

Article

« Historique des interventions du gouvernement du Québec dans le domaine de la main-d'oeuvre : une politique en panne »

Lise Poulin Simon et Judith Carroll

Relations industrielles / Industrial Relations, vol. 46, n° 4, 1991, p. 766-802.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/050717ar>

DOI: 10.7202/050717ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

Historique des interventions du gouvernement du Québec dans le domaine de la main-d'oeuvre

Une politique en panne

Lise Poulin Simon
et
Judith Carroll

L'objet de cette étude est de mettre en lumière l'évolution historique des interventions du gouvernement du Québec dans le domaine de la main-d'oeuvre à partir du début du XX^e siècle. La démarche historique permet d'une part de dégager la rationalité économique de ces interventions et d'autre part d'offrir des explications à l'avortement des multiples tentatives du gouvernement du Québec de se doter d'une politique active du marché du travail.

À partir du début du XX^e siècle¹, sous la pression des événements économiques, le gouvernement du Québec interviendra constamment dans le domaine de la main-d'oeuvre et du marché du travail. Au fil des années, il adopte une série de mesures et il crée diverses institutions qui composent un ensemble relativement important d'instruments relevant normalement d'une politique du marché du travail ou de main-d'oeuvre. Les gouvernements qui se sont succédés depuis les années 60 ont exprimé leur volonté d'adopter une telle politique, spécifique au Québec, et sous la responsabilité du gouvernement du Québec. Cette volonté gouvernementale a été appuyée par tous les partenaires au Sommet socio-économique de Montebello en 1979². Néanmoins, toutes les tentatives québécoises entreprises dans le but

* POULIN SIMON, L. et J. CARROLL, Département des relations industrielles, Université Laval, Québec.

1 Dans ce document, le générique masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

2 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Conférence au Sommet de Montebello, Rapport*, Secrétariat permanent des conférences socio-économiques, mars 1979.

de définir une telle politique, établissant des objectifs clairs et donnant une cohérence aux diverses interventions gouvernementales, ont avorté. Comme le souligne Yves Bélanger, «Le MMSR [ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu] reconnaissait lui-même devant la Commission Beaudry, en 1985, avoir abandonné toute ambition de publier une politique de main-d'oeuvre pour établir sa stratégie autour d'un nombre réduit d'objectifs particuliers³». Jean Sexton conclut dans le même sens⁴.

L'objet de ce texte est de mettre en lumière l'évolution historique des interventions du gouvernement du Québec dans le domaine de la main-d'oeuvre, non seulement à partir des années 60, mais depuis ses toutes premières interventions. Nous voulons avant tout décrire les événements en nous attardant à leur genèse. Notre étude s'inscrit dans une démarche d'analyse d'économie politique. Nous examinerons les causes fondamentales de l'adoption et de la réorientation des politiques gouvernementales, plutôt que leurs effets sur le comportement des agents économiques. L'analyse historique permet de mettre en perspective la rationalité économique des interventions du gouvernement du Québec dans le domaine de la main-d'oeuvre. Elle suggère également des explications à l'avortement répété de projets visant à doter le Québec d'une politique de main-d'oeuvre⁵. Compte tenu de la complexité du domaine de la politique économique, nous reconnaissons toutefois que nos analyses, tout en étant pertinentes, ne sont pas exclusives.

Nous verrons que les dysfonctions du marché du travail jouent un rôle déterminant dans la transformation du rôle de l'État. Les valeurs collectives et le partage constitutionnel entre les deux ordres de gouvernement influencent également la nature des politiques. Les interventions québécoises dans le domaine de la main-d'oeuvre sont de nature plus défensives qu'actives. Elles n'ont pas été orientées de façon constante vers l'objectif d'influencer le fonctionnement du marché du travail ou le niveau de l'emploi, et cela en

3 Yves BÉLANGER, «L'État québécois et l'administration de la main-d'oeuvre», Yves Bélanger et Laurent Lepage (dir.), *L'administration publique québécoise, Évolutions sectorielles, 1960-1985*, Québec, PUQ, 1989.

4 Jean SEXTON, «La politique du marché du travail, après 25 ans d'efforts au Québec: un point de vue», Rodrigue Blouin (dir.), *Vingt-cinq ans de pratique en relations industrielles*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 1990.

5 Pour une explication de la nature des politiques de main-d'oeuvre par rapport aux politiques du marché du travail, voir Diane BELLEMARE et Lise POULIN SIMON, *Le défi du plein emploi, un nouveau regard économique*, Montréal, Les Éditions Saint-Martin, 1986 et Y. BÉLANGER, *op. cit.*

dépît du fait que tous les documents d'orientation relatifs à ce domaine recommandent au législateur depuis plus de deux décennies la mise en place d'une politique active du marché du travail⁶.

Trois questions d'intérêt public apparaissent avoir motivé l'action du gouvernement du Québec dans le domaine du marché du travail: protéger la main-d'oeuvre de l'exploitation, protéger l'éthique du travail et protéger la juridiction du Québec dans ses champs de compétence. Ces trois questions interreliées prennent évidemment plus ou moins d'importance au fil des ans, selon les circonstances économiques et selon l'évolution des politiques.

En regard de la question de l'exploitation de la main-d'oeuvre, rappelons que le marché du travail au Québec se caractérise par des surplus chroniques de main-d'oeuvre à l'exception des années 40 à 55. En l'absence de réglementations gouvernementales qui stipulent les conditions minimales de travail, ou d'une syndicalisation généralisée de la main-d'oeuvre, le chômage chronique crée un déséquilibre fondamental qui joue en faveur des employeurs sans scrupules⁷. Les interventions du gouvernement du Québec dans le domaine de la main-d'oeuvre seront donc plus souvent dues à l'accentuation de la concurrence sur le marché du travail à diverses périodes, et aux pénuries persistantes d'emploi, qu'à des pénuries généralisées de main-d'oeuvre. Pourtant, les politiques de main-d'oeuvre ont généralement comme objectif d'améliorer le fonctionnement du marché du travail en favorisant des ajustements plus rapides entre l'offre et la demande de main-d'oeuvre. Elles cherchent à améliorer la capacité d'adaptation des entreprises et de la main-d'oeuvre et à réduire les pénuries de main-d'oeuvre qualifiée qui contribuent à créer des pressions inflationnistes⁸. Par ailleurs, dans le domaine de la formation professionnelle, les gouvernements du Québec et du Canada interviennent aussi pour des raisons de pénurie de main-d'oeuvre qualifiée dans certains secteurs, cela en dépît des surplus chroniques de main-d'oeuvre.

En l'absence de politiques efficaces d'emploi, le chômage élevé et persistant contribue à favoriser l'exploitation de la main-d'oeuvre vulnérable et à créer une concurrence déloyale entre les entreprises sans scrupules et les

6 La nature des politiques actives du marché du travail comparées aux mesures passives est présentée dans le chapitre 4 du volume de J.C. RAY, J.M. DUPUIS et B. GAZIER, *Analyse économique des politiques sociales*, Paris, PUF, 1988; voir également E.W. BAKKE, «Une politique active de main-d'oeuvre», Paris, OCDE, 1965.

7 Voir à cet égard la thèse de maîtrise de Michel COURNOYER, «La loi québécoise du salaire minimum», Département de sciences économiques, Université McGill, 1981.

8 Pour mieux comprendre le rôle des politiques du marché du travail voir Gosta REHN, «Conclusions», *Les politiques de l'emploi, les revenus et la croissance à long terme*, Documents préparatoires et conclusions d'un séminaire syndical, Paris, OCDE, 1978.

autres, ce qui va à l'encontre de l'intérêt public. Pour corriger cette situation, les stratégies gouvernementales peuvent être de deux ordres: soit une politique économique axée sur des mesures actives pour améliorer la situation du marché du travail, tant du point de vue macroéconomique que du point de vue micro, en visant un niveau très élevé d'emploi et des réponses très rapides aux besoins des entreprises et de la main-d'oeuvre; soit une stratégie sociale axée sur des mesures de sécurité du revenu pour éliminer le danger d'exploitation de la main-d'oeuvre, combinées à une réglementation du salaire minimum pour réduire la concurrence déloyale entre les entreprises. L'analyse historique montre que la deuxième stratégie a prévalu au Canada et au Québec; les gouvernements considérant vraisemblablement le chômage comme un problème temporaire et le plein emploi comme la situation normale. L'histoire économique du Québec et du Canada contredit cette vision des choses.

En raison de la prévalence de la stratégie de sécurité du revenu, une deuxième question d'intérêt public concernant le domaine de la main-d'oeuvre devient graduellement la principale source des préoccupations du gouvernement québécois: éviter que des personnes aptes à travailler n'en viennent, en période de chômage élevé et persistant, à dépendre de façon chronique des revenus versés par l'aide sociale. C'est ce qu'on nomme aujourd'hui le «piège de la pauvreté»⁹. Cette préoccupation n'est pas étrangère à la hausse des déficits budgétaires, attribuable en partie à l'augmentation du chômage structurel. Au cours des dernières décennies, le principal, sinon le seul objectif des mesures gouvernementales québécoises est de protéger l'incitation au travail, surtout chez les jeunes, et de maintenir l'éthique du travail afin d'éviter la dépendance économique chronique d'une importante partie de la population. Il en va de même du gouvernement fédéral.

La troisième question d'intérêt public en regard des actions du gouvernement du Québec est sa volonté de protéger ses champs de compétence constitutionnelle, en particulier ceux de la sécurité du revenu et de l'éducation. Chaque nouvelle intervention du gouvernement fédéral dans le domaine de la main-d'oeuvre enclenche généralement une réaction du Québec. Ce dernier adopte des mesures où il met en place des institutions qui lui permettent de conserver un certain contrôle sur ses champs de compétence et, possiblement, d'orienter les politiques relatives à la main-d'oeuvre sur son territoire.

Afin de mettre en perspective la rationalité économique de l'évolution des interventions du gouvernement du Québec, la période historique

⁹ Pour une discussion de ce problème voir, Lise POULIN SIMON, *Les assurances sociales: pour une sécurité du revenu des salariés*, Montréal, IRAT, 1981, p. 42-43.

d'observation 1900-1985 est divisée en deux sous-périodes: la première couvre les années 1900 à 1960 et la deuxième, les années 1960 à 1985. Pour chacune des sous-périodes, nous traitons de la naissance des institutions gouvernementales dans le domaine de la main-d'oeuvre et des principales actions du Québec. Celles-ci sont regroupées en trois catégories: la garantie de ressources et le support au revenu de travail; le placement, la création d'emplois et l'aide à l'embauche; la formation et la qualification professionnelles¹⁰. À la lumière des faits historiques, nous constatons que dans la première période, le gouvernement québécois conserve l'initiative des interventions et qu'il accepte de coopérer avec le gouvernement fédéral. Dans la deuxième période, il perd l'initiative au profit du gouvernement fédéral. Une ère de concurrence entre les deux gouvernements s'ouvre alors dans le champ de la main-d'oeuvre. Cette situation contribue à l'adoption d'actions tactiques de court terme.

PÉRIODE 1900-1960: LE CHÔMAGE ET L'EXPLOITATION DE LA MAIN-D'OEUVRE

Garantie de ressources et support au revenu de travail

Dans cette catégorie, on retrouve les mesures et les actions législatives dont l'objectif est de garantir un niveau minimum de revenu, soit grâce à un travail rémunéré, soit par un programme public de sécurité du revenu. Depuis le début des mesures de main-d'oeuvre au Canada, c'est surtout au chapitre de la sécurité du revenu que le gouvernement du Québec exerce un leadership. Dans ce domaine de la main-d'oeuvre, les compétences sont clairement délimitées dans la Constitution canadienne, ce qui n'est pas le cas dans les autres.

