

ARUC

INNOVATIONS
TRAVAIL
EMPLOI

PETITE HISTOIRE DES RELATIONS
CANADA-QUÉBEC AUTOUR DES
POLITIQUES SUR LA FORMATION
DE LA MAIN-D'ŒUVRE

MICHEL BÉRUBÉ

CAHIER DE TRANSFERT
CT-2007-002



UNIVERSITÉ
LAVAL

Alliance de recherche
universités-communautés
Innovations, travail et emploi

**PETITE HISTOIRE DES RELATIONS
CANADA-QUÉBEC AUTOUR DES POLITIQUES
SUR LA FORMATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE**

MICHEL BÉRUBÉ

**Cahier de transfert
CT-2007-002**

Février 2007

Cahiers de l'Alliance de recherche universités-communautés (ARUC)
Collection Cahier de transfert – CT-2007-002
« **Petite histoire des relations Canada-Québec autour des politiques sur la formation
de la main-d'œuvre** »
Michel Bérubé

ISBN 978-2-9809826-3-7

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2007

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives Canada, 2007

Présentation de l'ARUC-*Innovations, travail et emploi*

La mondialisation, le progrès soutenu et constant des nouvelles technologies et le développement de l'économie du savoir représentent autant de facteurs qui obligent les organisations, quelles qu'elles soient, à innover dans leurs pratiques de travail et de gestion. La réussite de ces innovations exige toutefois de pouvoir compter sur une main-d'œuvre en santé, qualifiée et flexible, bénéficiant d'une sécurité d'emploi et de revenu. Telle est la préoccupation centrale de l'ARUC-*Innovations, travail et emploi*.

Cette alliance de recherche, mise en œuvre par le Département des relations industrielles de l'Université Laval, réunit, pour une période de cinq ans (2005-2010), les principaux chercheurs et acteurs du monde du travail et de l'emploi au Québec. Elle s'appuie d'une part sur une équipe de recherche multidisciplinaire composée de plus de trente chercheurs provenant majoritairement du Département des relations industrielles de l'Université Laval, de même que de l'Université de Montréal, de l'Université du Québec à Montréal, de l'Université du Québec en Outaouais et de l'IRSST. Elle fait d'autre part appel à un vaste réseau de partenaires appartenant autant aux milieux patronaux, syndicaux et gouvernementaux qu'au monde communautaire.

Une approche novatrice en recherche misant sur le partenariat

Une alliance de recherche, telle que l'ARUC-*Innovations, travail et emploi*, constitue une façon novatrice d'aborder l'activité de recherche en associant, à titre de partenaires, une multitude d'organisations (privées, publiques, associatives et communautaires) à la définition des orientations, à la réalisation des activités de recherche ainsi qu'aux activités de diffusion des résultats. En effet, la réalisation des recherches dans le cadre d'une ARUC repose sur la collaboration continue et l'apprentissage mutuel entre des chercheurs et des partenaires de la communauté dans une approche de résolution de problèmes en milieu de travail et d'enrichissement des connaissances sur le travail et l'emploi.

Ainsi, en plus des modes traditionnels de diffusion des connaissances, l'ARUC assure la publication de ses travaux dans ses propres collections et recourt à un site Internet dynamique, de même qu'à une cellule de veille stratégique, en vue d'assurer le partage de connaissances et d'expertises entre ses divers membres.

Un vaste programme de recherche

L'ARUC-*Innovations, travail et emploi* propose un vaste programme de recherche, élaboré conjointement avec les partenaires, favorisant la production de connaissances sur les innovations en milieux de travail et leurs conditions associées, soit la formation, la gestion des savoirs et les protections sociales, elles-mêmes objet d'innovations. Les innovations sociales, dont il est question, sont de nouvelles approches, pratiques, procédures, règles ou dispositifs introduits en vue d'améliorer les performances, de résoudre un problème important pour les acteurs sociaux et/ou de régler un problème de déficit de coordination.

Les travaux de l'ARUC s'articulent autour de quatre grands axes de recherche, répondant aux enjeux actuels du monde du travail et de l'emploi.

Axe 1 : Innovations dans les milieux de travail

Les chercheurs œuvrant dans ce premier axe de recherche s'intéressent aux innovations récentes mises en œuvre dans les milieux de travail, tant du secteur manufacturier que du secteur des services, en mettant en évidence leurs effets sur la santé et la sécurité des travailleurs. Une attention particulière est notamment accordée à l'intensification du travail et à ses impacts sur les conditions de travail et sur la santé, selon qu'elle s'accompagne ou non d'une requalification du travail et d'une plus grande autonomie. En ce sens, l'axe 1 se propose donc d'aborder les innovations et les pratiques innovantes en se penchant sur trois chantiers précis, à savoir : (1) les innovations relatives à l'organisation du travail et de la production ; (2) les pratiques innovantes et relations d'emploi ; (3) les pratiques innovantes et santé au travail.

Axe 2 : Innovations dans l'administration publique

Développée dans la foulée des travaux sur le New Public Management, la Nouvelle Gestion Publique (NGP) a révolutionné les logiques, les modèles et les pratiques de l'administration publique moderne. Les chercheurs de ce deuxième axe tentent ainsi de cerner la problématique de la NGP, en abordant celle-ci selon trois chantiers de recherche : (1) la participation patronale-syndicale et la réorganisation du travail; (2) les modèles de régulation du travail et de négociation collective; (3) l'attraction et la rétention de la main-d'œuvre. En outre, une attention particulière est accordée au processus actuel de modernisation de l'état québécois.

Axe 3 : Gestion des savoirs et de la formation

Le champ d'études définit dans l'axe 3, soit la gestion des savoirs et de la formation, correspond à l'ensemble des mécanismes de régulation des savoirs et de la formation mis en place par les acteurs sociaux (individus, entreprises, État) et ayant trait aussi bien à la production et à l'acquisition des savoirs qu'à leur utilisation et à leur reconnaissance. Les chercheurs de ce troisième axe de recherche se donnent donc comme objectif d'analyser les innovations dans la gestion des savoirs et de la formation, en cherchant à mettre en lumière celles permettant de mieux résoudre les problèmes de qualification et de formation vécus actuellement par les salariés et les entreprises québécoises. Pour ce faire, les travaux s'articulent autour de deux chantiers distincts, à savoir : (1) la diversification des mains-d'œuvre et la gestion des savoirs ; et (2) les nouveaux acteurs et dispositifs de formation.

Axe 4 : Protections sociales

Dans le contexte actuel de la globalisation, un effritement général des protections sociales peut être constaté. Les chercheurs de l'axe 4 s'intéressent donc à cette réalité à laquelle sont contraintes les sociétés québécoise et canadienne, en s'attardant spécifiquement aux innovations sociales qui sont nécessaires afin de reconstruire un triangle « innovations dans la production – formation – protections sociales » davantage harmonieux. Les chantiers de recherche développés dans l'axe s'orientent donc autour de (1) la protection sociale et les travailleurs atypiques ; (2) les marchés transitionnels, la rémunération et les droits sociaux ; (3) l'équité salariale ; et enfin (4) le système de retraite, les politiques publiques et la relation d'emploi.

Paul-André Lapointe
Michel Bérubé

Co-directeurs de l'ARUC-*Innovations, travail et emploi*

NOTES SUR L'AUTEUR

Michel BÉRUBÉ, co-directeur de l'ARUC, travaille au sein de la Direction générale des politiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS). Il suit de près le dossier sur la formation de la main-d'œuvre. Depuis 1976, il a travaillé au Ministère du Travail et de la Main-d'œuvre, au Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre, au Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes et à la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ.....	vii
INTRODUCTION.....	1
1. LA PRÉHISTOIRE DES POLITIQUES EN FP.....	3
2. ÉVOLUTION DES RELATIONS OTTAWA-QUÉBEC EN TROIS PÉRIODES DISTINCTES.....	5
2.1. PREMIÈRE PÉRIODE : UN SOUTIEN FINANCIER DANS LE RESPECT DU FÉDÉRALISME (1910-1950).....	5
2.2. 2 ^{ÈME} PÉRIODE : LA COMPÉTITION INTERGOUVERNEMENTALE (1950 À 1990).....	7
2.2.1. Progrès des années 1950.....	7
2.2.2. Tiraillements des années 1960.....	8
2.2.3. Le Québec veut rapatrier les ressources (1970-1990).....	10
2.3. 3 ^{ÈME} PÉRIODE : LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL CHERCHE À SE RETIRER.....	12
3. RÉVEIL DU QUÉBEC.....	17
3.1. UNE POLITIQUE QUÉBÉCOISE ATTENDUE : PARTENAIRES POUR UN QUÉBEC COMPÉTENT ET COMPÉTITIF.....	17
3.2. INFLUENCE DE L'OCDE SUR L'ACTION DES GOUVERNEMENTS.....	18
3.3. DEUXIÈME MOITIÉ DES ANNÉES 1990.....	19
4. ANALYSE DES TENDANCES RÉCENTES.....	21
5. DERNIER ÉPISODE.....	25
ÉPILOGUE.....	27
BIBLIOGRAPHIE.....	29

RÉSUMÉ

En 1997, le Québec applaudissait la conclusion d'une entente fédérale-provinciale qui le reconnaissait comme seul responsable des politiques d'adaptation de la main-d'œuvre et de la formation professionnelle sur son territoire, après 30 ans de revendications. Mais, il était alors à la fois question de cela et d'autres préoccupations, dont la pression exercée sur l'aide sociale par le resserrement des critères d'admissibilité à l'assurance-emploi.

