de cette industrie (environ 63%) est encadrée par la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction*, communément appelée la loi R-20. Cette industrie regroupe environ 26 000 entreprises et 157 000 travailleurs actifs.

En vertu de cette loi, la Commission de la construction du Québec (CCQ) a notamment la responsabilité de s'assurer de la compétence de la main-d'œuvre dans cette industrie. D'ailleurs, tous les travailleurs exerçant des activités assujetties à la loi R-20 doivent détenir un certificat de compétence.

Nos travaux visaient à nous assurer que la CCQ prend les moyens nécessaires afin de s'assurer de la compétence de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction.

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Résultats des travaux

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de l'audit concernant la compétence de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction.

Les moyens choisis par la CCQ pour s'assurer de la compétence de la main-d'œuvre sont limités et perfectibles. De plus, des lacunes ont été observées dans l'administration des conditions d'admissibilité et de délivrance pour les certificats de compétence.

Actuellement, le principal moyen de la CCQ pour s'assurer de la compétence des travailleurs dans l'industrie de la construction est l'examen de qualification pour devenir un compagnon. Une fois que les travailleurs ont intégré cette industrie à titre de compagnons, ils n'ont pas, sauf exception, d'obligation de formation continue et leur compétence n'est pas réévaluée s'ils ont été inactifs depuis plus de cinq ans.

Bien que la CCQ effectue un suivi afin de veiller au respect de l'obligation de formation, celui-ci est déficient et n'est pas appliqué à tous les apprentis soumis à cette obligation. En effet, pour quatre des huit situations réglementaires exigeant une formation annuelle, la CCQ a décidé de ne pas appliquer l'obligation.

Au cours des cinq dernières années, plus du tiers des candidats qui se sont présentés à l'examen de qualification pour devenir un compagnon se sont fait reconnaître leur expérience. Pour 19 des 25 demandes de reconnaissance d'expérience que nous avons examinées, les analyses effectuées et l'information consignée par la CCQ ne permettent pas d'obtenir l'assurance que le nombre d'heures reconnues a réellement été exécuté par les travailleurs.

La réglementation prévoit des exemptions de l'obligation de détenir un certificat de compétence, et la CCQ en applique trois en sus de celles prévues dans la réglementation. Lorsque l'exemption est réglementaire, dans 10 des 18 demandes que nous avons examinées, la CCQ n'a pas respecté la réglementation.

La reddition de comptes de la CCQ permet difficilement d'apprécier les effets des moyens mis en place pour assurer la compétence des travailleurs.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention de la CCQ. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité auditée.

Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations à la Commission

- 1 S'assurer d'appliquer l'obligation de formation à tous les apprentis soumis et renforcer son suivi à cet égard.**
 - 2 Prendre les mesures nécessaires afin que les méthodes d'analyse et de calcul des heures reconnues relativement aux demandes de reconnaissance d'expérience permettent d'augmenter le niveau d'assurance que ces heures ont réellement été effectuées.**
 - 3 S'assurer que la délivrance d'exemptions de l'obligation de détenir un certificat de compétence est conforme à la réglementation et que la décision est adéquatement justifiée.**
 - 4 Mettre en place les actions prévues dans le règlement pour les compagnons inactifs depuis plus de cinq ans.**
 - 5 Analyser les causes de la baisse de participation aux activités de perfectionnement et de l'augmentation du coût moyen des mesures incitatives afin, s'il y a lieu, d'ajuster ses interventions.**
 - 6 Améliorer la reddition de comptes de manière à permettre une meilleure appréciation des effets des moyens mis en place afin de s'assurer de la compétence des travailleurs de l'industrie de la construction.**
-

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 Résultats de l'audit	11
2.1 Conditions d'admissibilité et de délivrance pour les certificats de compétence et les exemptions	11
Certificats de compétence	
Exemptions	
Renouvellement des certificats de compétence compagnon	
Recommandations	
2.2 Activités de perfectionnement	26
Recommandation	
2.3 Reddition de comptes	31
Recommandation	
Commentaires de l'entité auditée	33
Annexes et sigles	37

Équipe

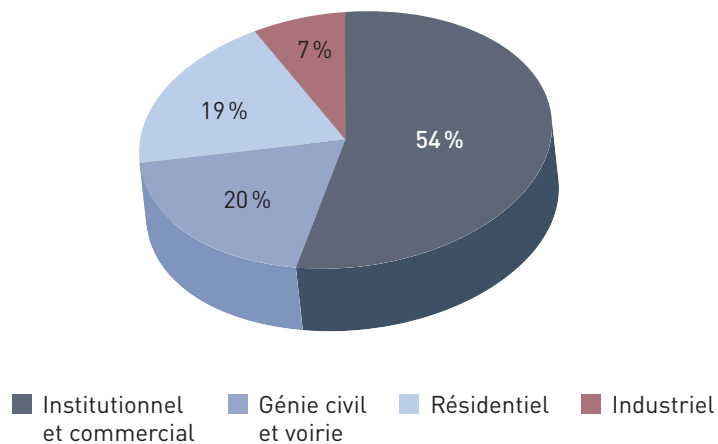
Janique Lambert
Directrice principale d'audit
Rachel Mathieu
Directrice d'audit
Francis Dionne
Marie-Ève Dupuis
Danielle Gagnon
Catherine Jalbert
Christine Lepage
Julie-Maude Normandin

1 Mise en contexte

1 L'industrie de la construction est un secteur économique important au Québec. En 2017, les investissements dans ce secteur se sont élevés à 44 milliards de dollars. Une partie des activités de cette industrie (environ 63 %) est encadrée par la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction*, communément appelée la loi R-20. Les travaux non assujettis à cette loi sont notamment la rénovation résidentielle chez un propriétaire occupant, les travaux effectués par les travailleurs d'Hydro-Québec pour la construction de lignes de transport de même que certains travaux exécutés par les travailleurs des municipalités, tel l'asphaltage.

2 En 2017, l'industrie de la construction assujettie à la loi R-20 regroupait 25 652 entreprises et 157 086 travailleurs actifs. Ceux-ci exercent l'un des 25 métiers, tels que celui de charpentier-menuisier, ou l'une des 85 occupations listées par la Commission de la construction du Québec (CCQ), comme celle de conducteur de camion classe A. La figure 1 illustre la répartition des heures effectuées par les travailleurs actifs dans les quatre secteurs d'activité de cette industrie.

Figure 1 Répartition des heures travaillées dans l'industrie de la construction par secteurs d'activité en 2017

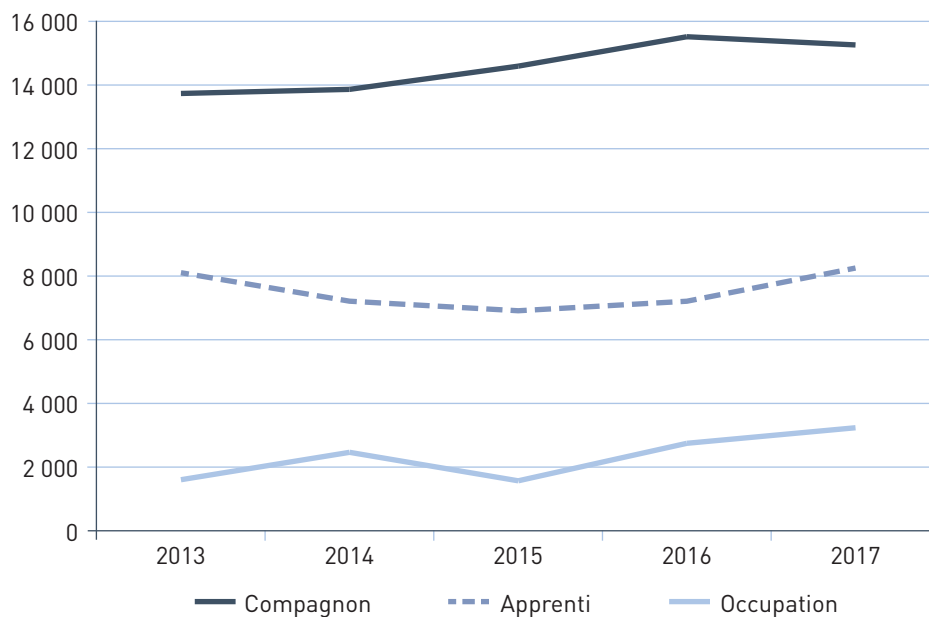


Source : CCQ.

Compétence des travailleurs de l'industrie

3 Au Québec, tous les travailleurs exerçant des activités assujetties à la loi R-20 doivent détenir un certificat de compétence, communément appelé «carte de compétence». Il existe trois types de certificats de compétence : apprenti, compagnon et occupation. Ceux-ci sont délivrés et renouvelés par la CCQ. En 2017, elle en a délivré 26 719 (figure 2).

Figure 2 Nombre de certificats de compétence délivrés par types¹



1. Les données excluent les renouvellements.

Source : CCQ.

4 Exceptionnellement, la CCQ peut exempter des travailleurs de l'obligation de détenir un certificat de compétence selon les cas déjà prévus dans la réglementation ou en adoptant une réglementation approuvée par le gouvernement. Par exemple, si un travailleur est l'enfant d'un employeur, ce dernier peut faire une demande afin que son enfant soit exempté de l'obligation de détenir un certificat de compétence. L'annexe 2 décrit les situations où une exemption peut être délivrée par la CCQ.

5 La compétence des travailleurs de l'industrie de la construction est un enjeu important et d'intérêt public. Le manque de compétence peut avoir un impact sur la qualité des travaux et sur la sécurité des travailleurs, et engendrer des coûts supplémentaires. De plus, la sophistication des technologies ainsi que la compétitivité des marchés obligent les employeurs à avoir recours à une main-d'œuvre toujours mieux qualifiée.

Une pénurie de main-d'œuvre survient lorsque moins de 5% des travailleurs titulaires d'un certificat de compétence apprenti pour un métier ou d'un certificat occupation sont disponibles dans une région.

6 Les compétences d'un travailleur sont généralement acquises par la réalisation d'un apprentissage comportant une formation théorique, pratique ou les deux. L'apprentissage d'un métier représente la somme des heures de travail effectuées dans le métier et, s'il y a lieu, des heures de formation professionnelle et de perfectionnement. La durée de l'apprentissage varie de 2000 à 10 000 heures selon le métier. Un apprenti doit terminer l'apprentissage de son métier avant de pouvoir s'inscrire à l'examen de qualification.

7 La voie privilégiée pour intégrer l'industrie de la construction est l'obtention d'un diplôme, généralement un diplôme d'études professionnelles (DEP). Par ailleurs, il peut survenir des situations, telles que des **pénuries de main-d'œuvre**, où l'accès est permis à des travailleurs ne détenant pas de diplôme. Des conditions spécifiques doivent alors être respectées, telles que des obligations de formation.