Rappelons d'abord qu'au début du XX^e siècle, le gouvernement du Québec intervient très peu dans l'économie, comme tous les autres gouvernements au Canada. En regard de la main-d'oeuvre, ses premières interventions lui sont dictées par des situations où des employeurs sans scrupules exploitent de façon éhontée des enfants et des femmes. Ces situations sont mises à jour à la fin du XIX^e siècle par la Commission royale d'enquête du gouvernement fédéral sur le Capital et le Travail¹¹. En 1885, suite à ces révé-

¹⁰ Ces catégories ont été choisies à partir du classement des mesures de main-d'oeuvre utilisé par le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu dans un document qui présente une liste chronologique des lois et programmes adoptés par le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral. Cette liste apparaît en annexe du livre de Diane BELLEMARE et Lise POULIN SIMON, *op. cit.*

¹¹ GOUVERNEMENT DU CANADA, *Report of the Royal Commission on the Relations of Labor and Capital in Canada*, Ottawa, 1889.

lations, le Québec adopte sa première loi sur les manufactures¹², qui est en fait l'ancêtre de la loi actuelle sur les normes minimales du travail. Elle impose les premières normes relatives aux conditions d'embauche des enfants et des femmes; elle prohibe, par exemple, l'embauche de garçons de moins de douze ans et de filles de moins de quatorze ans et elle fixe la durée maximale du travail.

En 1919, à la suite d'autres révélations semblables faites par une commission d'enquête québécoise sur l'industrie du textile, le Québec adopte la première loi sur le salaire minimum qui couvre exclusivement les femmes et les enfants¹³. Elle fixe le salaire minimum et elle réduit à cinquante-cinq heures la durée maximale de la semaine de travail. Comme tous les autres pays industrialisés, le Québec accepte alors l'idée qu'une entreprise n'a pas le droit d'opérer sur son territoire si elle n'a pas la capacité d'offrir des conditions de travail considérées raisonnables du point de vue de la société. Chaque crise de l'emploi soulèvera un débat public sur ce que devraient être des conditions minimales raisonnables de travail.

Il faut attendre la dépression des années 30 pour voir le législateur québécois élargir le champ d'application de cette loi à l'ensemble de la main-d'oeuvre salariée. «La Commission d'enquête Stevens avait révélé, en 1935, des conditions de travail épouvantables dans le Québec¹⁴». En raison du chômage persistant qui contribue à l'exploitation de l'ensemble de la main-d'oeuvre, le Québec adopte, en 1937, la *Loi des salaires raisonnables* qui couvre tant la main-d'oeuvre masculine que féminine¹⁵. Cette loi sera remplacée en 1979 par la *Loi sur les normes du travail*. En plus du salaire minimum, la loi de 1979 fixe un certain nombre d'autres conditions minimales concernant les vacances annuelles, les licenciements individuels, etc.

Quand à l'aide aux familles les plus démunies, ce sont les institutions charitables et les municipalités qui en assument la responsabilité au début du siècle. Mais très tôt, le gouvernement du Québec est amené à adopter des

12 Il s'agit de l'*Acte des manufactures de Québec*, S.Q. 1885, c. 32, sanctionnée le 9 mai 1885.

13 Comme le souligne Sylvie MOREL, «la réglementation ne s'appliquant qu'à des segments particuliers de main-d'oeuvre équivalait nécessairement à affliger ces derniers d'un handicap, relativement aux autres travailleurs dont l'utilisation des services n'était soumise à aucune condition d'embauche» dans «Pénurie d'emploi et discrimination à l'endroit des femmes sur le marché du travail», thèse de maîtrise, Université McGill, 1987, p. 132.

14 QUÉBEC, ministère du Travail, *Historique du ministère du Travail et de ses services*, présenté à la Commission Tremblay, 1953, p. 79.

15 Michel COURNOYER, «Pour une approche économique différente du salaire minimum», Robert Couillard et al. (dir.), *Le travail au minimum*, Collections Politique et Économie, Montréal, 1986.

mesures d'aide financière pour les personnes sans source de revenu. C'est encore dans les périodes de chômage élevé que le gouvernement du Québec est forcé d'intervenir pour corriger les situations sociales les plus dramatiques. En 1921, il instaure un premier programme d'assistance publique pour les indigents; les municipalités et les institutions charitables n'arrivent plus à faire face seules au problème des sans-emplois. En 1930, compte tenu de l'ampleur des problèmes de pauvreté accentués par le chômage, le gouvernement québécois crée la Commission d'enquête sur les assurances sociales qui a pour tâche d'étudier «la situation relativement à l'établissement d'un système d'assurance sociale et de placement familial et au mode de législation qui pourrait être adopté à cet égard¹⁶».

Le rapport de cette Commission, déposé en 1933, présente une série de recommandations touchant entre autres l'assistance aux mères nécessiteuses, les allocations familiales, l'assurance-chômage-maladie-invalidité-retraite¹⁷. Ce rapport inspire la plupart des lois d'assurance et d'assistance qui seront adoptées par la suite, tant au fédéral qu'au Québec. Comme le note une étude du ministère du Travail, «la crise économique se faisant de plus en plus pressante [...] et entraînant un fléchissement des normes de salaires et des conditions de travail, tous les gouvernements, municipaux, provinciaux, et fédéral, comprirent et acceptèrent leur obligation de fournir des moyens de subsistance à une forte proportion de la population. On préconisa donc comme remèdes — au moins partiels — les secours directs et, de préférence, les entreprises de travaux publics¹⁸».

Par la suite, une série de lois québécoises relatives à la création de divers programmes de sécurité du revenu sont adoptées au cours des années 30: en 1932, un programme d'aide financière aux mères nécessiteuses; en 1937, une loi sur les pensions aux aveugles. En 1936, l'élection d'un nouveau gouvernement dirigé par Duplessis amène le Québec à adhérer au régime de pensions de vieillesse du Canada, implanté depuis 1927. Les gouvernements précédents avaient refusé d'y participer. Ce programme à frais partagés entre le fédéral et les provinces participantes est transformé en 1957. Il devient le régime de sécurité de la vieillesse sous la responsabilité exclusive d'Ottawa, tant pour son financement que pour son orientation.

Enfin, pendant les dix années de la dépression, la question de la mise en place d'un régime d'assurance-chômage au Canada est largement débattue. Suite au rapport de la Commission d'enquête provinciale sur les assurances sociales, le Québec propose d'adopter son propre régime. Par ailleurs, à la

16 MINISTÈRE DU TRAVAIL, *op. cit.*, p. 64.

17 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Rapport de la Commission des assurances sociales de Québec*, Québec, 1933.

18 MINISTÈRE DU TRAVAIL, *op. cit.*, p. 64.

même époque, la Commission royale d'enquête sur les relations fédérales-provinciales nommée par le gouvernement fédéral lui recommande de mettre en place un régime d'assurance-chômage pan-canadien¹⁹. Comme la sécurité du revenu est clairement de juridiction provinciale, le fédéral ne peut implanter un tel système sans l'accord des provinces. Jusqu'en 1939, le gouvernement du Québec refuse d'accepter un amendement constitutionnel. En 1940, le renversement du gouvernement de l'Union nationale par le Parti libéral amène un changement d'attitude. L'amendement constitutionnel est accepté et le fédéral crée le régime d'assurance-chômage pan-canadien, lequel ne subira pas de transformations profondes avant les réformes de 1971 et de 1989²⁰.

Le placement, la création d'emplois et l'aide à l'embauche

Les problèmes liés à l'exploitation de la main-d'oeuvre expliquent aussi l'intervention du législateur dans le domaine du placement. Après l'Ontario, le Québec est la deuxième province à adopter, en 1910, une loi relative à l'établissement de bureaux de placement publics. Comme le note Diane Bellemare, «la loi québécoise est financièrement plus libérale que celle de l'Ontario; il s'ensuit que les services rendus y sont plus efficaces²¹». Des services publics de placement sont déjà implantés dans d'autres pays industrialisés; le système québécois se modèle d'ailleurs sur celui en vigueur au Massachusetts²².

Avec cette loi, le gouvernement vise à mettre graduellement en place un service public de placement sur l'ensemble de son territoire. Les premières villes touchées sont Québec, Montréal et Sherbrooke. En 1919, deux autres villes profitent de tels services, soit Trois-Rivières et Hull. De plus, la loi impose un contrôle des bureaux privés; à cet effet elle prescrit qu'«un particulier ne peut ouvrir ou contrôler un bureau de placement pour des ouvriers

19 GOUVERNEMENT DU CANADA, *Report of the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations*, Ottawa, 1940.

20 Gary DINGLEDINE, *Exposé chronologique: l'évolution de l'assurance-chômage de 1940 à 1980*, Ottawa, Emploi et Immigration Canada, 1981.

21 Diane BELLEMARE, «La sécurité du revenu au Canada, une analyse économique de l'avènement de l'État-Providence», thèse de doctorat, Université McGill, 1981, p. 309.

22 À cet effet, les propos rapportés dans l'étude déjà citée du MINISTÈRE DU TRAVAIL, montrent qu'il existait déjà dans plusieurs grandes villes des États-Unis des systèmes de placement: «Vous [le ministre] avez fait ce que l'expérience avait suggéré aux autorités de presque toutes les grandes villes du continent: créer des bureaux de placement gratuits pour ouvriers» p. 25). De plus, le Rapport du ministre des Travaux publics et du Travail de 1919 nous apprend que plusieurs autres pays tels que l'Angleterre, l'Écosse, l'Irlande sont aussi dotés d'un système similaire de bureaux de placement (p. 38).

sans s'être, au préalable, muni d'un permis du Ministre des travaux publics et du travail²³». À l'époque, le service de placement québécois relève du ministère des Travaux publics et du Travail.

Comment expliquer cette première intrusion du gouvernement du Québec dans le placement? Elle serait due à l'incapacité des agences privées de placement de l'époque de répondre adéquatement aux besoins créés par la situation du marché du travail caractérisée par «l'arrivée périodique de forts contingents d'immigrants, le déplacement fréquent de groupes importants d'ouvriers indigènes, la mobilité de ces groupes grâce aux facilités de transports [...] la centralisation constante dans les grandes villes d'ouvriers venus de la campagne²⁴». Dans un contexte d'accentuation du chômage et de forte migration internationale et nationale, les agences privées exploitent la main-d'oeuvre et, comme le note un rapport de l'époque, «ces bureaux privés ou agences échappaient à tout contrôle [...] il n'est pas étonnant qu'il se soit produit des abus nombreux dans le passé²⁵». De plus, les agences privées n'offrent leurs services qu'aux clients les plus rentables, laissant de côté les handicapés et les jeunes. La première loi de 1910 sur les bureaux de placement vise d'abord à contrôler l'exploitation de la main-d'oeuvre.

Elle est aussi une réponse à un besoin que les bureaux privés, fonctionnant sur une base commerciale, ne pouvaient remplir efficacement. En effet, le besoin d'information relié au marché du travail exige une meilleure coopération entre les bureaux des diverses municipalités, coopération difficile à développer entre des services de placement privés qui sont en concurrence les uns avec les autres, d'où la nécessité de bureaux publics opérant de façon non commerciale. L'efficacité du service et le bon fonctionnement du marché du travail en dépendaient, comme le souligne le premier rapport officiel sur les bureaux de placement québécois: «nécessité de réduire le chômage en encourageant et en aidant les sans-travail d'une région à se transporter dans un autre district où il y a pénurie d'ouvriers [...] de diminuer le changement excessif de personnel [...] instabilité dommageable à l'industrie et qui leur permet l'exploitation des ouvriers, souvent des étrangers; de démontrer aux patrons et aux employés que de recruter à la porte de l'usine [...] est défectueux, donnant lieu à un énorme surplus de travail [...] qui sera atténué par la création d'un marché central du travail sous l'égide du Service d'Emploi; de se prémunir contre le danger de la création d'hostilité contre les autorités constituées, [...] qui consiste [...] à

23 *Loi relative aux bureaux de placement pour les ouvriers*, S.Q. 1910, c. 19, art. 2520 f, sanctionnée le 4 juin 1910.

24 MINISTÈRE DU TRAVAIL, *op. cit.*, p. 25. Il s'agit là des propos d'un inspecteur du travail, Louis Guyon.

25 *Ibid.*, p. 25.

accuser le Gouvernement d'être toujours du côté du patron²⁶». La mise en place de services publics de placement par le gouvernement du Québec apparaît donc comme une réponse logique au contexte économique du début du XX^e siècle: début de l'industrialisation du Québec, accélération du développement du secteur manufacturier, forte immigration et mobilité interrégionale.