Près de dix ans plus tard, il y en a qui se demande s'il s'agissait vraiment d'une entente sur la formation de la main-d'œuvre et non d'une opération de désengagement de la part des deux ordres de gouvernement. C'est du moins la question qui a été soulevée par le président de la FTQ, M. Henri Massé, le 30 septembre dernier. Partisan de l'entente, il disait regretter le rapatriement obtenu par le Québec en formation de la main-d'œuvre, parce qu'il y a beaucoup moins d'argent maintenant.

Les gouvernements reconnaissent pourtant l'importance de promouvoir le développement des qualifications et des compétences de la main-d'œuvre, un des quatre piliers de la stratégie de l'emploi de l'OCDE qui a été révisée en 2006. Tous sont sensibles à la nécessité de se donner des moyens pour répondre aux défis que posent la mondialisation, les changements démographiques ou technologiques, voire l'émergence d'une société du savoir. Le gouvernement fédéral ne cache pas ses préoccupations sur ces questions.

Pour comprendre où s'en vont les politiques publiques à ce chapitre, il est nécessaire de démêler la multitude d'événements qui ont rendu ce dossier plus difficile à comprendre que jamais. Un retour en arrière sur près de cent ans d'histoire permet de voir l'évolution des relations fédérales-provinciales qui l'ont affecté, de même que celle des orientations politiques qui l'ont marqué. Le document propose même un classement en trois grandes périodes (1910-1950, 1950-1990, depuis 1990).

On aura beau dire que la constitution canadienne est figée dans le temps, l'histoire permet de voir que les rôles ont changé progressivement. Le leadership a également changé de mains. En même temps, les défis à affronter pour l'avenir sont d'une ampleur sans précédent. Les politiques doivent de nouveau être repensées et il n'est plus possible d'ignorer les interactions qui se produisent entre elles, dans leur ensemble, qu'il soit question d'éducation, de fiscalité, de richesse ou de pauvreté, de protection sociale, d'innovations technologiques ou sociales, peu importe l'ordre de gouvernement dont elles relèvent. Il y a donc là, pour le fédéralisme canadien lui-même, un défi sans doute plus grand encore, pour l'avenir, que celui que l'on a tenté de relever depuis cent ans.

INTRODUCTION

La formation de la main-d'œuvre a souvent été présentée comme le pire contentieux opposant les gouvernements de Québec et d'Ottawa. Même s'il y a eu une accalmie sur ce front depuis 1997, depuis la conclusion d'une entente sur le marché du travail entre les gouvernements du Canada et du Québec, il est loin d'être certain que les gouvernements soient très préoccupés actuellement par le défi que ce dossier représente toujours, que ce soit au plan du fédéralisme politique ou du « fédéralisme fiscal ». Pourtant, comme le soulignent certains auteurs qui s'intéressent à la « nouvelle économie » ou à « la société du savoir », les gouvernements doivent eux aussi être prêts à apprendre. Pour tirer de l'expérience passée toutes les leçons qu'elle nous enseigne, il y a certainement lieu de revenir sur l'histoire des politiques publiques¹ qui affectent la main-d'œuvre.

Nous tentons dans ce texte de mettre en parallèle les actions des deux gouvernements (Ottawa et Québec) en fonction d'un certain ordre chronologique. Nous essayons de donner un certain ordre aux orientations adoptées sur la formation professionnelle, tout en les situant dans le contexte plus large de ce qu'on appelle une politique de main-d'œuvre ou une politique de l'emploi. Nous définissons également des périodes caractérisées par des comportements qui correspondent à une certaine évolution du fédéralisme canadien. Ceci permet d'illustrer par la même occasion, à partir d'un dossier particulièrement complexe, la dynamique qui caractérise ce fédéralisme et le rôle pivot exercé par le gouvernement du Québec dans la redéfinition, un peu trop lente mais tout de même progressive, de celui-ci.

Ce retour en arrière dans le temps ne doit pas nous faire perdre de vue l'importance du virage que notre économie affronte présentement, particulièrement dans le contexte de la mondialisation, et la difficulté que représente pour nos gouvernements la nécessité de faire les bons choix, en termes de politiques publiques, afin que nous tirions parti de ces changements tout en limitant la portée de leurs conséquences négatives.

¹ Une *politique publique* se définit comme un ensemble d'actions et de décisions prises par l'État dans le but d'améliorer le fonctionnement de la société ou d'un groupe particulier de la société. La *politique de main-d'œuvre* correspond à un ensemble de décisions adoptées et d'actions prises dans le but d'améliorer le fonctionnement du marché du travail, d'après Sexton et al. (1994)

1. LA PRÉHISTOIRE DES POLITIQUES EN FP

Avant même de parler de l'histoire des interventions gouvernementales, il est intéressant de se rappeler sur quelle liberté se fonde la démocratie nord-américaine. C'est d'autant plus pertinent que le développement économique avancé de l'Amérique du Nord, notre partie du monde, semble reposer sur une capacité d'innovation qui prend sa source dans cette même liberté. Pour Delàge (1991), les formes d'organisation du travail sont influencées par une tension permanente entre la contrainte et la liberté. Le temps libre et la formation ont longtemps constitué un danger politique ! La rareté de la main-d'œuvre a permis aux premiers colons européens établis en Amérique du Nord de se négocier une liberté exceptionnelle pour leur époque (Delàge : 1991 : 316).

Par contre, l'industrialisation et l'organisation scientifique du travail représentent, durant la deuxième moitié du XIX^e et au XX^e siècle, un recul de cette liberté dans la mesure où l'artisan se voit transformé en un ouvrier que l'on contraint à n'exécuter que des tâches très limitées. Le besoin de formation s'en trouve proportionnellement diminué. C'est probablement pourquoi, les marxistes parlent autant d'aliénation des travailleurs à cette époque :

Sans doute le premier, Marx a souligné que l'industrialisation, en faisant éclater les métiers traditionnels, enlève à l'ouvrier le prestige et l'autonomie de l'artisan traditionnel pour le faire tomber sous la dépendance et l'autorité de la machine et du grand capital (Charland, 1982 : 29).

Le découpage scientifique du travail correspond également à une déqualification de la main-d'œuvre, une tendance qui a prévalu pendant des décennies. Les gouvernements n'ont jamais cherché à contrer ce phénomène. C'est plutôt le mouvement syndical qui s'est chargé de rappeler périodiquement l'importance de la formation professionnelle pour ses membres :

Les travailleurs tout au long de leur histoire ont tenté de faire reconnaître socialement leur savoir-faire en réclamant des diplômes ou des cartes de compétence, afin de ne pas être livrés à l'arbitraire patronal quant à la négociation des conditions de salaire ou de travail. Le savoir ouvrier est devenu un pouvoir avec lequel il faut compter (Charland, 1982 : 29).

2. ÉVOLUTION DES RELATIONS OTTAWA-QUÉBEC EN TROIS PÉRIODES DISTINCTES

2.1. PREMIÈRE PÉRIODE : UN SOUTIEN FINANCIER DANS LE RESPECT DU FÉDÉRALISME (1910-1950)

Le gouvernement fédéral s'est préoccupé du lien entre le développement économique et la formation professionnelle² dès le début du vingtième siècle, sous Wilfrid Laurier, Premier ministre canadien et William Lyon Mackenzie King, son ministre du Travail. Les années 1900-1910 ont été marquantes pour l'évolution de l'économie canadienne. Durant cette période, la force de travail a augmenté de 50 %. Entre 1900 et la fin de la guerre 1914-1918, nous sommes passés d'une population rurale au 2/3 à une population urbanisée à plus de 50 % (Hunter, 1993 : 3).

Il apparaît alors important de donner à la main-d'œuvre un minimum de formation pour lui permettre d'occuper les emplois des secteurs manufacturiers en expansion. En même temps, la conception *taylorienne* du travail tend à restreindre l'accès aux compétences à un minimum de personnes, la main-d'œuvre affectée à la production étant généralement astreinte à un travail le plus simple possible.

Le gouvernement Laurier crée la Commission Robertson en 1909³. Celle-ci recommande d'accélérer le développement de la formation professionnelle au moyen de subventions dès 1913. Cette année-là, on trouve d'ailleurs une première application de cette recommandation dans le texte du *Agricultural Aid Act* qui autorise le gouvernement fédéral à subventionner les provinces pour qu'elles développent la formation des agriculteurs. Paradoxalement, c'est d'abord dans le secteur traditionnel de l'agriculture, plutôt que dans un secteur industriel, qu'une mesure sera prise pour accélérer le développement de la formation professionnelle (FP)⁴.

