|  |
| --- |
| Yves BÉLANGER et Francine SÉNÉCAL  (1988)  “La politique fédérale de main-d’oeuvre.”  **LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES** CHICOUTIMI, QUÉBEC <http://classiques.uqac.ca/> |



<http://classiques.uqac.ca/>

*Les Classiques des sciences sociales* est une bibliothèque numérique en libre accès, fondée au Cégep de Chicoutimi en 1993 et développée en partenariat avec l’Université du Québec à Chicoutimi (UQÀC) depuis 2000.



<http://bibliotheque.uqac.ca/>

En 2018, Les Classiques des sciences sociales fêteront leur 25e anniversaire de fondation. Une belle initiative citoyenne.

Politique d'utilisation  
de la bibliothèque des Classiques

Toute reproduction et rediffusion de nos fichiers est interdite, même avec la mention de leur provenance, sans l’autorisation formelle, écrite, du fondateur des Classiques des sciences sociales, Jean-Marie Tremblay, sociologue.

Les fichiers des Classiques des sciences sociales ne peuvent sans autorisation formelle:

- être hébergés (en fichier ou page web, en totalité ou en partie) sur un serveur autre que celui des Classiques.

- servir de base de travail à un autre fichier modifié ensuite par tout autre moyen (couleur, police, mise en page, extraits, support, etc...),

Les fichiers (.html, .doc, .pdf, .rtf, .jpg, .gif) disponibles sur le site Les Classiques des sciences sociales sont la propriété des **Classiques des sciences sociales**, un organisme à but non lucratif composé exclusivement de bénévoles.

Ils sont disponibles pour une utilisation intellectuelle et personnelle et, en aucun cas, commerciale. Toute utilisation à des fins commerciales des fichiers sur ce site est strictement interdite et toute rediffusion est également strictement interdite.

**L'accès à notre travail est libre et gratuit à tous les utilisateurs. C'est notre mission.**

Jean-Marie Tremblay, sociologue

Fondateur et Président-directeur général,

LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES.

Cette édition électronique a été réalisée par mon épouse, Diane Brunet, bénévole, guide retraitée du Musée de la Pulperie de Chicoutimi:

Page web dans Les Classiques des sciences sociales :  
<http://classiques.uqac.ca/inter/benevoles_equipe/liste_brunet_diane.html>

Courriel : [Brunet\_diane@hotmail.com](mailto:Brunet_diane@hotmail.com)

à partir du texte de :

Yves BÉLANGER et Francine SÉNÉCAL,

“**La politique fédérale de main-d’oeuvre**.”

in ouvrage de Yves Bélanger, Dorval Brunel et collaborateurs, **L’ère des libéraux. Le pouvoir fédéral de 1963 à 1984**, pp. 241-256. Montréal : Les Presses de l’Université du Québec, 1988, 442 pp.

Le 17 mars 2006, M. Bélanger nous a accordé l’autorisation de diffuser en libre accès libre à tous l’ensemble de ses publications dans Les Classiques des sciences sociales. De même pour M. Dorval Brunelle.

Boite_aux_lettres_clair Courriel : Yves Bélanger : [belanger.yves@uqam.ca](maito:belanger.yves@uqam.ca)

Police de caractères utilisés :

Pour le texte: Times New Roman, 14 points.

Pour les notes de bas de page : Times New Roman, 12 points.

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2008 pour Macintosh.

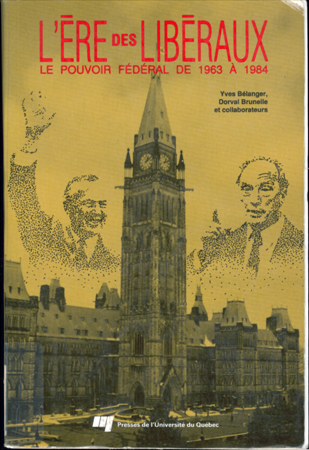
Mise en page sur papier format : LETTRE US, 8.5’’ x 11’’.

Édition numérique réalisée le 5 septembre 2019 à Chicoutimi, Québec.

fait_sur_mac

Yves Bélanger et Francine Sénécal

“**L’économie politique du fédéralisme canadien,  
de 1963 à 1984**.”



in ouvrage de Yves Bélanger, Dorval Brunel et collaborateurs, **L’ère des libéraux. Le pouvoir fédéral de 1963 à 1984**, pp. 241-256. Montréal : Les Presses de l’Université du Québec, 1988, 442 pp.

**Note pour la version numérique** : La numérotation entre crochets [] correspond à la pagination, en début de page, de l'édition d'origine numérisée. JMT.

Par exemple, [1] correspond au début de la page 1 de l’édition papier numérisée.

[241]

**DEUXIÈME PARTIE  
QUESTIONS ÉCONOMIQUES**

“La politique fédérale  
de main-d’oeuvre.”

par

|  |  |
| --- | --- |
| Yves BÉLANGER  Département de science politique Université du Québec à Montréal | Francine SÉNÉCAL  Université du Québec à Montréal |

[Retour à la table des matières](#tdm)

Au cours des deux dernières décennies, les dossiers du développement économique, de la politique d'emploi et de la main-d'œuvre ont occupé une large place dans les débats politiques. Dans ce contexte, la question du rôle de l'État s'est posée avec beaucoup d'acuité dans le champ des politiques de main-d'œuvre. En effet, la hausse des taux de chômage, les fermetures d'entreprises, le ralentissement de certains secteurs économiques et les limites de la capacité de payer des gouvernements ont entraîné des remises en question qui ont affecté les politiques de main-d'œuvre.