À la fin de la Première Guerre mondiale, en 1918, le gouvernement fédéral fait une première intrusion dans le domaine du placement en votant une loi visant à encourager l'organisation et la coordination des bureaux de placement publics à travers le Canada. La raison en est le chômage élevé²⁷ et le fait qu'il fallait se préparer à recevoir et faciliter le rétablissement dans la vie civile de nos militaires²⁸». À l'époque, le Québec accepte de collaborer au projet parce qu'il considère que «l'autonomie provinciale dans le travail d'organisation du marché du travail est maintenue entière²⁹». La loi fédérale devait faciliter la diffusion de l'information entre les bureaux de placement des diverses régions du Canada et elle prévoyait un financement plus adéquat des services provinciaux. Cette période marque aussi le début de l'intervention du gouvernement fédéral en matière de main-d'oeuvre par la création d'un Comité consultatif national des services de placement, ancêtre du Comité consultatif de l'assurance-chômage, créé en 1940.

Dès cette période se dessinent, semble-t-il, certaines situations conflictuelles et le début de la concurrence entre les administrations provinciale et fédérale dans le domaine de la main-d'oeuvre. En effet, selon le rapport d'un inspecteur du Travail de l'époque, l'initiative du Québec est compromise dès la première année de l'application de l'entente: «Nous n'avions pas du tout compté sur une coopération dépassant de beaucoup le cadre de notre contrat; et je ne parle pas ici des restrictions puérides, de la complication des rouages du placement où le placement est sacrifié aux besoins de la statistique et de la paperasserie. Déjà en possession d'un système de placement qui avait donné ses preuves depuis 1911, nous ne nous attendions pas à recevoir nos instructions sur l'orientation à donner à notre Service de placement par les officiers du bureau du Travail d'Ottawa dont l'inexpérience est par trop évidente [...] C'est aux autorités de notre province de dicter jusqu'où peut aller la coopération, et toute subvention, si large et si généreuse qu'elle puisse être, ne saurait nous enlever le droit de fixer la politique

26 *Ibid.*, p. 38-39.

27 *Ibid.*, p. 35. Le Rapport du ministère du Travail de 1918 note que: «Le chômage, cette plaie dont les causes allaient de plus en plus se loger au niveau national, exigeait des remèdes nationaux».

28 *Ibid.*, p. 39.

29 *Ibid.*

de nos bureaux de placement gratuits³⁰». Le financement partagé du coût des services permet au fédéral de commencer à imposer des orientations nationales aux provinces, mais c'est justement cette stratégie des programmes à frais partagés qui nourrira les conflits entre le gouvernement fédéral et le Québec.

Notons aussi que dès 1919, la Commission royale fédérale sur les relations de travail propose l'adoption d'un régime canadien d'assurance-chômage et d'un service de placement national³¹. En 1935, le fédéral adopte la *Loi sur le placement et les assurances sociales* qui est déclarée inconstitutionnelle parce que les provinces ont des pouvoirs exclusifs en matière de sécurité du revenu. Ce n'est qu'au début de la guerre que ce projet d'assurance-chômage national se concrétise, après de laborieuses discussions avec les provinces et surtout avec le Québec qui s'y oppose. Il faut une modification constitutionnelle pour y faire suite.

La période de 1940 à 1955 se caractérise par une très forte activité économique, un très faible chômage et, pendant la guerre, un déplacement de juridiction et des pouvoirs, tant du secteur privé que des provinces, vers le gouvernement fédéral. À partir de cette époque, le gouvernement du Québec perd l'initiative de l'action dans le domaine du placement, suite à son acceptation du régime fédéral d'assurance-chômage. La *Loi sur l'assurance-chômage*, adoptée en 1940, prévoit la création d'une Commission d'assurance-chômage chargée des bureaux de placement de tout le pays, ainsi que d'un Conseil consultatif. Selon la loi, le rôle de la Commission en est un de coordination, mais le financement exclusivement fédéral fait en sorte d'exclure les provinces de ce champ. Dans le cas du Québec, «elle [la loi] profitera au maximum de la solide organisation du service provincial de placement dont elle conservera en grande partie la structure et dont elle continuera d'employer une partie du personnel³²».

Toutefois, contrairement aux autres provinces, le Québec juge opportun de maintenir son propre service de placement distinct. Selon une étude du ministère du Travail, le Québec craint que les francophones soient mal desservis par un service sous le contrôle d'anglophones d'Ottawa, «la classe ouvrière de Québec a besoin d'un Service de placement provincial familier avec sa mentalité, au courant de ses problèmes, et au fait de ses aptitudes³³».

30 *Ibid.*, p. 36.

31 GOUVERNEMENT DU CANADA, *Report of the Royal Commission on Industrial Relations in Canada*, Ottawa, King's Printer, 1919.

32 MINISTÈRE DU TRAVAIL, *op. cit.*, p. 90.

33 *Ibid.*, p. 147.

Parallèlement aux services de placement fédéraux, le service provincial continue à prendre de l'expansion. En 1944, on dénombre huit villes qui profitent des bureaux québécois et en 1953, vingt-deux. Les services de placement québécois se spécialisent dans l'aide aux clientèles les plus fortement défavorisées sur le marché du travail, tels les jeunes, les bûcherons, les mineurs, les tuberculeux, les handicapés. Cette spécialisation apparaît logique durant cette période, compte tenu que le chômage demeure à un très faible niveau jusqu'au milieu des années 50³⁴. Plus tard, lorsque le chômage élevé devient chronique au Québec, cette orientation contribue à détériorer l'efficacité des services de placement québécois et, couplée à l'absence de coopération avec le fédéral, à les transformer graduellement en des services qui s'apparentent aux services sociaux. En 1982, le regroupement des services d'aide sociale et de main-d'oeuvre dans un même ministère, celui de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu, apparaît comme la suite logique de cette spécialisation.

En ce qui a trait à la création d'emplois, les municipalités demeurent responsables de l'aide aux chômeurs jusqu'aux années 40. Elles initient généralement des travaux publics spéciaux en période de difficultés économiques et elles accordent un secours direct aux familles dans le besoin. Toutefois, lorsque le chômage se prolonge, les problèmes budgétaires les amènent à réclamer de l'aide aux gouvernements supérieurs. Par exemple, en 1920, devant la gravité du chômage, le gouvernement fédéral subit des pressions pour intervenir. Il accorde des subventions conditionnelles d'assistance-chômage aux municipalités, mais les déboursés fédéraux demeurent extrêmement faibles comparativement aux sommes dépensées par les municipalités; celles du Québec se sont peu prévaluées de ce programme³⁵.

Pendant la période de dépression des années 30, contrairement à aujourd'hui, ce sont les provinces et les municipalités qui connaissent des problèmes importants de déficits budgétaires, plutôt que le fédéral. Elles font appel à celui-ci pour les aider à financer les travaux publics et les secours directs. Au début de la crise, les gouvernements fédéral et provinciaux favorisent généralement la mise en place de travaux publics de façon à offrir de l'emploi aux chefs de famille dans le besoin. En 1930, par exemple, le fédéral adopte une loi sur l'assistance-chômage qui prévoit des sommes importantes pour le financement de travaux publics et des secours directs versés par les municipalités. Par ailleurs, graduellement, l'aggravation de la

³⁴ Jusqu'au milieu des années 50, le taux de chômage canadien et québécois oscille autour de 3 à 4%.

³⁵ Diane BELLEMARE, *op. cit.*, p. 315.

situation du chômage et la détérioration des finances municipales et provinciales contribuent à amener les municipalités et les provinces à privilégier les secours directs plutôt que les travaux publics. Le Québec suit la tendance. C'est en raison de considérations financières de court terme que les orientations en faveur du maintien du revenu plutôt que du soutien de l'emploi se cristallisent. Comme le constate Diane Bellemare, au strict plan comptable et dans une perspective de court terme, les travaux publics exigent des déboursés plus élevés et semblent plus coûteux qu'une politique d'assistance-revenu³⁶. Signalons aussi que les gouvernements de l'époque considèrent le retour au plein emploi comme automatique et les programmes d'assistance-revenu comme des mesures temporaires.

Plus tard, au milieu des années 50, l'aggravation du chômage ramène la politique des travaux publics en tant que mesure de création directe d'emplois. Comme le gouvernement fédéral s'est attribué la responsabilité exclusive de la politique de l'emploi à la fin de la Seconde Guerre mondiale, c'est lui qui en prend l'initiative³⁷. À l'époque, les problèmes de chômage, tant saisonnier que régional, deviennent les préoccupations majeures. En réponse, le gouvernement fédéral crée, à partir de 1955, une série de programmes d'aide financière encourageant les municipalités et le secteur privé à réaliser une partie des travaux publics et de construction pendant les mois d'hiver. Ces programmes demeurent en vigueur jusqu'en 1965. Ils visent surtout les régions «désignées», c'est-à-dire celles caractérisées par un niveau élevé de chômage. En réaction à cette initiative, le Québec adopte, en 1956, le plan Dozois. Comme les municipalités relèvent de la responsabilité des provinces, l'objectif est de leur permettre d'avoir accès au programme fédéral, en attribuant au gouvernement du Québec le rôle d'intermédiaire entre elles et le fédéral. Il existe alors de fortes tensions politiques entre le gouvernement fédéral et le gouvernement québécois en raison du partage fiscal³⁸.

Au début des années 30, la pression qu'exerce le chômage sur le gouvernement du Québec contribue à la création du ministère du Travail. Celui-ci devient responsable des lois et programmes relevant jusqu'à ce jour du département du travail du ministère des Travaux publics et du Travail³⁹. Le législateur redéfinit les fonctions des deux ministères⁴⁰. Le nouveau ministère du Travail jouera un rôle important surtout en regard de la réglementation du travail et des relations du travail; mentionnons, à titre d'exemple,

36 *Ibid.*, p. 315.

37 CANADA, Ministry of Reconstruction, *Employment and Income*, Ottawa, 1945.

38 Dale C. THOMSON, *Jean Lesage et la révolution tranquille*, Montréal, Les Éditions du Trécaré, 1984.

39 Il s'agissait de la *Loi concernant le département du travail*, S.Q. 1930-1931, c. 19.

40 MINISTÈRE DU TRAVAIL, *op. cit.*, p. 68.

l'adoption de la *Loi relative à l'extension des conventions collectives* en 1934 et de la *Loi relative à la limitation des heures de travail* en 1933⁴¹. Cette dernière loi, qui «s'appuie sur le principe qu'une meilleure distribution du travail s'impose pendant la crise économique, afin de permettre à plus d'ouvriers de travailler et de décharger l'État d'une partie de son fardeau extraordinaire⁴²», permet au gouvernement de décréter le nombre d'heures pendant lesquelles un ouvrier peut travailler.

La formation et la qualification professionnelles

C'est au début du siècle que la pression publique, issue particulièrement des milieux d'affaires, s'exerce sur les gouvernements pour créer des écoles offrant une formation technique aux jeunes. Comme la plupart des provinces canadiennes, le Québec commence à prendre des initiatives dans le domaine. À Québec et à Montréal en 1907, et à Shawinigan en 1911, le gouvernement ouvre des écoles d'enseignement technique. En 1910, le gouvernement fédéral crée la Commission royale sur l'apprentissage industriel et l'enseignement technique. Dans son rapport, elle recommande au fédéral de participer au financement de la formation technique dans les écoles secondaires. En 1919, Ottawa intervient en adoptant la *Loi d'enseignement technique* qui permet au ministre de signer des ententes d'aide financière avec les provinces. En 1931, la nouvelle *Loi de l'enseignement professionnel* prévoit des subventions annuelles pour les provinces⁴³. C'est le début de l'engagement des gouvernements dans la formation de la main-d'oeuvre. Le Québec demeure toutefois l'initiateur, aussi longtemps que les programmes sont à frais partagés et que les interventions sont axées sur le système scolaire qui relève clairement de sa juridiction. Cette réalité politique aura son importance dans le développement du système de formation professionnelle au Canada qui demeurera axé principalement sur la formation en établissement public plutôt qu'en entreprise.