Rôles et responsabilités

8 Lors de la création de la CCQ en 1987, celle-ci s'est vu confier l'administration de la loi R-20 ainsi que des règlements afférents. Cette loi précise que la CCQ a un rôle à jouer dans la formation professionnelle et la compétence des travailleurs sur les chantiers du Québec. À ce titre, elle doit :

- s'assurer de la compétence de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction ;
- veiller à l'application des mesures et des programmes relatifs à la formation professionnelle des travailleurs et des employeurs qui exécutent eux-mêmes des travaux de construction, et ce, dans le cadre des politiques concernant la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction approuvées par le gouvernement ;
- administrer le Fonds de formation des salariés de l'industrie de la construction.

9 Ce fonds a été mis en place en 1992 à la demande des parties syndicales et patronales. Il est destiné exclusivement à la promotion et au financement des activités de perfectionnement des travailleurs de l'industrie de la construction afin d'améliorer les compétences de ceux-ci. Les revenus proviennent exclusivement des cotisations des employeurs (0,15 dollar par heure travaillée en 2017) et des revenus de placement.

10 La CCQ administre ce fonds et s'assure de sa pérennité à titre de fiduciaire du fonds, tandis que les **règles générales d'utilisation** des sommes sont déterminées par le Comité sur la formation professionnelle dans l'industrie de la construction (CFPIC).

Les règles générales d'utilisation du Fonds de formation des salariés de l'industrie de la construction définissent les activités de perfectionnement, la clientèle admissible au remboursement des dépenses, les modalités d'organisation des activités de perfectionnement, les dépenses de formation et les mesures incitatives admissibles, telles que les frais d'hébergement.

11 Le CFPIC n'est pas un comité qui relève du conseil d'administration de la CCQ. Il est composé de cinq représentants des associations syndicales, de cinq représentants des associations d'employeurs et d'entrepreneurs, d'un membre désigné par le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES) et d'un président, sans droit de vote, désigné parmi les membres du personnel de la CCQ. Pour l'appuyer dans ses travaux, le CFPIC a créé, comme le lui permet la loi, 25 sous-comités professionnels pour les métiers et les occupations ainsi que 10 sous-comités régionaux. Chacun de ces sous-comités est composé d'un nombre égal de représentants des associations syndicales et patronales et est présidé par un conseiller de la CCQ, qui n'a pas le droit de vote.

12 Selon la loi, le CFPIC a le pouvoir d'adopter ses propres règles de régie interne, mais il doit les faire approuver par le conseil d'administration de la CCQ. Les règles de régie interne qui sont en vigueur ont été adoptées en 1987 et sont actuellement en révision. Ce dossier fait l'objet de discussions régulières depuis 2015, que ce soit lors de réunions du conseil d'administration de la CCQ, du comité de gouvernance et d'éthique qui relève de ce dernier ou du CFPIC.

13 Voici les principales responsabilités de la CCQ et de ses partenaires en lien avec la compétence des travailleurs de l'industrie de la construction.

CCQ	<ul style="list-style-type: none">■ Administrer le Fonds de formation des salariés de l'industrie de la construction■ Analyser les demandes d'exemption de détenir un certificat de compétence■ Délivrer les certificats de compétence■ Donner des avis au ministre du MEES concernant la formation professionnelle■ Mettre en place des activités de perfectionnement pour les travailleurs de l'industrie de la construction■ Évaluer les compétences, notamment par le développement et la tenue des examens de qualification
CFPIC	<ul style="list-style-type: none">■ Définir les mandats des sous-comités professionnels et des sous-comités régionaux et voir à leur mise en œuvre■ Déterminer les règles générales d'utilisation du Fonds de formation des salariés de l'industrie de la construction■ Donner des avis à la CCQ sur la formation professionnelle■ Établir et proposer la liste des besoins prioritaires en matière d'activités de perfectionnement
MEES	<ul style="list-style-type: none">■ Orienter et soutenir le développement de la formation professionnelle■ Assurer la gestion, l'élaboration et la révision des programmes d'études professionnelles■ Veiller au déploiement de l'offre de formation professionnelle sur le territoire

14 Il est important de noter que la responsabilité de s'assurer de la qualité des travaux de construction et de la sécurité du public relativement aux bâtiments est confiée à la Régie du bâtiment du Québec.

Portée de la mission

15 Notre mission d'audit visait à vérifier les moyens mis en place par la CCQ afin de s'assurer de la compétence des travailleurs de l'industrie de la construction. Elle ne visait en aucun temps à porter un jugement sur la compétence des personnes travaillant actuellement dans cette industrie.

16 Il est à noter qu'un des principaux moyens mis en place par la CCQ afin de s'assurer de la compétence de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction est l'examen de qualification pour devenir compagnon. Nous n'avons pas évalué le niveau de difficulté des examens selon les métiers ni leurs contenus.

17 L'objectif de l'audit, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de l'audit

18 Rappelons qu'environ 63 % de l'industrie de la construction est encadrée par la loi R-20. En vertu de cette loi, la CCQ a notamment la responsabilité de s'assurer de la compétence de la main-d'œuvre dans cette industrie.

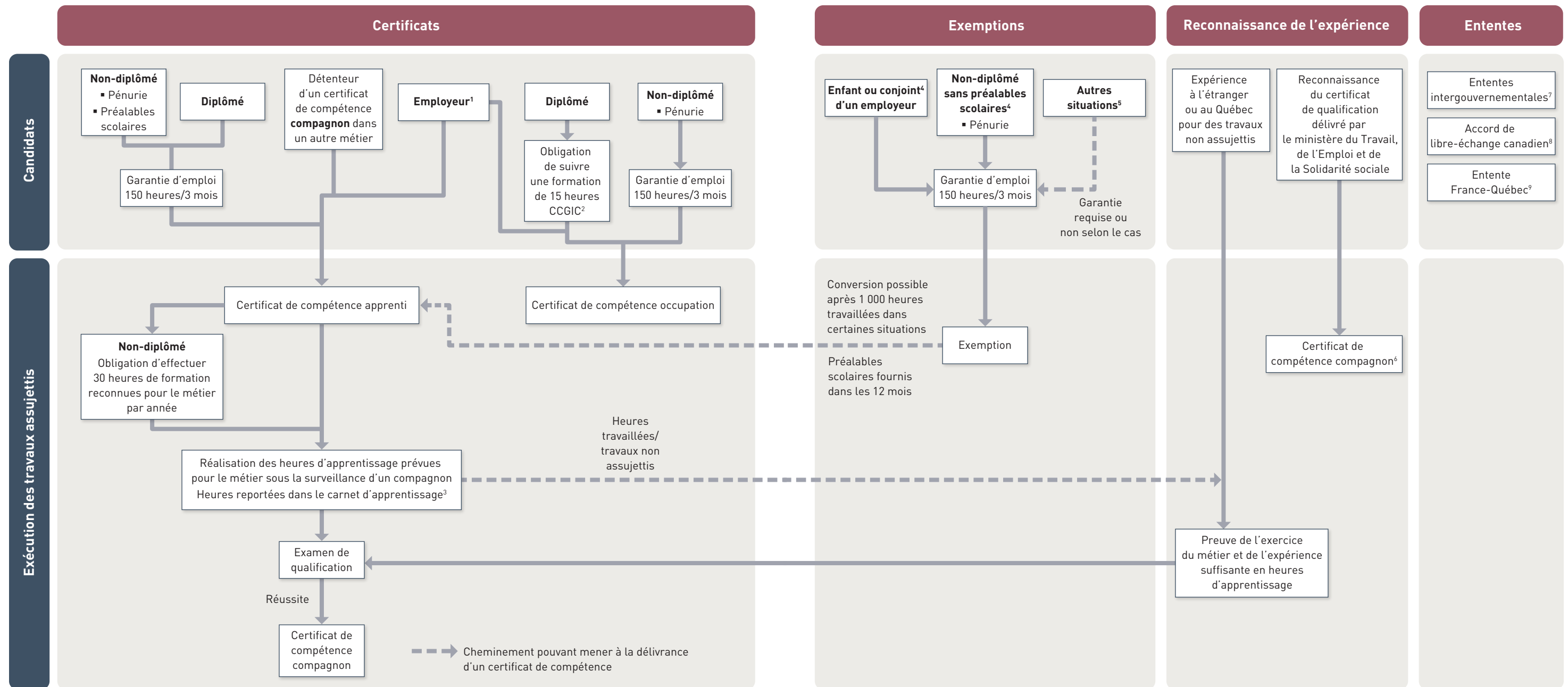
19 À cet égard, nos travaux démontrent que les moyens choisis par la CCQ pour y parvenir sont limités et perfectibles. Actuellement, le principal moyen de la CCQ pour s'assurer de la compétence des travailleurs de l'industrie de la construction est l'examen de qualification pour devenir un compagnon. Une fois que les travailleurs ont intégré l'industrie de la construction à titre de compagnons, ils n'ont, sauf exception, pas d'obligation de formation continue et leur compétence n'est pas réévaluée s'ils ont été inactifs depuis plus de cinq ans. En outre, des lacunes ont été observées dans l'administration des conditions d'admissibilité et de délivrance pour les certificats de compétence ainsi que dans celle des exemptions de l'obligation de détenir ceux-ci.

20 Nos travaux se sont articulés autour de trois axes, soit les conditions d'admissibilité et de délivrance pour les certificats de compétence et les exemptions, les activités de perfectionnement, ainsi que la reddition de comptes.

2.1 Conditions d'admissibilité et de délivrance pour les certificats de compétence et les exemptions

21 L'obtention d'un certificat de compétence apprenti, compagnon ou occupation, ou encore d'une exemption de l'obligation de détenir celui-ci est régie par différentes conditions, dont la plupart sont énoncées dans la réglementation (figure 3). La CCQ a la responsabilité de veiller au respect de ces conditions par le biais des processus et des contrôles qu'elle juge pertinents.

Figure 3 Conditions d'admissibilité et de délivrance pour les certificats de compétence et les exemptions



1. L'employeur, ou son représentant, doit être titulaire d'une licence RBQ et enregistré auprès de la CCQ.
 2. Le cours CCGIC correspond au cours de connaissance générale de l'industrie de la construction.
 3. Le carnet d'apprentissage accompagne le certificat de compétence d'un apprenti. Il contient notamment des renseignements sur les heures travaillées, les crédits de formation et les heures requises pour l'admission à l'examen de qualification.
 4. Ces exemptions sont des modalités administratives (voir la section Exemptions).
 5. Les autres situations comprennent notamment la démonstration par l'employeur que, sans les services du travailleur, il ne pourra convenablement faire exécuter un travail de construction particulier (voir l'annexe 2).

