

DE : Monsieur Jean Boulet
Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale

TITRE : Projets de règlements modifiant le Règlement sur les certificats de qualification et sur l'apprentissage en matière d'électricité, de tuyauterie et de mécanique de système de déplacement mécanisé dans les secteurs autres que celui de la construction (RLRQ, c. F-5, r.1) et le Règlement sur les certificats de qualification sur l'apprentissage en matière de gaz, de mécanique de machines fixes et d'appareils sous pression (RLRQ, c. F-5, r.2)

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

La Loi sur la formation et la qualification professionnelles de la main-d'œuvre (RLRQ, chapitre F-5) permet au ministre de l'Emploi de déterminer les qualifications que requiert l'exercice d'un métier ou d'une profession.

En 2008, entrent en vigueur le Règlement sur les certificats de qualification et sur l'apprentissage en matière d'électricité, de tuyauterie et de mécanique de système de déplacement mécanisé dans les secteurs autres que celui de la construction (RLRQ, c. F-5, r.1) et le Règlement sur les certificats de qualification et sur l'apprentissage en matière de gaz, de mécanique de machines fixes et d'appareils sous pression (RLRQ, c. F-5, r.2).

Ces deux règlements précisent les activités pour lesquelles il est nécessaire de détenir un certificat de qualification, de même que les règles d'apprentissage, d'encadrement et de supervision des apprentis, ainsi que les conditions de délivrance et de renouvellement de ces certificats. Le premier règlement impose, entre autres, la détention d'un certificat de qualification pour les mécaniciens qui entretiennent et réparent les systèmes de remontées mécaniques, qu'ils soient de surface ou aérien. Le deuxième règlement distingue les systèmes de production d'énergie ou de froid (machines fixes) en six classes et oblige, en tout temps, la présence d'au moins un mécanicien de machines fixes de la classe correspondante pour diriger ou surveiller ces systèmes de production d'énergie.

Par ailleurs, ces deux règlements reprennent des obligations de supervision durant l'apprentissage, en favorisant une évolution de l'autonomie de l'apprenti dès lors qu'un travailleur qualifié a évalué, validé et attesté ses acquis. Néanmoins, ce travailleur qualifié doit toujours être sur place.

2- Raison d'être de l'intervention

2.1. Mécanique de remontées mécaniques

Les difficultés de mise en œuvre du programme d'apprentissage et de qualification en matière de remontées mécaniques, liées à celles du recrutement d'une main-d'œuvre qualifiée dans ce domaine, restreignent la capacité des employeurs à respecter leurs obligations et nuisent à leurs activités.

Les installations de remontées mécaniques sont technologiquement disparates. Il est possible de distinguer deux catégories encadrées par un code : les remontées aériennes, où un risque majeur pour le public est présent, et les remontées de surface, pour lesquelles les risques pour le public sont moins importants.

Depuis 2008, tous les mécaniciens devant intervenir sur de tels systèmes doivent détenir un certificat de qualification délivré par le ministre de l'Emploi. Ce programme développe principalement les compétences liées aux travaux sur les systèmes aériens.

Au Québec, 144 sites exploitent quelque 400 systèmes de remontées mécaniques. Sur les 80 centres de ski répartis sur le territoire, 51 stations disposent de systèmes aériens. C'est en région éloignée que l'on trouve le moins de systèmes aériens. À ceux-là s'ajoutent tous les systèmes de remontées gérés par 23 municipalités. Les autres sont gérés par des exploitants privés de centres de glissade.

Compte tenu des exigences du programme de qualification, les centres de glissade et les stations de ski ne disposant que de systèmes de surface ne peuvent qualifier que très difficilement leur personnel d'entretien, faute d'un contexte de réalisation des apprentissages appropriés.

2.2. Supervision

Les programmes d'apprentissage et de qualification professionnelle réglementés en vertu de la Loi sur la formation et la qualification professionnelles de la main-d'œuvre (RLRQ c. F-5) reposent sur des règles de supervision de l'apprenti par un travailleur qualifié, qui dans un premier temps, doit être sur place et à proximité de l'apprenti, puis sur place sans être au côté de l'apprenti afin d'alléger l'encadrement de ces derniers au fur et à mesure de l'avancement de leur apprentissage et de la validation de leurs compétences par un travailleur d'expérience qualifié.