C'est par la loi provinciale de 1934, relative à l'extension des conventions collectives du travail⁴⁴, que le Québec s'implique de façon plus sérieuse

41 *Loi relative à la limitation des heures de travail*, S.Q. 1933, c. 40.

42 MINISTÈRE DU TRAVAIL, *op. cit.*, p. 71.

43 Robert M. STAMPS, «Vocational Objectives in Canadian Education, An Historical Review», *Canadian High Education in the Seventies*, Ottawa, Economic Council, 1972.

44 *La Loi relative à l'extension des conventions collectives*, S.Q. 1934, c. 56 a été sanctionnée le 20 avril 1934. Cette loi permet de «rendre obligatoire pour tous les salariés et employeurs d'un même métier ou d'une même industrie les dispositions d'une convention collective particulière relatives au taux du salaire et à la durée du travail, pourvu que ces dispositions aient acquis une signification et une importance prépondérantes pour l'établissement des conditions de travail d'un métier ou d'une industrie dans la région pour laquelle la convention a été conclue». MINISTÈRE DU TRAVAIL, *op. cit.*, p. 76. De plus, les parties à la convention doivent obligatoirement former un comité conjoint (paritaire) chargé de surveiller et d'appliquer la convention.

dans le domaine de la formation professionnelle reliée au marché du travail. Cette loi vise d'abord à étendre à tout un secteur industriel les conditions de travail négociées par les syndicats ou les employeurs qui en font la demande au ministre du Travail. Le but recherché est de réprimer la concurrence déloyale entre les entreprises d'un même secteur, mais aussi de favoriser le développement d'un système de contrôle et d'uniformisation de l'apprentissage de la main-d'oeuvre, sous la responsabilité des représentants patronaux et syndicaux du secteur. Ces derniers peuvent siéger sur des comités conjoints sectoriels responsables de l'application des décrets de convention collective et de la qualification professionnelle dans leurs secteurs. Le gouvernement espère voir émerger de ces comités un système d'apprentissage adéquat.

Cependant, dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, le système d'apprentissage québécois fondé sur l'initiative des organisations apparaît inadéquat aux parties concernées. Pour la première fois, le gouvernement québécois subit des pressions pour intervenir en matière de formation professionnelle. En 1945, il adopte la *Loi de l'aide à l'apprentissage et de la mise en valeur du capital humain*. Selon les propos d'Antonio Barrette, alors ministre du Travail, cette décision s'inscrit dans un processus de consultation puisqu'il mentionne qu'«avant d'inscrire dans les statuts notre loi [...] nous avons convoqué à Québec les représentants patronaux et ouvriers pour discuter avec eux des moyens à prendre afin de combler le vide immense creusé par quinze années de crise et de guerre dans les rangs des métiers⁴⁵». Ce vide dont parle le ministre résulte de l'abandon presque complet de l'apprentissage pendant la guerre et d'une pénurie de main-d'oeuvre qualifiée, cela malgré la *Loi sur la coordination de la formation professionnelle* adoptée à Ottawa en 1942 à la faveur de la guerre et celle des décrets de convention collective.

Le nombre d'artisans véritables a diminué d'une façon inquiétante au Québec. L'industrie ne peut trouver de main-d'oeuvre qualifiée. «Notre main-d'oeuvre glissait implacablement vers un prolétariat [...] L'industrie de la construction se trouvait en face d'une pénurie grave d'ouvriers qualifiés, parce que l'apprentissage, dans les métiers du bâtiment, avait été mis de côté depuis plusieurs années⁴⁶». Notons qu'à la fin de la guerre, la stratégie fédérale relative à l'emploi repose entre autres sur une politique d'accès au logement qui favorise une très forte expansion de l'emploi dans la construction, donc des besoins urgents de main-d'oeuvre qualifiée.

45 MINISTÈRE DU TRAVAIL, *op. cit.*, p. 99 (propos du ministre A. Barrette prononcés lors d'une causerie à Radio-Canada, le 29 mars 1951).

46 *Ibid.*, p. 99-100.

La *Loi de l'aide à l'apprentissage et du développement du capital humain* de 1945 se veut un complément à la *Loi relative à l'extension des conventions collectives* de travail. Elle offre aux regroupements professionnels un cadre et des instruments d'intervention pour la formation de leurs apprentis. Elle encourage la mise sur pied de centres d'apprentissage dans les villes qui en feront la demande. L'administration de ces centres demeure toutefois sous la responsabilité conjointe des travailleurs et des employeurs et la «réglementation de la qualification professionnelle se fera par l'entremise des négociations collectives⁴⁷».

Le financement des commissions d'apprentissage établies dans certaines villes et certains secteurs peut se faire par l'entremise des corporations municipales et scolaires, par les associations d'employeurs, par les syndicats ouvriers et professionnels, par les comités paritaires, ou encore par la Commission du salaire minimum et la Commission des accidents du travail. Le gouvernement n'assume pas d'autre responsabilité que d'aider au financement. Dans les faits, ce sont surtout les comités paritaires et le gouvernement du Québec qui les financeront. À ces commissions d'apprentissage siègent les associations patronales, les unions ouvrières et les délégués des comités paritaires. Celles-ci ont droit d'effectuer des ententes avec les écoles techniques et elles peuvent posséder leurs propres écoles. Ce sont en fait les ancêtres des Commissions de formation professionnelle actuelles, sur une base sectorielle et municipale plutôt que régionale.

Selon le ministre du Travail de l'époque, la nouvelle loi sur l'apprentissage «ne possède aucun caractère politique et ne dépend pas d'un département ou service de l'administration provinciale. L'apprentissage relève uniquement de la profession organisée, à savoir les associations patronales et syndicats ouvriers dans chaque industrie [...] Il convient d'observer que la formule tripartite en vigueur dans le domaine de l'apprentissage au Québec constitue quelque chose d'unique en son genre. Les associations patronales et les syndicats ouvriers par l'entremise des comités paritaires défraient à parts égales le coût de construction et d'opération des centres d'apprentissage, avec une contribution équivalente de la part du Gouvernement du Québec⁴⁸». En raison de cette formule d'organisation et de financement, seuls les secteurs industriels dotés de comités paritaires fonctionnels profiteront d'un système de formation adéquat. Ce sera le cas surtout dans le secteur de la construction.

47 Émile DUBOIS, «La politique de main-d'oeuvre appliquée au Québec et dans les régions administratives de Québec et du Nord-Ouest», thèse de maîtrise, Université Laval, 1975, p. 51.

48 MINISTÈRE DU TRAVAIL, *op. cit.*, p. 102.

Jusque dans les années 60, le gouvernement du Québec conserve donc l'initiative en matière de formation professionnelle. Il délègue toutefois aux partenaires sociaux-économiques l'entière responsabilité de la mise sur pied des commissions d'apprentissage, d'une grande partie de leur financement et de la qualification professionnelle.

PÉRIODE 1960-1990: L'INCITATION AU TRAVAIL ET LA CONCURRENCE INTERGOUVERNEMENTALE

Au début de cette période, on peut dire que toutes les pièces sont en place pour que le gouvernement fédéral prenne désormais l'initiative dans le domaine de la main-d'oeuvre et du développement régional. En conséquence, les interventions du gouvernement du Québec se transforment graduellement en actions tactiques.

On peut attribuer le revirement de la situation au cours de cette période à quatre facteurs. Premièrement, à la fin de la Seconde Guerre mondiale, les gouvernements provinciaux, dont le Québec, ont accepté de laisser au fédéral l'entière responsabilité de la politique économique canadienne et des questions relatives à l'emploi⁴⁹, politique essentiellement axée sur des mesures macroéconomiques. À mesure qu'une meilleure connaissance du fonctionnement de l'économie pointe du doigt les nouvelles réalités que sont le chômage structurel et les disparités régionales, il devient logique pour le gouvernement fédéral de mettre en place de nouvelles politiques nationales relatives à l'emploi. Il aurait pu, toutefois, associer les gouvernements provinciaux à cette stratégie. Au contraire, sa responsabilité en cette matière lui sert à justifier ses empiètements dans des champs de compétence provinciale, telles la formation professionnelle et la sécurité du revenu, ainsi que les orientations nationales qu'il impose aux politiques des provinces.

Deuxièmement, comme nous l'avons constaté depuis le début du siècle, le fédéral s'est donné des moyens d'intervention dans ce secteur, entre autres par l'implantation de programmes à frais partagés avec les provinces. Ces programmes sont d'abord utilisés pour orienter les politiques provinciales en fonction d'objectifs nationaux. L'expérience montre que les conflits créés avec le Québec, surtout avec les programmes à frais partagés dans des domaines de compétence provinciale, amènent le fédéral à privilégier la mise en place d'institutions et de programmes exclusivement sous sa responsabilité. Jusqu'aux années 80, sa plus grande capacité financière lui fournit les moyens d'une telle stratégie. Il aurait pu respecter la compétence du

49 D. BELLEMARE et L. POULIN SIMON, *op. cit.*

Québec dans ces matières en lui déléguant la responsabilité de l'administration de la politique et les fonds nécessaires à son financement. La réalité politique canadienne n'a pas rendu possible cette option. En conséquence, tout en étant largement dépendant des orientations fédérales, le gouvernement du Québec instaurera très souvent ses propres programmes qui feront concurrence aux programmes fédéraux.

Troisièmement, la responsabilité exclusive du gouvernement fédéral en matière d'assurance-chômage et de placement, acquise après une longue résistance du gouvernement québécois, lui assure une forte visibilité dans toutes les régions, ce qui l'incite à faire cavalier seul dans le domaine de la main-d'oeuvre.

Quatrièmement, compte tenu de ses responsabilités eu égard à l'assistance sociale et de sa préoccupation de protéger l'éthique du travail, le gouvernement du Québec a concentré ses actions en faveur de la main-d'oeuvre dont les handicaps socio-professionnels sont les plus importants, en particulier les aptes au travail de l'aide sociale. Ce glissement vers une segmentation de sa clientèle s'observe à partir du moment où le gouvernement fédéral prend en charge le Service de placement national et le programme d'assurance-chômage dans les années 40.

Il est donc difficile de comprendre les interventions du gouvernement du Québec et les nombreux projets avortés de politique de main-d'oeuvre, à partir des années 60, sans un regard sur l'action fédérale. La concurrence intergouvernementale et la préoccupation de l'incitation au travail caractérisent cette période. Le Québec est généralement à la remorque des initiatives fédérales, ce qui explique en partie son incapacité à adopter une politique proprement québécoise. Comme autre explication, on ne doit pas sous-estimer l'absence de volonté politique des gouvernements du Québec de s'attaquer au problème chronique de pénuries d'emplois. Une véritable politique de main-d'oeuvre ne peut atteindre ses buts si elle n'est pas associée à une politique active d'emploi.

Garantie de ressources et support aux revenus de travail

À l'exception de l'assurance-chômage, le Québec conserve une certaine initiative dans le champ de la sécurité du revenu et, à partir des années 60, il influence les politiques fédérales dans le domaine des pensions et de l'aide sociale⁵⁰. En vertu de la Constitution canadienne, des modifications constitutionnelles ont été nécessaires pour permettre l'adoption, au fédéral, de la

⁵⁰ Claude MORIN, *Le pouvoir québécois... en négociation*, Montréal, Les Éditions Boréal Express, 1972, p. 152.

Loi de l'assurance-chômage en 1940, de la Loi sur la sécurité de la vieillesse en 1951 et de la Loi sur le régime de pensions du Canada en 1964. Les provinces avaient sur ces matières une responsabilité exclusive qu'elles ont accepté de partager, mais le scénario est différent dans le domaine de l'assistance publique.

