

35 M

35 M

Reçu le
1^{er} juin 1995
20446
EB

**"LOI FAVORISANT LE DÉVELOPPEMENT DE
LA FORMATION PROFESSIONNELLE"**

Consultations particulières sur le projet de loi 90

MÉMOIRE

présenté devant

**LA COMMISSION SPÉCIALE SUR LA
FORMATION PROFESSIONNELLE**

Le 1^{er} juin 1995



**Union
des municipalités
du Québec**

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC	1
INTRODUCTION	2
LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE EN MATIÈRE DE DÉRÉGLEMENTATION ET LE PROCESSUS D'ALLÈGEMENTS DE LA TABLE QUÉBEC-MUNICIPALITÉS	4
LES IRRITANTS DE LA LOI ET DE SA RÉGLEMENTATION	6
LES DÉPENSES DE FORMATION PROFESSIONNELLE ADMISSIBLES	8
La formation reçue lors des colloques ou séminaires	10
La formation reçue en milieu de travail, "sur le tas"	11
La formation reçue en santé et sécurité du travail	13
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	14

PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

L'Union des municipalités du Québec est le principal regroupement de municipalités locales du Québec. Ses quelque trois cents municipalités membres, implantées dans toutes les régions, représentent plus de quatre-vingt pour-cent de la population totale du Québec, et gèrent une proportion plus imposante encore des budgets municipaux (85%), étant donné le caractère majoritairement urbain de ses municipalités membres. L'UMQ compte également parmi ses membres trente-deux municipalités régionales de comté et les trois communautés urbaines.

La principale mission de l'UMQ est de promouvoir le rôle fondamental du gouvernement local et de défendre les intérêts des municipalités, MRC et communautés urbaines en regard des besoins et aspirations des citoyens, ainsi qu'à promouvoir l'institution municipale en tant que palier local de gouvernement, élu au suffrage universel.

Le monde municipal constitue un employeur important au Québec: un peu plus de 3% des travailleurs québécois sont à l'emploi d'une municipalité ou d'un organisme de transport en commun. Bien que les municipalités soient, à première vue, un palier de pouvoirs publics semblable aux autres réseaux publics (éducation, santé, etc.), elles s'en distinguent du fait que c'est la collectivité locale qui en constitue le bailleur de fonds presque exclusif.

INTRODUCTION

Les municipalités et les sociétés de transport en commun emploient actuellement un total de plus de 78 000 personnes. Ces fonctionnaires municipaux reçoivent environ 3.6 milliards de dollars annuellement, soit plus de 40% des budgets municipaux, évalués à plus de neuf milliards de dollars.

Ces travailleurs occupent des emplois très diversifiés, agissant à titre de policiers, pompiers, employés manuels, employés de bureau, contremaîtres, gestionnaires, chauffeurs d'autobus, etc. À l'intérieur de ces catégories d'emplois, on retrouve plusieurs types de fonctions qui visent tant des professions et métiers traditionnels que des activités propres au secteur municipal, à savoir : électriciens, mécaniciens, préposés à la voirie, commis de bureau, répartiteurs, patrouilleurs, bibliothécaires, évaluateurs, etc.

La diversité des postes en milieu municipal tient au fait que les municipalités, par l'entremise de leurs fonctionnaires, doivent offrir une gamme très large de services à la population : protection policière, protection contre les incendies, entretien des rues et chemins, enlèvement de la neige, cueillette des ordures ménagères, fourniture de l'eau, etc. et que plusieurs de ces services ne sont pas offerts par l'entreprise privée.

La situation particulière du milieu municipal, étant donné la diversité des fonctions, rend complexe la formation des employés et différencie donc la municipalité de beaucoup d'entreprises qui, bien souvent, affectent plusieurs personnes à un même type de tâches. En effet, dès qu'une municipalité compte un certain nombre d'employés, on y retrouve diverses unités de travail, composées bien souvent d'un petit nombre d'individus.

Une autre caractéristique des municipalités est celle du peu de mobilité de la main-d'oeuvre; chez les employés manuels, il n'est pas rare de rencontrer des gens qui passeront toute leur vie au service d'une même municipalité. Quant aux policiers ou aux pompiers municipaux, s'il leur arrive de quitter leur poste au sein d'une municipalité, c'est très souvent pour occuper la même fonction dans une autre municipalité.

LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE EN MATIÈRE DE DÉRÉGLEMENTATION ET LE PROCESSUS D'ALLÈGEMENTS DE LA TABLE QUÉBEC-MUNICIPALITÉS

Dans les discussions tenues dans le cadre du dossier de la décentralisation vers les municipalités, des activités assumées jusqu'à maintenant par l'État, le gouvernement a signifié sa volonté de modifier, voire d'abolir des règlements, d'alléger plusieurs contrôles imposés aux activités municipales et de mettre fin au mur à mur dans sa façon d'intervenir envers les municipalités. Cette volonté a d'ailleurs été confirmée au mois de janvier 1995 par la création d'un groupe de travail sur la déréglementation, lequel a remis son rapport à la Table Québec-Municipalités, le 5 mai dernier.

Certains irritants affectant les municipalités font maintenant l'objet d'une déréglementation incluse au projet de loi 68, *Loi modifiant la Loi sur les cités et villes, le Code municipal du Québec et d'autres dispositions législatives*, présentement à l'étude par l'Assemblée nationale. Ce groupe de travail a reçu de la Table Québec-Municipalités le mandat de poursuivre ses travaux jusqu'à la fin de l'année en cours.

Les municipalités demandent de plus en plus au gouvernement de favoriser leur autonomie administrative et fiscale afin de respecter l'adéquation souhaitable entre palier de décision, palier de prestation et palier de financement d'un service public. Les municipalités désirent au minimum maintenir équivalent, ou mieux encore, diminuer le fardeau fiscal global imposé à leurs citoyens. Devant l'ampleur de la crise des finances publiques, les municipalités n'ont pas le choix et doivent rationaliser leurs dépenses : les citoyens n'ont plus la capacité de payer davantage.

L'UMQ désire rappeler à la ministre de l'Emploi que la politique gouvernementale en matière de déréglementation et le processus d'allègements de la Table Québec-Municipalités visent l'allègement réglementaire, administratif et législatif à l'endroit des municipalités, en prévoyant l'abandon ou l'assouplissement d'obligations et la simplification administrative en diminuant les tracasseries et la paperasserie. Il importe de mentionner que ce fardeau réglementaire et administratif comporte des coûts importants qui se traduisent en délais autant qu'en démarches inutiles.

LES IRRITANTS DE LA LOI ET DE SA RÉGLEMENTATION

En gardant en mémoire qu'il faut minimiser les charges administratives et les exigences prescrites, la lecture du projet de loi 90, *Loi favorisant le développement de la formation professionnelle*, nous porte à croire que cette volonté gouvernementale de déréglementer ne sera pas appliquée dans ce cas-ci. En effet, l'UMQ constate que de nombreux règlements viendront concrétiser l'application de cette loi, ce qui est un obstacle, à ce moment-ci, à une bonne compréhension de sa portée.

Bien que l'objet de la loi soit louable en soi, c'est-à-dire, améliorer la qualification de la main-d'oeuvre et favoriser l'emploi de même que l'adaptation, le réemploi et la mobilité des travailleurs, le monde municipal considère que cette mesure est injustement contraignante à son égard. Tel que mentionné précédemment, plusieurs travailleurs municipaux font leur carrière entière dans la même municipalité.

De plus, la préparation d'un plan de développement des ressources humaines, qui doit être conçu par un comité créé au sein de la municipalité et approuvé par la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre, de même que la comptabilisation des heures consacrées à la formation des travailleurs entraîneront un fardeau administratif supplémentaire pour les municipalités, lequel se traduira par un alourdissement du fardeau fiscal supporté par les contribuables locaux.

Peu de municipalités (un peu plus de quarante) possèdent, au niveau de leur structure administrative, un service des ressources humaines organisé. La gestion des ressources humaines des quelque mille quatre cents municipalités restantes est assumée soit par un directeur général ou par un secrétaire-trésorier.

La panoplie de responsabilités relevant de ce premier fonctionnaire fait en sorte que ce n'est pas un spécialiste qui devra s'assurer de l'encadrement, de la planification, de l'exécution et de l'évaluation des programmes de formation. L'état des finances publiques faisant en sorte que l'appareil municipal doit faire plus avec moins, il est peu probable que ces nombreuses municipalités soient en mesure de mettre en place des ressources spécialisées en formation professionnelle.