La disponibilité réduite de la main-d'œuvre et les capacités limitées des entreprises à s'assurer en tout temps de la présence d'une personne certifiée complexifient l'organisation du travail. Des technologies de communications à distance par l'image ou par des réseaux de communication dédiés peuvent venir suppléer à la présence permanente d'un travailleur qualifié pour assurer le suivi des systèmes de production. L'intégration de ces technologies n'altère pas l'efficacité de cette supervision et ne nuit pas à la qualité et à la pertinence des interventions de l'apprenti et du travailleur qualifié.

Pour les mécaniciens de machines fixes, la supervision vise aussi l'imputabilité de la responsabilité du fonctionnement des machines fixes à un mécanicien de classe équivalente à celle de l'installation de machines fixes concernées.

Avant même l'édiction des règlements et jusqu'en 2016, la compréhension généralement admise de la règle permettait à un mécanicien de machines fixes d'une classe immédiatement inférieure de diriger et de contrôler la machines fixes en l'absence du titulaire de la classe correspondante à celle de cette machine.

En septembre 2016, des interprétations confortées depuis par des décisions du Tribunal administratif du travail, sont venues préciser cette notion de supervision en imposant la présence en tout temps d'un travailleur qualifié de classe équivalente à celle de l'installation.

Pour les entreprises opérant en continu sur des horaires atypiques, cela leur impose de disposer d'autant de mécaniciens de machines fixes de classe nominale qu'il y a de quarts de travail. Cette contrainte n'est pas conciliable avec les difficultés de recrutement qu'elles avaient portées à l'attention du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, réitérant la nécessité de trouver une solution réglementaire compatible avec les pratiques qui prévalaient avant ces décisions.

3- Objectifs poursuivis

Les modifications réglementaires proposées permettront :

- de mieux répondre aux exigences de qualification que requièrent les systèmes de remontées mécaniques en les adaptant aux spécificités techniques des systèmes installés dans les stations par la création d'une sous-catégorie limitée aux remontées mécaniques terrestres;
- d'adapter les principes de supervision aux contraintes que vivent les entreprises, à la rareté de main-d'œuvre et aux nouveaux moyens de communication à distance.

4- Proposition

4.1 Mécanique de remontées mécaniques

Il est proposé de scinder le programme actuellement en vigueur pour créer une sous-catégorie adaptée aux systèmes de remontées de surface. Ce nouveau programme permettra aux centres de ski ou de glissades qui n'exploitent que ce type d'équipement de qualifier leurs mécaniciens dans un contexte technique adapté à leur pratique et à leurs besoins.

Ainsi, ces travailleurs pourront obtenir plus rapidement leur certificat, asseoir leurs interventions sur les compétences acquises pour les rendre plus efficaces et ainsi garantir un fonctionnement sécuritaire des systèmes de remontée.

À terme, cette solution devrait permettre aux centres de ski et de glissade de fidéliser leur main-d'œuvre, majoritairement saisonnière, et d'élargir le bassin de travailleurs qualifiés.

4.2 Supervision

4.2.1 Supervision à distance

Une partie de la proposition consiste à inclure aux règlements une nouvelle option d'encadrement des apprentis en permettant une supervision à distance.

Pour y être autorisées, les entreprises doivent aviser le ministre qu'elles cumulent les conditions suffisantes pour que, tout en assurant la supervision de l'apprenti à distance, elles assurent une qualité d'encadrement qui priorise la sécurité des installations et la protection du public.

Les règlements précisent les conditions auxquelles doivent s'astreindre les entreprises pour être autorisées à une pratique de supervision plus adaptée à leur contexte, notamment les moyens de communication et technologique mis en œuvre et le délai en deçà duquel le travailleur qualifié pourra intervenir sur le lieu d'exécution des travaux. L'employeur doit en outre tenir un registre des travaux réalisés sous supervision à distance.

