



PERSPECTIVES

ÉDUCATION ET MAIN-D'ŒUVRE : POUR UNE SOCIÉTÉ PLUS PRODUCTIVE ET ÉQUITABLE

Les 30 ans de la Loi du 1% au Québec

Bilan et perspectives d'avenir

BENOIT DOSTIE

Professeur titulaire,
Département d'économie appliquée,
HEC Montréal,
Chercheur et Fellow CIRANO

PHILIP MERRIGAN

Professeur,
Département des sciences économiques,
ESG UQAM,
Chercheur et Fellow CIRANO

GENEVIÈVE DUFOUR

Directrice des grands projets de collaboration,
CIRANO

La Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre a franchi le cap des 30 ans. La loi adoptée en 1995 impose présentement aux employeurs dont la masse salariale dépasse deux millions de dollars de consacrer au moins 1 % de cette masse salariale à la formation selon des modalités spécifiées par la Loi. Son objectif est d'améliorer les compétences et qualifications de la main-d'œuvre.

Dans une récente étude CIRANO (Dostie et al., 2026), les auteurs analysent les politiques de formation au Québec et dans les autres provinces canadiennes à

partir de données récentes de Statistique Canada sur la formation liée à l'emploi. Ils examinent aussi la Loi d'un point de vue théorique, dans le contexte spécifiquement québécois, puis discutent des effets connus et possibles de la Loi. Selon les auteurs, il est clair que la Loi du 1 % a eu un effet positif substantiel sur la probabilité d'offrir de la formation en entreprise. Même si la Loi agit sur les niveaux de formation rapportés par les entreprises, ils concluent qu'il est difficile de se prononcer sur son efficacité.

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

Les entreprises peuvent investir dans divers types de formations : formations externes, internes, mentorat, conférences, etc. Elles doivent déclarer leurs dépenses de formation au gouvernement du Québec (Revenu Québec) et s'assurer de leur conformité à la Loi. Si une entreprise ne dépense pas le minimum de 1 % de sa masse salariale, elle doit verser la différence au Fonds de développement et de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre (FDRCMO).

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

22 juin 1995	Adoption de la <i>Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre</i> Obligation pour les employeurs dont la masse salariale d'une année civile dépasse 250 000 \$ de consacrer au moins 1 % de cette masse salariale à des dépenses de formation admissibles À défaut de dépenser le minimum de 1 %, l'employeur doit verser la différence au Fonds de développement et de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre (FDRCMO)
2004	Le seuil pour la masse salariale assujettie à la Loi passe de 250 000 \$ et plus à un million de dollars et plus
2007-2008	La loi devient la <i>Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre</i> L'objet de la Loi est modifié pour mettre davantage l'accent sur la qualification et la reconnaissance des compétences Introduction de mécanismes comme des certificats et attestations pour reconnaître formellement certaines compétences Création du Certificat de qualité des initiatives de formation (CQIF) : les détenteurs de ce certificat sont exemptés de l'application de certaines parties de la Loi Des ajustements administratifs, tels que des règlements afférents, des pouvoirs délégués et autres, sont également effectués
26 mars 2015	Rehaussement du seuil d'assujettissement d'un million à deux millions de dollars à partir de 2015
6 septembre 2018	Révision du Règlement sur les dépenses de formation admissibles Modifications du Règlement sur l'agrément et la déontologie pour assurer une utilisation appropriée des agréments avec les formateurs Mise en place de vérifications supplémentaires
27 octobre 2023	Sanction de la Loi modifiant la Loi sur les compétences et ses règlements : la Loi est modifiée à compter du 1^{er} janvier 2024 pour abolir l'obligation de produire la Déclaration des activités de formation (DAF)

Des données récentes montrent que le Québec a rattrapé et même dépassé les autres provinces en matière de formation liée à l'emploi

Nous avons comparé la performance du Québec en matière de participation à la formation avec celle du reste du Canada en utilisant de nouvelles données du supplément *Qualité de l'emploi au Canada* de l'Enquête sur la population active (EPA) de novembre 2022 et novembre 2024.

L'EPA définit la formation liée à l'emploi comme étant une activité d'apprentissage entreprise par le répondant au cours des 12 derniers mois dans le but d'acquérir, de maintenir ou d'améliorer les compétences à son emploi actuel ou à sa carrière professionnelle. Les activités suivantes sont considérées comme des formations liées à l'emploi : cours fournis par l'employeur ; formations financées par l'employeur ; perfectionnements professionnels ; ateliers, séminaires, certifications liées au travail ; formations techniques ou obligatoires (sécurité, conformité, permis) ; formations suivies par initiative personnelle si elles visent un emploi ou une carrière.