Dans le texte qui suit, nous nous attachons spécifiquement à l'étude de la politique de main-d'œuvre en tentant de démontrer que l’État a de plus en plus misé sur ce secteur, au cours des 30 dernières années, dans le but de rendre son intervention moins onéreuse et plus sélective. On pourra voir dans ce processus l'expression d'une démarche destinée à remodeler l'interventionnisme d'inspiration keynésienne pour lui substituer un modèle complexe où se manifestent diverses influences. Avec les années 1980, la politique de main-d'oeuvre est devenue ainsi partie prenante d'une nouvelle stratégie de développement économique. Nous verrons notamment que, d'un rôle plutôt accessoire au cours des années 1960, les programmes destinés à encadrer l'emploi et la formation seront appelés à remplir une mission plus centrale de la stratégie gouvernementale.

Dans ce sens, la main-d'œuvre est peut-être un des domaines où les changements d'orientation dans la politique économique du gouvernement libéral [242] fédéral ont été les plus percutants. Il faut ajouter que l'intérêt gouvernemental ne sera pas seulement tributaire de ces réflexions économiques. La démarche viendra en effet s'inscrire sur la toile de fond d'un projet beaucoup plus vaste dont l'objet sera d'étendre le rayonnement de l'État fédéral.

LA SITUATION AU MOMENT  
DE LA PRISE DE POUVOIR

Lorsque les libéraux prennent le pouvoir en 1963, la politique économique vit une remise en question. En effet, la récession de la fin des années 1950 a fait ressortir certaines carences de la stratégie d'intervention mise en place après la guerre [[1]](#footnote-1). Non seulement les grands outils de stabilisation économique (politique monétaire, fiscale, programmes sociaux, etc.) apparaissent-ils peu efficaces et difficiles à contrôler, mais ils trahissent en outre l'incapacité de lutter contre les disparités régionales. Ottawa entreprend sous l'égide du ministère du Travail, la mise en place de nouveaux programmes destinés à corriger la situation. Précisons que ces premières pièces de la politique de main-d'oeuvre fédérale seront conçues et introduites, non pas dans une perspective de rupture avec les principes keynésiens, mais plutôt dans l'optique de raffiner et de mieux adapter les mécanismes d'intervention économique aux aléas de l'économie canadienne. Il s'agira conséquemment d'imaginer de nouveaux outils de stabilisation plus efficaces face au chômage sur les plans national, régional, sectoriel et saisonnier.

Peut-être, à ce stade, est-il utile de rappeler que les provinces de l'Ontario et du Québec s'étaient opposées au plan de gestion économique et sociale proposé par le gouvernement fédéral en 1945, forçant Ottawa à abandonner le principe d'une planification économique intégrée et concertée, entièrement consacrée à la réalisation du plein-emploi, pour lui préférer une approche plus circonscrite, orientée vers une gestion monétaire et fiscale centrée sur la croissance. De tous les instruments d'intervention et de contrôle dont disposait le gouvernement fédéral à l'époque, seule la politique monétaire et fiscale offrait la souplesse nécessaire au contrôle des fluctuations conjoncturelles. Elle présentait toutefois l'énorme inconvénient de n'intervenir qu'au niveau des grands agrégats économiques et d'être ainsi tout à fait inadaptée aux réalités régionales. Il fallait donc imaginer des mécanismes complémentaires plus sélectifs.

Les premiers programmes de soutien direct à l'emploi furent ainsi introduits entre 1958 et 1963 et orientés vers la lutte au chômage d'hiver dans les régions dites « désignées ». Le programme visant à accroître l'emploi en hiver (1958) et le Programme d'encouragement de la construction de maisons en hiver [243] (1963) donnèrent lieu aux premiers versements de subventions directes aux municipalités. De plus, Ottawa s'engagea dans un programme visant à accélérer la mise en chantier de ses propres projets de construction.

Plusieurs problèmes soulevés notamment par la Commission Gordon[[2]](#footnote-2), relatifs à l'inégalité de la répartition des ressources entre les provinces, incitèrent en outre Ottawa à rechercher des moyens de faciliter le déplacement des populations résidant dans les régions défavorisées vers les zones plus industrialisées. Le Service national de placement élabora à cette fin un programme destiné à couvrir les frais de transport et de déménagement des travailleurs quittant les régions affectées par un chômage élevé.

C'est toutefois le secteur de la formation qui reçut la plus grande attention. À la suite des travaux de la Commission spéciale du Sénat sur la main-d'œuvre et l'emploi (1961) [[3]](#footnote-3), le Cabinet avait en effet acquis la conviction que l'inadaptation de la main-d'oeuvre canadienne aux besoins des secteurs économiques en croissance et aux changements technologiques, était la principale responsable du chômage. Le gouvernement conservateur de John Diefenbaker rechercha dès lors un moyen de convaincre les provinces de réviser leur politique éducationnelle afin d'y aménager un espace accru à la formation aux adultes, dans une perspective de recyclage et de redéploiement de la main-d'oeuvre. La Loi sur l'assistance à la formation technique énonça le principe du remboursement par le gouvernement fédéral aux provinces de 75% de leurs dépenses d'immobilisation. Ce financement fut majoré pour les programmes destinés aux sans-emploi. Au cours de l'année financière 1962-1963, Ottawa versa 180 millions de dollars aux provinces en vertu de ces programmes [[4]](#footnote-4). La formule retenue, tout en définissant un cadre de financement spécifique [[5]](#footnote-5), laissait par ailleurs une grande latitude aux administrations provinciales dans la gestion des programmes et de la définition des contenus. Les dix provinces acceptèrent d'ailleurs de signer les accords.