LES DÉPENSES DE FORMATION PROFESSIONNELLE ADMISSIBLES

La Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre doit définir par règlement les dépenses de formation professionnelle admissibles. Plusieurs interrogations demeurent quant aux dépenses admissibles :

- **Le temps de libération de l'employé en formation sera-t-il considéré au titre des dépenses ?**
- **Le coût de remplacement de ce travailleur libéré pourra-t-il aussi être considéré au titre des dépenses ?**
- **Plusieurs conventions collectives du monde municipal prohibent le droit de la municipalité à recourir à du personnel temporaire lors d'absence de courte durée. Il s'ensuit donc que certains remplacements sont effectués par des personnes travaillant au taux supplémentaire (par exemple, policier remplacé par un confrère). Ces dépenses pourront-elles être comptabilisées au titre de dépenses ?**
- **Le temps d'encadrement des employés en formation pourra-t-il être comptabilisé au poste budgétaire de la formation ?**
- **Certaines municipalités ont à leur emploi un certain nombre de formateurs qui exercent cette profession à plein temps; le temps de ces personnes pourra-t-il être comptabilisé ?**

"Loi favorisant le développement de la formation professionnelle"

- Les dépenses indirectes occasionnées par la formation professionnelle pourront-elles être comptabilisées au chapitre de la formation ? Par exemple, les coûts de formation pour les cours d'opérateurs-chauffeurs se situent au minimum à 2 000 \$ par personne pour un cours de base. Outre les coûts de formation, pour certaines municipalités éloignées des grands centres, les frais de déplacement et d'hébergement qui s'ajoutent peuvent représenter des sommes encore plus importantes.

- Les dépenses reliées aux frais de location de locaux, d'équipements, d'achat de matériel didactique pourront-elles être comptabilisées au titre des dépenses de formation ?

La formation reçue lors des colloques ou séminaires

Selon le projet de loi, la formation dispensée par les institutions d'enseignement sera reconnue comme des dépenses admissibles. En sera-t-il ainsi lorsque ces institutions d'enseignement offrent des colloques ou des séminaires thématiques ? En effet, les institutions d'enseignement prennent souvent l'initiative d'organiser des séminaires ou des colloques qui profitent à plusieurs employés. Cette formation doit aussi être reconnue (par exemple, les congrès d'un département des relations industrielles qui traitent de thèmes particuliers et qui profitent professionnellement aux praticiens du milieu). Il en est de même lorsque le Service de la formation permanente du Barreau du Québec organise des colloques thématiques, tel un colloque annuel en droit municipal à l'intention des personnes oeuvrant en milieu municipal.

De plus, on doit reconnaître les programmes de formation offerts dans la municipalité par ses personnes-ressources et destinés à des catégories particulières d'employés. L'utilisation des formateurs compétents qui n'ont pas toujours besoin d'être choisis à l'extérieur et qui peuvent fort bien provenir d'autres services doit être considérée dans la définition de dépenses de formation professionnelle admissibles.

La formation reçue en milieu de travail, "sur le tas"

La formation professionnelle s'adresse tout autant au personnel ouvrier qu'au personnel de soutien, au personnel administratif et aux cadres. Beaucoup de formation est donnée en milieu de travail dans le secteur municipal et doit être reconnue dans des dépenses de formation professionnelle.

Dans les municipalités, l'apprentissage des métiers exercés se fait surtout sur le tas (par exemple, lorsque des travailleurs font des travaux d'excavation ou de tranchée, l'équipe de travail en place doit se familiariser avec les infrastructures souterraines, telles les conduites d'égout, d'eau, d'électricité, de gaz, de câblo-diffusion). Le contenu de cette formation vise l'acquisition de connaissances et d'habiletés nécessaires à l'accomplissement efficace des diverses opérations inhérentes aux tâches, au bon usage et à la préservation de l'équipement, ainsi qu'au respect des normes de sécurité.

Pour beaucoup de postes en milieu municipal, le réseau scolaire n'offre pas de formation aux jeunes étudiants; c'est le cas des opérateurs de souffleuse ou de balai mécanique, pour ne nommer que ceux-là. Il n'existe pas non plus de programme pour devenir fonctionnaire municipal, vu la diversité des fonctions dans le milieu. La formation doit donc être assurée sur le tas et elle est essentielle à la bonne exécution du travail.

Le "coaching" est une méthode qui est aussi intégrée dans les municipalités. Cette assistance qu'apporte le travailleur expérimenté à un de ses pairs ou encore le supérieur hiérarchique aux travailleurs sous sa responsabilité répond à une exigence d'efficacité et d'amélioration de la qualité des services offerts à la population, en plus de fournir aux intéressés des possibilités de progrès professionnel.