6. Afin d'obtenir un certificat de compétence compagnon, le candidat ayant un certificat de qualification délivré par le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale doit détenir un diplôme reconnu et avoir effectué le nombre d'heures requis pour le métier. Dans le cas contraire, il devra passer l'examen de qualification ou être admis dans un contexte de pénurie. Cela est possible pour les certificats de qualification relatifs à trois métiers et à deux spécialités : électricien, frigoriste, tuyauteur, poseur d'appareils de chauffage et mécanicien d'ascenseur spécialisé en plateforme élévatrice.
 7. Le Québec a des ententes avec trois provinces : Ontario, Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve-et-Labrador.
 8. Cette entente vise à faciliter la mobilité de la main-d'œuvre entre les provinces et les territoires du Canada. Un certificat de compétence compagnon ou occupation peut être délivré à un travailleur dont la compétence a été reconnue par une autre province ou un autre territoire pour un métier jugé équivalent.
 9. Un certificat de compétence apprenti ou compagnon peut être délivré dans le cadre de l'entente France-Québec sur la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles. Des exemptions peuvent également être délivrées, notamment lorsqu'un travailleur a une formation complémentaire à suivre (exemple : électricien).

Les candidats sans diplôme doivent toutefois avoir les préalables scolaires nécessaires à l'admission au programme d'études du métier visé, c'est-à-dire les cours obligatoires de 3^e ou de 4^e secondaire. De plus, ils devront effectuer 30 heures de formation par année.

En vertu de la réglementation, l'employeur ne peut faire exécuter des tâches sur un chantier par un apprenti que sous la surveillance d'un compagnon du même métier, ce qu'on appelle le « compagnonnage ».

- 22 Le certificat de compétence apprenti peut notamment être délivré à :
- une personne qui a obtenu un diplôme après la réussite d'un programme d'études reconnu par la CCQ dans le métier visé, généralement un DEP ;
 - une personne **sans diplôme** pour le métier visé lorsqu'il y a, par exemple, une pénurie de main-d'œuvre.
- 23 Par la suite, les détenteurs d'un certificat de compétence apprenti effectuent un apprentissage sous forme de **compagnonnage** avec un ou des travailleurs titulaires d'un certificat de compétence compagnon dans le même métier. Durant la durée du compagnonnage, les titulaires d'un certificat de compétence apprenti sont communément appelés des apprentis.
- 24 Le certificat de compétence compagnon peut notamment être délivré à :
- un apprenti ayant terminé ses périodes d'apprentissage et ayant réussi l'examen de qualification ;
 - une personne ayant prouvé son expérience, notamment par la réalisation de travaux non assujettis, et ayant réussi l'examen de qualification.
- 25 Le titulaire d'un certificat de compétence compagnon est souvent désigné comme un compagnon. Il peut accomplir les tâches de son métier sans supervision.
- 26 Le certificat de compétence occupation est délivré à des personnes pour des tâches réalisées sur un chantier qui n'exigent aucune formation initiale, comme un DEP, ni aucune période d'apprentissage. Il existe toutefois six occupations spécialisées qui requièrent généralement un DEP pour l'accès à l'industrie, soit les arpenteurs, les boute-feux-foreurs, les monteurs de lignes, les scaphandriers, les soudeurs et les soudeurs à haute pression.

Certificats de compétence

27 Nos travaux se sont concentrés sur les processus et les voies d'accès à l'industrie qui présentaient un niveau de risque plus élevé en fonction des conditions d'admissibilité et de délivrance ainsi que des contrôles en place. À ce titre, nous avons analysé plus attentivement les processus mis en place lorsque les candidats ont une obligation de formation et qu'ils sont admis à l'examen de qualification sur la base d'une reconnaissance de leur expérience. Ce choix a été fait à la suite de travaux préliminaires incluant l'examen de dossiers de candidats détenant un DEP. Après l'analyse de ceux-ci, peu de risques ont été recensés puisque les contrôles en place sont majoritairement informatisés et qu'il existe peu d'exceptions ou d'analyses manuelles relativement aux heures inscrites dans les rapports mensuels des employeurs et à la vérification des diplômes.

Obligation de formation

28 Le *Règlement sur la délivrance des certificats de compétence* prévoit sept situations où un candidat peut obtenir un certificat de compétence apprenti sans détenir préalablement un diplôme pour le métier qu'il désire exercer. Toutefois, les apprentis dans une telle situation doivent, depuis 2013, suivre un minimum de **30 heures de formation** chaque année afin de pouvoir renouveler leur certificat de compétence, et ce, jusqu'à la réussite de l'examen de qualification pour devenir un compagnon. Voici les situations réglementaires exigeant une formation de 30 heures annuellement :

- candidat admis après avoir effectué 1000 heures de travail dans un métier grâce à certaines exemptions (voir la section des exemptions) ;
- candidat admis lors d'une pénurie de main-d'œuvre ;
- candidate admise sur la base des mesures d'accès à l'industrie de la construction pour les femmes ;
- candidat admis sur la base des mesures d'accès à l'industrie de la construction pour les résidents du Nunavik (mesures d'accès appliquées du 10 mars 2016 au 30 juin 2017) ;
- candidat admis en tant qu'employeur ou représentant désigné d'un employeur, pour une entreprise devant détenir une licence délivrée par la Régie du bâtiment du Québec et être enregistrée à la CCQ ;
- candidat dont le certificat de compétence compagnon est limité à l'exercice d'une spécialité ou de tâches d'un métier et voulant poursuivre l'apprentissage de son métier ;
- candidat qui est compagnon et qui souhaite entreprendre l'apprentissage d'un autre métier.

En 1994, cette exigence était de 150 heures de formation pour les candidats admis lors d'une pénurie de main-d'œuvre.

29 De plus, selon la réglementation, l'enfant d'un employeur (voir l'annexe 2) qui bénéficie d'une exemption de l'obligation de détenir un certificat de compétence doit suivre un minimum de 150 heures annuellement dans un programme d'études relatif au métier visé jusqu'à ce qu'il ait accumulé le nombre total d'heures de formation prévues pour ce programme, et ce, afin de pouvoir renouveler son exemption au-delà de la première année de travail.

30 Afin de voir au respect de l'obligation de formation, la CCQ effectue un suivi. Elle transmet annuellement aux apprentis concernés l'information à ce sujet par les moyens de communication suivants :

- trois lettres, dont un avis de rappel et un avis de non-inscription aux formations (échéance, offre de formation, etc.) ;
- un avis officiel quatre mois avant l'échéance du certificat de compétence les avisant qu'ils ne pourront pas le renouveler en cas de non-respect de l'obligation d'effectuer les heures de formation nécessaires.

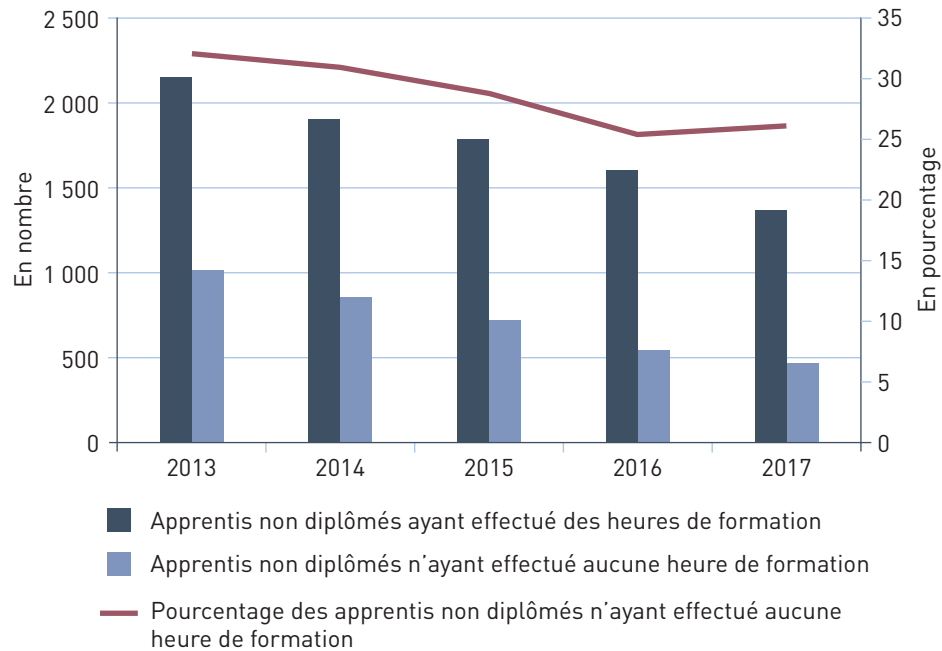
31 En 2016, la CCQ a dénombré 6 364 apprentis qui devaient respecter l'obligation de formation. De ce nombre, 1 461 (23 %) n'ont pas obtenu le renouvellement de leur certificat de compétence puisqu'ils n'avaient pas respecté cette obligation. En 2017, la CCQ en a dénombré 4 869, dont 1 122 (23 %) qui n'ont pas obtenu le renouvellement de leur certificat pour la même raison. Toutefois, des dispenses de formation peuvent être accordées aux travailleurs, notamment en cas de maladie.

32 Il est à noter que, selon la réglementation, lorsque le certificat de compétence d'un apprenti n'est pas renouvelé par la CCQ, notamment parce qu'il n'avait pas respecté l'obligation de formation, l'apprenti peut, s'il a effectué 35 % des heures d'apprentissage exigées pour être admis à l'examen de son métier, obtenir un renouvellement de son certificat de compétence. À titre d'exemple, un apprenti dont le métier exige 6 000 heures d'apprentissage peut se prévaloir de cette disposition réglementaire à partir du moment où il a effectué 2 100 heures d'apprentissage. Par la suite, bien qu'il soit encore soumis à l'obligation de formation, l'apprenti peut bénéficier de nouveau de cette disposition réglementaire jusqu'à ce qu'il ait terminé son apprentissage total de 6 000 heures et ne pas effectuer de formation.

33 Bien que la CCQ effectue un suivi afin de veiller au respect de l'obligation de formation, celui-ci est déficient et n'est pas appliqué à tous les apprentis soumis à cette obligation.

34 Pour être admis à l'examen de qualification, la réalisation des heures d'apprentissage est un préalable. Les heures de formation exigées par la réglementation, quant à elles, ne sont pas un préalable pour passer l'examen de qualification, mais le sont pour renouveler le certificat de compétence apprenti. Comme il est illustré dans la figure 4, au cours des cinq dernières années, des apprentis ne détenant pas de diplôme se sont présentés à un examen de qualification pour devenir un compagnon sans avoir effectué une heure de formation.

Figure 4 Apprentis non diplômés qui se sont présentés à l'examen de qualification pour devenir un compagnon



35 En 2016, 546 (25 %) des 2 150 apprentis ne détenant pas de diplôme pour le métier qu'ils exercent se sont présentés à l'examen de qualification pour devenir un compagnon alors qu'ils n'avaient effectué aucune heure de formation. En 2017, ce taux était de 26 % et représentait 483 apprentis sur un total de 1 850.