Par contre, les efforts en vue d'encadrer l'apprentissage professionnel, plus contraignant sur le plan administratif, furent considérés par le gouvernement québécois comme une menace à l'autonomie dans le champ de l'éducation. Pour cette raison, Québec en refusa l'application sur son territoire, mais obtint [244] néanmoins le financement correspondant. Rappelons à cet égard que l'approche privilégiée par le gouvernement conservateur dans le domaine des relations fédérales-provinciales se voulait être fondée sur la coopération et la concertation avec les législatures provinciales et avec les intervenants du milieu [[6]](#footnote-6). On peut ainsi mieux comprendre pourquoi Ottawa s'est engagé avec retenue et circonspection dans le dossier de la main-d'oeuvre et a tardé à reformuler sa politique économique et sa structure administrative en vue de se donner un meilleur accès au contrôle de l'emploi.

Dans ce sens, il n'y a pas de liens de causalité entre le dossier de la main-d'œuvre et l'élection des libéraux en 1963. Les réformes étaient déjà en gestation.

LA MISE EN PLACE DE LA POLITIQUE  
FÉDÉRALE DE MAIN-D'ŒUVRE,  
1963-1976

D'entrée de jeu, le nouveau gouvernement dut trancher un débat administratif qui l'amena à annoncer ses couleurs. En effet, depuis 1961 s'interrogeait-on sur la pertinence de rattacher l'administration du chômage à celle de la main-d'oeuvre. D'un côté, le Comité des finances du Sénat recommandait d'intégrer les deux secteurs et d'en confier l'administration au ministère du Travail [[7]](#footnote-7). D'un autre côté, le Conseil économique du Canada préconisait une gestion séparée des deux programmes et la mise sur pied d'une Commission indépendante de l'assurance-chômage [[8]](#footnote-8). Le Cabinet pencha en faveur de cette seconde option, mais profita également de la réforme pour retirer l'administration des programmes de main-d'œuvre au ministère du Travail en vue de la confier à un nouveau ministère de l’Emploi et de l'Immigration, où furent regroupés la Direction de l'immigration ainsi que le Service national de placement, la Direction de la formation technique et professionnelle et la Direction de l'économie, du ministère du Travail. Ottawa misa donc sur l'immigration, un champ de compétence exclusif, pour établir la crédibilité de son intervention sur la main-d'œuvre. Le nouveau ministère se vit confier la mission explicite de coordonner au plan national les informations sur le marché du travail et d'assurer un développement harmonieux de la croissance économique et du développement social pour l'ensemble du Canada [[9]](#footnote-9).

Les premières interventions concrètes du MEIC illustrent bien notre propos. L'adoption, en 1965, du Programme national de mobilité de la main-d'œuvre [[10]](#footnote-10) [245] démontre un intérêt pour le décloisonnement des flux démographiques interprovinciaux et un encouragement direct à l'immigration intérieure. Implicitement, l'administration fédérale se dirigeait déjà, à cette époque, vers une politique des ressources humaines orientée vers la promotion des pôles économiques forts du pays.

Des préoccupations similaires présidèrent en 1967 à l'adoption d'une nouvelle loi sur la formation professionnelle des adultes. Précisons en premier lieu que le simple fait de démarquer le champ de la formation professionnelle de celui de l'éducation a eu pour les provinces de nombreuses conséquences sur lesquelles nous reviendrons plus loin. Par ailleurs, comme le font remarquer Diane Bellemare et Lise Simon-Poulin [[11]](#footnote-11), la loi de 1967 marqua une rupture importante dans le mode de financement des institutions responsables de la formation professionnelle. Sous l'égide des accords de 1960, ce financement était assuré sur la base d'un programme à frais partagé. Après 1967, Ottawa défraiera seul les coûts de la formation technique et professionnelle, en achetant des services aux provinces à la condition que ces dernières se dotent de structures administratives spécifiques. Bien que les provinces préserveront formellement leur pouvoir de poursuivre en parallèle leurs propres politiques, la dynamique introduite par ces nouvelles règles attribuera dans les faits une place prépondérante au gouvernement fédéral dans le financement [[12]](#footnote-12).

Signalons en outre que la nature du financement consenti par le gouvernement central changea en 1967. Les accords de 1960 concernaient le financement des dépenses d'immobilisation, ceux qui suivirent l'adoption de la nouvelle loi fuient orientés vers le financement des activités et des programmes dispensés dans les établissements provinciaux. À cet égard, Ottawa définit ses propres priorités programmatiques, avec un contenu tourné vers la formation spécialisée, la formation en entreprise et l'identification de régions prioritaires.

Quelques années plus tard, le dossier de la création directe d'emploi, qui n'avait joué qu'un rôle très secondaire avant 1963, subira à son tour une révision de ses mandats. En 1972, le MEIC se dotera d'une direction des programmes spéciaux et créera, à cette occasion, deux nouvelles mesures d'emploi, soit le Programme d'aide à la création locale d'emploi (PACLE) et le Programme d'extension de main-d'œuvre, qui viendront s'ajouter au Programme projets d'initiatives locales (PIL) mis en place l'année précédente. Cette nouvelle direction obtiendra en 1973 la responsabilité du Programme perspective jeunesse créé par le Secrétariat d'État quelques mois plus tôt.