La guerre de 1914-1918 va retarder l'adoption d'une mesure législative comparable pour d'autres secteurs que l'agriculture. Une loi, le *Technical Education Act*, voit le jour, mais en 1919 seulement. Cette mesure législative en est strictement une de financement pour une période de dix ans, soit de 1919 à 1929. Le gouvernement fédéral accepte de financer la moitié des investissements que les provinces réalisent en FP jusqu'à concurrence de 10 M\$ pour l'ensemble de la période de dix ans et pour tout le Canada.

² Au Québec, on utilise aussi l'abréviation FPT couvrant la formation technique au collégial que l'on peut par ailleurs inclure dans le concept de la formation professionnelle au sens large. En Europe, on utilise aussi l'abréviation FEP qui correspond au champ de FP visé par ce texte : « Au sens large, la formation et l'enseignement professionnels (FEP) comprennent toutes les activités plus ou moins organisées ou structurées – qu'elles mènent ou non à une qualification reconnue – qui visent à doter les individus des connaissances, des aptitudes et des compétences nécessaires et suffisantes pour qu'ils puissent exécuter une profession ou un ensemble de professions. Les personnes en formation initiale ou continue entreprennent donc une préparation au travail ou adaptent leurs compétences à l'évolution de la demande » (CEDEFOP, 2001 : 3).

³ En fait la *Royal Commission on Industrial Training and Technical Education*.

⁴ Pour laquelle on parle plutôt de *formation technique* à ce moment-là.

Il est intéressant de signaler qu'Ernest Lapointe, un élu qui deviendra subséquemment le lieutenant québécois du Premier ministre Mackenzie King, dénonce l'intrusion que représente cette loi dans le champ des compétences du Québec (Hunter, 1993 : 41). Le Premier ministre du Québec, Lomer Gouin, l'avait fait dès la création de la Commission Robertson en 1909 en invoquant que l'éducation est un domaine de compétence provinciale. Le Québec est d'ailleurs la dernière province à conclure une entente avec Ottawa. Il finira par le faire pour ne pas perdre sa part des 10 M\$ offerts.

Ce dilemme, qui se présente pour la première fois dans ce dossier, reflète la différence qui continue d'exister depuis entre une compétence législative qui peut être attribuée à un ordre de gouvernement et le pouvoir que des ressources financières supérieures attribuent à un autre ordre. Ce dilemme a toujours été présent en ce qui a trait au financement de la FP et il est souvent en évidence, soit lors des remises en question du pouvoir fédéral de dépenser, soit par le discours plus récent sur le déséquilibre fiscal.

Ce défaut mis à part, la loi de 1919 eut objectivement pour effet de faire augmenter l'offre de formation professionnelle et technique. En dix ans, la participation passe de 60 500 à 121 000 personnes à travers le Canada (Hunter, 1993 : 67). Il y eût d'ailleurs des pressions en 1929, de la part des milieux syndicaux et patronaux, pour prolonger la Loi, ce que le Premier ministre Mackenzie King refuse de faire.

Le gouvernement conservateur élu en 1930 adopte pourtant une nouvelle loi, en 1931, le *Vocational Education Act*. Cette loi introduit une approche de financement conditionnel, c'est-à-dire qu'elle permet au gouvernement fédéral d'imposer aux gouvernements provinciaux des conditions à respecter pour avoir droit à l'argent. Cela constitue une nouvelle étape, une approche plus autoritaire, ce qui sera tout à fait dénoncé, autant par Ernest Lapointe que par Mackenzie King. Mais, la dépression des années 1930 mine tellement les finances publiques que cette loi de 1931 reste sans effet, faute d'argent, avant d'être abrogée en 1942.

Une nouvelle loi est alors adoptée, le *Vocational Training Coordination Act*. Cette loi de 1942, adoptée en pleine guerre, s'inspire quelque peu de la loi de 1919 ; il s'agit de nouveau pour le gouvernement fédéral de soutenir financièrement le développement de la FP sur une période de dix ans (1942-1952). Le gouvernement fédéral donne priorité à la formation dispensée dans les *industries de guerre*, d'abord au profit des vétérans démobilisés et ensuite, à celui des chômeurs et des travailleurs du secteur des ressources naturelles. Les apprentis et leurs superviseurs sont également admissibles dans d'autres secteurs. Plusieurs ententes particulières sont conclues avec les provinces, avant d'être intégrées à une entente consolidée en 1948, soit sur la formation des apprentis (1944) ou la construction de centres de formation professionnelle (1945).

En 2002, la Commission sur le déséquilibre fiscal (Commission Séguin) rappelait, dans son rapport intitulé *Pour un nouveau partage des moyens financiers au Canada*, que des programmes fédéraux de subvention ont existé pour la formation professionnelle et technique au Québec en 1942, en 1948-50 et de nouveau, à partir de 1960.

De son côté, le Québec adopte en 1944 la *Loi de l'aide à l'apprentissage*. Des centres d'apprentissage régionaux, voire « de la municipalité de... » sont mis sur pied en vertu de celle-ci. L'approche est par conséquent très éclatée et ne couvre pas l'ensemble du territoire québécois. Un centre d'apprentissage des métiers de l'automobile peut ainsi apparaître à Rimouski ou à Québec, mais pas nécessairement à Trois-Rivières. Ces centres sont généralement reconnus par le ministre du Travail, à la demande des comités paritaires ou d'une association patronale ou syndicale.

La loi québécoise de 1944 fut reconduite en 1964. Les pouvoirs d'une commission d'apprentissage, définis à son article 13, se lisent alors comme il suit :

- a) conclure des ententes avec le ministère de l'Éducation et toute institution visée par la Loi de l'enseignement spécialisé ou par la Loi des écoles professionnelles privées;
- b) donner des cours d'apprentissage, d'adaptation et de réadaptation au travail;
- c) conclure avec des personnes, corporations, syndicats professionnels, comités paritaires, employeurs et associations d'employeurs, des ententes pour le placement en apprentissage d'accidentés du travail, de blessés de guerre et d'infirmes.

2.2. 2^{ÈME} PÉRIODE : LA COMPÉTITION INTERGOUVERNEMENTALE (1950 À 1990)

2.2.1. Progrès des années 1950

La loi fédérale de 1942 continue finalement de s'appliquer durant la période 1952-1957 (Hunter, 1993 : 123). L'aide financière fédérale porte sur la construction d'*écoles techniques* et sur l'achat d'équipement pour ces écoles. Même lorsqu'il est question d'apprentissage, on favorise plutôt la construction de centres d'apprentissage, comme c'est le cas au Québec. La formation est synonyme de formation en institution ou en établissement scolaire. En 1957, la Commission Gordon sur les perspectives économiques du Canada suggère d'ailleurs de bâtir plus d'écoles techniques de niveau postsecondaire, de façon à préparer plus de jeunes à un marché du travail offrant des emplois plus complexes et plus exigeants (Hunter, 1993 : 145).

C'est également au cours des années 1950 que les provinces vont adopter une procédure d'examen et de certification interprovinciale favorisant la mobilité « des hommes des métiers spécialisés » à travers le Canada. Le Programme des normes interprovinciales (*Sceau rouge* ou *Red Seal*) existe toujours. Il évoluera très lentement. En 1964, il ne comptait que douze métiers identifiés principalement à l'industrie de la construction (37 en 1990). En 2006, il n'en compte guère plus (49) sur le site Internet du sceau rouge.

La loi fédérale de 1942 sera remplacée, en 1960, par la *Loi sur l'assistance à la formation technique et professionnelle*. Celle-ci autorise le gouvernement fédéral à financer davantage la formation des chômeurs, soit jusqu'à 75 % du coût assumé par les provinces. On maintient la règle du 50-50 pour les autres clientèles. Le dispositif vise notamment ceux qui ont quitté l'école secondaire sans un diplôme et les personnes handicapées. La règle du 50-50 s'applique également pour le financement des coûts administratifs que représentent les salaires des enseignants et des superviseurs, de même que ceux des administrateurs de la FP.

2.2.2. Tiraillements des années 1960

Au Québec, le Rapport du Comité d'étude sur l'enseignement technique et professionnel (Rapport Tremblay) pose par ailleurs comme principe, en 1962, que ***chaque élève devrait avoir accès à une qualification professionnelle minimale avant de quitter le système scolaire***. Il est alors question de la nécessité d'offrir un accès à la formation professionnelle d'une manière beaucoup plus généralisée. En même temps, le gouvernement du Québec est invité par les auteurs à développer la qualification de la main-d'œuvre en s'appuyant essentiellement sur l'école, ce qui met implicitement de côté l'apprentissage des jeunes en milieu de travail. Il faut dire que le système d'apprentissage est quand même plutôt modeste au Québec à cette époque :

Vers 1964, les services techniques du ministère du Travail contrôlent la qualification dans dix-huit métiers différents, dont dix-sept se rattachent aux trois branches professionnelles régies par les trois lois précédemment citées⁵. Cette année-là, 7267 employeurs, 3261 travailleurs qualifiés et 18 925 apprentis sont assujettis à la réglementation de ces métiers (Charland, 1982 : 207).