36 Parmi les apprentis n'ayant effectué aucune heure de formation et s'étant présentés à l'examen de qualification pour devenir un compagnon en 2016, nous avons sélectionné 15 dossiers afin de mieux comprendre les causes qui expliquent le non-respect de l'obligation de formation lors du renouvellement du certificat. Sur ces 15 dossiers, 14 concernaient des apprentis n'ayant effectué aucune heure de formation alors qu'ils en avaient l'obligation.

37 Pour 6 des 14 dossiers analysés, nous avons relevé que le suivi effectué par la CCQ n'est pas appliqué suffisamment tôt. La CCQ ne commence à contrôler la majorité des apprentis concernés qu'au terme de la deuxième année de leur certificat. Or, l'obligation d'effectuer 30 heures de formation est en vigueur dès la première année. Par conséquent, durant la première année, le certificat apprenti peut être renouvelé sans que les apprentis aient effectué les heures de formation obligatoires. De plus, pour certains métiers, l'atteinte du seuil de 35 % des heures d'apprentissage peut se faire durant la deuxième année. Une fois ce seuil atteint, le certificat ne sera pas renouvelé en cas d'absence de formation, mais l'apprenti pourra invoquer la réglementation chaque année afin de revenir dans l'industrie. Parmi les 6 dossiers analysés, 5 apprentis ont bénéficié de cette possibilité prévue dans la réglementation, dont 4 dès la deuxième année du renouvellement de leur certificat, et ils ont terminé leur apprentissage sans avoir effectué d'heures de formation.

38 Quant aux huit autres dossiers concernant des apprentis n'ayant effectué aucune heure de formation, la CCQ a décidé de ne pas appliquer l'obligation de formation à leur situation pour les cas suivants, contrairement à ce qui est prévu dans la réglementation :

- apprentis ayant été admis sur la base qu'ils sont des employeurs ou les représentants désignés d'un employeur ;
- apprentis qui sont compagnons ayant entrepris l'apprentissage d'un autre métier ;
- apprentis dont le certificat de compétence compagnon est limité à l'exercice d'une spécialité ou de tâches d'un métier et voulant poursuivre l'apprentissage de leur métier ;
- enfants d'employeurs qui bénéficient d'une exemption de l'obligation de détenir un certificat de compétence, malgré l'obligation de formation de 150 heures prévue dans le règlement.

39 De plus, la CCQ ne détient pas d'information de gestion qui pourrait lui permettre d'avoir un portrait de la situation. Pourtant, afin d'assurer une application juste de l'obligation de formation, la CCQ aurait tout intérêt à détenir une information de qualité. Or, elle ne connaît pas :

- le nombre d'heures de formation obligatoires effectuées par les apprentis lorsqu'ils se présentent à l'examen de qualification pour devenir un compagnon ;
- le nombre d'apprentis soumis à l'obligation de formation se présentant à l'examen de qualification pour devenir un compagnon sans l'avoir respectée et les causes de ce non-respect ;
- le nombre d'apprentis soumis à l'obligation de formation ayant terminé leur période d'apprentissage et étant toujours actifs comme apprentis un an plus tard. (Ceux-ci peuvent toujours être apprentis bien qu'ils aient terminé leur apprentissage, et ce, notamment parce qu'ils ont échoué à l'examen de qualification pour devenir un compagnon.)

40 Cette absence d'information et d'analyses limite la capacité de la CCQ dans ses décisions concernant l'amélioration de son processus de suivi et le respect de la réglementation.

Reconnaissance de l'expérience

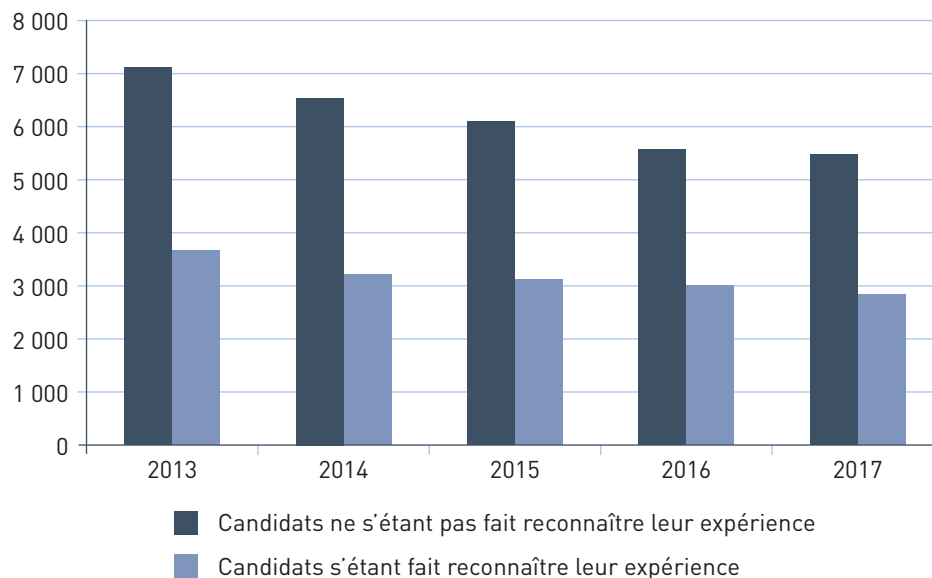
41 Une autre voie d'accès à l'industrie de la construction est l'admission à l'examen de qualification pour devenir un compagnon sur la base d'une reconnaissance de l'expérience de travail.

42 Les candidats qui choisissent de faire reconnaître leur expérience de travail peuvent avoir acquis celle-ci en partie ou en totalité lors de l'exercice d'un métier ou d'une spécialité dans un secteur non assujéti à la loi R-20 ou encore sur des chantiers à l'extérieur du Québec. Ces candidats peuvent avoir acquis cette expérience à titre de travailleurs salariés d'une entreprise, de travailleurs autonomes ou d'employeurs et ne pas avoir été nécessairement apprentis. Ils doivent alors prouver les heures de travail qu'ils ont effectuées à cet égard.

43 Ils peuvent également avoir acquis une partie de leur expérience dans un secteur assujéti à la loi R-20 et avoir effectué des heures de formation. Lorsque les candidats ont accumulé les heures d'apprentissage requises pour le métier visé, la CCQ permet à ces derniers de s'inscrire à l'examen de qualification pour devenir un compagnon.

44 Au cours des cinq dernières années, de 33,0 à 35,1 % des candidats qui se sont présentés à l'examen de qualification pour devenir un compagnon se sont fait reconnaître leur expérience (figure 5).

Figure 5 Candidats qui se sont présentés à l'examen de qualification pour devenir un compagnon



45 Afin de prouver les heures de travail effectuées dans un secteur non assujéti à la loi R-20 ou sur des chantiers à l'extérieur du Québec, la CCQ demande aux candidats de lui fournir des pièces justificatives, notamment :

- une lettre d'un employeur décrivant les tâches ainsi que le nombre d'heures effectuées pour chacune des années visées par la demande ;
- les preuves de la rémunération reçue, telles qu'une copie des talons de paie ou des relevés d'impôt provinciaux ou fédéraux ;
- pour les candidats qui sont des employeurs ou des travailleurs autonomes, les déclarations de revenus pour les années visées par la demande de reconnaissance et les avis de cotisation délivrés par Revenu Québec et l'Agence du revenu du Canada pour chacune de ces déclarations.

46 Pour 19 des 25 demandes de reconnaissance d'expérience que nous avons examinées, les analyses effectuées et l'information consignée par la CCQ ne permettent pas d'obtenir l'assurance que le nombre d'heures reconnues a réellement été exécuté par les travailleurs.

47 Nous avons sélectionné 25 demandes déposées par des candidats qui se sont présentés à l'examen de qualification pour devenir un compagnon sur la base d'une reconnaissance de leur expérience entre janvier 2016 et juin 2017 et l'ayant réussi (19 dossiers de travailleurs salariés et 6 dossiers d'employeurs). Parmi ces dossiers, 20 (80 %) concernaient des candidats qui avaient plus de 1 000 heures d'expérience devant être reconnues par la CCQ.

48 Les analyses de dossiers relativement aux demandes présentées par les travailleurs salariés ne sont pas suffisamment documentées. Par conséquent, il est difficile de s'assurer qu'il existe une cohérence ou une uniformité dans le traitement des demandes.

49 Pour 14 des 19 demandes de reconnaissance d'expérience présentées par des travailleurs salariés, nous avons relevé les 2 situations suivantes :

- Lorsque des relevés d'impôt provinciaux ou fédéraux lui sont fournis comme pièces justificatives, soit pour 12 demandes, la CCQ nous a précisé qu'elle faisait une estimation du taux horaire en prenant le revenu annuel indiqué dans les relevés et en le divisant par les heures déclarées dans la lettre de l'employeur. Elle évalue alors la plausibilité de ce taux horaire estimé en le comparant avec celui des conventions collectives et elle accepte, ou non, le nombre d'heures déclarées par l'employeur. Par contre, la CCQ n'a aucune certitude que le travailleur a été payé au taux de la convention collective plutôt qu'à un autre taux (qui lui est inconnu). Ainsi, elle ne peut s'assurer que les heures déclarées par l'employeur sont exactes. Puisqu'il n'y avait aucune documentation dans les demandes analysées, nous avons effectué une analyse de raisonnabilité et nous avons noté qu'il y avait parfois des différences importantes entre les taux horaires estimés d'une année à l'autre pour le même employeur. À titre d'exemple, pour un salarié voulant se faire reconnaître 1296 heures réparties sur 4 ans, nous avons calculé un taux horaire passant de 53,93 dollars pour la première année concernée par la demande à 78,81 dollars pour la dernière année, alors que les taux horaires de la convention collective se situaient entre 25,99 et 39,16 dollars pour cette période. L'exercice de plausibilité du taux n'est donc pas concluant et aucune explication n'est documentée en ce sens.
- Pour 7 demandes concernées, la CCQ a obtenu des talons ou des registres de paie. Dans 2 cas, les pièces démontraient un nombre d'heures inférieur à celui requis par le règlement (de 1 136 heures et de 132 heures). Pourtant, les candidats ont été admis à l'examen de qualification pour devenir un compagnon et il n'est pas possible, à l'analyse du dossier, d'en comprendre les raisons. Sur la base des pièces justificatives présentes dans le dossier, ces candidats auraient dû être refusés ou la CCQ aurait dû demander des pièces supplémentaires afin de clarifier l'information obtenue.

50 La méthode et les pièces justificatives pour reconnaître l'expérience des candidats qui sont des employeurs ou des travailleurs autonomes sont différentes de celles pour les travailleurs salariés. La CCQ utilise le revenu brut de l'entreprise du candidat et le divise par un des deux taux suivants : le taux horaire de la convention collective du métier ou, dans certains cas, le taux de facturation utilisé par le demandeur. Le résultat obtenu est considéré comme le nombre d'heures reconnues au candidat jusqu'à un maximum de 2000 heures par année.