"Loi favorisant le développement de la formation professionnelle"

Chez les employés de bureau, le personnel professionnel et les policiers, la connaissance et la mise à jour de la législation et de la réglementation en vigueur (environnement, bâtiment, code criminel) ou la méthode de travail (application de la taxation, évaluation foncière), par exemple, se font souvent à partir d'une ressource à l'interne qui diffuse la formation adéquate. Il en va de même pour les nouvelles techniques ou équipements utilisés par les pompiers.

Il est impératif, si le gouvernement va de l'avant avec cette obligation de consacrer 1% de la masse salariale à la formation professionnelle, que l'apprentissage en milieu de travail soit reconnue.

La formation reçue en santé et sécurité du travail

Toute formation nécessaire pour une meilleure exécution du travail devrait être reconnue comme de la formation professionnelle. Certains cours offerts en santé et sécurité du travail sont obligatoires pour tous les travailleurs municipaux et doivent être reconnus comme de la formation professionnelle. En effet, les travailleurs doivent recevoir obligatoirement cette formation, sinon, ils ne peuvent être embauchés; c'est le cas entre autres, du cours pour les éboueurs, le cours sur le SIMDUT (Système d'information sur les matières dangereuses utilisées au travail), le cours sur les travaux publics, sur le déneigement, etc.

La formation dispensée en santé et sécurité du travail vise à induire chez les employés des changements durables dans le domaine de leurs connaissances, de leurs habiletés, de leurs attitudes et de leurs comportements. Cette formation vise à munir le travailleur de connaissances et d'habiletés à l'exercice de sa profession. L'UMQ demande donc à la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre d'agréer l'Association paritaire en santé et sécurité du travail, secteur affaires municipales (APSAM) en tant qu'organisme formateur.

Les cours offerts en santé et sécurité du travail aux cadres mettent l'accent quant à eux, sur l'acquisition de connaissances et d'habiletés au plan technique, tels les systèmes de gestion en santé et sécurité du travail. Il n'est pas rare que leur évaluation du rendement tienne compte de cet élément de gestion en santé et sécurité du travail. Cette formation est reliée à leur profession.

La formation professionnelle comprend toutes les catégories de formation. Pour exécuter convenablement sa tâche, le travailleur doit autant connaître les contenus du savoir (connaissances), du savoir-faire (habiletés) et du savoir-être (attitudes). C'est ce qui en fait un travailleur expérimenté et professionnel dans l'exercice de ses fonctions.

CONCLUSION

Les municipalités favorisent la polyvalence et la mobilité de leur main-d'oeuvre et assument déjà leurs responsabilités en matière de formation professionnelle. Les municipalités, qui n'étaient pas admissibles auparavant à la plupart des programmes offerts par la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre, ont dû pourvoir à même leurs propres ressources à la formation de leurs travailleurs en dehors des programmes gouvernementaux existants. L'UMQ ose croire qu'en un tel contexte, le gouvernement prendra des mesures pour tenir compte du caractère particulier du secteur municipal.

Il faut éviter que de nouvelles obligations faites aux municipalités de justifier leurs dépenses en formation professionnelle ne crée un nouveau carcan administratif et n'engendre des coûts de gestion supplémentaires, qui ne pourront être assumés que par les contribuables locaux.

L'UMQ demande à la ministre de prendre en considération les recommandations suivantes :

RECOMMANDATIONS

- **QUE l'application de cette mesure soit souple et flexible afin de réduire au minimum les tracasseries administratives;**
- **QU'un modèle-type d'un plan de développement des ressources humaines soit transmis aux employeurs municipaux afin de leur faciliter la tâche;**

"Loi favorisant le développement de la formation professionnelle"

- QUE les dépenses de formation professionnelle admissibles comprennent : le temps de libération du travailleur, les coûts supplémentaires engendrés par cette libération, le temps d'encadrement, le temps des formateurs à plein temps à l'emploi des municipalités, les dépenses indirectes occasionnées par la formation professionnelle;
- QUE les dépenses de formation lors des colloques ou séminaires soient admissibles;
- QUE la formation en milieu de travail soit reconnue et que les dépenses inhérentes à cette formation soient admissibles;
- QUE certains cours obligatoires en santé et sécurité du travail soient reconnus comme de la formation professionnelle et que les dépenses de formation reliées à ces cours soient admissibles;
- QUE l'Association paritaire en santé et sécurité du travail, secteur affaires municipales (APSAM) soit agréée comme organisme formateur par la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre;
- QUE des mesures d'étalement prévoient la possibilité de reporter les dépenses de formation professionnelle sur une autre année.