À partir des années 60, la question de l'assistance publique fait l'objet de longs débats entre le fédéral et les provinces avant que le régime canadien d'aide sociale actuel ne soit mis en place. C'est de nouveau le chômage et «l'augmentation spectaculaire des déboursés au titre de l'assurance-chômage qui contribue à une remise en cause des systèmes de sécurité du revenu provinciaux⁵¹». En 1956, le gouvernement fédéral implante d'abord un programme d'assurance-chômage et il crée, en 1961, une commission d'enquête sur l'assurance-chômage dont le Rapport Gill servira de base à la réforme en profondeur du régime en 1971.

Dans la même période, le Québec crée un comité d'étude sur l'assistance publique qui dépose son rapport en 1963⁵². Le Québec tarde à en adopter les recommandations, et le gouvernement fédéral s'en inspire pour proposer l'adoption d'un régime pancanadien. À l'époque, les divers systèmes provinciaux d'assistance sociale pour les plus démunis sont organisés en fonction des différentes clientèles; les bénéfiques et les règles d'admissibilité diffèrent d'une province à l'autre. Au Canada, comme aux États-Unis, la lutte à la pauvreté est devenue l'objectif prioritaire du gouvernement central. Le fédéral propose donc un régime canadien d'aide sociale à frais partagés imposant des normes minimales nationales que les provinces pourraient bonifier.

Le régime d'assistance publique du Canada est adopté en 1966 et la *Loi de l'aide sociale* du Québec en 1969. Le régime garantit des prestations à toute personne et famille qui n'ont pas de revenus de subsistance, sans égard aux causes du dénuement. Il est adopté dans une période où le chômage a diminué; la clientèle admissible est donc généralement composée d'inaptes au travail.

Avec la nouvelle progression du chômage, à partir du milieu des années 75, l'accroissement des clientèles et des coûts impose des pressions financières aux régimes d'aide sociale et d'assurance-chômage et elle favorise leur remise en cause. En 1982, l'aggravation de la crise de l'emploi et la hausse sans précédent du nombre de prestataires d'aide sociale aptes au

⁵¹ *Ibid.*, p. 119.

⁵² GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Rapport du comité d'étude sur l'assistance publique*, Québec, 1963.

travail amènent le gouvernement du Québec à proposer une nouvelle orientation; plus des deux-tiers sont aptes au travail. Certains craignent que le régime adopté en 1969 ait des effets pervers. D'une part, compte tenu des modalités du régime, il peut devenir plus avantageux pour certains de demeurer prestataires d'aide sociale que d'accepter un emploi plus ou moins précaire. D'autre part, le chômage prolongé peut réduire l'employabilité des chômeurs.

Déjà en 1979, l'inquiétude du gouvernement à cet égard l'avait conduit à créer un programme strictement québécois de supplément au revenu de travail; une forme de revenu minimum offert aux faibles salariés, de façon à améliorer leur situation financière et à les décourager de laisser leur emploi pour profiter de l'aide sociale. Au Québec, cette idée d'un revenu minimum garanti est issue du Rapport Neveu-Castonguay de 1971 sur la politique sociale⁵³. Celui-ci recommandait de rapatrier les pouvoirs du Québec en matière de sécurité du revenu pour intégrer la politique de sécurité du revenu à la politique sociale du Québec. On y proposait de mettre en place un régime de revenu minimum garanti à deux volets: un volet pour les aptes au travail et l'autre pour les inaptes. Ce projet de rapatriement échoue.

Le chômage chronique, qui persiste à partir du milieu des années 70, amène les gouvernements à chercher à réorienter leur politique de sécurité du revenu. Le Québec signe une entente avec le gouvernement fédéral en 1984. Celle-ci lui permet d'utiliser une partie des fonds de l'aide sociale pour financer des programmes de réinsertion des assistés sociaux au marché du travail. Valable pour deux ans, cette entente est renouvelée par la suite. Cette expérience sert de tremplin à une réforme en profondeur du régime d'aide sociale du Québec⁵⁴. Après de longs débats publics et une résistance des milieux concernés, la nouvelle loi est adoptée en 1988. Elle prévoit en particulier le financement d'une série de programmes d'insertion en emploi pour les assistés sociaux à même les fonds alloués à l'aide sociale. Avec cette nouvelle loi, le gouvernement du Québec se dote en quelque sorte d'une politique intégrée de sécurité du revenu et de main-d'oeuvre axée essentiellement sur la clientèle de l'aide sociale.

En 1989, le fédéral adopte également une réforme de l'assurance-chômage. Celle-ci réduit la clientèle admissible et dégage complètement le gouvernement fédéral du financement du régime; le nouveau régime est désormais entièrement financé par les cotisations patronales et par les contributions à la source des salariés. Ce nouveau mode de financement réduit

⁵³ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Rapport de la commission d'enquête sur la santé et le bien-être social: la sécurité du revenu*, Vol. V, tomes I, II, III, Québec, 1971.

⁵⁴ QUÉBEC, ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu, *Pour une politique de sécurité du revenu: document d'orientation*, Québec, 1987.

les charges financières du gouvernement qui espère réduire ainsi une partie de son déficit budgétaire. Il choisit une orientation semblable à celle du Québec en prévoyant qu'une grande partie des fonds pourra être utilisée à des programmes de réinsertion en emploi des prestataires d'assurance-chômage de longue durée, ainsi qu'à des programmes de formation.

Le problème du chômage redevient une fois de plus insoluble, semble-t-il, dans l'esprit des gouvernements, comme à l'époque des années 20. Si la volonté de protéger la main-d'oeuvre de l'exploitation est la principale préoccupation des gouvernements dans les années 30 et qu'elle a contribué à l'adoption d'un régime de sécurité du revenu, la préoccupation dominante dans les années 80 est de protéger l'incitation au travail des chômeurs de longue durée ainsi que leur employabilité. C'est l'absence d'une politique efficace de l'emploi qui nourrit les craintes relativement aux effets pervers de la sécurité du revenu.

Toujours dans la foulée de la lutte à la pauvreté, un deuxième dossier de la sécurité du revenu fait l'objet de longues discussions entre le Québec et le fédéral au cours des années 60, celui de l'adoption d'un régime public de rentes pour les salariés retraités. Le Québec obtient un statut particulier en mettant sur pied son propre régime, distinct du régime canadien. La *Loi sur le régime de pensions* du Canada est adoptée en 1964 et la *Loi sur le régime de rentes* au Québec, en 1965. Cette fois-ci, le mode de financement proposé par le Québec renforce son refus d'accepter le régime fédéral. Le projet fédéral initial prévoit un financement du régime par répartition, plutôt que par capitalisation. Le Québec exige la création d'une réserve financière afin de pouvoir canaliser l'épargne québécoise dans un fonds de développement économique pouvant servir à financer les investissements publics et privés. La proposition du Québec est adoptée après de longues tractations politiques. Le caractère distinct du régime québécois tient surtout au fait que le Québec conserve le contrôle de l'administration par la création de la Régie des rentes du Québec et de la réserve financière par la création de la Caisse de dépôt et de placement. Les autres provinces laissent au gouvernement fédéral le contrôle du Régime de pensions du Canada. Pour leur propre financement, elles ont accès à la réserve au prorata de leur population.

Le Québec s'engage dans deux autres réformes majeures du système de sécurité du revenu: la santé et sécurité au travail, en 1980 et l'assurance automobile, en 1977. Nous ne traiterons pas de ces dossiers qui relèvent de l'entière responsabilité du Québec et dont la complexité exigerait un examen spécial. Le gouvernement du Québec a donc mis en place au cours de ces trente années un système complexe de sécurité du revenu, qui demeure incomplet puisque l'assurance-chômage lui échappe. Or, c'est généralement

ce régime ainsi que les services de placement plutôt que l'aide sociale qui constituent les pièces maîtresses d'une politique de main-d'oeuvre ou du marché du travail.

Placement, création d'emplois, aide à l'embauche

Comme nous l'avons constaté, les périodes de chômage élevé et persistant conduisent à la réorientation des stratégies économiques des gouvernements. À la fin des années 50, les études pointent du doigt une nouvelle forme de chômage, le chômage structurel, ainsi que de nouvelles préoccupations, soit les carences de la formation professionnelle, en particulier chez les jeunes, de même que les problèmes des disparités régionales⁵⁵. De plus, les inquiétudes relatives à l'inflation rendent moins populaires les politiques fédérales de stabilisation macroéconomique privilégiées depuis les années 40. Les tenants canadiens de la thèse du chômage structurel suggèrent une orientation des actions gouvernementales plus spécifique à l'égard de l'emploi; la main-d'oeuvre et le développement régional deviennent les nouvelles cibles⁵⁶.

C'est en 1966 que le gouvernement fédéral exprime sa volonté d'adopter une politique de main-d'oeuvre en présentant un plan d'action dont les objectifs sont les suivants: «La politique canadienne de main-d'oeuvre vise à encourager la bonne utilisation des ressources en main-d'oeuvre ainsi que le développement des effectifs et de leur valeur professionnelle dans toute la mesure compatible avec le taux de croissance du revenu par habitant⁵⁷». En plus de rechercher une meilleure croissance économique, la politique doit servir d'instrument à la lutte contre la pauvreté et à la stabilisation conjoncturelle. La pièce maîtresse de ce programme d'action, la *Loi sur la formation professionnelle des adultes* n'est adoptée qu'après une forte résistance du gouvernement Lesage. Le fédéral explique son intervention unilatérale dans ce domaine de compétence provinciale par les arguments suivants: «La formation des adultes est le facteur le plus directement relié au plein emploi et à l'amélioration de la productivité [...] Ce que je vous ai décrit est exactement ce que nous allons faire en faveur du plein emploi et du progrès économique⁵⁸». Le gouvernement fédéral justifiera constamment ses interventions dans le secteur du marché du travail par

55 GOUVERNEMENT DU CANADA, *Senate Special Committee on Manpower and Employment*, Ottawa, 1961.

56 D. BELLEMARE et L. POULIN SIMON, *op. cit.*

57 Cité dans Émile DUBOIS, *op. cit.*, p. 70.

58 *Ibid.*, p. 71.

les responsabilités exclusives qu'il assume depuis les années 40 dans le domaine de la stabilisation de l'emploi. Par contre, avec l'argument qu'il ne contrôle pas la politique monétaire, le Québec a toujours refusé de faire de la stabilisation conjoncturelle, et cela à l'encontre des recommandations d'un grand nombre d'experts québécois⁵⁹.

La politique fédérale de main-d'oeuvre de 1966 comprend les éléments suivants: la création d'un nouveau ministère, celui de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration qui devient responsable du Service national de placement, alors séparé de la Commission d'assurance-chômage, pour lui être de nouveau rattaché quelques années plus tard. Le Service de placement du Canada change d'appellation et devient le Centre de main-d'oeuvre du Canada et plus tard, le Centre d'emploi du Canada. Un programme d'aide financière vise à encourager la mobilité géographique et la nouvelle *Loi sur la formation professionnelle des adultes* représente la pièce maîtresse de ce plan d'action.

À la même époque, le gouvernement du Québec pose lui aussi divers jalons qui indiquent sa volonté d'occuper plus largement le domaine de la main-d'oeuvre. Plusieurs de ses initiatives apparaissent toutefois comme des actions tactiques. Leur but principal est de préserver l'autonomie de la province. Comme le note Émile Dubois en 1975: «le gouvernement du Québec [...] maintenait son action pour des raisons qui tiennent à l'autonomie provinciale et la protection des Québécois à la recherche d'emploi contre les abus appréhendés du Service national de placement⁶⁰».

C'est d'abord en raison d'un problème de fermeture d'usines que le ministère des Ressources naturelles, dirigé par René Lévesque, intervient pour la première fois en 1964. Il nomme un comité de reclassement pour pallier une situation d'urgence⁶¹. À la suite du succès de cette expérience, le ministère du Travail crée un service spécial de reclassement dont le but est de venir en aide aux salariés victimes de licenciements collectifs. Ce service vise: «la mise en marche d'une action spéciale et temporaire à l'égard de groupes de travailleurs, victimes de licenciements collectifs ou de changements industriels et sociaux majeurs, dans le but de venir rapidement en aide à ces travailleurs⁶²». De plus, il se voit confier le mandat de la réadaptation des chômeurs qui, par leur grand nombre, constituent un problème

⁵⁹ D. BELLEMARE et L. POULIN SIMON, *op. cit.*, p. 472-473.