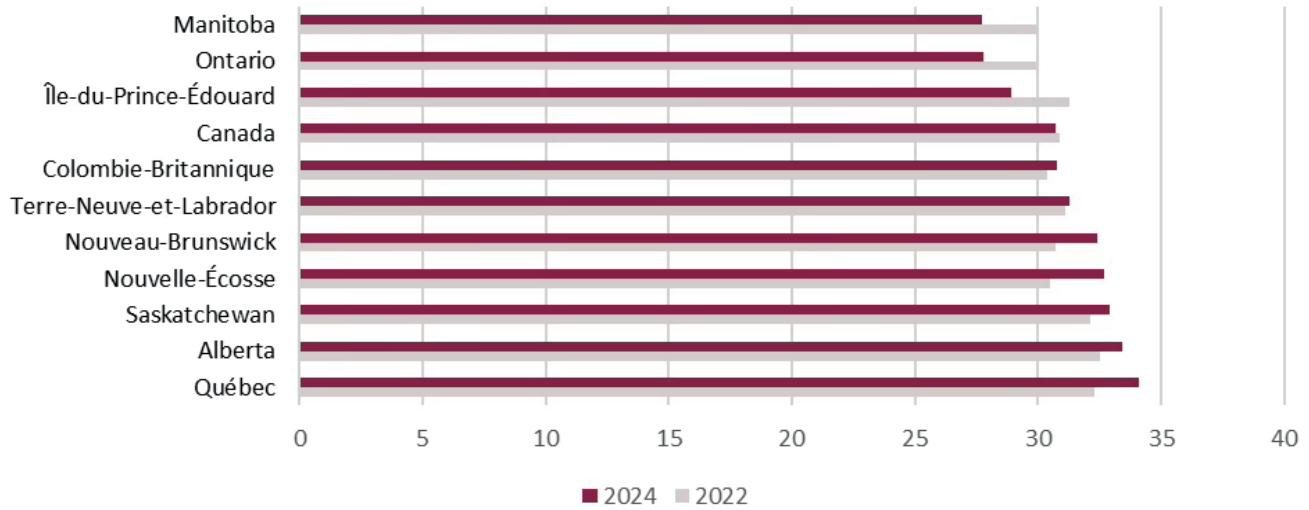
Comme le montre la première figure, en 2024, le niveau de participation des travailleurs québécois à de la formation liée à l'emploi était le plus élevé au Canada à 34,1 %, comparativement à 30,7 % pour l'ensemble du Canada et 27,8 % pour l'Ontario, qui occupe l'avant-dernier rang des provinces.

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

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

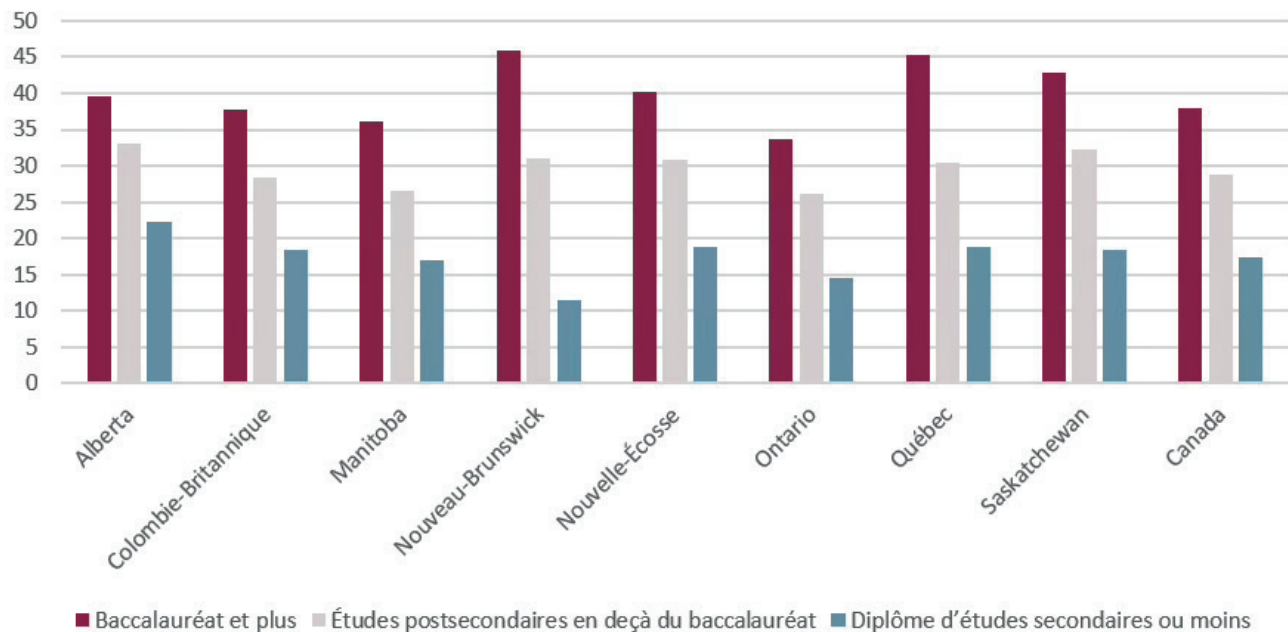
Pour le type de formation mesuré par l'EPA, et qui est par ailleurs très près du type de formation mandaté par la Loi du 1 %, le Québec fait excellente figure. Les données suggèrent que la Loi du 1 % a un impact indéniable sur la proportion d'entreprises offrant de la formation structurée et formelle, et sur la proportion d'employés suivant ce type de formation. Il semble donc qu'elle a joué un rôle dans le rattrapage du Québec.