Face à la rareté de main-d'œuvre, les entreprises trouvent dans cette solution l'allègement de la contrainte de disponibilité de main-d'œuvre qualifiée en tout temps, alors que la compétence de l'apprenti est déjà validée et attestée. Elles pourront, dans plusieurs cas, partager leur main-d'œuvre qualifiée entre plusieurs sites, voire, pour quelques cas particuliers, faire appel à la sous-traitance de travailleurs qualifiés.

Simultanément, cette proposition concourt à une plus grande cohérence des différents types de supervision existant dans la réglementation en précisant le sens de chacun d'entre eux.

4.2.2 Supervision après la désignation d'un chef mécanicien

Pour compléter la proposition, les nouveaux textes réglementaires ajoutent une exception à celles déjà existantes pour l'opération d'une installation de machines fixes. Ils autorisent un mécanicien de classe directement inférieure à celle de l'installation visée à opérer cette installation lorsqu'un chef mécanicien est désigné pour cette dernière.

En nommant, pour chacun de leur lieu de production, un chef mécanicien, les entreprises, particulièrement celles qui exploitent des gros systèmes de production d'énergie, pourront organiser leurs différents quarts de travail sans être obligées d'y affecter exclusivement des mécaniciens de machines fixes de classe nominale. La rareté de la main-d'œuvre, partout constatée en mécanique de machines fixes, affectera moins l'organisation du travail et facilitera l'application de la réglementation.

4.3 Autres modifications

Il est proposé d'admettre des titres de diplômes connexes à ceux déjà identifiés afin d'élargir la portée des Arrangements de reconnaissance mutuelle avec la France. Des précisions sont apportées sur le moment où la validation d'un élément de qualification devient valide. De plus, une référence à la réglementation de la Régie du bâtiment du Québec sera inscrite dans la définition du terme « surveiller ». Le délai de tolérance en l'absence du mécanicien de machines de classe nominale est doublé, passant de 90 jours à 180 jours. Enfin il est proposé de clarifier le pouvoir du ministre en matière de révocation d'une décision.

5- Autres options

5.1 Mécanique de remontées mécaniques

Le statu quo ne pouvant être une réponse aux difficultés des centres de ski ou de glissade pour qualifier adéquatement leurs mécaniciens, l'exclusion du champ d'application du règlement des travaux réalisés sur des systèmes de remontées mécaniques de surface a été envisagé, compte tenu du moindre risque pour le public en comparaison à celui lié aux installations aériennes. Cette alternative a été discutée avec la Régie du bâtiment du Québec, autre principale partie prenante gouvernementale impliquée dans la protection du public. Cette dernière n'a pas approuvé cette option.

5.2 Supervision

L'utilisation d'autres termes que « supervision » a été évaluée mais n'a pas été retenue, par souci de favoriser une bonne compréhension du règlement.

Pour alléger les contraintes de supervision des apprentissages, une modification de la définition de la supervision pouvait être envisagée. Cependant, compte tenu que cette définition est générique et utilisée dans plusieurs articles des règlements, ce changement aurait une portée plus large que celle initialement souhaitée. Par ailleurs, on a précisé les conditions dans lesquelles les entreprises pourraient se prévaloir du nouveau mode de supervision à distance.

6- Évaluation intégrée des incidences

Les modifications proposées ont pour objet principal de faciliter la mise en œuvre des obligations réglementaires existantes. Néanmoins, en adaptant les programmes de qualification en système de remontées mécaniques, leurs exploitants disposeront de plus de possibilités pour s'adapter aux contraintes réglementaires, permettant ainsi la confirmation plus rapide des compétences des travailleurs, largement saisonniers. Cette reconnaissance permettra de fidéliser cette main-d'œuvre, ce qui incidemment limitera l'impact de la pénurie de main-d'œuvre que subit ce secteur. Il sera ainsi plus facile de maintenir les activités hivernales de sports de plein air en région.

En matière de mécanique de machines fixes, l'opportunité qu'auront les entreprises à faire diriger et surveiller leurs installations par un mécanicien de machines fixes qualifié pour une classe inférieure à celle de l'installation, et ce, sans qu'un chef mécanicien soit sur place, diminuera les pressions que les entreprises subissent pour disposer en nombre suffisant de cette main-d'œuvre qualifiée.