Entre 1965 et 1976, on assista donc à la formulation d'un cadre politique et à la mise en place d'une structure administrative qui allouèrent au [246] gouvernement fédéral non seulement une plus grande visibilité, mais également un rôle plus central dans l'encadrement de la main-d'oeuvre canadienne. Dans ce sens, les gestes posés pendant cette période peuvent être assimilés à une première tentative de sa part de s'assurer un rôle prédominant de « définisseur des politiques ». En fait, dans l'optique fédérale, les fonds attribués aux programmes d'emploi et de formation [[13]](#footnote-13) devaient représenter un moyen plus efficace d'affronter l'adversité du chômage. Rappelons à cet égard que les gouvernements fédéral et provinciaux convinrent d'un commun accord, lors de la Conférence fédérale-provinciale de 1973, de suspendre leurs différends sur le contrôle des programmes sociaux pour orienter leurs discussions vers la définition et l'application d'une politique de main-d'oeuvre.

La démarche entreprise sous l'égide de la loi de 1967 eut également pour conséquence d'ouvrir une nouvelle voie d'accès au gouvernement fédéral dans le dossier de l'encadrement de l'activité économique des régions. En fait, la loi imposait aux provinces la mise en place de jalons administratifs régionaux dans la formation (Commission de formation professionnelle). Parallèlement, certains programmes de soutien à l'emploi furent établis dans une perspective d'intervention sélective sur le plan régional. Cet intérêt pour les régions déborda d'ailleurs largement le cadre de la politique de main-d'oeuvre et donna lieu, au début des années 1970, à la rédaction d'une politique de développement régional, dont l'application fut confiée au ministère de l'Expansion économique régionale [[14]](#footnote-14). Les réformes que nous avons précédemment décrites peuvent donc également être considérées comme une étape, la première, d'un long processus de centralisation du pouvoir.

L'EMPLOI CONTRE L'INFLATION,  
1976-1980

Dans le contexte que nous venons de décrire, une révision en profondeur des orientations de la politique de main-d'œuvre en vue d'en préciser les objectifs, la nature de l'encadrement économique et les mécanismes de planification, apparut non seulement souhaitable, mais nécessaire. À l'occasion de la négociation fédérale-provinciale sur la formation en 1974-1975, l'hypothèse d'une coopération intergouvernementale plus étroite fut discutée. Cette discussion déboucha sur la signature d'accords sur la coordination des services de main-d'oeuvre dans le secteur agricole et la conclusion d'une entente avec neuf provinces (excluant le Manitoba) concernant la mise sur pied de projets conjoints [247] d'expansion de l'emploi communautaire [[15]](#footnote-15). Ce dernier accord ouvrit un peu plus grande la porte à un rapprochement administratif dans le champ régional.

Une nouvelle étape dans la définition de la mission du MEIC fut franchie l'année suivante à l'occasion du dépôt du rapport du Comité sénatorial permanent des finances nationales sur la main-d'oeuvre au Canada. Dans ce document, le Comité décortiqua systématiquement les différents volets de l'intervention fédérale en main-d'oeuvre et recommanda notamment la mise en place d'une structure mieux intégrée, et de mécanismes de planification susceptibles d'impliquer plus directement les provinces et les corps intermédiaires dans la détermination du plan d'action gouvernemental [[16]](#footnote-16). Les travaux du Comité s'inscrivirent en outre dans le sens d'une révision de la mission sociale de l'Etat, non plus en direction du soutien au chômage, mais en faveur de l'employabilité de la main-d'oeuvre. Des études furent entreprises dans ce sens au même moment en vue de reformuler le programme d'assurance-chômage [[17]](#footnote-17).

En même temps, le MEIC amorça une révision de sa loi organique afin d'intégrer la Commission de l'assurance-chômage aux instances du Ministère, dans le but de fusionner les bureaux de l'assurance-chômage et les bureaux de placement. Un projet de loi (C-27) fut déposé à cet effet en décembre 1976, adopté, puis promulgué le 14 août 1977. Sur le plan administratif, cette fusion, qui ne fut complétée qu'en 1979, mobilisa beaucoup de ressources et eut pour conséquence de restreindre temporairement la capacité d'intervention du Ministère. Signalons toutefois que, quelques mois avant le dépôt de la loi C-27, soit en octobre 1976, la direction du MEIC annonça la mise au point d'un plan quinquennal d'emploi, qui justifia la mise en place d'une brochette de nouveaux programmes parmi lesquels Canada au travail, Jeunesse-Canada au travail et le Programme de formation et d'expansion professionnelle. Ces nouveaux programmes entraînèrent une augmentation substantielle des sommes affectées au soutien de l'emploi et à la formation [[18]](#footnote-18).

La réforme proposée par le projet de loi C-27 marque donc une première étape de la remise en question de la stratégie en main-d'œuvre, où la relation à la politique économique et sociale est modifiée en vue de reconnaître à la main-d'œuvre une mission de premier plan. Un nombre croissant de programmes furent notamment révisés en vue de mettre en place des mécanismes de soutien, [248] d'encouragement et d'accès au travail pour différentes populations, principalement les femmes, les autochtones et les personnes handicapées [[19]](#footnote-19). Les programmes de formation furent également ciblés de façon à promouvoir la réinsertion des chômeurs chroniques dans le marché du travail.