En revanche, cette mesure ne capte pas tous les types de formation (p. ex. formation informelle) et *a priori* ne permet pas de formuler de conclusion définitive sur la performance du Québec en matière de participation totale à la formation.



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

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



Pourcentage des travailleurs entre 25 et 64 ans ayant participé à une formation liée à l'emploi selon leur niveau de scolarité en 2024, par province

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

Former ou payer

Le mécanisme de type « former ou payer » tel que spécifié par la Loi sur les compétences a déjà fait l'objet d'évaluations théoriques par la littérature économique. Les principaux avantages et inconvénients que nous retenons d'un tel type de mécanisme sont les suivants :

Avantages

1. Les coûts de la mise en œuvre d'une telle intervention sont faibles pour l'État.
2. La responsabilité de la mise en place de la formation revient principalement à l'employeur et la mesure peut être introduite dans le système de taxation existant.
3. Un tel dispositif peut avoir des effets structurants en améliorant la concertation des acteurs entourant l'écosystème de la formation.

Inconvénients

1. Cette intervention permet difficilement de contrôler la qualité des formations offertes.
2. Il est difficile de cibler un secteur d'activités ou un groupe d'individus précis, par exemple, les travailleurs plus vulnérables.

Un nombre élevé de travailleurs recevraient probablement de la formation même en l'absence de la Loi

Un rapport d'évaluation réalisé à partir des données de l'Enquête sur les pratiques de formation en emploi au Québec (EPFEQ) révèle qu'en 2014, 85 % des entreprises ayant entre un million et deux millions de dollars de masse salariale ont rapporté avoir offert de la formation (Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 2020). En 2018, ce sont 71 % de ces entreprises qui ont rapporté avoir offert de la formation. Pourtant, ces entreprises n'étaient plus assujetties à la Loi depuis 2015. On ne connaît pas la proportion d'entreprises toujours assujetties à la Loi qui offrirait de la formation même en l'absence de la Loi, mais on peut penser que cette proportion serait plutôt élevée.

Il existe un effet de substitution important entre la formation formelle et informelle, ce qui diminuerait l'impact réel de la Loi sur les niveaux de formation totaux

Les données de l'EPFEQ ne permettent pas d'identifier le type de formation. En revanche, celles de l'Enquête sur le milieu de travail et les employés (EMTE)

distinguent la formation structurée (formelle ou non-formelle) et la formation non structurée (informelle). En utilisant les données de l'EMTE, Dostie (2015) examine l'impact de la réforme de 2004 qui a fait passer le seuil de 250 000 \$ à un million de dollars. En exploitant le changement de seuil comme une expérience naturelle, l'auteur montre que les entreprises qui ne sont plus assujetties à la Loi font moins du type de formation prescrit par la Loi. Par contre, il trouve que la proportion d'entreprises ayant une masse salariale entre 250 000 \$ et un million de dollars qui offrent de la formation informelle augmente de 6,8 points de pourcentage et que la proportion d'employés participant à de la formation informelle augmente entre 3,7 et 10,9 points de pourcentage. Ces résultats suggèrent une substitution entre les deux types de formation.

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

Ces résultats laissent envisager qu'il existe une certaine forme de substitution entre les deux types de formation, structurée et informelle, et qu'une bonne compréhension des impacts de la Loi demanderait qu'on puisse observer la participation aux deux types de formation. Des travaux avec des données plus récentes seraient nécessaires pour vérifier si ce constat à propos de la formation informelle reste valide compte tenu des changements récents apportés à la Loi.

Même si la Loi du 1 % agit sur les niveaux de formation déclarés par les entreprises, il est difficile de se prononcer sur son efficacité

Même si Dostie (2015) et MESS (2020) trouvent que la Loi du 1% fait augmenter les niveaux de formation formelle et structurée offerts par les entreprises, ses effets sur la productivité au Québec ne sont pas clairs. Cette conclusion repose à la fois sur le manque de données relatives à l'impact de la Loi sur le portefeuille de formations utilisé par les entreprises – et donc sur l'impact total de la Loi sur les niveaux de formation compte tenu des niveaux de formation formelle – et sur l'absence d'études concernant la qualité des formations incitées par la Loi et leur effet sur la productivité des entreprises, deux questions tributaires de la disponibilité de données adéquates sur ces sujets. Aussi, il serait impératif d'évaluer empiriquement la qualité de la formation que les entreprises offrent en raison de la Loi. Faute de données adéquates, une telle évaluation n'est pas possible.