⁶⁰ Émile DUBOIS, *op. cit.*, p. 74.

⁶¹ Voir à ce sujet, Jean SEXTON, «Blue Collar Workers Displaced by Complete and Permanent Plant Shutdowns: The Quebec Experience», thèse de doctorat, Cornell University, 1975.

⁶² QUÉBEC, ministère du Travail, *Rapport annuel 1965-66*, Québec, 1966, p. 130.

régional d'envergure. D'autre part, le gouvernement désire transformer les bureaux de placement institués en 1910 en véritables centres de main-d'oeuvre. Cette volonté d'élargir l'action gouvernementale dans le domaine de la main-d'oeuvre se traduit également dans l'organisation même du ministère du Travail. En effet, par un arrêté en conseil du 1^{er} mars 1968, la Direction générale de la main-d'oeuvre est créée. Cependant, André Petit y voit là encore une réaction du Québec à la politique fédérale de main-d'oeuvre: «Ainsi, la réponse du Québec à la transformation du SNP [Service national de placement] devait éventuellement être la création d'une direction générale de la main-d'oeuvre au sein du ministère du Travail du Québec⁶³».

La nouvelle direction générale sera chargée de mettre en application la politique de main-d'oeuvre du ministère. Afin de bien marquer cette volonté, le nom du ministère sera modifié pour devenir le ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre en 1968. La *Loi du ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre* énonce pour la première fois le désir du gouvernement d'implanter une véritable politique de main-d'oeuvre québécoise. Elle précise les nouvelles fonctions du ministre en matière de main-d'oeuvre, soit la formation professionnelle, le placement, le reclassement, le recyclage, la réadaptation, la reconversion et la mobilité de la main-d'oeuvre. Celles-ci s'apparentent aux fonctions dévolues par Ottawa au ministre fédéral de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration. Aucune coordination n'est prévue entre les services du Québec et ceux du gouvernement fédéral.

En 1969, à la suite de plusieurs études sur la question de l'apprentissage et de la formation professionnelle, et deux ans après l'adoption de la politique fédérale de main-d'oeuvre et de l'immigration, La *Loi (québécoise) sur la formation et la qualification professionnelles de la main-d'oeuvre* est adoptée⁶⁴. Malgré son appellation, elle touche d'autres aspects que la formation professionnelle. Elle prévoit la création d'instruments de recherche et de consultation, une réglementation des licenciements collectifs, et la création des Commissions de formation professionnelle régionales pour remplacer les Commissions d'apprentissage. Selon les auteurs du projet de Livre blanc sur la politique de main-d'oeuvre en 1971, cette loi «marque

63 André PETIT, «La formation professionnelle des adultes: historique et évolution de l'expérience québécoise dans le contexte canadien», thèse de maîtrise, Université Laval, 1972, p. 250.

64 QUÉBEC, ministère de la Jeunesse, *Rapport du Comité d'étude sur l'éducation des adultes* (Rapport Ryan), 1963; QUÉBEC, ministère du Travail, *Rapport du Comité d'étude sur la coordination de la formation professionnelle de la main-d'oeuvre* (Rapport Savard), 1968.

l'étape de la prise de conscience des responsabilités de l'État à l'égard de l'équilibre du marché du travail [...] En somme, elle pose le problème d'une politique de main-d'oeuvre⁶⁵».

Mais cette politique n'a jamais vu le jour, malgré le nombre élevé de documents d'orientation gouvernementaux produit au cours des années 1965 à 1985, comme l'indique la liste chronologique des projets dans le tableau 1.

TABLEAU 1

**Documents d'orientation du gouvernement du Québec
pour l'élaboration d'une politique du marché du travail
(1965-1985)**

- 1965 - Rapport du Comité d'étude sur la formation professionnelle par l'apprentissage, ministère du Travail (Rapport Lair).
- 1971 - Projet de Livre blanc sur la politique de main-d'oeuvre, ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre (ministres P. Laporte et R. Cournoyer).
- 1975 - Pour une politique de population: Livre blanc sur les ressources humaines, ministère de l'Immigration (ministre J. Bienvenue).
- 1975 - Vers une politique de main-d'oeuvre, Direction générale de la main-d'oeuvre, ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre (ministre G. Harvey).
- 1980 - Politique québécoise du marché du travail. Énoncé de principes et politique, document de travail, ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre (ministre P.M. Johnson).
- 1982 - Politique sur le marché du travail ou politique de main-d'oeuvre et d'emploi, ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu (Groupe de travail Bonin).
- 1982 - Une politique de l'emploi pour le Québec, document d'orientation, ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu (ministre P. Marois).
- 1983 - Élément d'une politique économique axée sur l'emploi, mémoire présenté par le ministre P. Marois au Conseil spécial des ministres de Compton.
- 1985 - Une stratégie de plein emploi: Nouvelle orientation pour le Québec, secrétariat à l'Emploi et à la Concertation (document de consultation du ministre R. Dean).

Ainsi, depuis 1965, divers ministères ont réalisé une série de documents en vue de l'élaboration d'une politique de main-d'oeuvre proprement québécoise. Dans tous ces projets, les auteurs justifient le besoin d'une telle politique par le fait qu'elle serait complémentaire aux politiques sociales et d'éducation du gouvernement. Les considérations à l'égard des problèmes du marché du travail et de l'emploi y sont aussi présentes. Par exemple,

⁶⁵ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Pour une politique québécoise de main-d'oeuvre*, projet de Livre blanc préparé par le ministère du Travail (document inédit), Québec, 1971, p. 57.

dans le projet de Livre blanc de 1971 on peut lire: «Une politique de main-d'oeuvre ne peut être conçue et mise en oeuvre indépendamment des autres politiques sociales. Elle doit être coordonnée avec les politiques de plein emploi des ressources et de développement économique⁶⁶».

Ce projet de Livre blanc recommande l'adoption d'une véritable politique active du marché du travail. Mais pour ce faire, le gouvernement du Québec doit reprendre le leadership en renégociant avec le fédéral le rapatriement des services de placement, de la formation professionnelle et de l'assurance-chômage. Ce document reprend à son compte les principales recommandations de la Commission d'étude sur la formation professionnelle par l'apprentissage créée en 1965 pour étudier les Commissions d'apprentissage. Leur sort était mis en cause dans le Rapport Tremblay de 1964 sur l'éducation des adultes. Les membres de cette Commission, à l'exception de son président, représentent les milieux socio-économiques. Ils considèrent que la province ne peut réformer son système d'apprentissage sans la mise en place d'une politique intégrée de main-d'oeuvre. De plus, ils recommandent la création d'une Commission québécoise de la main-d'oeuvre, ainsi que la transformation des Commissions d'apprentissage axées sur les métiers en des commissions orientées sur la formation professionnelle et oeuvrant sur une base régionale. Seule cette dernière recommandation sera reprise dans une loi en 1969. Tous les documents d'orientation demeurent lettre morte.

La logique de la concurrence fédérale-provinciale et la protection de l'incitation au travail influencent également les politiques de création d'emplois. Au début des années 70, le gouvernement fédéral initie une nouvelle stratégie à cet égard. Plutôt que de subventionner les provinces et les municipalités pour les inciter à entreprendre des travaux publics, comme il l'avait fait au cours des années 55 à 65, il subventionne la création d'emplois initiée par les chômeurs eux-mêmes, ou des groupes communautaires et autres organisations. Il contourne ainsi les résistances du Québec. Le premier programme appelé «Initiatives locales» voit le jour en 1970. Il sera suivi par une panoplie de programmes aux noms variés dont les objectifs sont de subventionner, pour une période temporaire, la création d'emplois⁶⁷. Dans la même veine, le Québec implante en 1974 un premier programme appelé «Programme d'emploi nouveau» qui sera suivi par plusieurs autres. Ces programmes s'adressent généralement à des segments particuliers de la population active: au début ce sont les jeunes et les femmes qui en sont la cible. Dans les années 80, ils en viennent à s'adresser strictement aux prestataires d'assurance-chômage de longue durée et surtout aux

⁶⁶ *Ibid.*, p. 113.

⁶⁷ D. BELLEMARE et L. POULIN SIMON, *op. cit.*

prestataires de l'aide sociale. La durée des subventions de soutien à l'emploi, généralement de six mois à un an, est juste assez longue pour permettre aux personnes d'avoir accès de nouveau à l'assurance-chômage. Cette politique à courte vue vise à réduire les coûts de l'aide sociale et à partager le chômage et les emplois temporaires entre les prestataires.

La création, en décembre 1982, du ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu marque un tournant dans les stratégies de main-d'oeuvre du gouvernement québécois. Comme l'indiquent plusieurs documents d'orientation de l'époque, le ministère semble au départ s'orienter vers une politique active du marché du travail et redonner à certaines infrastructures, comme les Commissions de formation professionnelle, une place privilégiée dans la stratégie de main-d'oeuvre. Mais rapidement, comme le montre Yves Bélanger⁶⁸, deux philosophies s'affrontent à l'intérieur du ministère: une première, préoccupée par les problèmes reliés à la sécurité du revenu; une seconde, axée sur le développement d'une politique active de l'emploi, tel que le proposent tous les documents d'orientation du ministère. La première dominera jusqu'à aujourd'hui, même si la seconde continue à faire partie des options du ministère. En effet, la loi créant le ministère lui attribut une responsabilité à l'égard de l'emploi et non seulement à l'égard des prestataires de l'aide sociale.

Certaines circonstances économiques et politiques favorisent l'orientation privilégiée à partir de cette date. D'abord, les nouvelles responsabilités du ministère en matière d'aide sociale font de lui la cible de plusieurs groupes qui réclament, depuis le milieu des années 70, un assainissement des dépenses publiques⁶⁹. La réforme de l'aide sociale et la gestion des prestataires accapareront une bonne partie des ressources du ministère. Ensuite, la crise économique de 1982-1983 fait bondir, à des niveaux inégalés depuis la dépression des années 30, le chômage et le nombre de prestataires de l'aide sociale. Enfin, s'il apparaît exister une volonté au sein du nouveau ministère de mettre en place une politique de l'emploi, cette préoccupation ne fera jamais l'objet d'un consensus au sein du gouvernement. Par exemple, en réaction à la crise de 82, un plan de relance *ad hoc* proposé par le ministre des Finances, Jacques Parizeau, éclipse un projet de politique de l'emploi présenté au Conseil des ministres par le ministre Pierre Marois. Le projet Marois cède la place à de nouvelles mesures temporaires d'investissements publics, de sécurité du revenu, de création d'emplois, de formation et de mobilité; les programmes de «Bons d'emploi», de «Chantier-Québec» et les «Services externes de main-d'oeuvre» voient le jour dans le cadre de ce plan de relance.

68 Yves BÉLANGER, *op. cit.*, p. 165-169.

69 Diane BELLEMARE, «La sécurité économique et les mutations de l'État-Providence», *Les stratégies de reprise*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 1984.

En raison de l'augmentation croissante du nombre de personnes aptes au travail qui ont recours à l'aide sociale, le ministère occupe désormais la plus grande partie de ses énergies à développer des interventions axées sur la clientèle de l'aide sociale. Il instaure, en 1984, trois programmes à l'intention des jeunes assistés sociaux: «Stage en milieu de travail», «Rattrapage scolaire» et «Travaux communautaires»⁷⁰. Ces trois programmes possèdent un objectif commun: le développement de l'employabilité. Cette action gouvernementale marque un nouveau tournant dans la stratégie de sécurité du revenu, à savoir l'utilisation des fonds de l'aide sociale pour financer l'insertion des prestataires au marché du travail. L'objectif de protéger l'incitation au travail devient prioritaire. Fait à noter, les Commissions de formation professionnelle se voient attribuer, pour la première fois, la gestion des programmes de stage en milieu de travail pour les prestataires de l'aide sociale, en dépit du fait que les bureaux de Travail Québec sont responsables de cette clientèle.