Cette façon d'aborder l'intervention de l'État posa différemment le problème de la définition d'une politique de main-d'oeuvre. Celle-ci n'eut plus, comme au cours des années 1960, à se définir par rapport à l'utilisation maximale de la force de travail, mais elle délimita son champ d'action en fonction de l'utilisation optimale et productive des ressources humaines, comme en témoignent les objectifs définis par le MEIC à la suite de la réforme :

- aider l'employeur à trouver la main-d'oeuvre qualifiée dont il a besoin et le travailleur à trouver un emploi auquel il peut normalement aspirer ;

- offrir un revenu d'appoint temporaire aux chômeurs qui sont à la recherche d'un nouvel emploi ;

- aider le chômeur à réintégrer la population active le plus rapidement possible ;

- aider les handicapés et les autres personnes défavorisées à accroître leurs chances sur le marché du travail ;

- améliorer en général les rouages du marché du travail afin de réduire le chômage cyclique, saisonnier, structurel et résiduel ;

- aider les travailleurs à décider judicieusement lorsqu'ils cherchent un emploi qui assurera leur épanouissement ;

- aider les employeurs à faire un usage rationnel des  
ressources de main-d'œuvre à leur disposition dans un contexte  
socio-économique en évolution ;

- aider les travailleurs à acquérir, au moyen d'une formation appropriée, les connaissances et les compétences qui sont en demande sur le marché du travail canadien ;

- promouvoir l'emploi productif des ressources humaines qui ne sont pas utilisées dans le moment par l'économie [[20]](#footnote-20).

Cette reformulation de la politique de main-d'oeuvre ne peut évidemment être comprise hors de son contexte économique. Comme l'a déjà souligné Christian Deblock [[21]](#footnote-21), l'économie canadienne est confrontée, depuis 1975, à différents problèmes qui remettent en question l'intervention de l'État. La stratégie fondée sur le soutien à la croissance a cédé la place à une approche consacrée au contrôle de l'inflation et à l'ajustement de l'État à un nouveau « réalisme » économique. Signalons à un premier niveau que ce contexte a [249] objectivement contribué à limiter l'expansion des programmes de main-d'œuvre par l'entremise du contrôle de la croissance des crédits. Il a cependant provoqué une remise en question généralisée des orientations politiques et budgétaires dans une direction qui a appelé progressivement ces programmes à occuper une place de plus en plus importante dans les préoccupations économiques et sociales de l'État. La mission des programmes sociaux, comme celle des programmes de main-d'œuvre, s'est donc modifiée. La politique de main-d'œuvre est devenue le principal outil utilisé par l'État fédéral en vue, d'une part, de réduire l'impact de la crise et, d'autre part, de rendre politiquement « acceptable » les compressions budgétaires, tout en contribuant par ailleurs à la réduction des dépenses consenties dans le cadre des grands programmes sociaux. Les programmes de main-d'œuvre sont également apparus comme un moyen d'opérer un certain redéploiement des forces productives canadiennes. Dans ce sens, ils ont favorisé le passage à une conception nouvelle de l'intervention gouvernementale, mieux adaptée à la promotion d'une productivité et à une gestion de la décroissance des dépenses publiques.

Vu sous cet angle, la décision en 1980 de créer deux groupes d'études, chargés de réexaminer le rôle du régime d'assurance-chômage et d'étudier les mesures influant sur le fonctionnement du marché du travail canadien, peut être interprétée comme l'aboutissement du processus dont nous venons de faire état.

PRIORITÉ À LA FORMATION,  
1980-1986

Il faut rappeler que le début de la présente décennie a été marqué par une crise économique qui a secoué l'ensemble des pays industrialisés. Les gouvernements, afin de résoudre les problèmes inhérents à cette crise, ont révisé leurs principes de gestion des affaires de l'État.

Ainsi, le gouvernement fédéral a rapidement constaté les limites de ses interventions précédentes en matière d'emploi et de main-d'oeuvre. En effet, malgré un discours valorisant la formation professionnelle et la création d'emploi, ce dernier n'a pas réussi à éviter les contrecoups de la crise économique et s'est retrouvé face à la nécessité de reconsidérer certains choix stratégiques. Perçue comme étant une critique implicite des expériences, cette crise a notamment amené les gouvernements à développer de nouvelles approches de soutien à la main-d'oeuvre. C'est dans ce cadre que l'utilisation de la formation comme élément central des politiques d'emploi a été envisagée.

Dans ce contexte, un groupe d'étude sur l'évolution du marché du travail a été créé par le ministère de l'Emploi et de l'Immigration. Son mandat visait à :

- donner un aperçu de la situation de l'offre et de la demande de travailleurs, telle qu'elle devrait se présenter vraisemblablement durant les dix prochaines années ;

[250]

- réexaminer les concepts de l'emploi, du chômage et de l'activité des travailleurs ;

- examiner et évaluer la pertinence et la rentabilité des programmes de formation de la main-d'œuvre en fonction des besoins prévus ;

- déterminer le niveau d'immigration nette requis pour réduire l'excès de la demande de compétence particulière sur le marché du travail canadien ;

- évaluer l'incidence des services d'emploi et de placement sur le fonctionnement des marchés du travail et proposer des méthodes pour améliorer la communication et l'information et mieux harmoniser l'offre et la demande de main-d'œuvre ;

- examiner les difficultés que certains groupes éprouvaient à participer pleinement et efficacement à la population active ;

- évaluer le rôle des programmes de création d'emploi et leurs incidences sur l'emploi, la production et la productivité, et proposer de meilleures méthodes en vue de rencontrer les objectifs de ces programmes [[22]](#footnote-22).

La démarche poursuivie par le groupe de travail devait avoir pour objet de favoriser l'adaptation de la main-d'oeuvre du marché du travail aux différents facteurs économiques en évolution, sur les plans géographiques et professionnels.

Le point nodal de cette analyse concernait la croissance du taux de chômage. Ce phénomène s'expliquerait « par le fait que l'économie a eu du mal à s'adapter aux changements rapides de la composition de la population active et à absorber l'afflux important de travailleurs » [[23]](#footnote-23). Par ailleurs, bon nombre des politiques du marché du travail visaient à « occuper » les gens en les invitant à suivre des cours de formation, en leur procurant des emplois à court terme ou des emplois subventionnés, avec pour effet d'absorber l'excédent de l'offre de la main-d'oeuvre, mais sans résoudre pour autant les problèmes structurels du marché du travail.