Il serait important d'incorporer à la Loi des mécanismes de vérification de mesure et d'atteinte d'objectifs

En matière de recommandations pour des modifications potentielles à la Loi du 1 % et compte tenu des constats tirés de nos analyses, une première recommandation est d'incorporer à la Loi du 1 % des mécanismes de vérification de mesure et d'atteinte d'objectifs. Nos analyses nous ont amenés à conclure que la Loi a joué un rôle dans le rattrapage du Québec en matière de formation structurée et formelle.

Cependant, il serait essentiel de déterminer si l'objectif final d'améliorer les compétences et qualifications de la main-d'œuvre est atteint, ce qui pourrait être fait en mesurant la qualité de la formation par son impact sur les salaires ou sur la productivité de l'entreprise. Il faudrait aussi vérifier l'impact de la Loi sur les niveaux totaux de formation compte tenu du portefeuille de formation de l'entreprise qui inclut la formation informelle.

Sous sa forme actuelle, la Loi présente certaines limites et des approches alternatives pourraient être envisagées

Comme discuté précédemment, une grande proportion des entreprises actuellement assujetties à la Loi offriraient probablement les niveaux de formation exigés en l'absence de la Loi. Les plus petites entreprises, qui offrent moins de formation, ne sont pas soumises à la Loi. Aussi, les travailleurs moins éduqués et plus âgés reçoivent moins de formations. Pour mieux les atteindre, une avenue possible serait d'abaisser le seuil d'applicabilité de la loi en revenant aux seuils antérieurs.

Nous préférons tout de même suggérer des approches alternatives compte tenu des défis spécifiques aux plus petites entreprises, notamment en matière de changements technologiques et organisationnels. Certains programmes utilisés récemment dans d'autres pays sont prometteurs (Martins, 2021 pour le cas du Portugal et Konings et Putseys, 2026 pour celui de la Belgique). Une deuxième recommandation est donc d'examiner l'applicabilité de ces programmes au Québec dans l'optique de mieux rejoindre les entreprises et travailleurs qui ne sont pas atteints par la politique actuelle.

Références

- De Grip, A. (2024). The importance of informal learning at work. *IZA World of Labor* 2024: 162.
- Dostie, B. (2015). Do Train-or-Pay. Schemes Really Increase Training Levels? *Industrial Relations: A Journal of Economy & Society* 54(2): 240-255.
- Dostie, B., Dufour, G., & Merrigan, P. (2026). Étude rétrospective et prospective de la loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre (2026RP-08, Rapports de projets, CIRANO.)
- Dostie, B. & G. Dufour (2020). Transformation numérique et formation continue. Dans N. de Marcellis-Warin et B. Dostie (dir.). *Le Québec économique* 9. Perspectives et défis de la transformation numérique. (8, p.221-246). CIRANO.
- Konings, J. & A. Putseys, (2026), The impact of on-the-job training subsidies on firm-level outcomes: evidence from Flemish SMEs, *Small Business Economics*, 66, (3), 977-1003.
- Martins, P.S. (2021). Employee training and firm performance: Evidence from ESF grant applications, *Labour Economics* 72: 102056.
- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (2020). Rapport d'évaluation de la mesure des effets escomptés de la loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre. Gouvernement du Québec, Secteur de la gouvernance et de la performance organisationnelle.

Pour citer cet article:

Dostie, B., Dufour, G., & Merrigan, P. (2026). Les 30 ans de la Loi du 1% au Québec (2026PJ-11, Revue PERSPECTIVES, CIRANO.) <https://doi.org/10.54932/MBDW4300>

PERSPECTIVES est la revue de diffusion et de valorisation de la recherche au CIRANO. Rédigés dans une forme accessible à un auditoire élargi, les articles de la revue PERSPECTIVES assurent une visibilité aux travaux et à l'expertise de la communauté de recherche du CIRANO. Comme toute publication CIRANO, les articles sont fondés sur une analyse rigoureusement documentée, réalisée par des chercheuses, chercheurs et Fellows CIRANO.

Les articles publiés dans PERSPECTIVES n'engagent que la seule responsabilité de leurs auteurs.

ISSN 2563-7258 (version en ligne)

Directrice de la publication :
Nathalie de Marcellis-Warin, Présidente-directrice générale
Rédactrice en chef :
Carole Vincent, Directrice de la mobilisation des connaissances

www.cirano.qc.ca