En 1965, le Rapport Parent propose, dans le cadre d'une vaste réforme du système scolaire, la création de deux réseaux, un en formation professionnelle avec les polyvalentes et l'autre en formation technique avec la création des cégeps, institutions qui offrent également de la formation générale préuniversitaire. Pour plusieurs témoins de l'époque, ce virage scolaire a cependant eu pour effet négatif d'éloigner les employeurs de la formation professionnelle. Un autre phénomène un peu négatif prendra progressivement racine par la suite, soit une lente mais constante réduction de la participation des jeunes à la FP offerte dans le cadre des polyvalentes ou dans des centres de FP qui s'y rattachent.

En parallèle, le Rapport Lair⁶, résultat des travaux d'un comité mis sur pied par le ministre du Travail, propose que l'apprentissage et la qualification de la main-d'œuvre relèvent plutôt du ministre du Travail et non de l'Éducation. Il en résulte un éclatement plus évident encore, les écoles polyvalentes formant les jeunes, l'apprentissage des adultes (à compter

⁵ Ces trois lois touchent essentiellement les mécaniciens de machines fixes, la tuyauterie (plombiers) et les électriciens.

⁶ En fait le *Rapport du comité d'étude sur la formation professionnelle par l'apprentissage* (du moins le rapport de la majorité).

de l'âge de 16 ans) relevant par ailleurs du ministère du Travail et de la Main-d'œuvre (le nom que prend le ministère du Travail à partir de 1968).

En 1967 est adoptée à Ottawa la *Loi nationale sur la formation* qui porte sur la formation professionnelle des adultes (FPA) et qui remplace celle de 1960 :

- l'objectif est de munir l'adulte d'une formation convenable et d'augmenter ses possibilités en termes de gains ou d'emplois ;
- les moyens adoptés sont la formation en établissement (PNFE) et la formation en industrie (PNFI) ;
- l'approche est modifiée, en termes de financement, puisqu'on remplace les subventions traditionnelles par des « achats de cours », achats qui seront quand même effectués au nom des clients visés, travailleurs et chômeurs, dans le cadre des accords négociés avec les provinces.

La répartition des fonds alloués favorise également le rattrapage des régions où le chômage sévit davantage :

Training funds were also used in an attempt to reduce regional disparities. Expenditures per labour force member were considerably higher in Quebec and the Atlantic Provinces than in the rest of the country (Hunter, 1993: 219).

Le Québec adopte pour sa part, en 1969, la *Loi sur la formation et la qualification professionnelles de la main-d'œuvre* qui remplace la loi de 1944. Elle prévoit :

- de nouvelles structures régionales de la « formation professionnelle continue » : les commissions de formation professionnelle (CFP);
- des normes d'admission aux emplois;
- l'importance des changements technologiques à venir;
- la nécessité pour les individus de se doter de plans de carrière.

La « politique de formation des adultes » a ainsi connu des développements majeurs au cours des années 1960 et 1970 (Paquet, 1993 : 251). Cependant, les périodes successives de récession qui frapperont l'économie canadienne, au cours des années 1970 et au début des années 1980, rendront caduque la poursuite des objectifs attribués initialement à cette politique.

2.2.3. Le Québec veut rapatrier les ressources (1970-1990)

À partir de l'échec de l'Accord constitutionnel de Victoria (1970), le Québec revendique le rapatriement de la formation de la main-d'œuvre. En 1982, le rapport de la Commission d'étude sur la formation des adultes (ou rapport Jean), *Apprendre : une action volontaire et responsable*, étoffe d'ailleurs la position québécoise en dénonçant vertement ce qui se passe :

Or, non seulement le gouvernement fédéral détient le monopole financier, mais en plus il subordonne les activités de formation à des mécanismes de collaboration compliqués, à des règles budgétaires précises, à certains types de formation, à des stagiaires sélectionnés selon ses propres critères et à tellement d'autres contraintes que tout compte fait, l'autonomie de la province est extrêmement restreinte dans le domaine de l'éducation des adultes.

Le gouvernement fédéral procède, pour sa part, à une révision de la *Loi nationale sur la formation* en 1982. Afin d'enligner les achats de cours sur certaines priorités, il établit dorénavant une liste des professions d'importance nationale, dont celles qui subissent des pénuries et celles pour lesquelles on prévoit une forte demande, par exemple pour les grands chantiers qui permettent d'exploiter les gisements de pétrole en Alberta.

Pour sa part, le gouvernement québécois ne donne que partiellement suite, en 1984, aux recommandations de la Commission Jean. Le Québec ayant été frappé par une dure récession en 1981-1982, la priorité est plutôt à la création des emplois subventionnés. Le document *Un projet d'éducation permanente : Énoncé d'orientation et plan d'action en éducation des adultes* se veut en conséquence modeste :

L'objet de cette politique, c'est, plus humblement, de définir les visées et les moyens de l'action gouvernementale en matière d'éducation des adultes et de s'assurer que l'ensemble des ministères qui participeront à sa mise en œuvre se donneront des objectifs et des priorités accordés aux grandes missions économique, sociale ou culturelle qu'ils poursuivent.

Il est question, dans cet énoncé d'orientation, du développement de la formation sur mesure et d'un *système efficace de reconnaissance des acquis de formation*. Le ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu (MMSR) est par ailleurs désigné comme l'organisation responsable de l'établissement d'une politique de main-d'œuvre. On lui confie *sans équivoque le mandat de gérer les programmes de formation de la main-d'œuvre*. Il se voit également confié, dans le cadre de cette politique de 1984, le mandat de développer la formation en entreprise.

Pour un observateur de l'évolution du dossier (Paquet, 1993 : 252-253), la réorientation des politiques et programmes de formation des adultes se traduit par cinq orientations majeures :

- La prédominance accordée à l'objectif d'adaptation de la main-d'œuvre. Dans la mesure où le plein emploi est abandonné comme objectif et qu'il appartient aux forces du marché de générer l'emploi, le rôle de l'État

consistera à capter les signaux et à soutenir les initiatives du secteur privé. L'offre de formation tendra à être conditionnelle aux besoins du marché, principalement à court terme.

- Le rôle majeur attribué au secteur privé dans les politiques et programmes de formation et d'intervention dans le marché du travail. Le secteur privé sera sollicité à toutes les étapes du processus...
- L'accroissement du rôle de catalyseur joué par l'État, dans le domaine de la formation en entreprise. Au cours des dernières années, s'est affirmée la détermination de l'État à favoriser le développement de la culture de formation...
- La mise en place de deux filières d'intervention axées, l'une sur la formation qualifiante, l'autre sur l'employabilité. Si le marché requiert certaines compétences supérieures ou des travailleurs spécialisés, la solution de la formation sera retenue; lorsque les besoins du marché correspondent à une main-d'œuvre peu ou non qualifiée, on aura plutôt recours à des programmes axés sur l'expérience de travail, comportant ou non de la formation (l'employabilité)...
- La mission de service attribuée aux ministères à vocation éducative et aux réseaux d'enseignement...

Ce dernier point va constituer, pendant des années, la source d'un mécontentement perceptible dans les réseaux scolaires et ce, même si la politique prévoit également un renforcement du rôle des commissions scolaires *pour les ouvrir aux instances régionales de développement économique*. On dénonce le recul du rôle de l'État en éducation au profit d'un tournant en faveur du développement économique. Le ministère responsable portera néanmoins, au début des années 1990, le nom de ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle (MMSRFP).

2.3. 3^{ÈME} PÉRIODE : LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL CHERCHE À SE RETIRER

En 1985, Ottawa adopte une stratégie nationale sous le titre *La Planification de l'emploi (Canadian Job Strategy)*. Elle met en évidence cinq principes fondamentaux en vertu desquels la formation et la création d'emplois devraient :

- 1) être axées sur les besoins réels et permanents du marché du travail, surtout en ce qui concerne les petites entreprises et les entrepreneurs;
- 2) être adaptables aux divers besoins régionaux et locaux, tout en laissant place à l'innovation;
- 3) découler de programmes plus simples, plus faciles à comprendre et plus accessibles, lesquels comporteraient des objectifs clairement définis;
- 4) reconnaître les responsabilités communes du gouvernement fédéral, des provinces et du secteur privé;
- 5) donner une chance égale à tous les Canadiens, en particulier ceux qui sont défavorisés sur le plan de l'emploi (Paquet, 1993 : 243).