Afin de parvenir à solutionner ces problèmes, le groupe posa comme condition sine qua non de mettre en place des mesures de formation susceptibles de doter la population des compétences nécessaires pour répondre à la demande. À cet égard, il indiqua dans son rapport final que « les dépenses de formation devraient être axées sur les compétences les plus recherchées, là où le rendement de l'investissement en « capital humain » était le plus élevé » [[24]](#footnote-24).

En somme, alors qu'auparavant la formation était perçue comme une politique sociale en valant bien d'autres, le gouvernement fédéral se proposait maintenant d'utiliser cette formation comme un des éléments moteurs de la relance. Elle devait cependant être davantage axée sur les besoins à court terme du marché du travail. Il s'agissait donc de « coller » cette formation aux besoins du [251] marché du travail ou, en d'autres termes, d'adapter la main-d'œuvre aux variations de l'économie. Comme le souligne le rapport, « en appliquant des politiques sélectives pour faciliter l'adaptation de la population active, le Canada pouvait accroître sensiblement son rendement, sa productivité et son taux d'emploi » [[25]](#footnote-25).

Parallèlement aux travaux de ce groupe d'étude, le gouvernement fédéral mit sur pied un autre groupe de travail ayant pour tâche d'analyser les perspectives d'emploi pour les années 1980. Ce groupe fut composé de représentants des trois partis politiques [[26]](#footnote-26) issus de toutes les régions du pays et réalisa son étude en s'appuyant sur une ronde d'audiences publiques. Le mandat proposé à ce comité de travail était :

De faire des études et des rapports sur les pénuries de main-d'œuvre spécialisée dans certains métiers et professions au Canada compte tenu des besoins du développement économique des années 1980, et de recommander les initiatives qu'il jugera bonnes, de revoir les politiques et programmes fédéraux actuels destinés à pallier les pénuries de spécialistes et s'informer des points de vue des spécialistes de l'industrie de la main-d'œuvre, du bénévolat, des ressources humaines et de l'enseignement en cette matière [[27]](#footnote-27).

À nouveau, le gouvernement fédéral souleva donc les problèmes de l'économie canadienne en se questionnant sur les capacités de la main-d'œuvre à s'adapter au changement. En effet, plutôt que de tenter de saisir les enjeux du développement économique, il préféra accepter la fatalité de ces changements en incitant la population à s'adapter aux nouvelles tendances de l'économie. Il existait donc, selon cette analyse, une inadéquation entre les ressources de main-d'oeuvre et les demandes du marché du travail. À cet égard, certaines constatations indiquaient qu'il y avait bel et bien pénurie de travailleurs spécialisés au Canada.

En général, les pénuries furent imputées à un manque de formation, à des attitudes négatives, à des obstacles d'ordre social, à la baisse de la natalité et à une immigration moins forte. Certains indices laissaient cependant croire que moins de 20% des entreprises canadiennes assuraient une formation en cours d'emploi. De nombreux employeurs n'offraient pas de formation parce qu'il leur était plus facile et moins coûteux de trouver du personnel spécialisé. D'autres n'offraient pas de formation, de crainte que les autres employeurs ne s'emparent de leur personnel qualifié.

À long terme, les pénuries furent également imputées aux lacunes des politiques relatives à l'emploi, à la formation et à l'industrie, de même qu'au [252] manque de coordination entre tous les paliers de gouvernement et entre le secteur public et le secteur privé [[28]](#footnote-28).

Au terme des travaux de ces comités, on assista à une réorganisation des politiques de formation et des stratégies d'encadrement de la main-d'oeuvre. Ainsi, face aux limites des mesures appliquées antérieurement et à leur faible incidence sur les déséquilibres du marché du travail, le gouvernement fédéral accentue son implication dans le dossier de la formation et joue un rôle plus actif dans l'établissement des orientations et des modalités d'application de ces politiques. En fait, le fédéral s'attribua le leadership dans ce dossier. Il s'agissait d'un renversement important de situation puisque, jusque-là, les provinces, et plus particulièrement le Québec, étaient très jalouses de leur autonomie.

Le gouvernement fédéral instaura donc, en 1982, le Programme national de formation (PNF), qui fut négocié avec les provinces, dont le Québec, par le biais des accords Canada/Québec. En vertu de ce programme, Ottawa investit plus de 140 millions de dollars en formation, ce qui correspondit en 1984-1985 à près de 41% des dépenses publiques consacrées au Québec à l'éducation des adultes. Avec le Programme national de formation, le gouvernement fédéral établit des priorités nationales de formation à offrir à la main-d'oeuvre. Les politiques de main-d'oeuvre y furent développées indépendamment de la situation du chômage, des priorités provinciales ou des dynamiques de développement sectorielles.

Entre temps, le gouvernement fédéral proposa à nouveau aux provinces une stratégie visant à aller encore plus loin dans le contrôle de la politique de main-d'oeuvre. Le document Planification de l'emploi, rendu public en 1985, se voulait être un plan de formation et de création d'emploi. Selon les principes de base de ce document, les nouveaux volets devaient :

- être axés sur les besoins réels et permanents du marché du travail, surtout en ce qui concerne les petites entreprises et les entrepreneurs ;

- être adaptables aux divers besoins régionaux et locaux, tout en laissant place à l'innovation ;

- découler de programmes plus simples, plus faciles à comprendre et plus accessibles, lesquels comporteraient des objectifs clairement définis ;

- reconnaître les responsabilités communes du gouvernement fédéral, des provinces et du secteur privé ;

- donner une chance égale à tous les Canadiens, en particulier ceux qui sont défavorisés sur le plan de l'emploi [[29]](#footnote-29).