51 La CCQ a utilisé le taux horaire de la convention collective dans cinq des six demandes analysées. Cette méthode tend à surestimer le nombre d'heures reconnues aux candidats ayant présenté ces demandes, puisque le revenu brut d'une entreprise inclut notamment le coût des matériaux, le profit et d'autres dépenses. Il n'est donc pas possible de conclure, avec cette méthode, que le candidat a vraiment travaillé ce nombre d'heures. Une méthode de calcul plus précise permettrait d'obtenir un niveau d'assurance plus élevé que les candidats admis à l'examen de qualification pour devenir un compagnon ont bien effectué le nombre d'heures requis par la réglementation.

Exemptions

52 Le *Règlement sur la délivrance des certificats de compétence* prévoit huit situations où une personne peut demander d'être exemptée de l'obligation de détenir un certificat de compétence (voir l'annexe 2 pour la définition de chacune) :

- apprentissage à l'extérieur du Québec ;
- enfant d'un employeur ;
- indisponibilité de la main-d'œuvre ;
- nouvel assujettissement ;
- personne indispensable ;
- programme d'échange ;
- qualification à l'extérieur du Québec ou entente intergouvernementale ;
- travailleur occasionnel.

53 Une exemption de l'obligation de détenir un certificat de compétence est valable pour une durée d'au plus 12 mois et ne peut être renouvelée, sauf :

- dans le cas d'une exemption pour indisponibilité de la main-d'œuvre, lorsque l'employeur démontre qu'aucun titulaire d'un certificat de compétence n'est disponible, qu'il a respecté la garantie d'emploi de la demande d'exemption précédente et qu'il garantit de nouveau à la personne concernée un emploi pour 150 heures ;
- dans le cas d'une exemption pour l'enfant d'un employeur, lorsque certaines conditions sont remplies, notamment si l'apprenti est inscrit à un programme de formation pour son métier.

54 La CCQ applique trois types d'exemptions de l'obligation de détenir un certificat de compétence qui sont non conformes à la réglementation. De plus, même lorsque le type d'exemption était réglementaire, pour 10 des 18 demandes d'exemption analysées, la CCQ n'a pas respecté la justification ou la documentation exigée par la réglementation.

55 La CCQ applique trois types d'exemptions de l'obligation de détenir un certificat de compétence qui ne sont pas prévues dans la réglementation, communément appelées « **modalités administratives** ». Nous avons sélectionné et analysé 25 demandes d'exemption présentées par les employeurs ayant un besoin de main-d'œuvre entre janvier 2016 et juin 2017. Parmi ces demandes, 7 ont été accordées selon une des modalités administratives suivantes.

Modalité pour les personnes sans préalables scolaires

Depuis juin 2001, en raison de nombreuses pénuries de main-d'œuvre, la CCQ a commencé à délivrer une exemption de l'obligation de détenir un certificat de compétence apprenti aux personnes sans les préalables scolaires en lien avec le métier. Au cours de 2017, la CCQ a délivré 1949 nouvelles exemptions et 298 renouvellements de ce type.

Modalité pour les personnes exerçant des tâches spécifiques

La CCQ a décidé de délivrer une exemption lorsqu'un employeur doit faire effectuer des tâches pour lesquelles peu de travailleurs sont disponibles ou formés, puisqu'il s'agit de tâches restreintes ou nouvelles. La CCQ a établi une liste de tâches spécifiques pour lesquelles les employeurs peuvent demander une exemption de ce type. Il s'agit notamment d'une exemption pour opérer un camion aspirant à haute pression, poser des armoires et des articles préfabriqués. Selon les données de la CCQ, en 2017, il y a eu 429 nouvelles exemptions et 1 279 renouvellements en vertu de cette modalité administrative. La CCQ ne sait pas depuis combien d'années cette modalité existe.

Modalité pour les conjoints d'employeurs

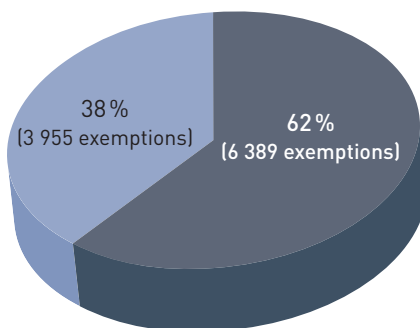
Depuis au moins 1993-1994, la CCQ accepte d'exempter les conjoints des employeurs de l'obligation de détenir un certificat de compétence, alors que cela n'est pas prévu dans le règlement. En 2017, 1 580 nouvelles exemptions et 2 342 renouvellements pour les enfants ou les conjoints d'employeurs ont été délivrés. Il n'est pas possible de distinguer les uns des autres, car la CCQ ne les comptabilise pas distinctement.

Une modalité administrative est une exemption non prévue dans le règlement issue d'une décision prise par la CCQ en raison du contexte économique ou pour répondre aux besoins des employeurs devant effectuer des travaux particuliers.

Une personne sans préalables scolaires est une personne qui n'a pas fait les cours obligatoires de 3^e ou de 4^e secondaire et qui ne satisfait donc pas aux conditions d'admission du programme d'études conduisant à un diplôme se rapportant au métier visé.

56 Du 1^{er} janvier au 31 décembre 2017, la CCQ a délivré 5 473 nouvelles exemptions et 4 871 renouvellements; un certain nombre de ceux-ci sont prévus dans le règlement et d'autres sont délivrés par le biais de modalités administratives. Ces dernières sont importantes car, en 2017, seulement pour les modalités administratives relatives aux personnes sans préalables scolaires et à celles exerçant des tâches spécifiques, le nombre d'exemptions délivrées et renouvelées s'est élevé à 3 955, qui ont représenté 38 % du total des exemptions (figure 6).

Figure 6 Répartition des exemptions en 2017



■ Exemptions en fonction de la réglementation

■ Exemptions en fonction des modalités administratives¹

1. Les données relatives aux exemptions en fonction des modalités administratives excluent le nombre d'exemptions délivrées et renouvelées pour les conjoints d'employeurs. Ces dernières sont présentées avec les exemptions en fonction de la réglementation puisque la CCQ ne les comptabilise pas distinctement.

Source : CCQ.

57 Puisque les exemptions accordées en fonction des modalités administratives sont en sus de ce qui est permis par la réglementation, elles ne font pas l'objet d'une approbation par le gouvernement au même titre que les autres exemptions. Il n'est alors pas certain que tous les employeurs et employés concernés soient au courant de l'existence des modalités administratives appliquées par la CCQ, ce qui ne favorise ni la transparence ni un traitement équitable.

58 Parmi les 25 demandes d'exemption analysées, 18 concernaient des exemptions réglementaires. Parmi ces 18 demandes, 10 contenaient au moins une lacune.

59 Dans les neuf demandes d'exemption pour une personne indispensable analysées, la justification ne correspondait pas à la définition énoncée dans le règlement. Pour ce type d'exemption, le règlement stipule qu'un employeur doit démontrer que, sans les services de cette personne, il ne pourra convenablement faire exécuter un travail de construction particulier. Or, la CCQ ne demande pas aux employeurs de procéder à cette démonstration. Le principal critère utilisé par la CCQ dans un tel cas repose sur la durée des travaux, qui doit être restreinte. Par ailleurs, pour une demande d'exemption pour indisponibilité de la main-d'œuvre, c'est-à-dire dans les cas où l'employeur ne trouvait aucun salarié ayant un certificat de compétence pour effectuer les travaux requis, dans les six demandes analysées, la garantie d'emploi était absente alors qu'elle est exigée par le règlement.

Renouvellement des certificats de compétence compagnon

60 La réglementation prévoit qu'un certificat de compétence compagnon est renouvelé lorsque son détenteur a, au cours des 14 mois précédents, effectué des travaux assujettis à la loi R-20. Ainsi, une seule heure de travail est suffisante pour répondre à la réglementation, ce qu'exige la CCQ.

61 Par ailleurs, la réglementation prévoit l'annulation de ce type de certificat si son détenteur n'a pas travaillé dans l'industrie de la construction assujettie à la loi R-20 pendant cinq années consécutives. De plus, elle prévoit, depuis 1987, la réévaluation de la compétence des compagnons inactifs depuis plus de cinq ans lorsqu'ils souhaitent effectuer de nouveau des tâches assujetties à la loi R-20. La CCQ reconnaît que la réévaluation de la qualification devrait permettre de déterminer notamment si la personne est toujours en mesure d'exercer son métier avec compétence.

62 La CCQ n'a pas mis en place de processus permettant de repérer les compagnons inactifs depuis plus de cinq ans et, par conséquent, elle ne les réévalue pas lorsqu'ils souhaitent reprendre leurs activités.

63 Lorsqu'un compagnon est inactif et qu'il demande un renouvellement de son certificat de compétence, la CCQ n'est pas en mesure de savoir s'il a été inactif pendant un an ou depuis plus de cinq ans. Par conséquent, elle considère tous les compagnons inactifs comme s'ils n'avaient pas effectué une heure de travail assujettie durant les 14 derniers mois. Ceux-ci doivent présenter une demande et payer des frais de 100 dollars afin d'obtenir le renouvellement de leur certificat de compétence.

64 De ce fait, la CCQ n'applique pas le volet de la réglementation lui permettant de soumettre les compagnons inactifs depuis plus de cinq ans à un examen d'évaluation de la compétence et d'exiger, au besoin, une formation complémentaire.

Recommandations

65 Les recommandations suivantes s'adressent à la Commission.

- 1** S'assurer d'appliquer l'obligation de formation à tous les apprentis soumis et renforcer son suivi à cet égard.
- 2** Prendre les mesures nécessaires afin que les méthodes d'analyse et de calcul des heures reconnues relativement aux demandes de reconnaissance d'expérience permettent d'augmenter le niveau d'assurance que ces heures ont réellement été effectuées.
- 3** S'assurer que la délivrance d'exemptions de l'obligation de détenir un certificat de compétence est conforme à la réglementation et que la décision est adéquatement justifiée.
- 4** Mettre en place les actions prévues dans le règlement pour les compagnons inactifs depuis plus de cinq ans.