Cette stratégie est fortement influencée, dans son élaboration, par le même phénomène des deux filières décrites précédemment :

Au fil des ans, entre 20 % et 25 % du budget seront consacrés aux deux programmes de formation qualifiante destinés aux travailleurs en emploi (Pénuries de main-d'œuvre et Acquisition des compétences). Par contre, le budget des deux programmes axés sur l'employabilité (des personnes vivant à la périphérie ou en marge du marché du travail) gravitera autour d'un milliard par année, soit plus de 60 % des dépenses annuelles de la Planification de l'emploi (Paquet, 1993 : 245).

La stratégie reflète aussi le nouvel environnement budgétaire, soit le poids du déficit fédéral accumulé qui devient alors astronomique. Ottawa cherche à se désengager financièrement, sur plusieurs plans, y compris en matière de FP. À cette fin, on invente même une formule dite des *achats indirects*. Au lieu d'acheter des places de formation dans les établissements scolaires, le gouvernement fédéral entend désormais verser une partie des sommes allouées au secteur privé. Il reviendra à celui-ci d'acheter de la formation là où l'offre lui convient le mieux, que ce soit auprès de formateurs privés ou auprès des établissements scolaires. Théoriquement, il est question de dynamiser le marché de la formation en suscitant la concurrence entre l'industrie privée de la formation et les réseaux publics.

De plus, un groupe de travail constitué pour réviser les programmes fédéraux de création d'emplois et de formation recommande au gouvernement fédéral de réduire sa contribution à l'effort de formation de 25 %, dès l'année 1986-1987, pour finalement la supprimer complètement après une période de trois ans. En 1985, le budget de la Planification de l'emploi s'élève à 2,1 milliards de dollars, dont 650 millions alloués aux achats de formation encadrés par les ententes fédérales-provinciales.

C'est l'enveloppe de 650 M\$ que l'on projette d'éliminer sur quatre ans, ce qui ne peut qu'inciter les provinces à reprocher au gouvernement fédéral de les abandonner de nouveau avec des obligations élevées, après les avoir incitées à développer des programmes et des institutions de formation professionnelle. C'est là une réaction qui n'est pas différente de celle que les gouvernements provinciaux manifestent dans le dossier de la santé depuis quelques années, comme ils le faisaient aussi lors de l'abandon du financement fédéral de la FP en 1929. En somme, l'histoire se répète.

Cette rationalisation des programmes s'inscrit aussi dans un virage proposé par une commission royale qui propose de négocier une entente de libre-échange avec les États-Unis. En ce qui a trait au dossier de la formation, la *Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada* semble pourtant proposer le statu quo en 1985 :

Un système aussi vaste et complexe que celui administré par la Loi nationale sur la formation est soumis à une grande force d'inertie et l'évolution ne se produit que lentement et non sans difficulté. Les gouvernements fédéral et provinciaux devront donc en tenir compte et faire tout en leur possible pour continuer dans la bonne voie.

En 1986, une commission d'enquête sur l'assurance-chômage propose par ailleurs de revenir au principe de l'assurance en ce qui a trait aux prestations régulières, celles que financent les cotisations des employeurs et des salariés; les autres prestations (maladie, maternité, prestations prolongées) devaient être entièrement à la charge de l'État fédéral. Mais, le *Rapport Forget* souligne également, à la page 142, qu'on ne va pas faire disparaître le chômage sans une réforme importante en matière d'éducation et de formation :

Ce sont les personnes les moins instruites qui souffrent le plus du chômage et de la pauvreté. La hausse du niveau d'instruction et de formation professionnelle ne créera pas d'emplois en soi, mais ceux qui ne sont pas suffisamment instruits ou qui sont fonctionnellement analphabètes auront de plus en plus de mal à concurrencer les autres demandeurs d'emplois ; ils auront aussi beaucoup plus de difficulté à se recycler en vue d'un travail nouveau ou différent.

Le gouvernement fédéral se donne effectivement de nouvelles orientations en 1989, en vertu d'une *Stratégie de mise en valeur de la main-d'œuvre*, mais celle-ci s'éloigne passablement des recommandations du Rapport Forget. Au lieu de puiser dans ses propres ressources, le gouvernement fédéral va en effet, en vertu de cette stratégie, soutirer plus d'un milliard de dollars annuellement au compte d'assurance-chômage (Paquet, 1993 : 247), à compter de 1989-1990, pour des mesures de main-d'œuvre, y compris pour la formation de la main-d'œuvre :

En avril 1989, la ministre de l'Emploi et de l'Immigration rendra public son énoncé de politique proposant une Stratégie de mise en valeur de la main-d'œuvre (SMMO), en vertu de laquelle serait affectée, dès 1990, pour utilisation à des fins productives, une somme de 1,3 milliard de dollars venant des fonds de la Caisse d'assurance-chômage. De cette somme, environ 800 millions de dollars devraient servir à financer des activités de formation, d'intégration/réintégration au marché du travail, d'aide à l'emploi, d'aide à la mobilité...

L'adoption de cette stratégie fédérale découle aussi de l'Accord sur le libre-échange avec les États-Unis. Alors que le gouvernement fédéral cherche toujours à se désengager du financement de la FP, il doit composer avec le fait que la libéralisation du commerce entraîne, non seulement des progrès, mais aussi de nombreuses mises à pied. Il faut aider les chômeurs à s'adapter aux changements. C'est le compte d'assurance-chômage qui assume la facture.

Ottawa ne donne que partiellement suite, ce faisant, au Rapport du Conseil consultatif sur l'adaptation, un conseil mis sur pied dans la foulée du débat sur le libre-échange. Le rapport, intitulé *S'adapter pour gagner*, lui recommande plutôt d'imposer aux employeurs l'obligation d'investir dans la formation de leur personnel pour développer les compétences nouvelles, celles dont nous avons besoin pour profiter du libre-échange, en ne se contentant pas de réagir au chômage qu'il suscite dans certains secteurs.

Ce conseil consultatif avance que le rôle des pouvoirs publics doit être celui d'*un catalyseur dans la promotion de la formation*. Mais il revient au secteur privé de doter la fédération d'une *main-d'œuvre hautement qualifiée*. À l'échelle canadienne, une taxe de 1 % sur la masse salariale représente à l'époque une injection de plus de 300 millions de dollars annuellement. Le *Rapport DeGranpré* propose également d'utiliser les ressources financières de l'État différemment :

Le conseil recommandera au gouvernement de réorienter l'aide publique consentie à l'ensemble des travailleurs en difficulté et d'adopter une approche dynamique (le « tremplin ») de préférence à une approche passive (le « filet de sécurité »). Ainsi, une plus grande partie des fonds de l'assurance-chômage pourrait être utilisée à des fins productives, tels la formation ou divers services d'aide à l'adaptation destinés aux entreprises (Paquet, 1993 : 247).

Un autre facteur, d'ordre politique, intervient dans cette réorientation du gouvernement fédéral. Au moment de la stratégie, il est déjà question d'une 2^e ronde de l'Accord du Lac Meech, en vue de laquelle le Québec n'a énoncé qu'une seule priorité, celle du rapatriement des ressources consacrées à la main-d'œuvre. Le gouvernement fédéral sait très bien que le Québec veut mettre la main sur l'argent qui alimente la formation de la main-d'œuvre. On est cependant confronté, en 1990, à l'échec de l'Accord du Lac Meech. Le Québec maintient quand même sa position par la suite, avec l'appui public des partenaires socio-économiques et par des résolutions unanimes de l'Assemblée nationale, en 1990, 1994 et 1995.

Appuyant le virage que représentait le libre-échange, le gouvernement Bourassa a toujours prétendu qu'il fallait un effort magistral pour favoriser l'adaptation de la main-d'œuvre à cette fin. On ne lance pas la serviette. Deux initiatives nouvelles sont annoncées par le Québec en 1990, la première sur le front du partenariat, soit la création de la *Conférence permanente sur l'adaptation de la main-d'œuvre* et la seconde, pour favoriser l'investissement des employeurs en formation, soit le *Crédit d'impôt remboursable pour la formation* (CIRF).

3. RÉVEIL DU QUÉBEC

3.1. UNE POLITIQUE QUÉBÉCOISE ATTENDUE : PARTENAIRES POUR UN QUÉBEC COMPÉTENT ET COMPÉTITIF

L'année 1991 est celle de la parution d'un énoncé de politique qui a encore de l'influence aujourd'hui. Cet énoncé comporte quatre grands objectifs :

- développer une culture de formation continue dans les milieux de travail;
- instaurer, à plusieurs niveaux et sous diverses facettes, un véritable partenariat entre le gouvernement, le patronat et les syndicats sur cette question;
- simplifier et rendre plus efficace l'administration des programmes de main-d'œuvre;
- obtenir une meilleure contribution des réseaux d'enseignement à la recherche active de l'équilibre entre l'offre et la demande d'emploi.

Cet énoncé comporte également un constat de notre évolution économique, dont il ressort que les pénuries de main-d'œuvre se multiplient malgré la persistance d'un chômage devenu chronique. Il est enfin question d'un virage vers des mesures actives, une orientation qui deviendra très importante par la suite, à partir de 1998 principalement, avec l'implantation d'Emploi-Québec.