Ces changements réglementaires n'affectent aucunement les accords de mobilité de main-d'œuvre actuellement en vigueur en vertu des réglementations.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Un groupe de travail, réunissant le Conseil de l'industrie forestière et cinq Comités sectoriels de main-d'œuvre, a relevé les difficultés dues à la restriction de supervision et a demandé de revenir à la situation qui prédominait antérieurement, traduite dans le projet de modification du règlement par l'introduction de l'exception liée à la désignation d'un chef mécanicien. La Régie du bâtiment du Québec et les six établissements de formation professionnelle diffusant le programme d'étude professionnelle en mécanique de machines fixes participaient aussi aux travaux du groupe de travail.

La solution présentée en matière de remontées mécaniques est le fruit des discussions avec l'association des stations de ski du Québec. La scission des systèmes de remontées mécaniques en deux spécialités a été validée par des directeurs techniques des stations de ski membres de l'association. Initialement discutée avec la Régie du bâtiment du Québec, la solution est aujourd'hui entérinée par l'organisme, lui-même responsable de la sécurité technique des systèmes. C'est avec l'association des stations de ski, des experts et des municipalités propriétaires de systèmes de remontées mécaniques que les travaux préliminaires pour le développement du programme d'apprentissage ont été initiés.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Les travailleurs concernés par le nouveau certificat en mécanique de remontées mécaniques doivent déjà être inscrits au programme actuellement en vigueur. La transition vers leur nouvelle qualification se fera automatiquement dès lors qu'ils en auront fait la demande auprès du centre administratif de la qualification professionnelle. Ce nouveau programme de qualification devra être approuvé par le ministre. Il devrait être disponible pour la saison de ski 2022-2023. L'association des stations de ski et l'ensemble des exploitants concernés seront informés des changements apportés.

En matière de supervision, une aide à la formulation des avis que les entreprises devront compléter pour pouvoir se prévaloir de la supervision à distance sera développée d'ici l'édiction des modifications réglementaires.

Toute l'information concernant ces changements sera disponible sur le site Internet du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Toutes les pages et aides disponibles sur ce site seront par ailleurs amendées. De la même façon, l'intranet du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale sera mis à jour.

L'ensemble des intervenants au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale et plus particulièrement le personnel du Centre administratif de la qualification professionnelle recevra toute l'information qui leur permettra de répondre adéquatement aux questions de la clientèle.

9- Implications financières

Aucune dépense particulière n'est à prévoir. Néanmoins, il sera nécessaire de mettre à jour l'ensemble de l'information destiné aux travailleurs et aux entreprises. Les coûts associés au développement d'un nouveau programme de qualification en mécanique de remontées mécaniques seront assumés à même le budget de fonctionnement du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

Les mesures proposées ne demanderont pas d'effectif supplémentaire.

10- Analyse comparative

10.1 Mécanique de remontées mécaniques

Seule l'Ontario réglementait la qualification des travailleurs réalisant la maintenance et l'entretien des systèmes de remontées mécaniques. Il subdivisait alors les certifications en quatre spécialités, chacune correspondant à un type précis de systèmes. Ce métier n'est plus prescrit depuis 2019. Les autres provinces recourent à des inspections périodiques de leurs installations pour en vérifier le fonctionnement sécuritaire.

10.2 Supervision

Le système de qualification mis en œuvre au Québec se distingue par le processus d'apprentissage structuré avec des règles précises sur son encadrement et sa supervision par un travailleur d'expérience. La supervision à distance, après validation des acquis de l'apprenti, n'a pas d'équivalent ailleurs au Canada. Lorsqu'il y a apprentissage, les autres systèmes instaurent des exigences de cumul d'heures en présence de compagnons ou simplement d'heures d'expériences, suivi d'un examen théorique et/ou pratique. Néanmoins, le modèle des conditions à respecter s'inspire de celui que la Régie du bâtiment du Québec a instauré pour l'auto-inspection des installations sous pression. L'introduction de la notion de chef mécanicien dans notre réglementation rejoint les pratiques existantes dans toutes les autres provinces du Canada. Elle ramène par ailleurs à la situation qui prévalait avant 2008.

Le ministre du Travail, de l'Emploi
et de la Solidarité sociale,

JEAN BOULET