Dès lors, ce ministère s'engage plus avant dans la gestion du chômage et de la pauvreté par la sécurité du revenu. Des documents internes montrent bien, malgré tout, les faiblesses de la stratégie gouvernementale: «L'importance des ressources engagées dans les mesures de main-d'oeuvre démontre qu'une politique de main-d'oeuvre est déjà en place au Québec. Il reste cependant à rassembler dans un tout cohérent cet amalgame de mesures, à formuler clairement les orientations et les faire connaître au public afin qu'il en discute⁷¹». Un inventaire réalisé en 1982 par le ministère «avait permis de recenser quelques 115 mesures réparties dans 26 ministères et organismes du gouvernement du Québec. Des budgets de plus de 1 milliard de dollars et quelques 7 000 employés y étaient affectés⁷²». Pour sa part, le Service de l'évaluation des programmes insiste sur le fait que le plein emploi «se doit d'être l'objectif constant de l'ensemble de la politique économique, en concertation étroite et structurée avec les partenaires socio-économiques et les différents ordres de gouvernement⁷³». Il souligne l'importance «de se sortir des stratégies des urgences pour se tourner vers des stratégies pro-actives qui proviennent d'une anticipation des changements et qui veulent influencer le cours des événements⁷⁴».

⁷⁰ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Guide descriptif des programmes de sécurité du revenu, ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu*, Québec, 1989.

⁷¹ QUÉBEC, ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu, Service des politiques de main-d'oeuvre, *La Politique de l'emploi*, Québec, 1984, p. 5.

⁷² *Ibid.*, p. 5.

⁷³ QUÉBEC, ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu, Service de l'évaluation des programmes, *Étude d'évaluation sur les objectifs des programmes du ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu*, Québec, 1984, p. 48.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 48.

L'ensemble de ces réflexions conduit à la publication d'un document de réflexion rendu public par le ministre Dean, en août 1985. Ce dernier a été nommé ministre délégué au nouveau secrétariat à l'Emploi et à la Concertation créé un an avant la fin du mandat du Parti québécois⁷⁵. Ce document propose de nouvelles orientations au gouvernement du Québec dans le domaine de l'emploi. Ce secrétariat disparaît et cet énoncé de principe reste lettre morte suite à l'élection du parti libéral.

Formation et qualification professionnelles

La loi fédérale de 1967 sur la formation professionnelle des adultes marque la fin de l'initiative du gouvernement du Québec dans ce domaine. Nous en rappelons les grandes lignes. Le gouvernement signe des ententes triennales avec les provinces par lesquelles il prend à sa charge les coûts de la formation technique et professionnelle des adultes. Il assume la responsabilité du choix des programmes ainsi que des candidats, et il leur verse des allocations de subsistance. Il achète les services de formation professionnelle, soit des institutions provinciales publiques, soit du secteur privé.

Au moment même où le fédéral adopte cette nouvelle loi, le Québec est déjà engagé dans une réflexion sur la formation professionnelle. Réparties dans quatorze municipalités, fonctionnant comme des corporations autonomes et s'adressant presque uniquement aux métiers de la construction, les vingt-et-une commissions d'apprentissage font alors l'objet d'études. Dans son rapport, le Comité d'étude sur l'enseignement professionnel (Rapport Tremblay, 1962) créé par la Commission royale d'enquête sur l'enseignement (Rapport Parent, 1964) assimile les commissions d'apprentissage à des écoles de métiers. L'image qui s'en dégage n'est pas très flatteuse. Le Rapport Parent, en 1964, en arrive à la conclusion que les failles administratives et pédagogiques des centres d'apprentissage justifient leur disparition. Pour sa part, la Commission Lair, dont il a déjà été question, consacre définitivement leur fermeture. Elle considère que «la *Loi de l'aide à l'apprentissage* doit être amendée de manière à intégrer les commissions d'apprentissage dans une structure provinciale de la formation professionnelle des travailleurs⁷⁶». Selon les commissaires, les besoins du marché du travail exigent également d'aborder la formation de la main-d'œuvre

⁷⁵ QUÉBEC, Secrétariat à l'Emploi et à la Concertation, *Une stratégie de plein emploi: Nouvelle orientation pour le Québec*, Québec, 1985.

⁷⁶ QUÉBEC, ministère du Travail, *Rapport du Comité d'étude sur la formation professionnelle par l'apprentissage* (Rapport Lair), Québec, 1965, p. 159.

dans une perspective plus large d'éducation des adultes, plutôt que d'apprentissage d'un métier. La lecture de ce document nous suggère que l'orientation de la loi fédérale de 1966 se serait peut-être inspirée du Rapport Lair, publié l'année précédente.

La loi québécoise de 1945, axée sur l'apprentissage, est abrogée en 1969. Elle est remplacée par la *Loi sur la formation et la qualification professionnelles de la main-d'oeuvre*. À l'époque, le gouvernement voulait répondre à de nombreux objectifs: «mettre en place un système plus souple de formation et accessible dans toutes les régions du Québec; préciser les juridictions respectives de chaque ministère impliqué dans la formation professionnelle; établir une structure de consultation auprès des intervenants du milieu; favoriser la mobilité géographique et professionnelle⁷⁷». Pour réaliser ces objectifs, la loi prévoit l'établissement de normes provinciales de qualification professionnelle, sous la responsabilité du ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre, ainsi que l'élaboration de programmes de formation et la mise en place d'une infrastructure régionale.

Le gouvernement du Québec s'engage ainsi à reprendre à sa charge les responsabilités qui, jusqu'à maintenant, ont été laissées aux comités paritaires, aux commissions d'apprentissage et à la négociation collective, donc aux partenaires socio-économiques. Des Commissions de formation professionnelle régionales et des comités consultatifs régionaux ainsi qu'un comité provincial devront assurer un meilleur lien entre la formation professionnelle et les besoins du marché. Cependant, un accord entre le ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre et le ministère de l'Éducation, en vigueur de 1972 à 1985, fera de ce dernier le véritable responsable de la formation professionnelle. Les Commissions de formation professionnelle joueront alors le rôle d'organismes administratifs responsables de la gestion de quelques programmes. À cet égard, dans un rapport publié par le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu en 1985, on indique que cette «structure consultative mise sur pied s'est avérée lourde et peu opérationnelle⁷⁸». Cette situation contribue à accorder au ministère de l'Éducation plutôt qu'au ministère de la Main-d'oeuvre un rôle stratégique dans l'orientation de la politique de formation professionnelle⁷⁹. Certains en arrivent même à la conclusion que l'avortement des projets de politique de main-d'oeuvre serait en large partie attribuable au conflit entre le ministère de la Main-d'oeuvre et le ministère de l'Éducation.

77 QUÉBEC, ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu, *Pour une politique d'apprentissage au Québec; Document de réflexion et de consultation*, Québec, 1985, p. 8.

78 *Ibid.*, p. 9.

79 Y. BÉLANGER, *op. cit.*

La loi fédérale de 1967 sur la formation professionnelle des adultes crée nécessairement une interdépendance entre les politiques fédérales et celles du ministère québécois de l'Éducation, nouvellement créé en 1964, dont le financement dépend en partie des ententes sur la formation professionnelle. Elle complique aussi la planification des budgets provinciaux en matière de main-d'oeuvre. Les programmes fédéraux imposent des normes nationales qui ne s'adaptent pas nécessairement aux besoins du marché du travail québécois. Le Québec adopte souvent ses propres mesures dont les normes sont généralement différentes de celles du gouvernement fédéral. Il n'y a pas de véritable coopération entre les deux administrations, ce qui complique la tâche des clients potentiels. Les politiques du Québec deviennent graduellement dépendantes des ententes fédérales-provinciales signées aux trois ans après de longues négociations. Dans un tel contexte, la planification en matière de formation professionnelle et de main-d'oeuvre au Québec demeure très aléatoire.

En 1980, le gouvernement du Québec crée une Commission d'étude sur la formation des adultes qui, dans son rapport de 1982, recommande au gouvernement d'élaborer une politique de formation des adultes spécifiquement québécoise. En 1985, un Livre vert présente à la population les orientations nouvelles du gouvernement⁸⁰. La même année, une nouvelle entente avec les Commissions de formation professionnelle (CFP) redonne à ces institutions un rôle plus actif, non seulement dans le domaine de la formation, mais aussi au niveau de l'administration des programmes de création d'emplois. Yves Bélanger soutient que: «Dans l'ensemble, ce processus converge donc vers la mise en place d'une structure administrative décentralisée où les CFP feraient office de guichet régional dans le champs de la main-d'oeuvre⁸¹». Soulignons toutefois que les problèmes créés par la concurrence inter-gouvernementale et inter-ministérielle dans le domaine de la formation professionnelle et de la main-d'oeuvre persistent depuis plus d'un quart de siècle, malgré les réaménagements de structures qui ne peuvent jamais être des substituts à la mise en place d'une politique active du marché du travail.

UNE POLITIQUE EN PANNE: DES ÉLÉMENTS D'EXPLICATION

L'historique des interventions du gouvernement du Québec dans le domaine du marché du travail montre qu'il intervient de façon très importante dans ce secteur névralgique de l'économie. Elle indique également que

⁸⁰ QUÉBEC, *Pour une politique d'apprentissage au Québec*, op. cit.

⁸¹ *Ibid.*, p. 170.

les tentatives répétées de soumettre à la population et d'adopter une politique cohérente du marché du travail sont toujours restées en panne au niveau de la machine administrative et politique. Elle a mis en lumière un ensemble de faits qui nous amène à prévoir que toute autre tentative à cet égard pourrait aussi rester en panne aussi longtemps que certaines orientations politiques ne seront pas révisées⁸². Reprenons brièvement ces divers éléments.

Premièrement, les interventions continues du Québec, en dépit des politiques fédérales, s'expliquent principalement par le chômage chronique qui affecte le Québec depuis la fin des années 50. Le Québec n'a pas véritablement le choix surtout depuis que le gouvernement fédéral a fait de la lutte à l'inflation sa priorité à partir du milieu des années 70. À cet égard, il a adopté des mesures contribuant directement à la hausse du chômage, tel des taux d'intérêt extrêmement élevés. Les interventions du Québec visent d'abord à protéger l'incitation au travail et ses champs de compétence plutôt qu'à améliorer le niveau de l'emploi. L'échec de la stratégie économique fédérale à l'égard de l'emploi se mesure par la hausse constante du chômage structurel, l'augmentation des prestataires de l'aide sociale aptes au travail et la persistance des pénuries de main-d'oeuvre qualifiée. Divers groupes revendiquent depuis les années 60 une politique québécoise de main-d'oeuvre, et depuis la crise de 82, une politique de l'emploi, dont l'objectif serait de réduire au maximum le niveau du chômage. Une politique québécoise du marché du travail devrait s'inscrire comme un des volets d'une politique de l'emploi⁸³.

Deuxièmement, le gouvernement du Québec a perdu la maîtrise en matière de main-d'oeuvre lorsqu'il a laissé le placement, l'assurance-chômage et la formation professionnelle sous la responsabilité exclusive du

82 La dernière tentative est celle du ministre de la Main-d'oeuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle qui a promis en novembre 1989 de déposer au cours de l'année un document d'orientation sur l'investissement dans les ressources humaines et de tenir un Sommet avec les partenaires socioéconomiques. À l'été 1991, il n'a pas encore officiellement rendu public ce document. Il a par ailleurs créé la Conférence permanente sur l'adaptation de la main-d'oeuvre sur laquelle siège le ministre de la Main-d'oeuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle, ainsi que les représentants des organismes patronaux, syndicaux, et des milieux coopératifs. De nouveau, la concurrence intergouvernementale n'est pas étrangère à la création de cet organisme québécois, puisque à la même période, le gouvernement fédéral annonçait la création de la Commission canadienne de la mise en valeur de la main-d'oeuvre, organisme dont les membres représentent les organisations patronales, syndicales, des groupes d'action sociale et des organismes de formation. Le gouvernement du Québec et les partenaires de la Conférence permanente ont exprimé officiellement leur refus de participer à cet organisme fédéral.