Parmi les autres suites que le Québec donne à l'énoncé de politique, il y a un programme favorisant le retour aux études des adultes, à la fois par un prêt dont les intérêts sont déductibles et par une aide financière. Ce programme, le *Sprint*, disparaît progressivement à compter de 1998. L'Assemblée nationale adopte également, en 1992, la *Loi sur la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre* (SQDM).

La SQDM remplace la structure des commissions de formation professionnelles qui existaient depuis 1969. Au lieu de commissions régionales autonomes, le gouvernement crée des sociétés régionales de développement de la main-d'œuvre qui sont coiffées d'une organisation centrale. Cette société d'État, la SQDM, est dirigée par un conseil d'administration constitué de partenaires socio-économiques. Le conseil d'administration remplace la *Conférence permanente sur l'adaptation de la main-d'œuvre* qui n'a connu, malgré son nom, qu'une existence bien éphémère.

Notons enfin et surtout que la SQDM a été créée dans le but de recevoir les sommes que le Québec entend rapatrier d'Ottawa pour assumer pleinement sa compétence en matière de formation de la main-d'œuvre. En effet, l'Accord constitutionnel de Charlottetown prévoit, en 1992, un retrait négocié du gouvernement fédéral et l'octroi d'une « compétence exclusive » au chapitre *de la formation et de la main-d'œuvre*. Un référendum pan-canadien, tenu à l'automne 1992, rejette cependant cet accord, ce qui constitue un nouvel échec sur le plan constitutionnel.

Le Québec se retrouve alors avec une société d'État mise sur pied pour obtenir un transfert de fonds qui ne se réalise pas. Il cherche à conclure une entente administrative pour sortir de l'impasse. Le ministre Bourbeau fait d'ailleurs une tournée des provinces canadiennes pour faire avancer ce dossier, accompagné de Jacques Dupuis, aujourd'hui ministre du gouvernement Charest, et de l'auteur de ces lignes. Il obtient des résultats puisqu'on assiste, en septembre 1993, à la conclusion d'une entente de principe, l'Accord Campbell-Bourassa.

Cette entente prévoit notamment l'établissement au Québec d'un réseau de *guichets uniques* pour l'ensemble des programmes fédéraux et provinciaux relatifs à l'emploi, au soutien du revenu, à la formation de la main-d'œuvre et à l'aide sociale, réseau qui devait loger au sein de la SQDM. La Première ministre Campbell doit cependant déclencher des élections. Elle subit alors une défaite cuisante qui remet en cause la poursuite des négociations. En 1993, le nouveau Premier ministre élu, monsieur Jean Chrétien, déclare qu'il ne veut pas en entendre parler.

Le gouvernement qui arrive au pouvoir à Québec, à la fin de 1994, sous la direction de M. Jacques Parizeau, prend très vite l'initiative de faire adopter, par l'Assemblée nationale du Québec, la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre*. Cette loi est adoptée le 22 juin 1995. Elle permet au Québec de s'affirmer dans le domaine de la formation en entreprise en mettant les employeurs à contribution et ce, en les obligeant à investir en formation de la main-d'œuvre.

3.2. INFLUENCE DE L'OCDE SUR L'ACTION DES GOUVERNEMENTS

L'énoncé de politique de 1991 fait par ailleurs écho à un certain discours adopté au plan international, sous l'influence de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) qui insiste sur l'importance d'être davantage proactif en matière d'emploi, en utilisant une partie des dépenses publiques consacrées aux mesures dites passives (soutien du revenu) pour les affecter à des mesures actives. L'énoncé de 1991 signale à ce sujet (page 22) que 90 % des 6,1 milliards \$ consacrés au titre des programmes destinés au marché du travail (4% du PIB au Québec) correspondaient à des mesures passives en 1989-1990.

Au cours de la période 1960-1990, l'OCDE avait plutôt utilisé le concept de « politiques actives de main-d'œuvre », en proposant notamment des mesures proactives s'inspirant des politiques mis en œuvre par les Suédois dans les années 1950. Ceux-ci, en plus d'adopter une politique macroéconomique keynésienne, à l'exemple des États-Unis, avaient jugé bon se donner une gamme diversifiée d'instruments, de l'ordre du microéconomique, en vue d'améliorer le fonctionnement du marché du travail (les services publics d'emploi par exemple), tout en réduisant le risque inflationniste d'une politique de plein emploi.

L'OCDE ajouta à ces deux leviers, approche macroéconomique et services publics d'emploi proactifs, l'objectif de stimuler la croissance économique à travers la valorisation des ressources humaines, donc par la formation. S'y ajoutent également par la suite une reconnaissance du rôle que joue le partenariat et l'importance d'impliquer les acteurs locaux.

Cependant, l'approche théorique de l'OCDE a été fortement ébranlée au cours des années 1970 par suite des deux chocs pétroliers et de nouveau, au début des années 1980, par suite d'une récession majeure. Plusieurs gouvernements s'en remirent à des approches pragmatiques qui se traduisirent notamment par la création d'emplois subventionnés. Il fallait faire quelque chose contre le chômage alors même que les économistes exhortaient les gouvernements à ne pas alimenter l'inflation par des politiques plus expansionnistes.

Au début de 1990, l'OCDE rappelle enfin tout le monde à l'ordre et parle de mettre fin à trois décennies de tâtonnement. Dans un document intitulé « Un cadre nouveau pour les politiques du marché du travail », l'OCDE remet à l'ordre du jour le concept de « société active » et l'importance d'assurer une « qualité de l'offre de main-d'œuvre » qui permette d'éviter « un déficit des qualifications ». Cependant, c'est surtout le discours sur les mesures actives qui devait progressivement s'imposer par la suite (page 69) :

La protection sociale sous la seule forme de transferts de revenu, perpétuée sur une longue période, risque de décourager le retour à la vie active et, partant, de faire obstacle à l'ajustement du marché du travail. C'est pourquoi l'action a été récemment orientée de manière à tirer parti de l'octroi d'une garantie de revenu pour favoriser cet ajustement et non le forcer.

Cette orientation prend plus de poids encore dans la *Stratégie pour l'emploi* adoptée par l'OCDE en 1994.

3.3. DEUXIÈME MOITIÉ DES ANNÉES 1990

Sans aucun doute inspiré par la stratégie de l'OCDE, le gouvernement Chrétien remplace, en 1996, la *Loi sur l'assurance-chômage* par la *Loi sur l'assurance-emploi*. On resserre grandement les critères d'admissibilité à l'assurance-emploi. On se donne également un cadre pour négocier des ententes de développement du marché du travail avec les provinces. On amorce un certain désengagement en formation, les sommes affectées à cette fin ne provenant plus que du Compte d'assurance-emploi. Le gouvernement fédéral abroge par la même occasion la *Loi nationale sur la formation*. Dorénavant, les personnes que l'État consent à aider financièrement, du point de vue de la formation, sont strictement celles qui peuvent être rejointes dans le cadre des mesures actives encadrées par la Partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi* :

Quelques événements sont à signaler du côté québécois :

- la politique d'intervention sectorielle favorise, à partir de 1995, des échanges d'information sur les transformations qui se produisent, secteur par secteur, de même que la concertation sur le développement de la main-d'œuvre.
- le rapport du Groupe de travail sur la relance de la formation professionnelle des jeunes au secondaire et de la formation technique, intitulé La Formation professionnelle chez les jeunes : un défi à relever, souligne en 1995 à quel point est faible la participation des jeunes à la FP et la faible *diplômation* en formation technique, malgré une meilleure participation. On le souligne notamment par le passage suivant (page 28) :

Selon les indicateurs de 1992, dans les pays membres de l'OCDE, 38 % des jeunes obtiennent, en moyenne, un premier diplôme en enseignement professionnel et en apprentissage, correspondant au second cycle du secondaire. Cette proportion est supérieure à 60 % en Allemagne (68 %), en Suisse (67 %) et en Suède (61 %). Elle se situe de 40 à 60 % pour les pays suivants : la Belgique, la France, la Finlande, la Norvège et la Hongrie. Cette proportion est de 2,1 % pour les jeunes Québécois de moins de 20 ans.

- le Sommet sur l'économie et l'emploi adopte, le 1^{er} novembre 1996, la *Déclaration pour l'emploi* qui pose notamment comme principe que *la qualité et le développement des ressources humaines sont au cœur des processus d'innovation, d'adaptabilité et de flexibilité qui contribuent à la compétitivité des entreprises et en constituent l'atout stratégique le plus déterminant.*
- en 1997 est conclue l'*Entente de principe Canada-Québec relative au marché du travail* qui permet un transfert majeur de ressources du gouvernement fédéral à celui du Québec. Ces ressources proviennent strictement du Compte d'assurance-emploi et ne visent par conséquent que des clientèles pour laquelle la *Loi sur l'assurance-emploi* permet d'effectuer des dépenses, soit des prestataires ou participants à l'assurance-emploi.
- la même année, une loi crée le ministère (Emploi & Solidarité sociale) et institue la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT), de même qu'Emploi-Québec.