[253]

Ce projet visait à rejoindre des catégories de population qui éprouvaient des difficultés graves sur le plan de l'emploi et qui étaient affectées par des changements technologiques, à savoir les chômeurs chroniques, les jeunes décrocheurs, les femmes désireuses de réintégrer le marché du travail, les travailleurs en recyclage, les populations touchées par un ralentissement économique dans leur région, etc.

La formation professionnelle, la création d'emplois et le développement économique furent donc liés afin de permettre à la population d'acquérir des « compétences utiles ainsi qu'une expérience de travail pratique » [[30]](#footnote-30). L'un des volets novateur de la Planification de l'emploi voulait favoriser la réalisation d'initiatives par des intervenants de l'extérieur du gouvernement. Il encouragea les organismes et les citoyens canadiens à mettre à profit leurs compétences en cherchant des idées et solutions innovatrices pour les problèmes du marché du travail [[31]](#footnote-31).

La Planification de l'emploi dessinait un projet de revitalisation du marché du travail en réponse aux changements technologiques et aux nouveaux besoins de formation. Elle intégrait les projets de formation en industrie et de formation en établissement en vue, toujours, de permettre une meilleure adéquation entre les besoins des entreprises et la formation dispensée.

À ce stade-ci, il est opportun de faire un retour sur le contenu des accords Canada/Québec qui prévalaient avant l'implantation de la stratégie de planification de l'emploi, pour bien saisir les différences et leur impact, notamment pour le Québec. Selon l'accord signé en 1982, la formation en établissement scolaire constituait la composante majeure de la stratégie gouvernementale. En 1984-1985, la Commission de l'emploi et de l'immigration investit 139 millions [[32]](#footnote-32). La même somme fut déposée en 1985-1986 pour financer des cours de formation professionnelle pour les adultes et des cours de formation aux immigrants dans les établissements publics d'enseignement. De ce budget, 40% fut attribué aux frais d'administration et d'encadrement et l'autre 60%, aux coûts de formation. C'est la Commission d'emploi et d'immigration du Canada (CEIC) et le Québec qui, conjointement, établirent la liste des cours à être dispensés durant l'année à partir des besoins de formation prévus et des priorités retenues. La sélection des stagiaires qui devaient participer au programme fut réalisée par la CEIC. Toutefois, le Québec était habilité à recruter des stagiaires et à les référer à la CEIC [[33]](#footnote-33). Dans les faits, ce sont principalement les institutions publiques d'enseignement qui ont été appelées à assumer ces tâches.

[254]

LES TENDANCES ACTUELLES

Le nouvel accord de 1986 change passablement les règles du jeu puisque le gouvernement fédéral propose qu'une partie du budget de formation soit transférée directement aux entreprises. En effet, avec le projet de planification de l'emploi, le gouvernement fédéral veut réorienter les accords Canada/Québec en vue de coller davantage la formation de la population aux nouveaux besoins du marché du travail. Dorénavant, selon la logique du gouvernement fédéral, ce sont en partie les entreprises, par le biais des Commissions de formation professionnelles, qui détermineront les besoins de formation et qui offriront cette même formation. On voit immédiatement l'implication d'une telle mesure. Le gouvernement fédéral non seulement prend les moyens pour contrôler de plus en plus la formation offerte, mais il l'oriente vers les besoins et priorités définis par les entreprises.

Certes, le gouvernement du Québec n'a pas accepté d'emblée les propositions d'Ottawa et les accords actuellement en vigueur sont le résultat de compromis de la part des deux partenaires. Cependant, il faut retenir le sens des propositions fédérales, qui indiquent bien la tendance voulant que les politiques de main-d'œuvre s'inscrivent dorénavant dans une logique de développement économique plutôt que dans le sens de sa mission sociale.

Ceci implique que les entreprises identifient leurs besoins de formation avec ou sans l'aide des Commissions de formation professionnelles, les dernières choisissant l'institution d'enseignement qui semble la plus en mesure de répondre à cette demande de formation. Il s'agit toutefois de mesures transitoires qui visent à faire la preuve que les institutions publiques sont capables d'offrir une « formation sur mesure », c'est-à-dire qui correspond aux besoins du secteur privé. En cas d'échec, on peut s'attendre à ce que le gouvernement fédéral revienne en force avec son projet de remettre la formation au secteur privé.

\* \* \*

L'évolution du dossier de la main-d'œuvre met donc en lumière une dynamique des rapports de force entre Ottawa et Québec qui a, pour l'instant, très largement servi les intérêts du gouvernement fédéral. En effet, ce dernier s'est assuré au fil des années une prise de plus en plus grande dans le champ de la définition du cadre et des modalités des interventions gouvernementales destinées à la main-d'œuvre. À titre de « définisseur de politique », le gouvernement fédéral s'est attribué un rôle d'orienteur et d'harmonisateur, par opposition au rôle de dispensateur de services dévolu aux provinces. Cette hiérarchie dans le partage des responsabilités entre les deux paliers de gouvernement peut être interprétée comme la conséquence de la démarche poursuivie par le gouvernement Trudeau depuis le milieu des années 1970. Suite à l'adoption du projet de loi C-27, en [255] fait, les libéraux ont privilégié une démarche fondée sur l'insertion de la politique de main-d'œuvre à l'intérieur d'une stratégie de gestion intégrée, et donc fédérale, de l'économie canadienne.

Chaque ronde de négociation a, bien entendu, donné lieu à des compromis qui ont permis aux provinces de préserver leur présence dans le secteur mais, à chaque fois également, le fédéral est parvenu à marquer des points.