83 Pour une analyse des volets d'une politique active de l'emploi visant le plein emploi, voir D. BELLEMARE et L. POULIN SIMON, *op. cit.*

fédéral. L'initiative de ce dernier s'appuie sur son pouvoir de dépenser et sur un amendement constitutionnel dans le domaine de la sécurité du revenu. De plus, le fédéral justifie ses empiètements par les responsabilités économiques qu'il a assumées à l'égard de l'emploi en 1940. Le Québec a plutôt tendance à justifier ses initiatives par le fait de ses responsabilités sociales. Par ailleurs, au fil des ans, les actions et les orientations du Québec dans le domaine du marché du travail ont été et sont encore largement déterminées par les stratégies fédérales. Une politique active du marché du travail ne peut être efficace que si le gouvernement québécois se donne les moyens politiques d'en être le maître d'oeuvre exclusif.

Troisièmement, les principales mesures à l'égard du chômage que le gouvernement fédéral et celui du Québec ont surtout privilégiées sont de nature passive; les mesures de transfert de revenu ont été favorisées au dépens de mesures plus actives du marché du travail. Sur les quelque six milliards dépensés annuellement au Québec dans le domaine, plus de 85% sont alloués aux mesures de sécurité du revenu⁸⁴. De plus, les quelques mesures actives sont orientées vers les chômeurs de longue durée. Au fil des ans, différentes modifications constitutionnelles ont redessiné les champs respectifs de juridiction des gouvernements fédéral et provincial dans le domaine de la sécurité du revenu. Les politiques concurrentes fédérale provinciale ne créaient pas trop de problèmes aussi longtemps que le chômage élevé ne persistait pas trop longtemps, soit des années 40 aux années 70. Le partage des responsabilités respectives du fédéral et du Québec à l'égard des sans-emplois demeurait clair lorsque la clientèle de l'aide sociale était surtout composée d'inaptes au travail. Depuis le début des années 80, la forte croissance des prestataires de l'aide sociale aptes au travail, qui représentent maintenant 70% du total, a transformé radicalement la situation. D'une part, les deux gouvernements ont décidé d'utiliser les fonds de l'aide-sociale et de l'assurance-chômage pour aider à l'insertion au marché du travail des chômeurs de longue durée, dont une majorité sont des prestataires de l'aide-sociale. Ceci rend fort problématique le partage actuel du financement des interventions des deux gouvernements. D'autre part, en axant leurs mesures actives presque uniquement sur les chômeurs de longue durée et les clientèles-cibles, ils négligent encore plus qu'auparavant les autres problèmes du marché du travail, et en particulier ceux touchant les entreprises, telles l'adaptation de la main-d'oeuvre et la formation en emploi. Une politique active du marché du travail se doit d'être aussi bien préventive que curative. Pour ce faire, elle devrait normalement couvrir l'ensemble de la main-d'oeuvre et l'ensemble des entreprises.

⁸⁴ Ghislain FORTIN, *Développement des ressources humaines et formation de la main-d'oeuvre*, Conférence présentée au congrès de l'Association des économistes québécois, Hull, 19-20 avril 1990.

rièvement, à l'expérience, surtout de la dernière décennie, les mesures passives de main-d'oeuvre sont apparues totalement insuffisantes aux gouvernements. Plusieurs pays industrialisés reconnaissent la nécessité de mettre en place des mesures publiques permanentes de main-d'oeuvre plus actives, tant pour s'attaquer aux dysfonctions du marché du travail (par exemple, les pénuries d'emplois et de main-d'oeuvre, la segmentation des marchés) que pour réduire certains effets pervers des mesures passives (par exemple, le piège de la pauvreté et la gestion de court terme des ressources humaines). Or, dans le cas de mesures actives et préventives, la participation des organisations et des administrations publiques concernées est absolument essentielle pour assurer leur efficacité (entreprises, syndicats, système d'éducation, municipalités), et cela dans un cadre institutionnel différent de celui des relations du travail. Au Canada, toutes ces institutions relèvent de la compétence constitutionnelle des provinces. Lorsque le gouvernement fédéral adopte des mesures actives, telles des programmes de création d'emplois publics et des programmes de formation professionnelle, ainsi que de nouvelles formules d'aménagement du temps de travail ou de gestion des ressources humaines, il a besoin de la participation de ces milieux.

Or, contrairement aux autres provinces canadiennes, le gouvernement du Québec s'est toujours opposé à ce que le fédéral collabore directement avec les institutions qui relèvent de sa juridiction. En conséquence, de nouvelles interventions fédérales dans le domaine de la main-d'oeuvre amènent souvent le Québec à y répondre par de nouvelles interventions provinciales. Cette volonté constante de protéger ses compétences constitutionnelles a mené à une duplication des interventions publiques. Elle a créé une situation de perpétuel conflit larvé entre le fédéral et le provincial, tant au niveau politique qu'administratif. Toute planification et toute collaboration efficace entre les ministères concernés au fédéral et au Québec semble impossible si on en juge par l'expérience passée, pensons au cas de la formation professionnelle. Elle contribue à une multiplication de nouvelles institutions créées par le secteur privé et communautaire pour pallier le problème de la duplication des programmes et des institutions. Le Québec se retrouve dans une situation où le nombre trop grand d'institutions et de mesures de main-d'oeuvre devient un des principaux facteurs d'inefficacité de la politique. C'est un des constats relevé au colloque du Forum pour l'emploi tenu en 1989⁸⁵. Rappelons que la création des services publics de placement en 1911 par le gouvernement du Québec visait entre autres à éliminer la concurrence entre les institutions responsables du bon fonctionne-

85 FORUM POUR L'EMPLOI, *Actes du Forum*, Montréal, 1989.

ment du marché du travail, de façon à assurer la coordination, la coopération et la continuité des interventions. Une politique québécoise du marché du travail devrait faire en sorte de corriger ces chevauchements et cette concurrence et elle devrait y associer les principales organisations et administrations publiques québécoises.

EN SOMME

Le gouvernement du Québec intervient de façon importante dans le domaine du marché du travail. S'il est incapable de soumettre à la population et aux organisations concernées une politique québécoise du marché du travail, c'est parce qu'il se retrouve devant un dilemme politique.

Il peut adopter une politique du marché du travail qui reconnaît explicitement une situation de fait, c'est-à-dire qu'il demeure prisonnier des stratégies fédérales et à leur remorque. La politique québécoise consisterait alors essentiellement à mettre en oeuvre sur le territoire du Québec les mesures et les programmes fédéraux, avec quelques adaptations et ajouts à la québécoise. Ces derniers devraient être remodelés en fonction des ententes fédérale-provinciales. C'est le rôle que d'autres provinces canadiennes ont accepté de jouer, semble-t-il. Dans un tel cas, l'initiative lui échappe puisque les orientations, la planification et le financement relèveraient exclusivement du fédéral.

Par contre, le gouvernement peut vouloir développer une politique authentiquement québécoise sous son entière responsabilité. Cette option l'oblige à faire deux choses: d'abord, il lui faut reconnaître sa responsabilité à l'égard de l'emploi au Québec au même titre que le gouvernement fédéral, et adopter des politiques économiques conséquentes; ensuite, en regard de la maîtrise d'oeuvre, il peut refuser les programmes fédéraux qui ne répondent pas à ses orientations, ainsi que les fonds qui sont disponibles, et financer sa politique à même ses propres revenus. Dans un tel cas, il ne corrige pas les problèmes de dédoublement, ce qui réduiraient fortement l'efficacité de sa politique. S'il veut corriger ces dédoublements, il lui faut renégocier un nouvel arrangement administratif ou constitutionnel au niveau de l'assurance-chômage, des mesures d'emploi, et de la formation professionnelle pour redevenir le seul maître-d'oeuvre au Québec dans le domaine du marché du travail. Le Livre beige du Parti libéral du Québec en 1980 recommande un rapatriement constitutionnel complet du domaine: le placement, la formation professionnelle et le programme d'assurance-chômage, position évidemment appuyée par le Parti québécois. Par ailleurs,

dans *Le défi du plein emploi*⁸⁶, Bellemare et Poulin Simon recommandent la même solution, à l'exception du rapatriement du programme de l'assurance-chômage. Tant que le Québec fait partie intégrante du Canada, le régime d'assurance-chômage devrait demeurer un programme pan-canadien de façon à jouer son rôle de stabilisateur automatique, mais l'administration des fonds doit être sous la responsabilité des provinces. Pour être efficace, la politique active du marché du travail doit relever des provinces de façon à pouvoir s'adapter aux spécificités régionales. Elle doit s'appuyer sur la participation des partenaires économiques et des différentes administrations publiques provinciales.

Le Québec ne peut présenter à la population une politique du marché du travail ou de main-d'oeuvre que s'il accepte de mettre sur la place publique les divers aspects politiques de ce dossier. Le débat constitutionnel entrepris à la suite de l'échec du Lac Meech pourra peut-être permettre de sortir ce projet de l'impasse dans laquelle il est enlisé depuis de très nombreuses années.

The Evolution of the Québec Government Labour Market Policy The Disparity between Discourse and Action

Since the beginning of the twentieth century, and under the pressure of the fluctuating economic situation, the Québec Government has gradually adopted a series of measures and created several institutions which are directly associated to the labour market or manpower policy. Furthermore, since the beginning of the 1960s, different Québec governments have manifested their intent to implement a comprehensive labour market policy, specifically aimed towards Québec's needs. However, all attempts made at achieving such a policy have failed. Bélanger mentions that the Manpower and Income Security Department acknowledged, before the Beaudry Commission in 1985, having renounced all hopes of publishing a manpower policy, and would restrict its program of action to a small number of specific objectives. Sexton has reached the same conclusion. This paper traces the evolution of these labour market measures since the beginning of the century. It also looks at the economic rationality of the Québec government's interventions and at the crucial disparities between government discourse and action in the labour market. This paper also tries to explain the repeated failure of projects aimed at implementing a comprehensive labour market policy for Québec.

86 D. BELLEMARE et L. POULIN SIMON, *op. cit.*

The historical aspect shows that the Québec government's action was motivated by three main objectives: to protect manpower from exploitation; to protect labour ethics; and to protect Québec's jurisdiction within its competence, and not trying to improve labour market activities. This is more like a defensive rather than pro-active approach. On the other hand, from 1960 onwards, the several policy documents issued from either public administration or commissions of inquiry suggest that the Québec legislator adopts an active labour market policy. These recommendations have always remained unheard. The governments which succeeded Lesage's Government in the 1960's have not been able to propose their orientations on the subject neither to the population nor to their economic partners, as was the case in some other Canadian provinces.

Various economic and political causes can explain this chronic failure, among which two appear particularly important:

- Firstly, all orientation documents issued from the Québec public administration maintain, that an active labour market policy must be aimed at a maximal exploitation of human resources. However, neither Québec nor the other Canadian governments have committed themselves to the development of an economic strategy aimed at the pursuit of full employment. Besides, beginning in the 1940s Québec, together with the other provincial governments and municipalities, has agreed to let the federal government be responsible for employment policies. As a result, Québec's labour market has experienced a lack of common policy orientations as well as a competition between federal and provincial governments. The financial capacity and the exclusive responsibility of the federal government toward employment and unemployment insurance have proved the predominance of the federal strategies, at the expense of constant political conflicts. Québec Government gradually confined itself to defensive actions in order to protect its constitutional authority. The lack of priority towards full employment and the competition between federal and provincial governments appear to be the main causes for the government's inability to implement a comprehensive labour market policy. The same applies to the federal government.

- Secondly, following the Second World War, the choice made by the Canadian government to focus on income security programs rather than on employment stabilization as part of a strategy to stabilize the economy and the division of responsibilities between the federal and provincial governments, as far as unemployment insurance and welfare are concerned, contributed to the division of labour oriented interventions according to these two clientele. From 1970 onwards, chronic unemployment affects the financing of income security programs and forces the Québec Government to develop a labour policy centered mainly on welfare. This resulted in the recent reform of welfare. It thus appears that the disparity between government discourse and action on labour market policy will not disappear without a reappraisal of both the economic and political aspects of government action.