4. ANALYSE DES TENDANCES RÉCENTES

Après le ralentissement économique du début des années 1990, les gouvernements ont été entraînés dans la lutte au chômage, comme l'illustrent à la fois la réforme fédérale de l'assurance-chômage, le discours sur les mesures actives de l'OCDE repris à son compte par le Québec et l'Entente Canada-Québec de 1997. Depuis, l'impact de la mondialisation et les développements économiques de la fin du siècle ont remis en perspective l'importance du développement des compétences de l'ensemble de la main-d'œuvre, une problématique beaucoup plus globale que la seule préoccupation de former rapidement des chômeurs pour les réinsérer au marché du travail.

En 1999, le discours du Trône (fédéral) souligne que *le savoir et la créativité constituent désormais le moteur de la nouvelle économie. Il faut faire en sorte que le perfectionnement des compétences suive le rythme de l'évolution de l'économie et permettre aux Canadiens de financer plus aisément l'apprentissage continu.*

Cette orientation est reprise avec plus de précision en janvier 2001. Un nouveau discours du Trône annonce un projet de Livre blanc sur le développement des compétences et l'innovation. À l'été 2001, il est d'ailleurs question dans les médias de l'élaboration de cette stratégie qui amènerait le gouvernement fédéral à réinvestir des milliards dans le développement des compétences et l'innovation. Il est question de former la main-d'œuvre la plus qualifiée et la plus talentueuse au monde. On veut à la fois cibler des progrès dans le monde universitaire, (5 % de plus d'étudiants annuellement à la maîtrise et au doctorat) et dans les métiers : *faire augmenter d'un million le nombre d'adultes qui profitent de possibilités d'apprentissage au cours des cinq prochaines années.*

Il y aura cependant un sérieux contretemps à ce projet, le 11 septembre 2001. Les effets économiques de la tragédie du World Trade Center vont plutôt se traduire par un budget sur la sécurité, à Ottawa, et un énoncé budgétaire sur la relance économique, à Québec. Un document de politique qualifié de stratégie d'innovation sera quand même rendu public par le ministre Allan Rock sous le titre *Atteindre l'excellence, Investir dans les gens, le savoir et les possibilités.* On y souligne à la page 32 :

Pour relever les défis et devenir un chef de file en innovation, le Canada doit adopter un plan collectif, coordonné et dynamique. Le gouvernement du Canada travaillera en collaboration avec les provinces et les territoires, les entreprises et les universités, entre autres, afin d'élaborer une stratégie nationale de l'innovation pour le XXI^{ème} siècle. Comme l'annonçait le discours du Trône de 2001, l'objectif global devrait être de faire en sorte que le Canada soit reconnu comme étant l'un des pays les plus novateurs du monde.

On nous dit également à la page 86 :

Le Canada ne peut compter uniquement sur les jeunes diplômés ou sur les nouveaux immigrants pour maintenir – sans parler d’accroître ou d’améliorer – son bassin de compétences. Le niveau et les types de compétences nécessaires à l’économie ne cessent d’évoluer; il est donc impératif que tous les travailleurs et leurs employeurs investissent dans le perfectionnement professionnel continu. Le perfectionnement continu de toute la gamme des compétences des travailleurs est essentiel, si le Canada veut relever le défi des compétences et éviter de graves pénuries de main-d’œuvre durant les années à venir.

Avec un autre discours du Trône présenté le 30 septembre 2002, le gouvernement fédéral invoque de nouveau la nécessité de permettre à tous de bénéficier de la nouvelle économie. Le Canada doit devenir un chef de file mondial en matière d’innovation et d’apprentissage. Lors du budget de février 2003, le ministre des Finances annonce qu’un Institut canadien de l’apprentissage sera doté d’une enveloppe de 100 M\$ afin d’informer la population et les décideurs des progrès accomplis en matière d’apprentissage. L’Institut se voit également confier le mandat de favoriser l’échange d’information et l’expérimentation d’initiatives novatrices.

À son entrée en fonction comme Premier ministre du Canada, Paul Martin annonce pour sa part la transformation du ministère responsable. Son communiqué du 12 décembre 2003 nous indique :

Le nouveau ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences aura pour mandat de faire la promotion d’un marché du travail qui fonctionne bien et de systèmes d’apprentissage continu, y compris l’aide aux étudiants, et il travaillera en collaboration avec Citoyenneté et Immigration Canada sur la question importante de la reconnaissance des titres de compétences étrangers.

De son côté, le gouvernement du Québec structure ses orientations dans une politique et un plan d’action qui sont lancés en mai 2002. Rappelons quelques-uns des principes qui constituent les assises de cette politique québécoise portant sur à l’apprentissage tout au long de la vie et intitulée *Politique gouvernementale d’éducation des adultes et de formation continue* (page 3) :

- l’accès au savoir pour tous et le partage des savoirs sont des facteurs d’épanouissement des personnes, de développement économique et de cohésion sociale. Aussi, la formation initiale et la formation continue sont les deux jalons d’un même processus d’apprentissage qui s’échelonne tout au long de la vie des individus;
- l’affirmation du droit à l’éducation doit se traduire par des actions favorisant la demande de formation permettant l’apprentissage tout au long de la vie et la réussite des projets de formation;

- l'État doit assumer une responsabilité centrale dans l'éducation et la formation des adultes; cette responsabilité s'exerce dans la concertation et le partenariat;
- l'État, les organismes et les réseaux ne sont pas les seuls responsables de la mise en œuvre de l'éducation et la formation des adultes. Les personnes qui en bénéficient, leurs formateurs, les associations professionnelles, les associations syndicales et socioéconomiques, les employeurs et, plus généralement, l'ensemble des citoyens et des citoyennes le sont aussi.

L'énoncé de ces principes comporte plusieurs éléments qui nous rappellent que la fin poursuivie est multiple, pas seulement sociale, ni seulement économique. Le document nous invite à refaçonner le système éducatif en fonction d'une logique de continuité. La formation ne doit pas devenir un cul-de-sac pour des citoyens appelés à s'adapter continuellement à des changements. Ces personnes doivent comprendre qu'elles auront à apprendre tout au long de leur vie. Cela se fera aussi dans les milieux de travail, notamment selon de nouveaux modes d'apprentissage qui s'appuient sur le développement des technologies; il est donc important de reconnaître la diversité des lieux et des modes de formation. La formation doit être présente dans les milieux de travail, pas seulement à l'école.

Cette politique vise de plus à ancrer une véritable culture de la formation continue au Québec. Il en découle deux enjeux plus spécifiques, soit (1) celui d'augmenter de façon importante le niveau de formation de base de la population et (2) celui de rehausser les compétences des adultes en emploi.

Il est également question d'un partage des responsabilités, sans nier la responsabilité centrale de l'État. Mais, celui-ci n'est pas seul responsable. D'autres acteurs ont un rôle à jouer, dont les employeurs, le monde syndical, les organismes communautaires ou représentatifs d'autres pans de la *société civile*, y compris les citoyens et citoyennes dans leur ensemble. L'individu assume une responsabilité indéniable. Cependant, nous ne pouvons nous attendre à ce que l'adulte appartenant à un groupe démuné porte la même responsabilité que celui qui peut aspirer à une promotion importante ou qui travaille dans l'économie nouvelle, par exemple au sein d'une *organisation apprenante* facilitant la progression professionnelle de son personnel.

En 2006, l'OCDE publie par ailleurs les résultats d'une réévaluation de sa stratégie pour l'emploi, révision qu'elle mène depuis 2003. Cette réévaluation revêt d'autant plus d'importance pour le Québec que la stratégie de 1994 a inspiré au moins partiellement plusieurs décisions prises au Canada et au Québec qui ont été mises en œuvre depuis : l'adoption de la loi fédérale sur l'assurance-emploi de 1996, l'adoption des *lois québécoises de 1995 et 1997*, autant celle sur le 1 % que celle créant le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et instituant la Commission des partenaires du marché du travail, le remplacement de la SQDM par Emploi-Québec en 1998, sans compter l'élaboration d'une politique active du marché du travail (PAMT) qui date de la même période.