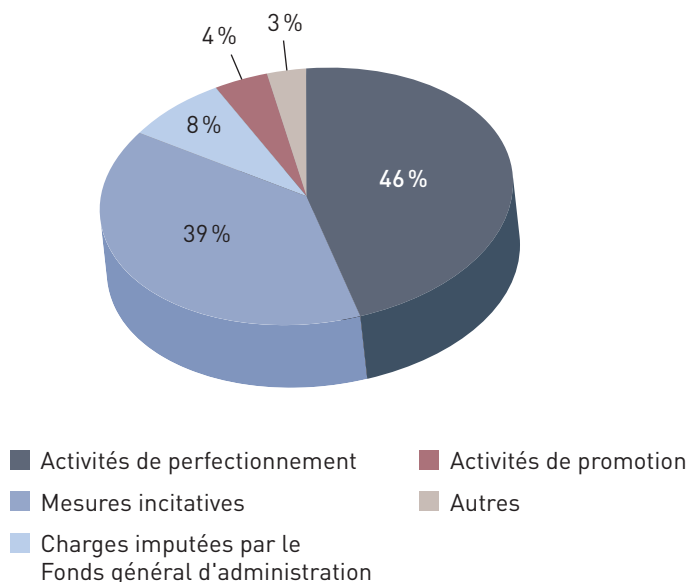
2.2 Activités de perfectionnement

66 Sauf exception, les travailleurs de l'industrie de la construction n'ont pas d'obligation de formation continue. Cependant, grâce au Fonds de formation des salariés de l'industrie de la construction, des activités de perfectionnement sont financées afin d'améliorer la compétence des travailleurs.

67 Au 31 décembre 2017, l'avoir du Fonds de formation des salariés de l'industrie de la construction était de 203 millions de dollars (annexe 3). L'objectif actuel est de maintenir un solde de l'avoir du fonds à 75 millions. Depuis 2015, la contribution des employeurs est passée de 0,20 à 0,15 dollar, et ce, pour une période de cinq années. La figure 7 présente un portrait des principales dépenses du fonds. Les deux catégories de dépenses les plus importantes sont les activités de perfectionnement (46 % ou 22,4 millions) et les **mesures incitatives** (39 % ou 19,0 millions). De 2015 à 2017, les dépenses pour les activités de perfectionnement sont passées de 21,9 à 22,4 millions, tandis que celles pour les mesures incitatives sont passées de 20,7 à 19,0 millions. Dans le cadre de nos travaux, nous nous sommes concentrés principalement sur les tendances concernant les mesures incitatives.

Les mesures incitatives constituent un soutien financier offert aux travailleurs admissibles suivant une activité de perfectionnement financée par le Fonds de formation des salariés de l'industrie de la construction. Elles incluent notamment les frais d'inscription, d'hébergement et de transport.

Figure 7 Répartition des dépenses du Fonds de formation des salariés de l'industrie de la construction en 2017



Source : CCQ.

68 Cinq types d'activités de perfectionnement peuvent être financés par le fonds, soit :

- des formations préparatoires à la formation professionnelle (préalables scolaires exigés pour l'accès à un programme d'études, tel un DEP, ou activités d'alphabétisation) ;
- des formations professionnelles en lien avec le métier ou l'occupation ;
- des activités professionnelles (séminaires, formations offertes par des manufacturiers, etc.) ;
- de la formation aux formateurs ;
- de la formation pour une relève en gestion.

69 Les activités de perfectionnement financées par le fonds sont planifiées par la CCQ. Celles-ci doivent être offertes par un fournisseur de services reconnu, comme les centres de formation professionnelle du réseau de l'éducation. Elles sont offertes dans 11 régions du Québec. Chaque année, la CCQ propose une offre de formation. Du 1^{er} juillet 2016 au 30 juin 2017, 573 formations différentes ont été réalisées par la CCQ pour un total de 2 238 groupes. Ces formations visent à répondre principalement à trois catégories de clientèle (tableau 1).

Tableau 1 Répartition des groupes pour les activités de perfectionnement par catégories de clientèle pour l'année scolaire 2016-2017

	Nombre de groupes	Pourcentage
Titulaires d'un certificat de compétence apprenti (non diplômés) ou occupation soumis à une obligation de formation ¹	570	25,5
Travailleurs de l'industrie désirant suivre une activité de perfectionnement volontaire	1 205	53,8
Travailleurs ayant suivi une formation à la demande de leur employeur pour répondre à des besoins spécifiques de formation en entreprise	463	20,7
Total	2 238	100,0

1. Ces groupes peuvent inclure des travailleurs n'étant pas soumis à une obligation de formation.
Source : CCQ.

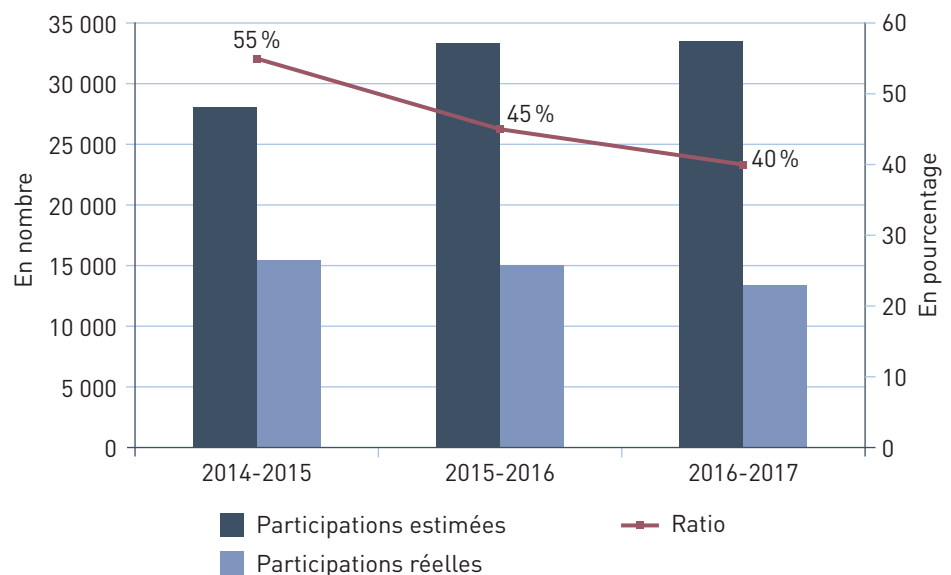
70 Dans le cadre de nos travaux, nous avons analysé uniquement le processus d'estimation des besoins pour les activités de perfectionnement volontaires puisque celles-ci représentent la majorité des groupes réalisés. Il débute près de deux ans avant la tenue des activités de perfectionnement (annexe 4). La CCQ utilise cette estimation des besoins pour planifier son offre de formation à travers le Québec, l'objectif étant d'offrir des activités de perfectionnement diversifiées répondant aux attentes, aux exigences et aux aspirations de la main-d'œuvre et des entreprises.

71 Par la suite, la promotion des activités de perfectionnement offertes est réalisée à la fois par la CCQ, les associations patronales et les associations syndicales. Lorsque le processus de formation est terminé, c'est-à-dire lorsque les formations ont eu lieu, des données sont disponibles sur le ratio de la participation réelle aux formations par rapport à l'estimation des besoins pour les activités de perfectionnement volontaires.

72 Malgré une baisse de la participation aux activités de perfectionnement et une augmentation du coût moyen par participation pour les mesures incitatives, la CCQ ne fait pas d'analyse suffisante lui permettant d'en déterminer les causes et ainsi de pouvoir ajuster ses interventions.

73 Depuis trois ans, le ratio de la participation réelle aux formations volontaires par rapport à l'estimation des besoins des activités de perfectionnement volontaires diminue (figure 8). Pour l'année scolaire 2016-2017, 40 % des besoins pour des activités de perfectionnement volontaires se sont concrétisés, comparativement à 55 % en 2014-2015.

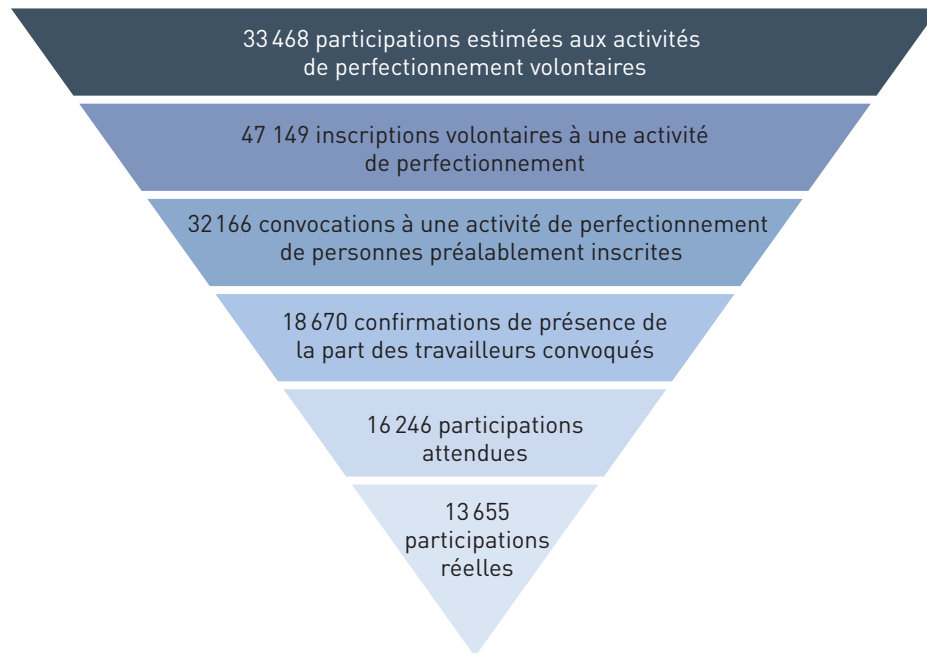
Figure 8 Participation réelle par rapport à l'estimation des besoins



74 En plus de diminuer, le ratio de la participation réelle par rapport à l'estimation des besoins pour les activités de perfectionnement volontaires varie grandement d'un métier à l'autre ; pour l'ensemble du Québec, il était de 9 % pour les ferblantiers, de 29 % pour les tuyauteurs et de 45 % pour les charpentiers-menuisiers en 2016-2017.

75 Le bilan des activités de perfectionnement, préparé par la CCQ, fait notamment état de la gestion des inscriptions et des participations aux activités de perfectionnement volontaires. Or, à chacune des principales étapes du processus, des écarts sont observés et mériteraient d'être analysés (figure 9).

Figure 9 Nombre d'inscriptions et de participations aux activités de perfectionnement volontaires en 2016-2017¹



1. Les 33 468 participations estimées ne tiennent pas compte des travailleurs qui ne sont pas soumis à une obligation de formation, mais qui ont suivi une activité de perfectionnement destinée aux personnes soumises à cette obligation. Par contre, les autres données de la figure incluent ces participations.