La signature des accords sur le Programme national de formation et le projet de planification de l'emploi sont les manifestations les plus éloquentes de ce processus. En vertu de ces accords, le gouvernement fédéral devient le pourvoyeur de fonds en même temps que le principal interlocuteur des régions et des acteurs sociaux en formation, malgré la compétence provinciale incontestée dans le champ de l'éducation. Or, comme le fédéral jouit depuis le début des années 1980 de l'initiative dans le dossier, il est en position pour mieux imposer sa vision des choses.

[256]

Fin du texte

1. Suite aux travaux de la Commission Rowell-Sirois. Voir à ce chapitre VAN SCHENDEL, V., « Les débats sur le plein-emploi au Canada : perspectives historiques », dans *Interventions économiques*, n° 12-13, printemps 1984, p. 125 et s. [↑](#footnote-ref-1)
2. Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada, *Rapport préliminaire*, Ottawa, 1956. [↑](#footnote-ref-2)
3. CANADA, Sénat, Commission spéciale du Sénat sur la main-d'oeuvre et l'emploi, *Rapport*, Ottawa, 1961. [↑](#footnote-ref-3)
4. CANADA, ministère du Travail, *Rapport annuel 1962-1963*, p. 17. [↑](#footnote-ref-4)
5. L'accord sur la formation technique et professionnelle de 1961 prévoit explicitement neuf champs d'intervention : — Formation de techniciens ;— Formation aux métiers et autres occupations ; — Formation en collaboration avec l'industrie ; — Formation des sans-emploi ; — Formation des invalides ; — Formation d'instituteurs ; — Formation à l'intention des ministères et organismes fédéraux ; — Aide aux étudiants. [↑](#footnote-ref-5)
6. Cette philosophie présida notamment à la mise sur pied du Conseil national de la productivité en 1961 (ancêtre du Conseil économique du Canada). [↑](#footnote-ref-6)
7. Commission spéciale du Sénat sur la main-d'œuvre et l'emploi, *op. cit*. [↑](#footnote-ref-7)
8. Conseil économique du Canada, *Premier exposé annuel*, Ottawa, 1964. [↑](#footnote-ref-8)
9. CANADA, ministère de l'Emploi et de l'Immigration Canada, *Rapport annuel 1966-1967*. [↑](#footnote-ref-9)
10. Autorisé le 13 décembre 1965 (P.C. 1965-2215). [↑](#footnote-ref-10)
11. BELLEMARE, D. et SIMON-POULIN, L., *Le défi du plein-emploi, Montréal*, Éditions coopératives Albert St-Martin, 1986, p. 160 et s. [↑](#footnote-ref-11)
12. Soit 80 %. [↑](#footnote-ref-12)
13. En 1975, ces programmes étaient au nombre de 20 pour un budget total de plus de 500 millions. [↑](#footnote-ref-13)
14. Voir le texte de P. HAMEL et M. BOISVERT dans le présent recueil. [↑](#footnote-ref-14)
15. Visant l'application du Programme d'aide à la création locale d'emploi (PACLE) institué en 1973 sur une base expérimentale. [↑](#footnote-ref-15)
16. Canada, Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Main-d'oeuvre du Canada*, Sénat du Canada, août 1976. [↑](#footnote-ref-16)
17. Voir notamment Assurance-chômage Canada, *Étude d'ensemble du régime d'assurance-chômage au Canada*, Ottawa, 1977. La réforme du programme de chômage est étudiée en détail par M. PELLETIER dans *De la sécurité sociale à la sécurité du revenu*, Montréal, 1982. [↑](#footnote-ref-17)
18. Qui atteignirent 1 milliard de dollars à la fin de l'exercice financier 1976-1977. [↑](#footnote-ref-18)
19. Différents programmes d'accès à l'égalité et d'action positive seront adoptés entre 1976 et 1980. [↑](#footnote-ref-19)
20. CANADA, ministère de l'Emploi et de l'Immigration Canada, *Rapport annuel 1977-1978*, p. xiii. [↑](#footnote-ref-20)
21. DEBLOCK, C. et PERREAULT, D., « La politique économique canadienne », dans *Conjoncture et politique*, n° 6-7, 1986. [↑](#footnote-ref-21)
22. Groupe d'étude sur l'évolution du marché du travail, *L'évolution du marché du travail dans les années 1980*, Emploi et Immigration Canada, p. 38. [↑](#footnote-ref-22)
23. *Idem*. p. 38. [↑](#footnote-ref-23)
24. Groupe de travail sur les perspectives d'emplois pour les années 1980, *Du travail pour demain*, Ottawa, 1981, p. 165. [↑](#footnote-ref-24)
25. *Idem*, p. 220. [↑](#footnote-ref-25)
26. Parti libéral, Parti progressiste conservateur et NPD. [↑](#footnote-ref-26)
27. Groupe de travail sur les perspectives d'emploi pour les années 1980, *Du travail pour demain*, p. 137. [↑](#footnote-ref-27)
28. *Idem*, p. 5. [↑](#footnote-ref-28)
29. MEIC, Pour réaliser notre plein potentiel, Québec aperçu, octobre 1985, p. 5. [↑](#footnote-ref-29)
30. MEIC, *Ibid*., p. 5. [↑](#footnote-ref-30)
31. MEIC, *Ibid*., p. 5. [↑](#footnote-ref-31)
32. MEQ, DGEA, Formation sur mesure dans le cadre de la formation en établissement, accord Canada/Québec, document d'information, avril 1987, p. 7. [↑](#footnote-ref-32)
33. *Idem*. [↑](#footnote-ref-33)