Un des piliers de la stratégie révisée de l'OCDE de 2006 (son PILIER D) porte sur le développement des qualifications et des compétences. Cela va plus loin que la recommandation correspondante de 1994 qui mettait surtout l'accent sur les systèmes d'enseignement et de formation. Il est question d'améliorer les systèmes d'apprentissage et d'instaurer des conditions propres à améliorer les qualifications des travailleurs, à savoir :

- créer un système de reconnaissance des nouvelles compétences acquises par les adultes grâce à la formation et à l'expérience professionnelle, y compris les compétences acquises à l'Étranger par les immigrants nouvellement arrivés ;
- veiller à ce que la formation réponde de plus près à la demande et à l'évolution des qualifications exigées par les entreprises, et promouvoir la qualité des formations dispensées, y compris en évaluant les résultats des prestataires⁷ ;
- contribuer au financement des programmes de formation continue (comme les chèques-formation, les congés-formation ou les dispositifs favorisant l'alternance entre travail et formation) cofinancés par le secteur privé, et remédier aux inégalités de formation en offrant des possibilités d'apprentissage effectives aux groupes défavorisés, notamment aux personnes dont le niveau d'instruction est faible ;
- élargir la portée des contrats d'apprentissage en assouplissant les limites d'âge⁸ et en permettant des modalités de rémunération flexibles ; et
- faire en sorte que certains programmes d'emploi soient spécialement conçus pour répondre aux besoins spécifiques des personnes défavorisées, y compris dans le cadre de l'éducation de la deuxième chance.

Ce pilier complète bien un document de 2003 de l'OCDE⁹ qui rappelait que « l'apprentissage étant largement lié à l'emploi, des mesures s'imposent pour stimuler la formation professionnelle, en entreprise, pour les actifs occupés comme pour les chômeurs. » La réévaluation de 2006 interpelle grandement le Québec sur le volet le plus faible de nos politiques, soit la nécessité d'améliorer les perspectives professionnelles des petits salariés, les « sans-papiers » de la main-d'œuvre qui sont confinés aux emplois se situant au bas de l'échelle des compétences, emplois dont le nombre est de plus en plus limité. Il est notamment proposé de « garantir l'évaluation des compétences et leur amélioration dans le cadre de l'entreprise pour les groupes à risque – les travailleurs dont les compétences sont devenues obsolètes suite à une restructuration, les individus qui n'ont pas bénéficié d'une formation initiale digne de ce nom ou les travailleurs les plus âgés ». ¹⁰

⁷ Par prestataires, il est question ici de la prestation de formation.

⁸ Pour favoriser la participation des adultes plus âgés que la clientèle traditionnelle des programmes d'apprentissage.

⁹ OCDE, « Au-delà du discours : politiques et pratiques de formation des adultes, page 9.

¹⁰ Ibid.

5. DERNIER ÉPISODE

En novembre 2005, alors qu'on s'apprêtait à déclencher des élections fédérales, des *ententes de partenariat sur le marché du travail* ont été conclues entre le gouvernement du Canada et trois provinces canadiennes. L'entente avec l'Ontario qui s'étendait jusqu'en 2011 prévoyait à titre d'exemple des investissements des deux gouvernements, de l'ordre de 1,3 milliard de dollars, dont 476,5 M \$ au seul chapitre du développement des compétences en milieu de travail, sans compter une somme de 268 M\$ pour l'apprentissage. Le gouvernement du Québec était alors en droit de s'attendre à des négociations pouvant conduire à une entente comportant un investissement de la part des deux gouvernements de l'ordre de 800 M\$.

L'élection du gouvernement Harper, au début de 2006, conduit cependant, très rapidement d'ailleurs, à l'abandon du discours tenu par le gouvernement fédéral sur le développement des compétences. La mise en œuvre des trois dernières ententes du gouvernement Martin est reportée *sine die*. Le Discours du budget du 2 mai 2006 prévoit seulement que le ministre responsable poursuivra des consultations auprès de ses homologues provinciaux afin de déterminer les rôles que chaque ordre de gouvernement doit assumer. Il est précisé que les résultats de ces consultations serviront de base à l'élaboration de propositions fédérales à long terme se rattachant aux priorités identifiées.

Même si ce virage est présenté comme un premier pas dans un exercice de clarification des rôles, tout permet de croire qu'on assiste plutôt à une renaissance de la foi en une certaine capacité de l'économie de s'adapter par elle-même. Cette fois puise à différentes sources, dont le faible taux de chômage, les succès économiques de l'Alberta, province très influente au sein du Parti conservateur, la capacité de cette province d'attirer de la main-d'œuvre de partout au Canada, tout cela malgré la force du dollar canadien.

Du côté québécois, c'est pourtant le contraire qui semble se produire. À l'occasion de l'ouverture des travaux parlementaires, le 14 mars 2006, le Premier ministre annonce ainsi l'intention du gouvernement de modifier la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre* (LDFMO) :

Nous allons renforcer notre loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre, laquelle a fait récemment l'objet d'une vaste consultation. Nous le ferons dans le but d'améliorer le niveau de qualification de notre main-d'œuvre. Nous le ferons en collaboration avec nos partenaires syndicaux et patronaux.

Il fait ainsi écho à une commission parlementaire tenue en février 2006 qui s'est penchée sur le Rapport quinquennal 2000-2005 portant sur l'application de cette loi. À la fin de cette commission parlementaire, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale a mis en branle plusieurs chantiers à mener, soit par la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT), soit par le ministère en collaboration avec d'autres, le tout afin de disposer, à l'automne 2006, d'un aperçu des modifications à envisager.

Cet exercice conduit finalement à la présentation à l'Assemblée nationale, le 14 décembre 2006, d'un projet de loi sur le développement et la reconnaissance des compétences, lequel apparaît comme une étape importante dans la démarche stratégique du gouvernement québécois en vue d'améliorer la qualification de la main-d'œuvre.

ÉPILOGUE

Le débat est loin d'être clos au plan des relations fédérales-provinciales.

Pour l'économiste Thomas Courchesne, la révolution du savoir et de l'information pose même un défi majeur dans le cadre du débat entrepris sur le fédéralisme fiscal, un défi comparable à celui que le gouvernement Pearson des années '60 a dû affronter en matière de politique sociale. De nouveau, il faut réconcilier la nécessité d'agir au nom de l'intérêt national et le principe du fédéralisme, les politiques publiques à adopter tombant entièrement dans le champ des gouvernements provinciaux.

De nouveau, la nécessité d'une main-d'œuvre mieux qualifiée impose au fédéralisme canadien un défi important, à la fois pour l'avenir de l'économie canadienne dans son ensemble et pour l'évolution de la société québécoise. Nos gouvernements seront-ils capables de démêler le casse-tête de leurs responsabilités respectives pour faciliter notre transition collective vers l'économie du futur? S'il faut se fier aux tiraillements du passé, rien n'est acquis.

BIBLIOGRAPHIE

BAKVIS, Herman. 2001. « Checkerboard Federalism ? Labour Market Development Policy in Canada », dans Bakvis et Skogstad, *Canadian Federalism, Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, Oxford: 197 et ss.

CENTRE EUROPÉEN POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE (CEDEFOP). 2001. *Objectif compétence : former et se former*. Deuxième rapport sur la recherche en formation et enseignement professionnels en Europe (synopsis), Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes. 48 p.

CHARLAND, Jean-Pierre. 1982. *Histoire de l'enseignement technique et professionnel*, Institut québécois de recherche sur la culture.

COMMISSION D'ÉTUDE SUR LA FORMATION DES ADULTES. 1982. *Apprendre : une action volontaire et responsable*, Énoncé d'une politique globale de l'éducation des adultes dans une perspective d'éducation permanente, Montréal, 872 p.

CONSEIL CONSULTATIF SUR L'ADAPTATION. 1989. *S'adapter pour gagner*, Rapport du conseil consultatif sur l'adaptation, Canada.

COURCHESNE, Thomas J. 2006. « Variations on the Federalism Theme », dans *Options politiques*, septembre. p. 46 et ss.

DELÀGE, Denis. 1991. *Le pays renversé. Les sociétés européennes en Amérique*, Québec, Éd. Boréal. pp. 316-325.

HADDOW, Rodney. 1998. « Reforming Labour-Market Policy Governance: the Quebec Experience », *Administration publique du Canada*, 41(3), pp. 343-368.

HUNTER, John. 1993. *The Employment Challenge, Federal employment policies and programs 1900-1990*, Gouvernement du Canada. 442 p.

MMSRFP. 1991. *Partenaires pour un Québec compétent et compétitif*, Énoncé de politique sur le développement de la main-d'œuvre, Québec, ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle.

OCDE. 2006. *Perspectives de l'emploi 2006*, Paris, OCDE, (pré-impression), 297 p.

OCDE. 2006. *Stimuler l'emploi et les revenus, Les Leçons à tirer de la réévaluation de la stratégie de l'OCDE pour l'emploi*, Paris, OCDE, 26 p.

PAQUET, Pierre. 1992. « De la formation des adultes à l'adaptation de la main-d'œuvre », *Possibles*, 16(4), automne 92, pp. 15-34.

POULIN SIMON, Lise et Judith CARROLL. 1991. « Historique des interventions du gouvernement du Québec dans le domaine de la main-d'œuvre », *Relations industrielles*, 46(4), pp. 766-801.

SEXTON et al. 1994 « Politique de main-d'œuvre et politiques publiques », dans *Les relations industrielles au Québec, 50 ans d'évolution*, sous la direction de Rodrigue Blouin, Québec, PUL, pp. 507-522.