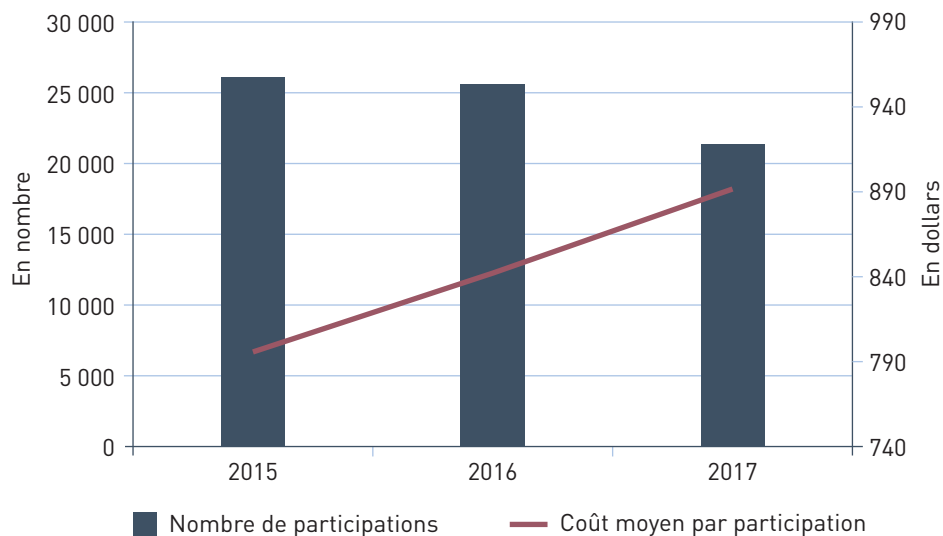
Source : CCQ.

76 Pour permettre la réalisation des groupes, la CCQ transfère les personnes inscrites entre ceux-ci afin d'atteindre un nombre minimal de participants pour tenir l'activité de perfectionnement. Cela entraîne un nombre élevé de transactions effectuées manuellement par les conseillers de la CCQ. Selon les données de la CCQ, en 2016-2017, 49 059 transferts ont été réalisés pour les activités de perfectionnement volontaires, soit 3,59 transferts par participation.

77 Le processus d'estimation des besoins pour les activités de perfectionnement volontaires, géré par la CCQ, le CFPIC et ses sous-comités, est bien structuré. Toutefois, il existe un écart important entre l'estimation des besoins et la participation réelle. Or, la CCQ n'a fourni aucune documentation appuyant le ratio de la participation réelle par rapport à l'estimation des besoins. De plus, elle ne procède pas à des analyses distinguant l'effet des facteurs conjoncturels par rapport à d'autres facteurs sur lesquels elle peut exercer une influence, dont l'amélioration de ses processus ou la justesse de ses estimations.

78 Par ailleurs, la participation à l'ensemble des types d'activités de perfectionnement a diminué depuis trois ans. En effet, le nombre de participations était de 26 111 en 2015 alors qu'il a été de 21 357 en 2017, soit une diminution de 18 %. Or, durant cette même période, le coût moyen par participation pour les mesures incitatives a augmenté de 12 %, passant de 796 dollars en 2015 à 891 dollars en 2017 (figure 10).

Figure 10 Nombre de participations et coût moyen par participation pour les mesures incitatives



79 Nos travaux démontrent que :

- le nombre moyen de nuitées payées par participation à une formation ne cesse d'augmenter et est passé de 2,73 nuitées en 2015 à 3,39 nuitées en 2017, soit une augmentation de 24,2 % ;
- le nombre moyen de kilomètres payés par participation à une formation est passé de 462 à 507 pour la même période, ce qui représente plus de 10 millions de kilomètres pour 2017 et plus de 12 millions pour 2015 et 2016 qui ont été remboursés à la clientèle.

80 Des raisons peuvent expliquer les déplacements des travailleurs pour des activités de perfectionnement, comme la disponibilité des équipements et les infrastructures. Par contre, l'emplacement des activités de perfectionnement est demeuré similaire entre 2015 et 2017, soit majoritairement dans les grands centres urbains de Montréal et de Québec (entre 79 et 82%). La CCQ n'a pas d'analyse globale sur l'augmentation des dépenses liées aux déplacements des salariés. Elle ne fait pas de comparatif entre le lieu des formations planifiées et celui où elles se déroulent finalement. Elle ne donne pas non plus de détails sur les raisons expliquant qu'une formation planifiée dans la région du domicile du travailleur a finalement eu lieu à l'extérieur, ainsi que sur les coûts supplémentaires que cela engendre. Ce type d'analyses permettrait de quantifier les cas où les déplacements sont dus à la disponibilité des équipements et ceux s'expliquant par d'autres raisons, telles que des contraintes pour déplacer un formateur. À défaut d'effectuer une analyse globale, il est difficile de prendre les moyens afin de minimiser les coûts des mesures incitatives.

Recommandation

81 La recommandation suivante s'adresse à la Commission.

5 Analyser les causes de la baisse de participation aux activités de perfectionnement et de l'augmentation du coût moyen des mesures incitatives afin, s'il y a lieu, d'ajuster ses interventions.

2.3 Reddition de comptes

82 La reddition de comptes d'une organisation permet de démontrer notamment l'adéquation entre la mission, le plan stratégique et les résultats obtenus.

83 Le plan stratégique d'une organisation est l'un des principaux outils de gouvernance dont elle peut se prévaloir pour atteindre les résultats fixés en fonction de ses priorités et pour réaliser sa vision. À cette fin, ce plan contient notamment les objectifs et les orientations stratégiques de l'organisation ainsi que des indicateurs de performance.

84 Quant au rapport annuel de gestion, il est le document principal permettant de rendre des comptes à l'externe sur les résultats obtenus par rapport aux objectifs prévus dans le plan stratégique. Ainsi, pour que cette reddition de comptes ait toute son utilité, le rapport annuel doit permettre au lecteur d'apprécier objectivement la performance de l'entité. Pour ce faire, l'information présentée doit être suffisante quant aux actions prévues, aux cibles et aux indicateurs de mesure, ainsi qu'aux résultats obtenus.

85 À l'interne, un tableau de suivi permet de suivre périodiquement l'évolution des objectifs stratégiques et opérationnels ainsi que les projets en cours. Il permet notamment d'adapter et de rectifier les actions en cours de route. Les instances de gouvernance doivent avoir accès à une information de gestion de qualité pour évaluer la performance de l'organisation.

86 La reddition de comptes de la CCQ permet difficilement d'apprécier les effets des moyens mis en place pour assurer la compétence des travailleurs.

87 Le *Plan stratégique 2015-2019* de la CCQ comporte un seul objectif qui concerne la compétence des travailleurs, soit celui d'augmenter la proportion des travailleurs actifs qui se perfectionnent grâce au Fonds de formation des salariés de l'industrie de la construction. Il ne comporte aucun indicateur ni aucune cible relativement à cet objectif. De plus, les rapports annuels de gestion pour les exercices terminés aux 31 décembre 2015 et 2016 indiquent que l'atteinte de l'objectif progresse comme prévu. Il est cependant impossible, pour un lecteur externe, d'apprécier dans quelle mesure la CCQ a atteint cet objectif et de connaître la cible. D'autres objectifs stratégiques pourraient aussi être définis, ce qui permettrait à la CCQ de s'assurer de la compétence des travailleurs.

88 De plus, la CCQ n'a pas défini d'indicateurs pour déterminer dans quelle mesure les activités de perfectionnement permettent d'améliorer la compétence des participants.

89 À l'interne, la CCQ n'a été en mesure de nous fournir aucun tableau de bord en lien avec cet objectif du plan stratégique.

90 Comme il a été mentionné dans les sections précédentes, la CCQ manque d'information de gestion sur plusieurs éléments en lien avec les moyens mis en œuvre et leurs effets pour assurer la compétence de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction. De plus, des analyses mériteraient d'être réalisées afin d'améliorer les processus actuellement en place.

91 Par contre, la CCQ fait annuellement un bilan de ses activités de perfectionnement, qu'elle rend public. Celui-ci fait notamment état des activités de perfectionnement, par région ou par métier. Dans certains cas, les résultats sont présentés sur plusieurs années. Le bilan montre toutefois certaines limites. Ainsi, bien qu'il présente le taux de participation aux activités de perfectionnement par métier, il ne détaille pas les raisons pour lesquelles certains métiers affichent un taux de participation plus faible.

Recommandation

92 La recommandation suivante s'adresse à la Commission.

6 Améliorer la reddition de comptes de manière à permettre une meilleure appréciation des effets des moyens mis en place afin de s'assurer de la compétence des travailleurs de l'industrie de la construction.

Commentaires de l'entité auditée

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires de la Commission de la construction du Québec

« La Commission de la construction du Québec a considéré le rapport du Vérificateur général avec attention et rigueur.

« D'emblée, rappelons que la CCQ a pour mission de satisfaire les besoins de main-d'œuvre dans l'industrie de la construction, en relevant le défi de préserver l'équilibre entre l'offre et la demande, tout en s'assurant de la compétence de la main-d'œuvre. Il faut par contre considérer sa mission dans son ensemble et non partiellement, et y inclure le mandat de favoriser la concurrence loyale et un climat sain sur les chantiers de construction.

« Ainsi, dans l'objectif de répondre aux besoins de l'industrie, la CCQ doit plutôt favoriser l'inclusion et le renouvellement de la main-d'œuvre afin d'éviter que l'application sans discernement des règles de gestion de la main-d'œuvre ne provoque une hausse du travail non déclaré.

« **Délivrance des certificats de compétence.** En ce qui a trait à l'évaluation des compétences de la main-d'œuvre, la CCQ tient à préciser qu'elle applique consciencieusement les règles prévues à la loi R-20 et aux divers règlements qui en découlent. De plus, la loi précise que l'accomplissement des périodes d'apprentissage est l'élément déterminant en regard de l'accessibilité à l'examen de qualification, qui, lui, fait foi de la compétence d'un travailleur.

« Pour ce qui est de la reconnaissance de l'expérience de travail acquise hors de l'industrie assujettie, la CCQ établit un barème pour reconnaître les heures de travail, afin de juger si le candidat est admissible à l'examen de qualification. Cette méthode doit offrir une certaine souplesse pour permettre de considérer les candidatures de populations sous-représentées dans l'industrie, telles que les femmes, les autochtones ou les personnes immigrantes. La CCQ compte étudier comment elle pourrait revoir ses méthodes à cet égard, tout en gardant à l'esprit ses engagements en matière d'allégement administratif.

« Par ailleurs, il faut comprendre que le fait d'accorder des exemptions de détenir un certificat de compétence répond à des besoins spécifiques des employeurs dans des situations très précises, qui peuvent concerner une pénurie de main-d'œuvre, une situation hors norme ou une mesure de soutien à la relève entrepreneuriale. Les exemptions décernées par le biais de modalités administratives sont venues s'ajouter à celles prévues dans les règlements, de façon à répondre à certains besoins spécifiques, notamment ceux qui concernent les autochtones ou les personnes immigrantes. La CCQ travaille actuellement sur la révision des régimes d'apprentissage, notamment pour intégrer ces ajustements aux règles officielles, ce qui permettra, à terme, de diffuser l'information plus largement.

« Concernant les compagnons inactifs depuis plus de cinq ans qui réintègrent l'industrie, la CCQ compte se pencher sur les moyens à mettre en œuvre pour permettre une meilleure application de la réglementation. Les efforts de la CCQ en cette matière seront proportionnels au nombre de travailleurs touchés par une telle situation.

« **Activités de perfectionnement.** Au sujet de l'estimation des besoins de perfectionnement de la main-d'œuvre, la CCQ s'appuie sur l'expertise de l'industrie et des associations représentatives pour évaluer les besoins pour chaque métier et dans chaque région, avec pour objectif d'établir une offre élargie de formation. Bien que perfectible, cette contribution demeure essentielle pour assurer une lecture réaliste de la situation et une offre de perfectionnement qui sera utile tant aux employeurs qu'aux travailleurs.

« Les causes de la baisse de la participation aux activités de perfectionnement volontaires sont liées aux fluctuations de l'activité économique dans l'industrie : une plus grande activité se traduit par un plus grand nombre d'heures déclarées et une moins grande disponibilité de la main-d'œuvre pour les activités de perfectionnement.

« D'ailleurs, la hausse des frais liés aux incitatifs de formation témoigne de la volonté de la CCQ et de ses partenaires d'ouvrir des formations hors des grands centres, offertes à un plus grand nombre de travailleurs. Il demeure que le défi de la CCQ réside dans le fait que les activités de perfectionnement sont dispensées en grande partie à une clientèle qui s'y inscrit de façon volontaire, de là l'importance de pouvoir compter sur une analyse réaliste et contemporaine des besoins. Par ailleurs, la CCQ retient qu'elle doit améliorer le suivi qu'elle effectue quant aux activités de perfectionnement et aux moyens mis à la disposition des travailleurs. À cette fin, la CCQ conviendra avec le Comité sur la formation professionnelle de l'industrie de la construction des analyses requises pour faire évoluer cette question.

« **Reddition de comptes.** Sur l'appréciation des effets de l'ensemble des mesures de gestion de main-d'œuvre et de formation professionnelle sur la compétence des travailleurs, il importe de rappeler que le rôle de la CCQ est de satisfaire les besoins de main-d'œuvre et de s'assurer de sa compétence. Ainsi, la CCQ veille à rendre disponibles des activités de perfectionnement, sur la base des besoins exprimés par les représentants de l'industrie. De plus, pour chaque activité de perfectionnement, nous mesurons le degré de satisfaction des participants, nous assurant ainsi que celle-ci répond à leurs besoins. Nous concluons que la CCQ s'acquitte adéquatement de ses responsabilités à l'égard du degré de satisfaction des participants.

« Rappelons qu'en matière de compétence, c'est la réussite de l'examen de qualification qui atteste de la compétence d'un travailleur. Une fois cette exigence rencontrée, le contrôle de la compétence appartient au travailleur qui doit prendre les moyens pour maintenir et élargir ses compétences, et à son employeur d'évaluer la qualité de son travail. De plus, là encore, la CCQ retient qu'elle doit travailler de concert avec le Comité sur la formation professionnelle de l'industrie de la construction afin d'améliorer la reddition de comptes.

« **Conclusion.** Ainsi, la Commission de la construction du Québec entend poursuivre son travail pour s'assurer que les règles sont appliquées de façon rigoureuse et en conformité avec les objectifs déterminés par le législateur. »

Annexes et sigles

- Annexe 1** Objectif de l'audit et portée des travaux
- Annexe 2** Situations où une personne peut être exemptée de l'obligation de détenir un certificat de compétence
- Annexe 3** Revenus et dépenses du Fonds de formation des salariés de l'industrie de la construction
- Annexe 4** Processus d'estimation des besoins pour les activités de perfectionnement volontaires

Sigles

CCQ	Commission de la construction du Québec	DEP	Diplôme d'études professionnelles
CFPIC	Comité sur la formation professionnelle dans l'industrie de la construction	MEES	Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur

Annexe 1 Objectif de l'audit et portée des travaux

Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de juin 2018 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission d'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder nos conclusions et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
Déterminer si la CCQ prend les moyens nécessaires afin de s'assurer de la compétence de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les rôles et les responsabilités des acteurs ainsi que les mécanismes de prise de décision concernant la compétence de la main-d'œuvre sont définis et appliqués conformément au cadre législatif et aux bonnes pratiques. ■ Les conditions d'admissibilité aux certificats de compétence et aux exemptions sont justifiées, révisées périodiquement et diffusées, et elles respectent le cadre législatif. ■ Les décisions relatives à la délivrance et au renouvellement des certificats de compétence de même qu'aux exemptions sont conformes au cadre législatif et administratif en vigueur, font l'objet de contrôles et sont adéquatement justifiées. ■ La CCQ favorise le maintien et le développement de la compétence de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction. ■ La gestion du Fonds de formation des salariés de l'industrie de la construction est effectuée de manière rigoureuse et elle contribue à sa pérennité. ■ La CCQ détient une information de gestion lui permettant d'évaluer la compétence de la main-d'œuvre et d'ajuster les moyens mis en place.

Les travaux d'audit dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NMC) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NMC 3001).

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1. Ainsi, il maintient un système de contrôle qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, le Vérificateur général s'est conformé aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie prévues dans son code de déontologie.

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 31 mai 2018.

Le présent audit porte sur les moyens mis en place par la CCQ afin de s'assurer de la compétence de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction. Nos travaux ne visaient pas à porter un jugement sur la formation initiale des candidats menant à l'obtention d'un diplôme ni sur le contenu des activités de perfectionnement ou le contenu des examens de qualification pour devenir un compagnon.

Nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels de la CCQ. Nous avons eu également des échanges avec les membres du CFPIC.

De plus, nous avons analysé divers documents ainsi que des données provenant de différents systèmes d'information de l'entité concernant les activités de perfectionnement, le Fonds de formation des salariés de l'industrie de la construction, la délivrance des certificats de compétence et des exemptions ainsi que la passation des examens de qualification pour devenir un compagnon.

Notre audit a porté principalement sur les activités des années 2016 et 2017. Nos travaux se sont déroulés principalement de juin 2017 à janvier 2018. Toutefois, certaines analyses et certains travaux peuvent avoir trait à des années antérieures à cette période.

Nous n'avons pas procédé à un échantillonnage statistique, mais nous avons plutôt effectué un échantillonnage dirigé dans des sous-populations ciblées en fonction de risques. Nous avons sélectionné et examiné 15 dossiers d'apprentis ayant une obligation de formation, 25 demandes de reconnaissance d'expérience et 25 demandes d'exemption.

Les résultats de notre audit ne peuvent être extrapolés, mais ils donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments que les acteurs doivent prendre en compte.

Annexe 2 Situations où une personne peut être exemptée de l'obligation de détenir un certificat de compétence

Situation	Définition
Apprentissage à l'extérieur du Québec	Une exemption peut être accordée à une personne si elle démontre, pour le métier pour lequel elle fait une demande d'exemption, qu'elle a été admise à l'apprentissage du métier à l'extérieur du Québec dans le cadre d'un régime équivalent.
Enfant d'un employeur	Un employeur, un associé ou un administrateur d'une société agissant à titre d'employeur peut faire une demande afin que son enfant soit exempté de l'obligation de détenir un certificat de compétence apprenti afin d'assurer la relève de l'entreprise. Ce type d'exemption ne peut être délivré qu'à une personne qui satisfait aux conditions d'admission du programme d'études professionnelles conduisant à un DEP se rapportant au métier visé par la demande.
Indisponibilité de la main-d'œuvre	Un employeur peut demander une exemption pour un travailleur s'il démontre qu'aucun titulaire d'un certificat de compétence n'est disponible dans l'industrie de la construction pour exécuter les travaux justifiés par la demande, s'il garantit à ce travailleur un emploi d'une durée d'au moins 150 heures échelonnées sur une période d'au plus 3 mois et s'il fournit à la CCQ une preuve de cette garantie.
Nouvel assujettissement	Un nouvel assujettissement désigne une modification législative ou réglementaire qui étend le champ d'application de la loi R-20, ainsi qu'une décision judiciaire ou quasi judiciaire qui permet de déclarer un travail assujéti à cette loi. Une exemption peut être délivrée à une personne démontrant qu'elle a exécuté, au cours des 12 mois précédant un nouvel assujettissement, des travaux faisant l'objet de celui-ci pour une durée d'au moins 300 heures.
Personne indispensable	Un employeur peut demander une exemption pour un travailleur s'il démontre que, sans les services de celui-ci, il ne pourra convenablement exécuter un travail de construction particulier ou s'il démontre que ce travailleur doit former au moins une personne détenant un certificat de compétence pour que cette dernière puisse éventuellement effectuer les travaux.
Programme d'échange	Une personne démontrant qu'elle veut exécuter des travaux de construction dans le cadre d'une entente interprovinciale ou internationale relative à un programme d'échange en matière de formation professionnelle de la main-d'œuvre peut présenter une demande d'exemption.
Qualification à l'extérieur du Québec ou entente intergouvernementale	Une exemption peut être accordée à une personne démontrant avoir acquis, à l'extérieur du Québec, en vertu d'un régime équivalent à celui du Québec, la compétence nécessaire pour lui permettre d'exercer la spécialité ou le métier pour lequel elle demande d'être exemptée de l'obligation de détenir un certificat de compétence compagnon. Cette personne doit avoir obtenu, à l'extérieur du Québec, une autorisation provisoire d'exercer la spécialité ou le métier visé par la demande d'exemption pour un certificat de compétence compagnon. Cette autorisation provisoire doit être délivrée par un organisme habilité par une entente intergouvernementale à laquelle participe le gouvernement du Québec.
Travailleur occasionnel	Même s'il ne détient pas de certificat de compétence, un travailleur peut être autorisé à accéder à un chantier uniquement pour y exécuter un travail spécifique à l'occasion ou à intervalles réguliers.

Source : Règlement sur la délivrance des certificats de compétence.

Annexe 3 Revenus et dépenses du Fonds de formation des salariés de l'industrie de la construction (en milliers de dollars)

	2015	2016	2017
Revenus			
Contributions des employeurs	22 350	21 794	22 193
Revenus de placements	46 986	13 527	10 672
Autres	401	2	–
Sous-total	69 737	35 323	32 865
Dépenses			
Activités de perfectionnement	21 909	23 036	22 402
Mesures incitatives	20 751	21 517	19 007
Activités de promotion	1 917	2 128	1 966
Charges imputées par le Fonds général d'administration	3 384	3 300	3 631
Autres ¹	1 240	1 414	1 305
Sous-total	49 201	51 395	48 311
Résultat net	20 536	(16 072)	(15 446)
Avoir net	233 599	216 431	203 326

1. La catégorie Autres inclut notamment le Programme pour la formation des femmes en entreprise, les honoraires professionnels, les honoraires de gestion des placements ainsi que l'amortissement des immobilisations corporelles et incorporelles.

Source : CCQ.

Annexe 4 Processus d'estimation des besoins pour les activités de perfectionnement volontaires

